

WAGNER DE MELLO BRITO

**INSTRUMENTOS E INTERFERÊNCIAS NO  
DESEMPENHO DO JUDICIÁRIO NO RIO DE JANEIRO.**

*CARTÓRIOS JUDICIAIS: SUAS PRÁTICAS, RITOS E IMPACTOS NA MARCHA PROCESSUAL.*

**Tese de doutorado apresentada à  
Universidade Gama Filho como pré-  
requisito para obtenção do título de  
Doutor em Direito, na área de  
concentração Direito, Estado e  
Cidadania.**

**Orientador: Roberto Kant de Lima**

Rio de Janeiro

2013

*À memória de meu Pai, Hallyrio da Silva Brito, que me inspira até hoje a ser curioso e observador com tudo.*

*A minha generosa família, principalmente minha mãe, Itala de Mello Brito que, sem seu apoio incondicional, esta tese jamais seria possível e minha esposa, Andrea Bessa Alexandre, pela sua infinita paciência com as chatices colaterais de um doutorado.*

# Sumário

AGRADECIMENTOS .....	5
RESUMO .....	7
INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO 01 - O CARTÓRIO JUDICIAL E SEU LOCAL NA CAPITAL DO RIO DE JANEIRO. ....	37
1.1. As Dimensões de um Cartório Judicial da Capital do Rio de Janeiro – O “livre arbítrio” como padrão.....	37
1.2. O Espaço do Cartório – O espaço não é neutro.....	38
1.3. Os serventuários de justiça: a hierarquia de saberes.....	50
CAPÍTULO 2 - O CARTÓRIO: DESCRIÇÃO DE RITUAIS E PRÁTICAS. ....	54
2.1. O saber e as práticas cartoriais. ....	54
2.2. O ritual judiciário da capital fluminense. ....	57
CAPÍTULO 3 - OS RITUAIS DO PROCESSO JUDICIAL BRASILEIRO.....	69
3.1. O tempo como ritual. ....	69
3.2. A lei, as práticas cartorárias e o trâmite do processo.....	73
3.3. O tempo em disputa.....	82
CAPÍTULO 4 - O FUNCIONAMENTO DO CARTÓRIO JUDICIAL E SUA LÓGICA .....	86
4.1. O fluxo das petições na capital do Rio de Janeiro.....	86
4.2. O cartório e a informatização dos serviços de justiça. ....	97
CAPÍTULO 5 - A TEORIA DA BUROCRACIA .....	101

5.1. As burocracias e seus pressupostos. ....	101
5.2. A burocracia e o cartório judicial do Rio de Janeiro. ....	105
5.3. A burocracia brasileira relativizada. ....	109
5.4. Burocracia: o princípio hierárquico e o autoritarismo. ....	118
<b>CAPÍTULO 6 - JURISDIÇÃO E BUROCRACIA</b> .....	<b>128</b>
6.1. A jurisdição exercida em cartório. ....	128
6.2. Os prazos processuais e suas representações pelos agentes no cartório. ....	132
6.3. A força do direito no campo jurídico do Estado do Rio de Janeiro. ....	134
<b>CAPÍTULO 7 – CONCLUSÃO.</b> .....	<b>139</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>144</b>

## AGRADECIMENTOS

Não seria nenhum exagero associar à realização de uma pesquisa científica, com uso de métodos antropológicos e sociológicos a fim de elaborar uma tese no campo jurídico a uma viagem no sentido literal, metafórico e acadêmico. Como em qualquer viagem, é impossível viajar sozinho assim como não sou o mesmo quando do início da jornada.

Gostaria aqui de deixar meus sinceros agradecimentos àqueles que foram de alguma forma parceiros nas minhas jornadas, pois um trabalho intelectual verdadeiro nunca é uma resultante de uma empreitada solitária. Portanto não poderia de deixar de explicitar minha indizível gratidão às pessoas que de forma carinhosa ou não, contribuíram para elaboração e concretização deste trabalho.

Ao Professor Roberto Kant de Lima, meu orientador, pelo apoio, liberdade e incentivo ao aperfeiçoamento da observação do objeto pesquisado, bem como pelos divertidos e ácidos ensinamentos acerca de temas e métodos de pesquisa no campo jurídico. Não posso deixar de destacar minha eterna gratidão pela paciência na minha, ainda em curso, formação como pesquisador assim como a orientação teórica e empírica.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq - que, por intermédio de portaria conjunta, e de comum acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Universidade Gama Filho, concederam-me bolsa via CNJ-ACADÊMICO e viabilizaram financeiramente parte dos recursos necessários a esta pesquisa.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Gama Filho – PPGD/UGF – que, por via direta ou indireta, contribuíram com indicações de bibliografia, sugestões literárias, divertidas histórias acerca das diversas experiências profissionais. Especial e singelo agradecimento à Professora Regina Lúcia Teixeira Mendes que muito contribuiu para a minha trajetória acadêmica e profissional.

Gostaria também de agradecer todos os serventuários de justiça que de forma direta ou indireta contribuíram para a obtenção dos dados desta pesquisa, especialmente àqueles que permitiram a minha presença quase que cotidiana nas serventias cartorárias mesmo sabendo que seria “*necessária uma autorização específica*”. O tempo e os rituais para consegui-las seriam também dados importantes, mas inviabilizariam bastante a agilidade

da pesquisa sem as quais esta não teria sido possível. A eles o meu especial agradecimento.

À Professora Maria Stella de Amorim pelas discussões relevantes e pela crítica aguda e pertinente ao tema, bem como ao trabalho no exame de qualificação. À Lucía Eilbaum pela gentileza nas críticas e sugestões na melhoria deste trabalho também no exame de qualificação.

A todos os meus colegas do Núcleo de Pesquisa Institucional de Administração de Conflitos – NUPIAC - coordenado pela Professora Maria Stella de Amorim e pelo Professor Roberto Kant de Lima no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Gama Filho: Professor Marco Aurélio Gonçalves Ferreira; Professora Bárbara Lupetti, Professor Klever Leal Filpo; Professor Hector Luiz por terem, cada um a sua maneira, acompanhado e contribuído nas discussões do grupo. Agradeço também à colaboração da incansável Neuza da secretaria da Pós-Graduação que além de suas hercúleas atribuições administrativas junto à Universidade quase sempre me brindava com sua gentileza e lembrança quanto aos meus prazos acadêmicos.

À minha irmã Moêma que, além do apoio incondicional sempre soube, ao seu modo, afastar todos os eventuais obstáculos que pudessem me afastar do objeto da pesquisa e meu objetivo acadêmico. À minha irmã Marcia que com sua sabedoria e perspectiva histórica sempre me fizeram refletir acerca da realidade que me cerca.

## **RESUMO**

A tese Instrumentos e Interferências no Desempenho do Judiciário no Rio De Janeiro. Cartórios judiciais: suas práticas, ritos e impactos na marcha processual tem por objetivo descrever e explicitar as práticas e representações dos serventuários de justiça que trabalham nos cartórios judiciais na comarca da capital do Rio de Janeiro assim como a análise das categorias nativas e analíticas que tais práticas se articulam e, de forma direta ou indireta interferem no tempo de duração e fluxo dos processos.

As referidas categorias objeto desta tese foram pesquisadas em observação participante realizadas no interior dos cartórios judiciais que permitiram que a análise fosse feita sobre os rituais, discursos e representações dos serventuários de justiça, dos advogados e dos cidadãos que submeteram, no período estudado, ao crivo judicial seus conflitos de interesses. Portanto este trabalho encerra uma descrição e análise sobre o tema e sua intercessão com a aderência subjetiva às normas jurídicas pelos serventuários de justiça e, em especial, a aderência aos princípios constitucionais da celeridade processual e o da razoável duração do processo que podem ser identificadas como ferramentas discursivas apenas observadas no interior dos cartórios se e quando for de interesse de uma das forças que dominam ou predominam no espaço cartorário.

**PALAVRAS-CHAVE: Administração de Conflitos, Acesso à Justiça, Burocracia, Prestação Jurisdicional, Cartórios Judiciais, Princípio da Razoável Duração do Processo, Tempo Processual.**

Epígrafe:

*William Shakespeare, dramaturgo inglês, legou-nos a lição de que o tempo é muito lento para os que esperam e muito rápido para os que têm medo.*

## INTRODUÇÃO

Este livro tem o objetivo de discutir algumas questões que são sensíveis às pessoas que necessitam do Poder Judiciário para resolver conflitos e se deparam com a prestação do serviço público muito diferente das regras jurídicas formais, assim como das expectativas dos cidadãos no que concerne ao tempo de espera de solução dos conflitos.

A proposta inicial da pesquisa estava centrada na ideia de aplicação desigual das normas jurídicas às causas civis e empresariais realizadas pelo Poder Judiciário no Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, ao começar a seleção da literatura pertinente ao tema e ao participar semanalmente das reuniões do Núcleo de Pesquisa de Administração Institucional de Conflitos da Universidade Gama Filho (Nupiac), fui alertado quanto a necessidade de aplicar metodologia científica, comum às ciências sociais, a qualquer tema relacionado à elaboração de uma tese que tenha pesquisas empíricas voltadas à observação participante no campo escolhido como objeto do estudo, assim como a percepção acerca das hipóteses levantadas.

Ao tentar agendar entrevistas com alguns juízes, percebi que os magistrados têm muita resistência em receber advogados, partes e, principalmente, estudantes ou pesquisadores do direito. Esta resistência era explicada pelos secretários dos juízes pelo “*enorme volume de trabalho*” atribuído a eles e a conseqüente “*falta de tempo*” para “*pormenores estudantis*”, como me disse determinado juiz lotado na Ilha do Governador.

Advogado profissional, jamais me vali das prerrogativas ou privilégios que o estatuto da Ordem dos Advogados confere aos inscritos na entidade para tentar agendar conversa com os juízes. Sempre me dirigi ao balcão do cartório e perguntava a qualquer funcionário como e quando eu poderia falar com juiz titular ou substituto. Na maioria das vezes, o funcionário me dizia para marcar com um dos assistentes ou secretários do juiz, pois o magistrado ou não recebia ninguém, ou só receberia advogados para resolver assuntos pertinentes a algum processo em trâmite na vara.

Nas poucas ocasiões em que o juiz aceitava me receber para uma conversa inicial, tive que ficar entre vinte e trinta minutos esperando algum intervalo no corre-corre da pauta do cartório para que eu pudesse falar diretamente com ele. Em um desses momentos de

espera, descobri um universo muito mais interessante e desconhecido para mim: o cartório judicial. O que se apresentou naquele momento foi o cartório em todo seu vigor: suas engrenagens, seu vocabulário, seus saberes, as pessoas que apareciam de um lado e do outro do balcão, que delineavam as relações sociais ali atualizadas. Tudo ali contribuía para percepção dos sentidos daquela atividade: a sua organização geográfica, sua divisão espacial interna, a disposição dos móveis e, principalmente, a forma como os processos eram dispostos nas mesas, prateleiras, cadeiras e, em muitos casos, no chão.

A mudança da perspectiva do meu olhar, que redefiniu o objeto da pesquisa, ficou ainda mais clara para mim quando, em espera, pude observar uma advogada de cerca de 70 anos de idade que dizia advogar em causa própria. Ao chegar ao balcão do cartório, perguntou ao atendente se a petição que ela protocolara dois meses antes já havia sido juntada ao processo. O funcionário no balcão do cartório lhe respondeu que não, pois o número final do processo dela era “8” - e em processos com final “8”, as petições só seriam juntadas na semana seguinte.

A advogada disse então ao funcionário que, na semana anterior, havia sido informada de que aquela vara juntava as petições conforme a data de chegada das ações e não por número final de processo. O funcionário respondeu que “só quem fazia (sic) aquilo” era outro funcionário, mas que nem todos agiam da mesma forma. A advogada, indignada, indagou como o juiz permitia que cada funcionário adotasse “um método de trabalho”. O funcionário retrucou que “se a doutora (sic)” quisesse, poderia reclamar do método diretamente com o juiz, que no momento, saíra em licença médica, enquanto seu substituto “estava ‘emprestado’ (sic) à justiça eleitoral”.

Era época de eleição. A advogada, que, provavelmente, era também a parte, saiu dali furiosa com o cartório, com o juiz, com o sistema eleitoral, com tudo. Antes de bater a porta, virou-se para quem estava na antessala do cartório, entre esses, eu, e disse que “estava muito cansada” e que após dedicar uma vida à advocacia, sabia que só “conseguia (sic) alguma coisa se conhecesse o juiz ou o escrivão das bostas (sic) dos cartórios.”

Pareceu-me uma terra sem lei, ou melhor, um campo próprio com uma lei própria em um ritmo e dimensão completamente diferentes da literatura jurídica.

Naquele momento, pude perceber meu próprio estranhamento acadêmico acerca da existência de um campo de observação riquíssimo, com “personagens” quase invisíveis

para o cidadão comum, para o legislador, para as partes em litígio, e que poderiam ser determinantes na composição dos conflitos. Um campo de observação com protagonistas, coadjuvantes, personagens internos e externos que poderiam ser fatores de grande influência na marcha do processo.

A partir daí, fui estimulado por meu orientador, o professor Roberto Kant de Lima, a dirigir minhas pesquisas<sup>1</sup> empíricas para a burocracia existente nos cartórios judiciais. O estudo passou a ter como questão principal a investigação dos fatores determinantes que poderiam interferir na marcha processual. Em outras palavras, quais fatores poderiam interferir na marcha do processo para que este seja identificado como “lento ou moroso”, “célere” ou de “duração razoável”, como se apresenta no princípio constitucional disposto na Constituição da República Federativa do Brasil – art. 5º, inciso LXXVIII.<sup>2</sup>

Existe um senso comum que se convencionou chamar de “*morosidade do processo*” ou “*morosidade da justiça*”. Esta mesma percepção é reproduzida pela doutrina jurídica sob o argumento de que a lentidão de um processo no Brasil seria determinada por hipóteses como a exagerada litigância do brasileiro, a existência de muitos recursos da lei processual, carência de funcionários e juízes integrantes do Poder Judiciário ou ainda devido à falta de estrutura da burocracia judiciária (TUCCI, 1997, pp. 98-118).

No campo judiciário, o argumento explicativo recorrente é o de que a Constituição da República do Brasil de 1988 e, principalmente, o Código de Defesa do Consumidor - Lei 8.078/90 - teriam gerado uma “explosão de demanda reprimida” ou que o cidadão brasileiro teria uma “litigiosidade oportunista” e, por consequência, o Poder Judiciário, diante da “falta de estrutura”, “não estaria preparado” para atender demanda jurisdicional com eficiência e em tempo razoável.

---

<sup>1</sup> Fui selecionado para desenvolver a pesquisa, tendo recebido bolsa de estudos financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que, por intermédio de portaria conjunta, e de comum acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Universidade Gama Filho, que haviam me concedido bolsa via CNJ-Acadêmico para direcionar a pesquisa sobre os “Instrumentos e Interferências no Desempenho do Judiciário Brasileiro”.

<sup>2</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a **razoável duração** do processo e os meios que garantam a **celeridade** de sua tramitação. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004](#))

Em seminário ocorrido em 15 de março de 2013, na sede da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan<sup>3</sup>), o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux, acompanhando a doutrina dominante, apontou “a cultura da litigiosidade” como aspecto central da demora da prestação jurisdicional, além do “excesso de solenidade e de liturgias dos processos”, bem como a “prodigalidade recursal”.

O próprio Ministro Luiz Fux, um dos autores da recente reforma do Código de Processo Civil<sup>4</sup>, em suas considerações sobre a reforma assim expôs o ponto de vista de muitos magistrados e profissionais do ramo quando apresentou o anteprojeto do Código de Processo Civil no Senado Federal (SENADO FEDERAL, 2010) ao então Presidente do Senado, Senador José Sarney:

*Exmo Senhor Presidente do Senado Senador José Sarney.*

*Queridos membros da Comissão composta pelos juristas Teresa Arruda Alvim Wambier (Relatora) Adroaldo Furtado Fabrício Humberto Theodoro Júnior, Paulo Cesar Pinheiro Carneiro, José Roberto dos Santos Bedaque Almeida, José Miguel Garcia Medina, Bruno Dantas, Jansen Fialho de Almeida, Benedito Cerezzo Pereira Filho, Marcus Vinicius Furtado Coelho e Elpídio Donizetti Nunes, sem os quais não se teria lavrado esse ideário.*

*William Shakespeare, dramaturgo inglês, legou-nos a lição de que o tempo é muito lento para os que esperam e muito rápido para os que têm medo.*

*Os antigos juristas romanos, por sua vez, porfiavam a impossibilidade de o direito isolar-se do ambiente em que vigora, proclamando, por todos, Rudolph Jhering, no seu *L'esprit Du droit romain*, que o método imobilizador do direito desaparecera nas trevas do passado.*

*Essas lições antigas, tão atuais, inspiraram a criação de uma Comissão de Juristas para que, 37 anos depois do Código de 1973, se incumbisse de erigir um novel ordenamento, compatível com as necessidades e as exigências da vida hodierna.*

*É que; aqui e alhures não se calam as vozes contra a morosidade da justiça. O vaticínio tornou-se imediato: “justiça retardada é justiça denegada” e com esse estigma arrastou-se o Poder Judiciário, conduzindo o seu desprestígio a índices alarmantes de insatisfação aos olhos do povo.*

*Esse o desafio da comissão: resgatar a crença no judiciário e tornar realidade a promessa constitucional de uma justiça pronta e célere.*

*Como vencer o volume de ações e recursos gerado por uma litigiosidade desenfreada, máxime num país cujo ideário da nação abre as portas do judiciário para a cidadania ao dispor-se a analisar toda lesão ou ameaça a direito?*

*Como desincumbir-se da prestação da justiça em um prazo razoável diante de um processo prenhe de solenidades e recursos?*

---

<sup>3</sup> Evento também noticiado pelo periódico de divulgação da OAB/RJ disponível em: <http://www.oabrij.org.br/materia-tribuna-do-advogado/17687>, acesso em 24 de abril de 2013.

<sup>4</sup> Na época da pesquisa, a reforma ainda tramitava no Congresso Nacional e veio a resultar na Lei 13.105 de 16 de março de 2015.

*Como prestar justiça célere numa parte desse mundo de Deus, onde de cada cinco habitantes um litiga judicialmente?*

*Kelsen, o jurista de Viena, de há muito exaurido de perseguir o valor justiça, concluiu não ser importante saber de imediato a resposta, senão, não parar de questionar.*

*O impulso para alcançar um ideal e que estimula os homens, são os sonhos, e esses não inventam, passam dos dias para a noite e é deles que devemos viver, não importando onde estejam as soluções.*

*No vaticano, há um afresco sobre a justiça, no qual Platão aponta para os céus e Aristóteles para a terra. Utopia ou realidade? “Justiça”; esse valor que levou à cruz o senhor das ideias e das palavras, e que ainda é o sonho a ser alcançado, assim como o era o desejo dos antigos em alcançar as estrelas; fator decisivo para o desenvolvimento da humanidade.*

*O tempo não nos fez medrar e de pronto a Comissão enfrentou a tormentosa questão da morosidade judicial.*

*Queremos justiça!!! Prestem-na com presteza; dizem os cidadãos.*

*Sob o ecoar dessas exigências decantadas pelas declarações universais dos direitos fundamentais do homem, e pelas aspirações das ruas, lançou-se a comissão nesse singular desafio, ciente de que todo o poder emana do povo, inclusive o poder dos juízes, e em nome de nossa gente é exercido.*

*A metodologia utilizada pela comissão visou a um só tempo vencer o problema e legitimar a sua solução.*

*Para esse desígnio, a primeira etapa foi a de detectar as barreiras para a prestação de uma justiça rápida; a segunda, legitimar democraticamente as soluções.*

*No afã de atingir esse escopo deparamo-nos com o excesso de formalismos processuais, e com um volume imoderado de ações e de recursos.*

*Mergulhamos com profundidade em todos os problemas, ora erigindo soluções genuínas, ora criando outras oriundas de sistemas judiciais de alhures, optando por instrumentos eficazes, consagrados nas famílias da civil law e da common law, sempre prudentes com os males das inovações abruptas mas cientes em não incorrer no mimetismo que se compraz em repetir, ousando sem medo .*

*A legitimação democrática adveio do desprendimento com que ouvimos o povo, a comunidade jurídica e a comunidade científica. O volume das comunicações fala por si só: foram 13 mil acessos à página da Comissão, audiências públicas por todo o Brasil nas quais recebemos duzentas e sessenta sugestões e a manifestação da Academia, aí compreendidos todos os segmentos judiciais; da Associação Nacional dos Magistrados à Ordem dos Advogados do Brasil, perpassando por institutos científicos e faculdades de direito, as quais formularam duzentas proposições, a maior parte encartada no anteprojeto.*

*Em suma: a sociedade brasileira falou e foi ouvida. O desvanecimento que hoje nos invade é o de que sonhamos junto com a nação brasileira, ousamos por amor ao futuro de nosso país e laboramos com empenho, alegrias e sofrimentos, numa luta incansável em prol da nossa pátria.*

*Era mesmo a hora de mudar: os novos tempos reclamam um novo processo, como proclamava Cesare Vivante: Altro tempo, Altro Diritto. O Brasil clama por um processo mais ágil, capaz de dotar o país de um instrumento que possa enfrentar de forma célere, sensível e efetiva, as misérias e as aberrações que passam pela Ponte da Justiça.*

*Missão cumprida, Senhor Presidente. Receba esse anteprojeto sob a magia da oração em forma de poesia, daquele que valia por uma literatura; o saudoso e insuperável Fernando Pessoa:*

*É o tempo da travessia*

*E se não ousarmos fazê-la  
teremos ficado .... para sempre...  
À margem de nós mesmos.*

*Que Deus permita-nos propiciar com esse novo código a felicidade que o povo brasileiro merece.*

*Ministro Luiz Fux*

*Presidente da Comissão de Juristas encarregada da elaboração do Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil.*

Ainda acerca dos motivos da “morosidade na prestação jurisdicional”, é comum a alusão à “falta de estrutura”, como se pode perceber, por exemplo, pela manifestação de um juiz de direito do estado de Goiás, em janeiro de 2013, que assim se manifestou dentro de um processo civil:

*DESPACHO:*

*É de conhecimento notório entre os operadores do direito que o cargo de juiz desta 12ª Vara Cível ficou desprovido de titular por cerca de oito meses, sendo que nesse período os processos foram impulsionados por juízes substitutos ou por juízes de direito titulares de comarcas do interior do estado.*

*Convém ressaltar que os magistrados que aqui atuaram também possuíam outras funções, seja respondendo em outras varas ou juizados, como é o caso dos juízes substitutos, seja respondendo pelas varas, juizados ou comarcas aonde (sic) são titulares, nos casos daqueles já titularizados.*

*Apesar do heroico esforço dos profissionais supracitados, em razão de suas atividades correlatas ao expediente nesta 12ª vara – e também em face da crônica falta de estrutura do judiciário goiano – a situação atual é alarmante, porquanto há milhares de processos sem tramitação há meses, muitos deles conclusos, outros tantos ainda a serem encaminhados à conclusão, perfazendo quase seis mil processos nessa condição.*

*Essa situação de demora da prestação jurisdicional tem gerado frequentes pedidos de desistência da ação ou requerimentos de homologação de acordos formalizados extrajudicialmente pelas partes, o que me leva a crer que vários dos processos que estão em trâmite nesta vara poderão ser extintos sem uma sentença impositiva de mérito. Ademais, sempre há a possibilidade de se perpetuar a jurisdicionalização da causa, sem que sequer haja mais qualquer interesse a ser tutelado, em razão do decurso de tempo.*

*Assim sendo, visando maximizar a tramitação já prejudicada dos feitos que tramitam nesta vara, bem como otimizar os trabalhos judiciários, determino que se intime a parte interessada, para que, no prazo de 20 (vinte) dias, diga se ainda possui interesse na causa, bem como para que requeira o que reputar conveniente.*

*Goiânia, 14 de janeiro de 2013.*

*Juiz de Direito*

Assim, a questão central a ser explorada é verificar em que medida as práticas cartoriais e as relações e representações de seus servidores podem contribuir para o fluxo do processo, sobre o resultado da ação, sobre o exercício dos direitos civis. No campo científico brasileiro, alguns pesquisadores têm a atenção despertada (KANT DE LIMA, 2009) para o fato de que as práticas dos serventuários dos cartórios judiciais afetam diretamente a distribuição desigual de justiça, segundo relatório do Ministério da Justiça de 2007<sup>5</sup>. A partir das pesquisas realizadas, pode perceber que práticas dos serventuários afetam diretamente a sensibilidade dos cidadãos, uma vez que o ritmo da resolução judicial de conflitos acaba por incrementar o sentimento de insegurança jurídica e o consequente descrédito do Poder Judiciário brasileiro ante a população, gerando um sentimento de perpetuidade de injustiça e impunidade.

Não se pode esquecer que as pesquisas acerca do Judiciário brasileiro têm apontado que o sentimento de justiça depende da maneira como os conflitos de interesse têm sido administrados. Isso porque diante da falta de resolução voluntária pelas próprias partes, o Poder Judiciário é chamado a proferir uma decisão que será mais ou menos justa não apenas por vir de um juiz de direito, mas sim e principalmente pelo fato de ser reconhecida como justa pelos envolvidos (KANT DE LIMA, 2009).

Assim, é possível inferir que se tal decisão, ainda que realizada rigorosamente dentro de um padrão de justiça local, tenha sido proferida em período de tempo muito além do que a própria lei estabelece, corre sério risco de não ser reconhecida como justa, posto que a resolução terá sido proferida com muito atraso em relação aos fatos cotidianos. Isto se dá não porque a decisão tenha sido adequada ou não, mas sim por haver chegado, na maioria das vezes, em momento em que as partes já não mais dependiam dela para administrar o conflito.

Não se pode esquecer que o sistema processual brasileiro é orientado pela Constituição da República de 1988, que formalmente garante a todos os cidadãos os direitos fundamentais ali disciplinados. Alguns desses direitos são também ferramentas protetivas dos mesmos direitos, ou seja, são garantias processuais. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, além de estabelecer os direitos, define os instrumentos garantidores de que tais direitos possam ser efetivamente realizados. Assim, a

---

<sup>5</sup> Ministério da Justiça. (2007). Análise da Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais. Secretaria de Reforma do Judiciário. Brasília: Ideal Gráfica e Editora Ltda.

Constituição de 1988 formaliza instrumentos para garantir o acesso de todos à justiça e à duração razoável do processo<sup>6</sup>.

A cidadania comporta três elementos ou dimensões: de direitos civis, de direitos políticos e dos direitos sociais. Essas dimensões são definidas em termos de direitos e das instituições sociais que dão o sentido e contexto onde são exercidos. Neste contexto é que a dimensão civil da cidadania se reporta a um conjunto de direitos, os direitos civis necessários ao exercício das liberdades individuais. As instituições sociais ligadas aos direitos civis são a lei e o sistema judicial (MARSHALL, 1967, p. 63). José Murilo de Carvalho, em seus estudos sobre o assunto, afirma que no Brasil houve um longo caminho de reconhecimento da cidadania, mas que este se deu de forma totalmente diferente do modelo inglês descrito por Marshall (CARVALHO, 2001, p. 11). Deve-se destacar que o autor não faz uma crítica valorativa no sentido de modelo “certo” ou “errado”, apenas destaca os contrastes e as diferenças de contextos históricos e sociais que pautaram cada um dos modelos.

Este contraste permite que se percebam as profundas diferenças nas relações entre os cidadãos e o Estado quanto aos direitos de cidadania nos países da Europa ocidental e nos Estados Unidos da América. Nestes países, onde se reconhece a posse desses direitos decorrentes da cidadania, há também a sua incorporação na órbita jurídica de cada um. Assim, sua titularidade e seu exercício estão muito bem definidos, o que possibilita a exploração plena de todo o potencial contido nesse capital econômico.

Neste sentido, a boa definição dos direitos e sua operabilidade imediata nos países desenvolvidos permitiu uma melhor capacidade de explorar todo o potencial de reconhecimento social identificado como capital simbólico (BOURDIEU, 1989) por eles detidos, contribuindo, do ponto de vista jurídico, para que eles alcançassem a riqueza e prosperidade simbólicas de que gozam atualmente. Por outro lado, a definição e execução dos direitos fundamentais de forma reducionista contribuem para o estreitamento do

---

<sup>6</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a **razoável duração do processo** e os meios que garantam a **celeridade de sua tramitação**. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#).

capital incorporado por um indivíduo apto a seu pleno desenvolvimento pessoal e econômico, reduzindo, conseqüentemente, a eficiência dos referidos direitos.

A importância da consagração de direitos inerentes à cidadania, sua definição e proteção, são percebidas de forma diferentes nas sociedades da Europa ocidental e nos Estados Unidos da América. Nesses lugares, ressalvadas as peculiaridades locais, as instituições sociais estão tão incorporadas às sociedades que estas quase não discutem mais sua importância.

No Brasil, a eficiência do Poder Judiciário não pode ser direta e exclusivamente relacionada à falta de adoção de inúmeras reformas legislativas. Houve muitas reformas, mas, a cada uma delas, depois de uma euforia discursiva inicial, pode-se perceber que os “remédios” foram claramente insuficientes. De fato, eles chegam a ser quase irrelevantes, pois os principais instrumentos à disposição de uma sociedade moderna para garantir os direitos de cidadania são os sistemas legal e judicial, constituídos de forma democrática e todo o aparato institucional a eles associado.

Entretanto, parte da literatura jurídica nacional (TUCCI, 1997) trata os sistemas legal e judiciário como uma única instituição, desconhecendo que são dois elementos distintos de uma engrenagem da qual nenhuma das partes pode falhar sem comprometer o funcionamento do todo. Em particular, muito dessa literatura<sup>7</sup> tem se concentrado nas semelhanças entre os sistemas anglo-saxônico de *common law* e os sistemas francês, alemão e escandinavo de *civil law*, tratando as leis e a sua aplicação como uma única instituição.

Porém, conjuntos de trabalhos (KANT DE LIMA, 2009) têm voltado a atenção para o Poder Judiciário brasileiro e as suas instituições correlatas, demonstrando que, dentro de um mesmo sistema legal, a qualidade do método com que as leis são aplicadas pode variar significativamente, com conseqüências relevantes para o desempenho do Poder Judiciário e o exercício da cidadania. Significa dizer que a compreensão dos problemas locais que afetam o funcionamento do Poder Judiciário, assim como a maneira de encaminhamento da administração de conflitos e suas possíveis soluções para esses problemas, podem

---

<sup>7</sup>No mesmo sentido, CRETELLA NETO, José, Fundamentos principiológicos do processo civil. Rio de Janeiro. Forense, 2002; NERY JÚNIOR, Nelson. Princípios do processo na Constituição federal: processo civil, penal e administrativo. 9ª Ed. São Paulo. Editora dos Tribunais. 2009.

contribuir de forma significativa para fortalecer os direitos de cidadania e constituir-se em uma maneira relevante de concretizar sua efetividade.

O Estado brasileiro como um todo, em especial o Poder Judiciário, é uma instituição com problemas sérios e crônicos, em que pese o grande aumento dos investimentos oriundos do erário público<sup>8</sup>. O Judiciário fluminense, especificamente, é ainda, identificado como lento, distante e incompreensível para a maioria da população. Isso se explica, em parte, pelo vertiginoso crescimento da demanda por serviços judiciais, o que obriga os juízes brasileiros a julgarem milhares de processos todo ano. Esta percepção é nítida nas propostas apresentadas para a última reforma do Código de Processo Civil discutidas dentro e fora do Congresso Nacional (SENADO FEDERAL, 2010).

É importante destacar que inovações como os juizados especiais vêm se mostrando incapazes de reverter endogenamente a situação em que vive o judiciário. Desde que foram instituídos, esses juizados conseguiram ampliar quantitativamente o acesso à justiça no Brasil. No entanto, pesquisas empíricas em nível federal permitem perceber a acentuada presença de práticas jurídicas tradicionais que travam as possíveis mudanças que os referidos juizados poderiam introduzir no sistema judicial para a melhoria da qualidade da prestação jurisdicional (AMORIM, 2006).

A originalidade deste trabalho está na perspectiva empírica da investigação, pouco utilizada na literatura jurídica brasileira. Procurei usar como objeto de investigação e análise, as práticas e as representações dos serventuários de justiça da Comarca da Capital do Rio de Janeiro em seu campo de atuação, ou seja, nas serventias judiciais, e no momento de processamento institucionalizado dos conflitos de interesses.

Esta opção metodológica envolveu o exercício de observação relativizada dos aspectos vivos do direito brasileiro e, para tanto, observando o campo jurídico, não como um saber universal, mas sim como um saber local, construído através de perspectivas culturais locais que permitem identificar em cada sociedade uma sensibilidade jurídica própria.

---

<sup>8</sup> De acordo com pesquisa realizada pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça, com dados fornecidos pelo próprio Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, este teve, no período de 2009-2011, um orçamento de R\$ 2.902.774.860 (dois bilhões, novecentos e dois milhões, setecentos e setenta e quatro mil e oitocentos e sessenta reais), que representaram um aumento de cerca de 11% (onze por cento) em relação aos anos anteriores, classificando-o em segundo lugar no *ranking* nacional, e que corresponde a 0,64% do PIB nacional. Fonte: Justiça em Números 2012, disponível em <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>. acesso em 05 de maio de 2013.

Trata-se de uma proposta que não é usual, já que o campo jurídico brasileiro tende a estudar o direito como saber absoluto e universal destituído de tempo e lugar definidos.

Inicialmente, minha ideia era de me posicionar dentro do cartório a fim de realizar uma observação participante e, com isso, não depender apenas de dados construídos aprioristicamente. Queria observar o funcionamento do cartório a partir de sua perspectiva interna: seus agentes, o contingente de escrivães responsáveis pelo expediente (os R.Es), advogados e estagiários – tanto os que estagiam diretamente no cartório como os das bancas de advocacia. Todos eles diante de processos e pastas espalhadas por estantes, prateleiras e escaninhos de prazos.

Pretendia compreender como esses agentes, sentados próximos a pilhas de processos em mesas atulhadas de papel, sentem o fluxo do processo e os direitos reduzidos a escritos e sucessivamente processados. Qual seria o papel desse serventuário na forma de distribuição de Justiça? Seria a função de certificação formal<sup>9</sup> do serventuário de justiça relevante na marcha do processo? Haveria algum efeito sobre o modo e o tempo para conhecimento e reconhecimento dos direitos? Foi buscando esclarecer tais questionamentos que procurei observar os cartórios judiciais.

No emprego da metodologia, procurei explorar a variável organização e funcionamento do cartório, separando-a do que poderia influenciar o tempo de andamento de um processo. Embora tenha levado em consideração algumas abordagens, optei por relativizar a importância das regras acerca dos procedimentos processuais para a percepção de diferentes tempos do processo (amostras de processos de ritos ordinário e sumário e etc).

A metodologia aplicada à pesquisa teve caráter predominantemente qualitativo, utilizando o método de inspiração etnográfica a partir da observação participante para registro e análise das práticas cartorárias na capital do estado do Rio de Janeiro. Assim, a análise não foi desenvolvida numa perspectiva generalista, abstrata e normativa do “*dever ser*”. Não se pretendeu apontar como os servidores públicos ou advogados deveriam se comportar - e não o fazem - conforme determinada moralidade normativa. Pretendeu-se, isso sim, empreender uma análise a partir de descrições particularizadas de identificação

de como, quando e em quais circunstâncias as práticas e saberes locais ocorrem de fato. Para tanto, quis observar como elas se dão dentro do cartório e em que medida estas práticas são determinantes para a duração do processo. Assim, tentei verificar quais efeitos teriam as práticas dos serventuários em relação ao método institucional de administração de conflitos na capital do estado do Rio de Janeiro.

O trabalho de pesquisa buscou explicitar o método comparativo dos objetos observados no que têm de semelhante aos tipos ideais e, fundamentalmente, naquilo que apresentam de diferente. A adoção de metodologia associada à relação existente entre os padrões normativos de comportamento dos serventuários dos cartórios judiciais e o que é efetivamente observado, assim como as convenções sociais que supostamente os governam, ou seja, o que ocorreu de fato e o que é formalmente identificado como correto: a lei.

A compreensão do comportamento do serventuário exige não só a descrição dos códigos de conduta socialmente estabelecidos, como também a descrição da hierarquia estratificada das estruturas dos comportamentos. Foi necessário também apreender a ação social que envolve a produção, a percepção e a interpretação das práticas cartorárias judiciais para construir uma leitura que permitisse identificar e alargar o universo das estruturas conceituais que informam o discurso e os atos dos agentes dos cartórios do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro. A preocupação é que a análise construída consiga expor sua normalidade sem reduzir sua particularidade, a fim de construir um sistema de análise científica.

Uma pesquisa sobre as práticas e representações que os serventuários de justiça têm acerca do princípio hegemônico orientador de seu processo de atuação justifica-se na medida em que é fundamental para a explicitação de aspectos muito importantes do sistema jurídico e judiciário brasileiros. A justificativa da pesquisa fica ainda mais forte diante da quase invisibilidade dos serventuários na literatura e no campo jurídico brasileiro. Acrescente-se ainda o fato de que a justificativa se legitima na análise do grau de eficácia da prestação do serviço público jurisdicional que, conseqüentemente, pouco aparece como legitimadora da distribuição desigual de justiça naturalizada entre nós. Nessa perspectiva foram observadas, registradas, descritas e analisadas as modalidades e marchas na prestação jurisdicional concedida aos cidadãos cariocas, que solicitam a promoção dos direitos de cidadania. Foram também realizadas entrevistas abertas e

gravadas com serventuários de justiça, operadores jurídicos e, em menor número, com algumas partes integrantes dos processos em andamento, sempre com autorização do entrevistado.

A prestação de serviço público jurisdicional oferece farto e rico material para apreciar as diferenças existentes entre a representação dos serventuários sobre os significados dos princípios constitucionais da razoável duração do processo, da celeridade e da eficiência do processo judicial e, por consequência, o princípio da impessoalidade das práticas administrativas quando colocadas em confronto com as práticas cartoriais.

Na pesquisa de campo, que se iniciou em julho de 2011, fiz a opção pela realização de descrição densa a partir dos dados colhidos na observação participante (GEERTZ, 1989, a) dos cartórios e de entrevistas com serventuários de justiça de (onze) setores do Poder Judiciário da Comarca da Capital do Rio de Janeiro. Fizeram parte do campo observado duas varas empresariais, duas varas de Fazenda Pública, três varas cíveis, uma vara de Órfãos e Sucessões, dois setores de apresentação e distribuição de ações e petições e um cartório situado em câmara cível de segunda instância, que são identificados por quase todos como locais de “serventias” ou “cartórios”. Nas descrições a seguir, procuro omitir informações que possam identificar as pessoas e os locais estudados, como é comum no campo das pesquisas empíricas.

A fim de identificar o tempo de espera do cidadão nos intervalos das práticas dos atos processuais em algumas serventias, procurei registrar as datas dos procedimentos de juízes e dos serventuários nos processos findos não arquivados. O objetivo principal deste exercício foi o de saber se os intervalos ou prazos legais para a prática dos atos cartoriais eram cumpridos. No mesmo sentido, pretendeu-se investigar quais seriam as justificativas para seu eventual descumprimento, assim como vivenciar o dia a dia da dinâmica de trabalho dos serventuários de justiça. Em cada serventia, geralmente havia em torno de vinte a trinta processos nesta situação (conforme foto abaixo). Em face do espaço reduzido dos cartórios, os responsáveis pela sua organização se preocupam em esvaziar os armários ou prateleiras para armazenar outros processos. Sobre a base de vinte a trinta processos, escolhi entre quatro e cinco de cada cartório como amostragem para percepção dos intervalos ou tempo de espera do cidadão.



Para contextualizar o objeto da pesquisa com as diversas teorias existentes sobre o assunto, pude me valer das ideias de Max Weber. Na introdução de sua obra *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, Weber põe o Estado ao lado do capitalismo como

fenômenos culturais que, por também serem encontrados em outros espaços e tempos, não podem constituir criação exclusiva da civilização ocidental, tendo em vista a existência do “Estado” como entidade política, administrado por funcionários especializados, com uma ‘Constituição’ racionalmente redigida, um Direito racionalmente ordenado e uma administração orientada por regras racionais - as leis (WEBER, 1999, p. 4).

Segundo Weber, o capitalismo ocidental desenvolve uma gama de conhecimentos, entre eles a álgebra, o sistema decimal, a aritmética, que já era encontrados no Oriente, onde a utilização dessas técnicas científicas foi encorajada por considerações racionais de ordem econômica. Entretanto, tal encorajamento decorria das peculiaridades da organização social do próprio Ocidente. Dentre os fatores de importância incontestável podem-se afirmar as estruturas racionais do direito e da administração. Nas palavras de Max Weber, “o moderno capitalismo racional baseia-se não só nos meios técnicos de produção, como num determinado sistema legal numa administração orientada por regras formais” (WEBER, 1999, p. 10).

O autor enfatiza a importância da dimensão institucional do Estado, as formas e modalidades do poder instituído e de seus mecanismos de burocratização para o desenvolvimento do capitalismo, em uma elaborada teoria do Estado e do poder em geral. O Estado moderno e, posteriormente o Estado democrático de direito tomou a si a prerrogativa de monopolizar o exercício da função de administrar e solucionar os conflitos que, na linguagem tradicional do campo jurídico, significa que o Estado passou a ter a exclusividade do exercício legítimo da jurisdição.

Robert Alexy, em conhecida obra a respeito da teoria dos direitos fundamentais, afirma que neste exercício monopolizado da Jurisdição, os Estados modernos ocidentais passaram a se valer do emprego exclusivo ou misto de criação de regras e princípios como parâmetros de administração de conflitos (ALEXY, 2008, pp.121/144). No campo jurídico, a ideia de princípio pode ser identificada com a de um saber que reflete um campo hierarquizado de forças conflitantes, que dispõe de uma maneira toda peculiar de organização do seu próprio saber orientado por métodos próprios da administração de conflitos. Entretanto, pode-se dizer que existem duas posturas teóricas contemporâneas acerca da ideia de atuação política de administração de conflitos. Uma, já mencionada, identifica-se no monopólio do exercício da jurisdição pelo Estado. A outra vertente de pensamento, de cunho antropológico, inspirada principalmente nos estudos de Louis

Dumont, caracteriza-se na identificação da existência de sociedades contemporâneas organizadas de forma preponderantemente hierárquica, como a sociedade indiana (DUMONT, 2008). Roberto DaMatta, pensando a realidade brasileira a partir das ideias de Dumont, traz importante contribuição para a compreensão do princípio organizatório de nossa sociedade, ao demonstrar que vivemos um dilema entre duas teorias de organização: uma, implícita, que informa as práticas sociais hierárquicas corriqueira entre nós; outra, de cunho igualitário, informa o discurso legal e doutrinário estando incorporadas portanto ao ordenamento jurídico. O dilema criado com a convivência de princípios antagônicos possui a capacidade de produzir atritos nas relações e que são frequentemente negociados em rituais de hierarquização, tal como a sua explicitação pela famosa expressão “*você sabe com quem está falando?*” na qual, segundo DaMatta: “*ao lado da perspectiva compensatória e complementar que busca (mas nem sempre obtém) a igualdade, temos a atitude hierarquizante que diferencia os iguais*” (DaMATTA, 1997, p. 193).

Roberto Kant de Lima acrescenta que o mencionado dilema proporciona a produção de uma cultura peculiar, que atribui às instituições judiciais o papel de mediação de lógicas jurídicas contraditórias, o que coloca as instituições e principalmente seus agentes em posição liminar de acusação sistemática de erro e abuso e impulsiona as instituições formais a administrarem os conflitos de maneiras informais, o que acaba servindo como útil argumento para se evitar o tratamento legal igualitário às pessoas que se representam como juridicamente desiguais (KANT DE LIMA, 2000, pp. 105-123).

No mesmo sentido, Regina Lúcia Mendes, apresenta o fato de termos duas teorias a informar nosso campo jurídico: uma explicitada nos textos legais, especialmente na Constituição da República de 1988, que é igualitária. Outra que informa a prática de nossas instituições, e é uma lógica hierárquica que admite e confunde diferença com desigualdade (MENDES, R. L. 2005). A autora, em seu artigo *Igualdade à brasileira*, demonstra a forma peculiar de aplicação da regra jurídica existente nós, a partir da máxima consagrada por Ruy Barbosa, no seu discurso “Oração aos Moços”. Regina Lúcia afirma que Ruy Barbosa baseia sua leitura peculiar da regra da igualdade, fazendo uma espécie de “jusnaturalismo às avessas”, uma vez que esta escola justifica a igualdade entre os homens pela sua natureza, isto é, todos são iguais porque a natureza assim os fez. Ruy Barbosa, entretanto, em seu texto, faz o raciocínio contrário, fundamentando a desigualdade entre os homens nas variações da natureza. Segundo a autora, Ruy Barbosa

vincula a ideia de desigualdade à ideia de diferença e preconiza que isto é o resultado da “natureza” das coisas. Para demonstrar o que afirma, a autora cita o texto original da “Oração aos Moços: Verbis”: *“Em tão breve trajeto cada um há de acabar a sua tarefa. Com que elementos? Com os que herdou, e os que cria. Aqueles são a parte da natureza. Estes, a do trabalho”*. *“A parte da natureza varia ao infinito. Não há, no universo, duas coisas iguais. Muitas se parecem umas às outras. Mas todas entre si diversificam. Os ramos de uma só árvore, as folhas da mesma planta, os traços da polpa de um dedo humano, as gotas do mesmo fluido, os argueiros do mesmo pó, as raias do espectro de um só raio solar ou estelar. Tudo assim, desde os astros, no céu, até os micróbios no sangue, desde as nebulosas no espaço, até aos aljôfares do rocío na relva dos prados.”* *“A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. Os apetites humanos conceberam inverter a norma universal da criação, pretendendo, não dar a cada um, na razão do que vale, mas atribuir o mesmo a todos, como se todos se equivalessem”*. (BARBOSA, 1999, p.22) .

Comentando o trecho, a autora conclui que Ruy Barbosa é atualíssimo, não por suas ideias explicitadas no discurso, mas pela forma como acomoda as duas éticas paradoxais que, apesar de contraditórias, informam, ainda hoje, o campo jurídico brasileiro (MENDES, R. L. 2005). A autora, afirma ainda que, entre nós, as duas éticas, por paradoxais que sejam, convivem e se alternam, informando nossas teorias e nossas práticas. Resulta desta convivência uma ética tão peculiar que muitas vezes se torna incompreensível.

No campo jurídico brasileiro, a convivência entre as duas éticas se traduz da seguinte maneira: o discurso explícito é liberal - a constituição consagra o princípio da isonomia e há aparente consenso social a respeito desta regra. Ninguém hoje, em sã consciência, ousaria defender o contrário! No entanto, a teoria que embasa a prática jurídica obedece à ética das sociedades hierarquizadas de tal maneira que não estranhamos o fato de nosso conceito de igualdade pressupor a desigualdade jurídica, isto é, tratamento jurídico diverso em situações semelhantes para sujeitos provenientes dos diferentes segmentos sociais (MENDES, R. L. 2005).

No Brasil, o atual modelo constitucional de Estado democrático de direito estabelece que o Poder Judiciário deva desempenhar um papel de garantidor dos direitos fundamentais e, dentre eles, a cidadania.<sup>10</sup>

Conforme já mencionado, a obra de T.H. Marshall identifica que a cidadania comporta três elementos ou dimensões: civil, política e social. A dimensão civil da cidadania diz respeito ao conjunto de direitos civis, necessários ao exercício das liberdades individuais. As instituições sociais ligadas a eles são a lei e o sistema judicial (MARSHALL, 1967, p. 63).

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece como garantia individual ou coletiva o acesso à resolução de conflitos por intermédio do Poder Judiciário através da utilização do devido processo legal<sup>11</sup>, identificado como a garantia das garantias fundamentais. Como premissa fundamental, os princípios constitucionais da igualdade jurídica, do devido processo legal e do acesso à justiça podem ser identificados como fundamentos do instituto jurídico da cidadania e requisitos preliminares do Estado democrático de direito.

No entanto, Regina Lúcia afirma que:

*“a fusão das duas éticas faz com que o poder judiciário que, em tese, teria o objetivo de promover a justiça por meio de um processo judicial; fundado em princípios e categorias universalizantes, organize-se, na prática, hierárquica e inquisitorialmente como um sistema em que a produção e a circulação do saber estão fundadas em princípios particularizantes: o acesso ao saber jurídico, ao seu “bom” uso, é sigiloso e depende de relações sociais. A valorização do saber particularizado e a conseqüente dificuldade de acesso ao saber são valorizadas pelos profissionais do direito, que passam a encarar com “naturalidade” a dificuldade do acesso à justiça, que deveria estar a disposição de todos os interessados, segundo a ordem positiva*

---

<sup>10</sup> **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL** – Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito** e tem como **fundamentos**: (...) II – **a cidadania**; Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o **Judiciário**.

<sup>11</sup> **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL** – TÍTULO II – Dos Direitos e **Garantias Fundamentais** - CAPÍTULO I – DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS – **Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País **a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade**, nos termos seguintes: **XXXV** – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; **LIV** – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido **processo** legal.

*constitucional, e obedecer, assim, à uma lógica universalizante. Este fenômeno de exclusão é verificado em vários âmbitos da vida de nosso país: o âmbito econômico, o social, o político e o jurídico” (MENDES, R. L. 2005).*

O historiador José Murilo de Carvalho, por sua vez, afirma que o processo de constituição de cidadania brasileira seguiu lógica inversa à do caso inglês. Na Inglaterra, as liberdades civis vieram primeiro, garantidas por um judiciário cada vez mais independente do Executivo. No Brasil, ainda segundo o autor, tentou-se primeiro a atribuição estatal dos direitos políticos por meio da Constituição outorgada de 1824, que, de forma incompleta, disciplinou o direito de voto a quase todos os homens, brancos e proprietários, embora o que estivesse em jogo não era o exercício de um direito de cidadão, mas o domínio político local. Entretanto, o autor assinala que no Brasil primeiro vieram os direitos sociais, implantados em períodos de supressão de direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular (Getúlio Vargas durante o Estado Novo), orientado por um positivismo jurídico ortodoxo. Após esta fase e de maneira diferente do que ocorreu em outros países, vieram os direitos políticos, enquanto a maior expansão do direito de voto deu-se em outro período ditatorial, quando os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, vieram os direitos civis (*retardatários*), mas que dos direitos que compõem a cidadania no Brasil são ainda os que apresentam as maiores deficiências em termos de seu conhecimento, extensão e garantias. Na visão do historiador, a educação precária explica o comportamento das pessoas, que não se utilizam dos instrumentos de exercício da cidadania por não acreditarem na polícia ou justiça ou por temê-los (CARVALHO, 2001). No entanto, a representação dos serventuários de justiça no campo observado, não corrobora o pensamento de José Murilo de Carvalho, pois foi possível identificar a existência de categoria nativa identificada na “explosão da demanda”, ideia que apareceu diversas vezes durante a pesquisa. Esta visão pode ser representada pelas seguintes passagens das falas dos serventuários de justiça que atuam nos cartórios da capital do Rio de Janeiro:

*Serventuário A - (02/05/2012)- É o que eu te digo, com o Código de Defesa do Consumidor é que **a demanda explodiu**. É um marco da justiça brasileira, o Código de Defesa do Consumidor. Há um primeiro divisor de águas, que é Constituição de 1988, que já mudou “muuuuuita” coisa de acesso de justiça, mas o Código do Consumidor*

*e os códigos que o seguiram, em um subsistema novo, é que a demanda explodiu, e aí vieram os juizados especiais. Explodiu mais ainda, agora todo mundo sabe demandar, enfim.*

*Serventário B (31/07/2012) - Tem um ascensorista do Fórum; um dos mais jovens ascensoristas do Fórum que é a típica expressão deste negócio. Ele é inteligente, esperto, é terceirizado do tribunal. Ele deve ter amigos em tudo que é canto. Fala com todo mundo. Torcedor do Flamengo, simpático, ele tem mais de 50 ações e ele ganha quase todas.*

Seja como for, o tipo de estrutura interna estatal, o modelo de organização interna dos seus poderes, mais precisamente do Poder Judiciário, assim como a metodologia processual de resolução de conflitos devem garantir a todos o acesso universal à justiça e ao direito. Os tribunais têm a função de tornar efetivos os direitos civis, patamar da cidadania, independentemente da ordem historicamente cronológica em que estes tenham sido formalmente garantidos. O dever de resolução ou administração dos conflitos a ser executado pelo Poder Judiciário é uma garantia constitucional que tem formalmente o objetivo de assegurar a observância dos direitos civis e dos princípios fundamentais em sociedades que adotam a economia de mercado como modo de produção, uma vez que esta gera necessariamente, por definição, desigualdade social.

Assim, o acesso universal e seguro ao direito e à prestação jurisdicional eficiente pelo Estado é uma garantia de cidadania formalmente consagrada em nosso ordenamento constitucional como resultante de uma conquista histórica dos Estados democráticos de direito. (MARSHALL, 1967).

A ideia de Estado de Direito é, portanto, objeto de múltiplas concepções e observações, mas a que aqui interessa ressaltar é aquela em que os poderes públicos são regulados por normas gerais (leis fundamentais ou constitucionais). Os poderes públicos devem ser exercidos no âmbito das leis que os regulam, entre elas a que consagra o direito do cidadão de recorrer a um juiz independente para refutar afronta de direitos protegidos. Assim entendido, o Estado de Direito reflete a doutrina da superioridade do governo das leis sobre o governo dos homens (BOBBIO, 1994).

Luigi Ferrajoli, por sua vez, aponta a importância do Poder Judiciário no modelo de Estado de direito, dizendo que o mesmo está umbilicalmente ligado ao princípio da legalidade que o identifica como sinônimo de garantismo. Assim, além da preordenação dos conflitos por meio das leis (Estado legal), exige-se que todos os poderes públicos se submetam às normas legais que preordenam a atividade, cuja fiel observância, é

legitimamente fiscalizada por um poder independente e constituído por juízes (FERRAJOLI, 2002).

Em um Estado democrático de direito, as instituições sociais e seus instrumentos de atuação, tais como o Estado e o processo judicial, devem ser utilizadas em prol do cidadão, isto é, o Estado deve ao cidadão, que aciona os seus serviços, a solução dos conflitos por intermédio do processo, que, por sua vez, deve também ser utilizado de forma participativa e democrática. O processo é um dos deveres do Estado correspondentes ao direito de ação (FERREIRA, 2004, pp. 71-100).

Entretanto, no Brasil, antes de representar um direito do cidadão, o processo é naturalizado e identificado pelo campo jurídico como um instrumento para o legítimo exercício do poder do Estado (CINTRA, GRINOVER, & DINAMARCO, 1997), que dispõe de uma missão e de um dever a ser exercido sobre o cidadão. O processo é um procedimento estatal, presidido e dominado pelo Estado, que se vale de uma burocracia para administrar a prática dos atos voltados à pacificação dos conflitos vistos como fatores de infelicidade pessoal e desagregação social (DINAMARCO, 2005).

Na administração de conflitos por meio do processo, existe, entre o início da submissão do conflito à instituição formalmente legitimada para sua solução (o Poder Judiciário), ou seja, entre o exercício do direito de ação judicial civil e a devida prestação jurisdicional, a constituição do processo, que é categorizado pelo campo jurídico como “*procedimento*” (CINTRA, GRINOVER, & DINAMARCO, 1997, p. 280) composto por agentes sociais e rituais que imprimem marchas específicas de cada local (cartório ou serventia) apto ao manuseio dos autos que materializam os atos e documentos das partes no processo, e também o exercício do poder dos serventuários de justiça.

Por força da legislação em vigor, no Brasil a instauração de um processo pode se iniciar por interesse de uma pessoa que se considere lesionada em seu direito; pode, excepcionalmente, iniciar-se de ofício, pelo juiz, ou ainda pode iniciar-se por algum órgão estatal independente do Poder Judiciário, como o Ministério Público. Na primeira hipótese, denomina-se processo ou princípio dispositivo; nos demais, o processo tem caráter inquisitivo.

Segundo a doutrina e a lei, os atos relativos ao processo civil têm como padrão normativo o princípio dispositivo,<sup>12</sup> em que cabe ao indivíduo interessado a iniciativa de recorrer ao Poder Judiciário para obter a prestação jurisdicional do Estado, que tem o dever<sup>13</sup> de satisfazê-lo por meio de um processo presidido por um juiz.

Uma vez iniciado o processo civil por vontade do interessado, caberá ao Estado movimentá-lo, isto é, praticar os atos administrativos aptos a imprimir velocidade ao processo. A prática de tais atos pelo Estado identifica que o impulso do processo depende do ato oficial (impulso oficial). Assim, a marcha do processo no Brasil é instrumento do Estado. Cabe ao indivíduo, portanto, iniciar o processo civil e compete ao Estado, por sua vez, além de desenvolvê-lo, prestar o serviço de administrar e resolver o conflito apresentado pelo cidadão.

Além da referida garantia de prestação de serviço jurisdicional, o cidadão dispõe de outra garantia formal-constitucional, relativa à efetiva observância das dimensões de cidadania próprias de um Estado democrático de direito. Esta garantia fica atrelada à eficiência do próprio serviço estatal e identificada como garantia individual de celeridade e duração razoável do processo devido pelo Estado, estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil – art. 5º, LXXVIII.<sup>14</sup> Ambos os deveres decorrem do exercício de um direito fundamental relativo aos direitos civis: o direito de acesso à justiça<sup>15</sup>.

Assim, para que o processo se desenvolva e esteja apto a proteger os direitos dos cidadãos, é necessário haver um *locus* onde seja possível a prática dos atos processuais destinados à resolução do conflito, conforme determinação constitucional. Este local social específico está organizado em um espaço que é chamado de cartório judicial, também conhecido como serventia judicial. O tempo de permanência do processo no

---

<sup>12</sup> Código de Processo Civil de 2015 - Art. 2º O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei.

<sup>13</sup> **Constituição da República Federativa Do Brasil** – TÍTULO II – CAPÍTULO I – **Art. 5º – LIV** – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o **devido processo legal**; **Código de Processo Civil** – **Art. 126**. **O juiz não se exime de sentenciar** ou despachar alegando lacuna ou obscuridade da lei. No julgamento da lide, caber-lhe-á aplicar as normas legais; não as havendo, recorrerá à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de direito.

<sup>14</sup> Constituição da República Federativa Do Brasil – **Art. 5º – LXXVIII** a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a **razoável duração do processo** e **os meios** que garantam a **celeridade** de sua tramitação.

<sup>15</sup> **Constituição da República Federativa Do Brasil** – TÍTULO II – CAPÍTULO I – **Art. 5º, XXXV** – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

cartório é muito grande em relação ao período total de trâmite da ação, constatou uma pesquisa do Ministério da Justiça. “Descontados os períodos em que os autos são levados ao juiz para alguma decisão ou retirados por advogados para vista e manifestação, eles ficam nos cartórios por um período equivalente a 80% a e 95% do tempo total de processamento. Esse “tempo em cartório” não pode ser entendido sempre como “perda de tempo” ou confundido com “tempo morto” do processo em cartório, pois nele estão incluídos tempos absolutamente necessários”. A amostra sobre a qual foram calculados esses tempos era composta de feitos de rito ordinário e sumário de quatro cartórios do estado de São Paulo (Ministério da Justiça, 2007).

Já em observação participante nos cartórios das varas de Fazenda Pública da Comarca da Capital do Rio de Janeiro, pude perceber que o encerramento dos processos se dá normalmente depois de dez a quinze anos. Como parâmetro de processos analisados, conforme metodologia citada, é possível utilizar a referência do processo 00\_\_\_\_2-10.\_\_\_\_.8.19.0001, que discute a concessão de benefício previdenciário a servidor público, apresentando o fato de o autor ser idoso como justificativa para solicitar prioridade de tramitação<sup>16</sup>. Este processo envolveu “apenas” a discussão sobre a existência ou não do direito: o demandante deveria demonstrar que era servidor de determinada categoria e que faria jus à submissão a determinada lei que lhe confere algum benefício legal, sem que houvesse, em princípio, análise de discursos acerca da verdade de fatos. Era questão “puramente de direito”, afirmou a serventuária responsável pelo cartório.

Neste caso, a exemplo de tantos outros, a sentença foi de procedência do pedido do servidor público, e ocorreu em 21/11/2003, ou seja, 18 meses ou 553 dias após seu início, em 17/05/2002<sup>17</sup>. Ocorre que desde 03/10/2002, 139 dias após seu início, o processo já estava “pronto” para ser julgado, conforme me esclareceu o Responsável pelo Expediente (R.E.) do cartório. No entanto, a juntada de uma petição do autor, informando que “nada mais havia a produzir em termos de prova”, demorou seis meses para acontecer e só ocorreu em razão de nova e repetitiva petição, juntada apenas em 07/04/2003, 325 dias

---

<sup>16</sup> Código de Processo Civil de 1973: Art. 1.211-A. Os procedimentos judiciais em que figure como parte ou interessado pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, ou portadora de doença grave, terão prioridade de tramitação em todas as instâncias; Art. 1.211-B – A pessoa interessada na obtenção do benefício, juntando prova de sua condição, deverá requerê-lo à **autoridade judiciária** competente para decidir o feito, que **determinará ao cartório do juízo as providências** a serem cumpridas. § 1º Deferida a prioridade, os autos receberão identificação própria que evidencie o regime de **tramitação prioritária**.

<sup>17</sup> Isto significa: um ano, seis meses e quatro dias depois do início do processo.

depois do início da demanda<sup>18</sup>do advogado do requerente, segundo me relatou a Responsável pelo Expediente:

*Serventuário(a) – Um “escarcéu do advogado no balcão; esse eu posso dizer ‘ganhou a juntada no grito’”.*

*Eu - Mas por quê?*

*Serventuário(a) – Porque na ocasião houve requisição dos funcionários para participar de um mutirão na 12ª Vara de Fazenda, cuja situação era muito pior. Veja aqui, nós preparamos o processo em seis meses, e aí, já viu, o pessoal, que é pouco, é deslocado para fazer mutirão em outra vara. Quando voltam, está tudo parado aqui.*

Este episódio demonstra que a petição distribuída pelo advogado da parte, que, em princípio, pretendia acelerar o andamento do processo, acabou por provocar mais atraso a sua marcha, em função da sistemática daquele cartório. Demonstra, também, que a primeira decisão, que demorou 18 meses para sair, poderia ter sido definida oito meses antes, uma vez que há dez meses do seu início o processo já estava pronto para julgamento.

Neste processo, mesmo existindo a procedência do pedido em favor do servidor público, houve recurso necessário da decisão que ocorreu em 18/12/2003 – 580 dias após o início do processo<sup>19</sup>. Nestes casos, como determina a legislação, é necessária a determinação de remessa do processo ao Tribunal de Justiça para o reexame obrigatório da sentença pelo tribunal, tendo em vista o prejuízo que a sentença pode acarretar ao erário público<sup>20</sup>. A determinação da remessa neste caso ocorreu em 18/03/2004, ou seja, 118 dias após a sentença<sup>21</sup>.

Soma-se ainda que, neste caso, o processo deve ser submetido à fiscalização do Ministério Público<sup>22</sup>. A efetiva remessa do processo para o Ministério Público, só se deu

---

<sup>18</sup> Isto significa: dez meses, e três semanas depois do início do processo.

<sup>19</sup> Isto significa: um ano, sete meses e 1 dia depois do início do processo.

<sup>20</sup> Código de Processo Civil de 2015 - Art. 496. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença: I - proferida contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público;

<sup>21</sup> Isto significa: 671 dias após o início do processo.

<sup>22</sup> Constituição de República de 1988 – art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: IX – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas; c/c. Código de Processo Civil – art. Art. 82. Compete ao Ministério Público intervir: III – nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.

em 30/08/2004, 165 dias após a interposição do recurso ou remessa ao Tribunal de Justiça feita pelo juiz e 836 dias após o início do processo<sup>23</sup>. A petição com as alegações do Ministério Público, embora assinada e com data de 20/03/2004, só foi juntada ao processo em 05/10/2004, 199 dias após a sua assinatura e entrega ao cartório e 872 dias após o início do processo. É importante chamar a atenção para o fato de que a petição foi assinada após dois dias da determinação de remessa do processo ao Tribunal de Justiça. Esta aparente rapidez de assinatura pode ser demonstrativa da explicação de uma das serventuárias do cartório, que relatou o fato, afirmando que é comum o representante do Ministério Público assinar várias petições, com datas retroativas, para fazer parecer que aquele órgão estava “em dia”. Disse ainda que aquela prática não chegava a enganar aquele cartório, pois existia o controle de entrada e saída de processos em ambas as repartições.

O Tribunal de Justiça manteve a decisão de procedência do pedido do autor, mas a Fazenda Pública não pagou o valor devido, o que ensejou nova demanda nos mesmos autos para cumprimento da decisão e, neste caso, exige-se novo pedido de citação, que ocorreu em 17/05/2005, ou seja, 1096 dias após o início do processo<sup>24</sup>. A efetiva comunicação à Fazenda Pública só ocorreu em 04/08/2005, 79 dias após a distribuição da petição e 1175 dias depois do início do processo<sup>25</sup>. Entretanto, a Fazenda Pública continuou sem efetuar o pagamento do valor devido, o que gerou nova decisão judicial de fixação de mais 10 dias para que a Fazenda Pública cumprisse a sentença, sob pena de multa. Como consequência, houve necessidade de nova intimação da Fazenda Pública que só veio a ocorrer em 24/04/2006, isto é, 1.438 dias depois do início do processo<sup>26</sup>. No entanto, a certidão do oficial de justiça foi juntada ao processo em 09/05/2006, ou seja, quinze dias após a referida intimação, mais precisamente 900 dias após a primeira decisão e 1.453 dias depois do início do processo. Neste ponto do processo, a Fazenda Pública pediu os dados pessoais e bancários do autor em 19/07/2006. O autor prestou as informações solicitadas, mas, a planilha de cálculo da atualização do valor devido só foi juntada pelo cartório em 12/07/2007, ou seja, 358 dias após a apresentação da petição em

---

<sup>23</sup> Isto significa: dois anos, três meses, uma semana e seis dias depois do início do processo.

<sup>24</sup> Isto significa: três anos depois do início do processo.

<sup>25</sup> Isto significa: três anos, dois meses, duas semanas e quatro dias após o início do processo.

<sup>26</sup> Isto significa: três anos, onze meses e uma semana depois do início do processo.

juízo, 1.882 dias após o início do processo<sup>27</sup>. Este fato gerou uma nova decisão que só ocorreu em 21/11/2007, ou seja, 132 dias após o ato anterior do cartório e 2014 dias depois do início do processo<sup>28</sup>.

Diante da manifestação do autor, em 04/04/2008, fez-se nova citação da Fazenda Pública, com o valor atualizado, em 11/06/2008. A efetiva juntada da certidão do oficial de justiça pelo cartório ocorreu em 02/03/2009, 332 dias após manifestação da parte e 2.481 dias depois do processo ser iniciado<sup>29</sup>. O processo foi encaminhado à Procuradoria Geral do Estado em 15/07/2009, tendo permanecido no cartório por 122 dias. Diante deste intervalo, a parte autora, por meio de nova petição escrita, avisou ao cartório que o processo estava na Procuradoria Geral do Estado há mais de quatro meses sem devolução. A ordem de pagamento contra a Fazenda Pública foi expedida pelo juiz em 19/08/2010, 3.016 dias após o início do processo<sup>30</sup>, com publicação da decisão, para produzir seus efeitos jurídicos, em 31/08/2010. Todavia, a digitação da ordem de pagamento, o documento que autoriza o levantamento da quantia depositada pelo seu proprietário, indispensável para a efetividade do processo, só foi realizado pelo cartório em 29/06/2011, ou seja, 314 dias depois do ato do juiz, quando já haviam decorrido 3.330 dias desde o início do processo<sup>31</sup>.

Este processo, no momento em que esta tese é escrita, ainda não terminou, e é representativo de tantos outros processos que tramitam em vara de Fazenda Pública no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

O sistema processual civil brasileiro é basicamente formado por três fases: a fase postulatória, na qual se concentram as alegações e os pedidos; a fase instrutória, na qual, em regra, se concentram os atos probatórios e a fase decisória, que é o momento da prolação da sentença. Com poucas exceções, as duas primeiras fases do processo têm o objetivo de preparar a terceira. Em outras palavras, as fases postulatórias e instrutórias do processo existem para que o juiz possa conhecer o litígio e formar sua convicção a respeito do que está sendo postulado com base na prova e, a partir desta avaliação, formular sua decisão. Tanto a fase postulatória quanto a fase instrutória se explicitam e

---

<sup>27</sup> Isto significa: cinco anos, um mês, três semanas e quatro dias depois do início do processo.

<sup>28</sup> Isto significa: cinco anos, seis meses e quatro dias depois do início do processo.

<sup>29</sup> Isto significa: seis anos, nove meses, uma semana e seis dias depois do início do processo.

<sup>30</sup> Isto significa: oito anos, três meses e dois dias depois do início do processo.

<sup>31</sup> Isto significa: nove anos, um mês, uma semana e cinco dias depois do início do processo.

se concretizam por meio de petições e documentos que são manipulados pelos serventuários de justiça dos cartórios judiciais que, dependendo das relações internas aí existentes, podem ou não alterar a marcha do processo.

Portanto, para viabilizar a resolução do litígio, existem normas codificadas e não codificadas destinadas aos serventuários da justiça, que ocupam local privilegiado de movimento processual - os cartórios judiciais - e que detêm a função precípua de dar ao processo o fluxo e a marcha exigidos pela Constituição da República do Brasil. Tais normas e o comportamento dos serventuários da justiça é que se identificam como o objeto deste trabalho: a prática burocrática fluminense, a duração do processo e até que ponto as práticas dos serventuários de justiça integrantes dos cartórios judiciais da Comarca da Capital do Rio de Janeiro podem ser relevantes para a celeridade do processo.

Este livro, portanto, é resultante de uma pesquisa empírica, pela qual pude perceber que a maneira potencial de se aproximar dos agentes nativos e identificar os atuais problemas é aprendendo com os profissionais que, a meu ver, mais conhecem o funcionamento do Judiciário: os próprios serventuários de justiça.

Esta foi a motivação para a realização da pesquisa financiada pela Capes-CNJ, que teve dois objetivos principais: conhecer o campo cartorário, com as práticas naturalizadas dos serventuários do Poder Judiciário da Capital do Estado do Rio de Janeiro, bem como conhecer em que medida as referidas práticas são determinantes no tempo de concretização dos direitos dos cidadãos, ou seja, em que medida a burocracia nos cartórios contribui para a morosidade jurisdicional.

O livro está estruturado em sete capítulos, além desta introdução e da apresentação da metodologia empregada. No capítulo 1, descrevo as dimensões de um cartório judicial, seus serventuários de justiça e suas práticas e inferências sobre a hierarquia de saberes e de poderes. No capítulo 2, estão a descrição dos rituais e práticas dos serventuários de justiça dentro do campo cartorário. No capítulo 3, pretendi realizar inferências acerca do cotejo entre a utilização dos rituais e práticas locais e o padrão normativo das práticas, prazos e tempo do processo. No capítulo 4, passo à descrição da dinâmica de funcionamento do fluxo das petições e do processo na Comarca da Capital do Rio de Janeiro, bem como alguns aspectos acerca da informatização. No capítulo 5, apresento análise relativizada sobre as premissas de algumas das principais teorias sobre a

burocracia e os limites de incidência na realidade e sociedade brasileira. No capítulo 6, pretendo demonstrar como a jurisdição é exercida de maneira peculiar nos cartórios judiciais pesquisados, assim como a forma e a força com que o direito se opera e se concretiza no campo. Finalmente, no capítulo 7, apresento algumas conclusões sobre a pesquisa e o campo estudado.

## **CAPÍTULO 01 - O CARTÓRIO JUDICIAL E SEU LOCAL NA CAPITAL DO RIO DE JANEIRO.**

### **1.1. As Dimensões de um Cartório Judicial da Capital do Rio de Janeiro – O “livre arbítrio” como padrão.**

Este capítulo visa apresentar os elementos que caracterizam os cartórios judiciais da Comarca da Capital do Rio de Janeiro. A observação participante que teve como base empírica onze cartórios, permitiu-me verificar que os métodos de organização do espaço, dos equipamentos, dos instrumentos disponíveis, assim como a das pessoas, não obedecem a qualquer padrão. O que se verifica é que o padrão é não ter padrão.

Pude observar que em cada cartório há prioridades, métodos e disponibilidades definidos particularmente por cada responsável pelo expediente. Pode influenciar nessas definições a ingerência do juiz na administração das práticas cartorárias, especialmente no que concerne à marcha dos processos para o julgamento. A fala de um responsável pelo expediente de uma das varas cíveis a respeito do que ele definiu como ao seu “modo de vida”, que transcrevo em seguida, sintetiza esta peculiaridade.

*Serventuário(a) – Cada cartório possui um procedimento ou dinâmica de autuação do processo; cada um tem um "jeitão" mesmo. Um "way of life". É assim mesmo.*

O princípio da igualdade jurídica com sede constitucional recebe neste campo de observação um especial modo de representação. O princípio da igualdade jurídica à brasileira é representado conforme a percepção particularizada e peculiar do direito brasileiro ao privilégio do exercício de direitos desiguais, em razão da naturalização das desigualdades existentes entre as pessoas (MENDES, 2005).

Ainda que com contornos próprios e locais, é perceptível a aproximação desta realidade com algumas descrições de Robert Michels sobre as organizações sociais de grandes dimensões. Este autor descreve um processo de “*oligarquização*” que pode ser resumido

como o processo lento através do qual os dirigentes de uma organização passam a constituir uma casta (sic) estável, que deixa de representar os interesses da maioria e imprime à organização estratégias voltadas para a conservação do poder interno e a sobrevivência e fortalecimento organizacionais (MICHELS, 1927).

## **1.2. O Espaço do Cartório – O espaço não é neutro.**

A pesquisa observou que os serventuários de justiça, em relação às suas práticas, associam-se conforme seus relacionamentos interpessoais e sua organização do trabalho. Quanto à organização do espaço cartorário, este é influenciado tanto por fatores objetivos de organização espacial quanto pelas representações dos serventuários de justiça relativa às suas práticas. A organização espacial dos cartórios judiciais na capital do Rio de Janeiro obedece aos mais variados critérios de aproveitamento definidos pelo próprio Tribunal de Justiça, que não têm relevância para os fins deste estudo. s.

A forma de utilização do espaço, a simbologia inerente à escolha desse uso e a sensibilidade com que os serventuários de justiça percebem tais espaços permitem identificar a ideologia preponderante que orienta as rotinas dos serventuários, assim como o jogo de correspondências ente determinados símbolos.

A organização do local e alguns objetos são simbólicos para delimitar uma comunidade específica. No uso do espaço cartorário, pode perceber que a forma também é conteúdo, ou seja, forma e significado estão interligados no registro de determinados atos. Os símbolos mostram a presença de um princípio de organização. Todavia, não demonstram a ordem ali existente. As pessoas que exercem seu trabalho naquele espaço cartorário, ainda que não conheçam o significado de determinados símbolos, reconhecem-se neles e apresentam as mais diversas representações acerca da sua função e utilidade.

É possível perceber ainda uma conexão entre os valores ali presentes e as relações que tais valores e indivíduos mantêm com os centros ativos da ordem local, sem qualquer relação geométrica ou geográfica. São locais onde se realizam atividades importantes, onde há fusão de ideias dominantes com instituições dominantes para dar lugar a uma arena, onde acontecem eventos que influenciam a vida dos membros de determinadas

sociedades e viabilizam o aparecimento de lideranças carismáticas com aparente conteúdo simbólico e sagrado de poder soberano (GEERTZ, 1997, pp. 182-186).

Na capital do Rio de Janeiro, pude observar que cada cartório judicial possui uma arquitetura, um aproveitamento do espaço, um conjunto de equipamentos, um mobiliário. A dinâmica da atividade e o corpo de serventuários de justiça permitem dizer que cada cartório judicial pode ser identificado como uma ilha dentro de um arquipélago cujas demais ilhas são interligadas por racionalidades próprias, inerentes ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

A produção dentro deste campo estatal envolve diferentes “especialistas”, com saberes, interesses e capacidades que retratam um processo de trabalho tradicional e inerente ao campo.

Assim, é possível perceber a existência concomitante de uma burocracia que possui um sentido próprio, uma significação muito aproximada da expressão “estadania”, criada por José Murilo de Carvalho (CARVALHO, 2001, p. 221). O historiador se refere ao fato de que os direitos de cidadania no Brasil foram mais outorgados pelo Estado do que conquistados pelos cidadãos. Assim, os métodos e discursos normativos do Estado “todo-poderoso” convivem com o exercício particularizado de concepções e práticas personalizadas. Ao mesmo tempo, os serventuários de justiça passam a desempenhar tarefas cada vez mais numerosas e complexas em função dos objetivos organizacionais, reforçando a divisão do trabalho, a especialização das funções em conformidade com uma burocracia hierarquizada.

Os cartórios judiciais que serviram como base empírica deste trabalho podem ser descritos como espaços cujas “fronteiras” são abertamente definidas pelos serventuários de justiça. O uso do espaço público reflete a ausência de neutralidade. O espaço cartorário não é neutro, pois reflete hierarquias e racionalidades próprias do Tribunal de Justiça. Em todos os espaços observados, nota-se a presença de divisões que separam o espaço do cartório do mundo externo e também divisões internas que marcam as hierarquias existentes no campo.

Na realização da pesquisa evidenciou-se que nos cartórios observados existem várias dimensões que produzem racionalidades próprias. As dimensões que mais se manifestaram foram as dimensões cognitiva experta e a política. A dimensão cognitiva experta identifica categorias classificatórias e taxionomias, resultantes de um saber

prático, além da vinculação desse saber aos códigos legais existentes. A dimensão cognitiva política resulta de uma articulação pessoal meticulosa existente entre as diversas perspectivas dos serventuários de justiça entre eles mesmos e, entre cada um e os juízes, bem como entre esses e os desembargadores (PANTALEÓN, 2004).

Passo a reproduzir um episódio recentemente ocorrido no interior de um dos cartórios dos processos de Órfãos e Sucessões, com o fim de explicar e ilustrar as referências acima expostas. Um novo serventuário de justiça estava sendo treinado para fazer o atendimento do público no balcão. Para cada advogado(a) ou estagiário(a) que chegava, a instrutora, a serventúria de justiça mais antiga, iniciava o atendimento e pegava a boleta impressa pelos advogado(a) ou estagiário(s). Ato contínuo, e em tom professoral, mostrava a boleta impressa ao novo serventuário de justiça, riscava os aspectos a serem percebidos, explicando qual era a situação e como ele deveria proceder. Ao se deparar com a boleta de um dos advogados, o(a) serventuário(a) de justiça comentou o seguinte:

*Serventuário(a)-Instrutor – Este processo estava na “Rua” e voltou da “Rua” e está na “Rua 02”.*

*Serventuário(a) – O que isso significa?*

*Serventuário(a) – Instrutor: Significa que estava em outro lugar e, se estava em outro lugar a gente não tem nada a ver e nem nada a fazer enquanto ele estiver lá. Mas agora ele voltou, agora é nosso de novo (...) e está na “Rua 02” (...), está na prateleira “Rua 02” aguardando qualquer coisa (...).*

*Serventuário(a) – O que eu digo ao advogado (...)?*

*Serventuário(a)-Instrutor: (virando-se para o advogado) Olha só, tem que aguardar até ir a conclusão; por enquanto, nada a prover (...).*

O advogado pegou a boleta, amassou, jogou-a na lata do lixo e foi embora. Peguei a boleta (*foto abaixo*) na pequena lata de lixo existente no cartório. Este episódio demonstra a representação distintiva feita pelo serventuário “instrutor” entre o espaço privado, neste caso representado pelo uso particularizado do próprio cartório, e o espaço público, a “Rua 02”. Ao usar a expressão “agora é nosso” parece se referir a uma apropriação do cartório como espaço particularizado. Ao usar a expressão “rua” parece se referir aquilo que é público, ou seja, aquilo que não é caso.

Percebi mais uma forma de distinção entre a “casa” e a “rua” ainda na linha das reflexões de Roberto DaMatta acerca das características da sociedade brasileira de se relacionar de forma dual e paradoxal nas relações privadas – a casa – e com outra lógica, bem distinta, orientada para as relações públicas – a rua (DaMatta, 1984).

Primeira Instância  
Comarca da Capital  
Processo Nº ~~2009.001.00000000000~~ 8.19.0001  
( 2009.001.000000000005 )

Comarca da Capital  
Vara de Orfãos e Sucessões - Cartório da ~~Vara de Orfãos~~ Vara de Orfãos  
Distribuído em : 28/05/2009  
Endereço : Avenida Erasmo Braga 115 ~~Centro~~  
Bairro : Centro  
Cidade : Rio de Janeiro  
Ofício de Registro : ~~Ofício de Registro de Distribuição~~ de Registro de Distribuição  
Ação : Inventário e Partilha  
Assunto : Inventário e Partilha (Sucessões)  
Classe : Inventário  
Requerente : ~~ANTONIO CARLOS DE SOUZA~~ e outro(s)..  
Inventariado : ~~ANTONIO CARLOS DE SOUZA~~  
Advogado(s) : ~~ANTONIO CARLOS DE SOUZA~~ DA ROCHA  
~~ANTONIO CARLOS DE SOUZA~~ CARVALHO DE FAR  
IA

Tipo do Movimento : Recebidos os autos  
Data do recebimento : 16/09/2014

Tipo do Movimento : Renessa  
Destinatário : Ministério Público  
Data da renessa : 08/09/2014  
Prazo : 15 dia(s)  
Processo(s) Apensado(s) : ~~2009.001.00000000000~~ 19.0001  
Processo(s) no Tribunal de Justiça: Não há.  
Localização organização interna: E-24/18  
Localização na serventia: Retorno Rua 7

Acesse a consulta via Internet  
para informações sobre a expedição de mandado.

As informações aqui contidas não produzem efeitos legais.  
Somente a publicação no DJERJ oficializa despachos e decisões  
e estabelece prazos.  
Os autos de processos findos terão como destinação final a guard  
permanente ou a eliminação, depois de cumpridos os respectivos  
prazos de guarda definidos na Tabela de Temporalidade de  
Documentos do PJERJ.

TAA-1391 19/09/2014 11:26:24  
*Rua 2!*

No que concerne aos espaços físicos e diante da ausência de padronização dos espaços dos cartórios observados, torna-se impossível a descrição padronizada da utilização de todos eles, dos diversos desenhos arquitetônicos ou das suas dimensões. Assim, optei por descrever o espaço físico de um dos cartórios judiciais que observei. Nesta descrição apresento uma numeração entre parênteses (x) a fim de permitir a identificação de cada local e suas dimensões aproximadas a partir de um desenho representativo do espaço do cartório judicial observado apresentado na **página 50**.

Uma das varas cíveis da Comarca da capital dispõe de um espaço com cerca de 150m<sup>2</sup>. A entrada no cartório se dá pelos corredores do fórum onde, em dias normais de expediente, pode-se perceber o alarido das conversas de quem transita pelos corredores. Uma porta aparentemente de madeira (1) permite o acesso ao cartório judicial, onde, ao se entrar, percebe-se a diminuição do volume sonoro que se reduz a um quase silêncio simbólico, trazendo a sensação de se estar em outro mundo, cercado de uma ordem especial que estabelece uma ruptura com a ordenação da rua; aparentemente um mundo temporário no centro do mundo habitual. (GARAPON, 1997, pp. 32-34).

Uma vez no interior da área do cartório aberta ao público, verifica-se que o espaço reservado aos advogados e estagiários é limitado a cerca de 9m<sup>2</sup> (2). Neste local há dois assentos disponíveis e disputados nos momentos em que se forma uma fila de espera para atendimento. Muitas vezes essa fila se descaracteriza pelo número de advogados, que acabam formando uma aglomeração de pessoas que aguardam o atendimento. No mesmo espaço (2) existem ainda uma parede e um balcão (3) com dois acessos ao interior do cartório judicial, área que, em princípio, seria reservada somente à circulação dos próprios serventuários, mas que na prática é aberta também às pessoas da confiança dos serventuários.

O balcão (3) divide o espaço de acesso público do cartório judicial e o seu mundo interior. Trata-se de uma “barreira” ou “*front*”, como me disse certa vez uma estagiária ao se referir ao atendimento. Ali, o público, composto geralmente de advogados, estagiários e alguns vendedores credenciados pelo tribunal, debruçam-se, tentando obter informações dos processos que lá tramitam: tanto informações inerentes àquele cartório judicial quanto informações acerca das práticas daqueles serventuários de justiça. É no balcão que as orientações do responsável pelo expediente do cartório são informadas ao público oralmente. Um quadro pendurado na parede atrás da porta (17) traz os nomes dos serventuários de justiça, suas funções e designações.

É neste balcão que se observa o quanto as relações entre os serventuários de justiça, advogados e estagiários se intensificam de maneira informal em negociações e interações que ora permitem ora bloqueiam o acesso à informação.

Durante a pesquisa de campo, pude perceber que a maioria dos que buscam informações recebe tratamento ruim. É como se essas pessoas fossem indesejáveis, que não deveriam estar ali ou que nem deveriam existir. Suas demandas são apontadas não como exercício

de direito de acesso à justiça, mas como as causas de congestionamento dos tribunais, que poderá ter como consequência a explosão do sistema (SINHORETO, 2009, p. 116).

Ao lado do balcão há uma mesa com um computador ligado à rede de computadores do cartório judicial, que permite ao serventuário ou estagiário do tribunal, durante seu plantão de balcão, ter acesso às informações que ficarão disponíveis para público em geral bem como àquelas restritas apenas aos integrantes do cartório judicial. Tais informações são importantes para a localização física dos autos do processo no cartório, quando solicitados por advogados e estagiários. Para retirar processos do cartório, é exigida a apresentação de carteira funcional da OAB tanto para estagiários quanto para advogados. Ao lado do balcão, à direita de quem entra, há acesso (4) às mesas e cadeiras onde se posicionam os serventuários de justiça, assim como os armários onde são guardados os processos. Neste recinto (15), só podem entrar pessoas cujo acesso é autorizado pelo responsável pelo expediente. Para explicar a exigência de autorização, ouvi diversas vezes a sua argumentação: *“Aqui há muitos documentos nossos que não podem ficar expostos ao público”*. Esta explicação era dada com o fim de orientar às pessoas que estivessem no balcão para não deixar entrar advogado no *“espaço do cartório”*. Esta atitude de desconfiança permanente em relação aos advogados e estagiários é comum em todos os cartórios onde fiz observação de campo, o que sugere temor dos serventuários de justiça da possibilidade de comportamento hostil ou perigoso dos advogados ou do público em geral. Este sentimento alude à sensação de temor que a impureza ofensiva trazida pelo público contra a ordem ali estabelecida. A entrada de um estranho não autorizado parece ensejar a desordem, como me descreveu a própria responsável pelo expediente, quando perguntada sobre como se dava o relacionamento dos estagiários com os advogados no balcão:

*“Serventuária – (...) Normalmente é tranquilo (...) Tem de tudo. Gente educada, mal educada, marrentinho. A confusão é mais (sic) quando o processo está sumido ou muito tempo parado. Do lado de lá do balcão eles podem falar o que quiserem, só não podem entrar pro lado de cá.*

*Eu – Por que não?*

*Serventuária – Porque precisa de autorização.*

*Eu – De quem?*

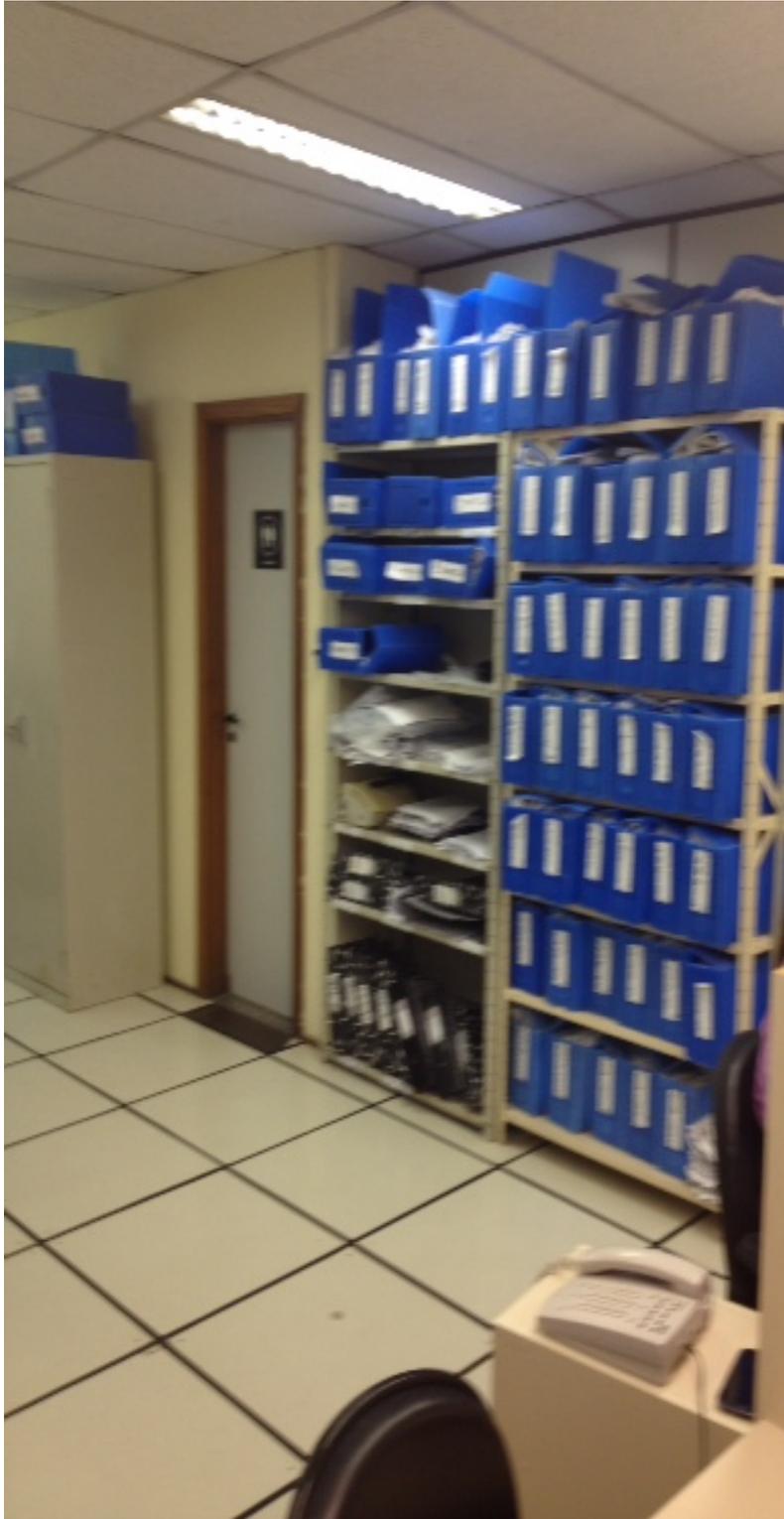
*Serventuária – Minha. Porque senão é uma confusão de gente entrando e saindo. Isso vira um caos, atrapalha tudo e não resolve nada.*

A referência à simbologia cosmológica do *“caos”* reflete a presença neste espaço de elementos mitológicos. Embora este espaço seja construído com outros elementos, explicita simbolicamente a crença da possibilidade da intromissão de elemento poluidor,

perigoso à organização e à ordem ali fixadas. O sentimento do perigo justifica e autoriza o exercício de um poder de coerção. Valores morais são protegidos e regras sociais são definidas por crenças em contágios perigosos, servindo de analogia para exprimir uma ideia genérica da ordem social ou de uma hierarquia (DOUGLAS, 1991, pp. 15–16).

A mesma referência pode ser percebida quando, após a defesa da tese de doutoramento e no exercício da minha profissão de advogado, estive no fórum da Barra da Tijuca para distribuição de uma petição referente a um processo no qual eu atuava como advogado. Como se tratava de simples distribuição de petição, dirigi-me ao fórum sem trajar terno e gravata, mas calça *jeans* e camisa social, como a época (19/12/2013) permitia o próprio Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

Após distribuir a petição no protocolo geral, percebi a presença de um armário com várias caixas de plástico azuis onde estavam depositadas, aparentemente. Várias petições. Instantaneamente peguei meu celular e **tirei uma fotografia** do armário, a fim de ilustrar a minha tese, que ainda não havia sido definitivamente depositada na Universidade.



Quando me dirigia para a saída do fórum, fui abordado por dois funcionários do fórum, que me perguntaram o seguinte:

*Serventuário(a) A – Desculpe, mas você tirou uma foto do cartório?*

*Eu – Sim, tirei.*

*Serventuário(a) A – Escuta, para quê você tirou as fotos? Assim, qual a finalidade?*

*Eu – É para ilustrar minha tese de doutorado que trata de ... (interrupção)*

*Serventuário(a) A – Olha só, você vai ter que me acompanhar ...*

*Eu - Acompanhar? Aonde? Por quê?*

*Serventuário(a) A – Porque não é permitido tirar fotos do cartório.*

*Serventuário(a) B – Ah (...) não? (Dando a entender que teria corrido sem mesmo saber por quê o fazia.)*

*Serventuário(a) A – Não. Não pode. Olha só, o responsável pela segurança está vindo aí, acho melhor você falar com ele.*

*Percebendo a chegada do tal segurança, disse:*

*Eu – Boa tarde. Eu não quero causar confusão, se vocês quiserem eu posso deletar a foto do meu celular sem problemas.*

*Segurança – O que houve? Por que vocês me chamaram?*

*Serventuário(a) A – Ele tirou uma foto do cartório sem autorização.*

*Segurança – Escuta, você vai ter que me acompanhar.*

*Eu (irritado) – Aonde? Por quê?*

*Segurança – Para falar com o juiz responsável pela administração do fórum.*

Chegando à sala do juiz me pediram para aguardar. Aguardei cerca de cinco minutos e recebi a orientação de preencher um termo de responsabilidade pelo uso da foto para poder ser “liberado”. Assustado com a situação incrível, disse:

*Eu – Gostaria de saber qual a norma que proíbe a obtenção da foto.*

*Segurança – Eu não sei, não senhor.*

*Eu – Então gostaria de falar com juiz, pois eu quero saber.*

*Segurança – O juiz só atende advogados.*

*Eu – Eu sou advogado. (Mostrei minha carteira da Ordem).*

*Segurança – Eu vou falar com ele.*

*Eu – Pergunte a ele qual é a norma.*

Ao retornar o segurança disse:

*Segurança – Ele não vai atender ao senhor, não. Disse que existe uma resolução, mas não sabe qual é. Também não entendi, não.*

Como foi demonstrado pela descrição acima, é evidente o sentimento de perigo de contágio pelo contato que os serventuários apresentam em relação às pessoas que frequentam o local de destinado ao público. Percebe-se que existe uma ordem, ninguém sabe qual é. O medo é sobre a divulgação de “segredos”, que também não se sabe qual.

Ainda sobre a descrição do local do cartório, o outro acesso, à esquerda de quem entra e do outro lado do balcão (5), permite às partes e seus advogados chegarem à sala de audiências (6). Na sala estão dispostas duas grandes mesas (7) (8), posicionadas forma a

permitir que permite que (8) as partes e seus advogados fiquem frente a frente uns dos outros. A outra mesa (7) está destinada ao juiz e seus assistentes. Em frente à mesa do juiz há duas cadeiras. Uma delas, destinada ao juiz, é dotada de espaldar alto, que evidencia a sua posição superior na hierarquia do tribunal. Embora não seja majestosa, a altura do espaldar alude à posição proeminente do juiz no processo, em relação às partes, aos advogados, serventuários de justiça, e, em última análise, ao público. Esta arrumação da sala reflete o princípio hierárquico que vigora nos tribunais, existente nas representações de todos que se relacionam com ele, especialmente os próprios funcionários.

Na sala de audiência, há cerca de 6 a 8 cadeiras para acomodar o público, geralmente composto de estagiários ou acompanhantes das partes. Quando há oitiva de testemunhas, elas se posicionam do lado de fora do cartório, nas cadeiras do corredor do fórum, esperando o momento do depoimento.

No interior deste cartório judicial, há 5 mesas (9), quatro delas dispostas em par, uma de frente para outra, formando um misto de plataforma e mesa de trabalho. Esta arrumação facilita a acomodação das pilhas de processo manuseadas pelos serventuários do cartório. Ao mesmo tempo, permite a acomodação de processos que, pelo número de folhas e apensos, não caibam nos armários. Em cada um desses pares de mesas há um computador interligado a um dos sistemas eletrônico do tribunal. Todos os computadores estão ligados a duas impressoras, mas nem todos os serventuários contam com impressoras em suas mesas. No período em que lá estive apenas três impressoras funcionavam. Uma delas encontrava-se na sala de audiências. Assim, restavam apenas duas impressoras para o cartório todo. No cartório havia cerca de 6.800 processos principais ativos, segundo me relatou a responsável pelo expediente. Disse-me ainda que, caso fossem contassem os processos em apenso, o número chegaria a 9.000.

A outra mesa existente no cartório judicial é a mesa em que trabalha a responsável pelo expediente (10). Nesta mesa existe um computador com dois monitores, mas, por falta de manutenção, apenas um deles funcionava. A responsável pelo expediente disse-me que já havia solicitado o serviço de conserto do monitor, sem sucesso.

*“Responsável pelo Expediente – (...) Mas após quase quatro meses sem o monitor e sem o serviço, o técnico chegou para consertar (...) o ar-condicionaado!!!(em tom de voz alterado). Você acredita nisso?”*

O ar-condicionado (11) funcionava de forma irregular há anos e ela nem se lembrava mais da última vez que havia solicitado a reforma. Nem um nem outro serviço foi feito.

Os armários que acomodam os processos (12) são todos feitos em aço. Os armários têm seis prateleiras para depósito dos processos, com cerca de um metro de comprimento cada uma. Dependendo da largura da parede há três ou quatro armários colocados lado a lado.

À direita de quem entra na sala de audiências e no centro do espaço cartorário existe outra sala, onde fica o gabinete do juiz (13). Tive a oportunidade de ver seu interior apenas duas vezes, pois não me foi permitida a entrada nesse local. Esta restrição me permitiu perceber que este espaço poderia ser considerado o espaço judiciário por excelência, uma espécie de “*espaço sagrado*”, “*o santo dos santos*”, como se refere Antoine Garapon: “*É a ele que todos os labirintos conduzem e é a ele que todas as barreiras impedem de atingir: tudo o resto existe em função deste local (...)*”, embora o autor aluda a outro espaço no tribunal francês (GARAPON, 1997, p. 37).

O acesso ao gabinete do juiz não depende de autorização do responsável pelo expediente, mas sim de autorização do próprio juiz ou de sua secretária para, quando for o caso, despachar com advogados nas causas consideradas urgentes, que, conforme me confidenciou a própria secretária:

*Serventuária – São só as causas que envolvam plano de saúde, internação (...), essas coisas.*

Considerando que não entrei neste gabinete do juiz, pude apenas perceber, de fora, que o local dá acesso tanto à sala de audiências quanto ao interior do cartório. Nele também há um armário de madeira (14), onde se percebe a presença de livros jurídicos e códigos de leis das mais diversas editoras. Nesta sala há ainda duas mesas: uma maior (15) e outra menor (16).

Na mesa maior, segundo os assistentes e secretários do juiz, acontecem as reuniões de serventuários para organizar os processos que ali estão. Na linguagem forense, estes processos são classificados como “*processos conclusos*”. Trata-se de uma categoria nativa que não é unívoca, cujo significado não é muito claro para os próprios serventuários de justiça. Algumas vezes a ideia de “conclusão” significa que o processo encontra-se dentro do gabinete do juiz, apto para qualquer manifestação do magistrado: um despacho, uma decisão não definitiva, conhecida como “*decisão interlocutória*” ou

uma sentença<sup>32</sup>. Em outros cartórios, a ideia de “conclusão” se refere apenas a disposição do processo na mesa dos assistentes e secretários, mas sem estar na mesa do juiz para sua decisão.

Um dos serventuários assim me relatou:

*Eu – O que vocês consideram como “processo concluso”?*

*Serventuário(a) – É quando o processo tá na mesa do juiz (sic).*

*Eu – No gabinete dele?*

*Serventuário(a) – Não. Quer dizer (...). O processo pode estar no gabinete dele e não estar concluso (...) pode estar “indo à conclusão” (...) e aí acho que o processo fica no armário (...), não sei direito, não.*

*Eu – Quem define isso?*

*Serventuário(a) – Nesse caso, é o juiz e a secretária dele lá.*

Na mesa menor do gabinete do juiz há um computador, que, segundo informações da responsável pelo expediente, servia para a secretária do juiz publicar as decisões e prestar as informações ao tribunal para que as mesmas constassem das informações enviadas ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Embora eu não tenha visto diretamente, um dos serventuários me disse que lá dentro haveria também um frigobar pequeno, onde o juiz guardaria seu lanche. Disse-me ainda, em tom de ironia:

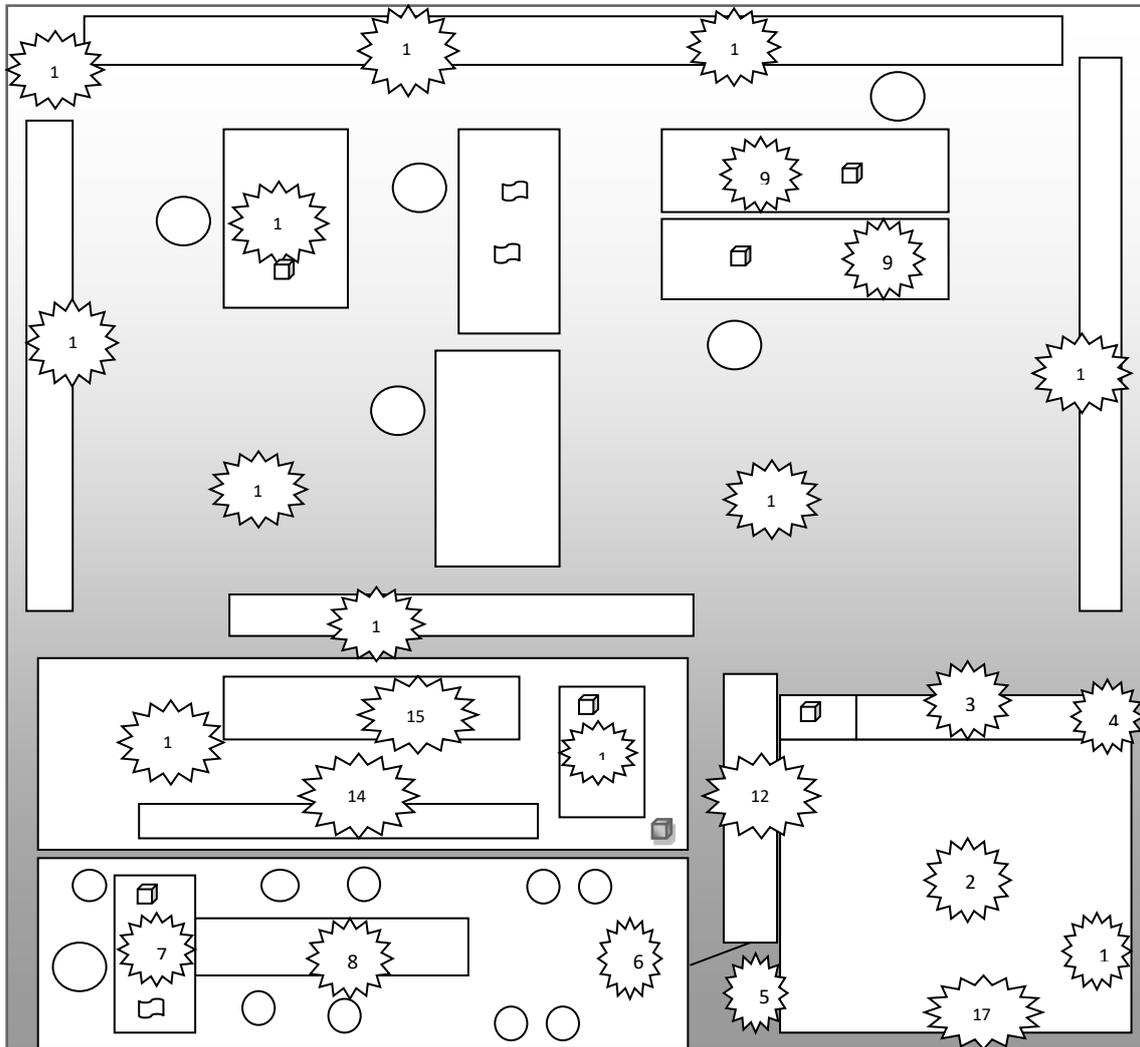
*Serventuário(a): “Tem também um vinhozinho, pro final do expediente.*

*Afinal, ninguém é de ferro”.*

---

<sup>32</sup> Código de Processo Civil de 2015 – Art. 203. Os pronunciamentos do juiz consistirão em sentenças, decisões interlocutórias e despachos. **§ 1º** Ressalvadas as disposições expressas dos procedimentos especiais, **sentença** é o pronunciamento por meio do qual o juiz, com fundamento nos arts. 485 e 487, põe fim à fase cognitiva do procedimento comum, bem como extingue a execução. **§ 2º Decisão interlocutória** é todo pronunciamento judicial de natureza decisória que não se enquadre no § 1º. **§ 3º** São **despachos** todos os demais pronunciamentos do juiz praticados no processo, de ofício ou a requerimento da parte. **§ 4º** Os **atos meramente ordinatórios**, como a juntada e a vista obrigatória, independem de despacho, devendo ser praticados de ofício pelo servidor e revistos pelo juiz quando necessário.

Desenho representativo do espaço do cartório judicial:



### 1.3. Os serventuários de justiça: a hierarquia de saberes.

Durante a pesquisa de campo nos cartórios judiciais da capital do Rio de Janeiro e assim como durante a realização de diversas entrevistas com os serventuários de justiça, pude perceber que muitos deles têm mais de uma formação universitária. Geralmente, a “primeira faculdade” é em “outra área fora do direito”. Estas categorias nativas apontam para o fato de que o campo jurídico possui um conteúdo e um saber local que, além de não serem universais, possuem rubricas próprias (GEERTZ, 1997, p. 250).

Tais alusões foram percebidas nas falas de um dos serventuários de justiça, que passo a transcrever:

*Serventuário(a) – O negócio é o seguinte: na verdade, estou no judiciário há 35 anos, desde de 1977(...). Eu me formei em direito depois de ter entrado no judiciário(...). Eu entrei no cartório assim, de forma irregular (risos) (...) É porque eu entrei sem lenço e sem documento (...). Eu entrei meio que no susto. Me disseram (sic) "ele bate máquina rápido, então vai (...). Eu fui o famoso "bagrinho" (...). Até os desembargadores quando entram para o tribunal também são chamados de "bagrinho", quando não têm câmara ainda, né (...), ficam itinerantes, né? Sem saber direito o que fazer (...). Eu fui fazer direito muito tempo depois (...). Era tudo muito desconhecido para mim. Eu tinha 17 anos. (...) Tudo para mim era um mistério, (...) eu só estava procurando um trabalho, né? Eu nem sabia o que era aquele negócio lá (...). Eu só batia aquele negócio lá (fez um gesto de datilografar).*

Em outra ocasião, em função de tentar explicar a rápida ascensão na carreira do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, um dos serventuários esclarece a sua visão sobre a necessidade de conhecer as ferramentas jurídicas para se movimentar no campo, da maneira descrita abaixo:

*Serventuária – Na verdade eu queria ser juíza (...). Fiz vários concursos e na época eu até passei para Defensoria Pública e também para o Tribunal (...). Preferi o Tribunal (...). Na época, a Defensoria estava uma bagunça (...). Eu já era advogada e, quer saber? Para trabalhar no tribunal tem que conhecer a linguagem do direito(...). É uma linguagem rebuscada, afasta o público despreparado, mas já é uma praxe aqui. Está inerente a nós (sic) (risos).*

Estes relatos demonstram características sobre o saber do campo, assim como a sua aplicação por meio das instituições e das práticas deste saber. O uso de categorias nativas do tipo “conclusão”, “despacho”, “bagrinho”, “linguagem inerente”, etc. demonstram que tais expressões são representadas não apenas como um saber estrito e especializado. Constituem, isto sim, “sistemas de representações sobre a sociedade, seus fundamentos e seu modo de existência e operação” (KANT DE LIMA, 2009).

É comum os serventuários de justiça e estagiários, que realizam o atendimento de balcão, orientarem a parte do processo que pede informações a perguntar “ao seu advogado o que aquelas palavras inseridas no boleto de informações significam”. Tal recomendação aponta para necessidade de “tradução” de tais termos, uma vez que seu significado não é acessível a todos que conheçam o vernáculo simplesmente. Para se entender o conteúdo de uma boleta, é necessário não só conhecer o português, mas ter domínio sobre a linguagem jurídica: um saber local. A manipulação dos significados desse saber determina uma hierarquia de especialistas formada dentro uma cultura jurídica própria.

Na minha própria atividade profissional, observo que as partes que sustentam financeiramente toda a estrutura judiciária e que são pessoas de “fora do campo” na maior parte das vezes, sentem certa “*vergonha*” de não saber o significado daquelas palavras. Muitos dos meus clientes, ao acompanhar o trâmite do processo pela *internet*, quando encontram a expressão “*conclusão do juiz*”, ligam para o escritório perguntando se o processo acabou: “*Afinal, não está concluído?*”. Cotidianamente, tenho que fazer a “*tradução*” dos termos usados e do saber particularizado empregados pelos juízes e serventuários de justiça nos textos legais. Esta categoria nativa “conclusão”, na capital do Rio de Janeiro, significa que o processo está disponível somente para o juiz e para seu pronunciamento judicial.

A manipulação naturalizada deste saber é uma característica do campo jurídico brasileiro, assim como a sua existência autônoma e atemporal, propositadamente construída de forma irregular frente aos fenômenos que ele pretende corrigir ou punir (KANT DE LIMA, 2013).

Assim, a dita “*ciência do direito*”, tal como o campo a denomina, e sua respectiva linguagem não têm estabilidade semântica **nem entre** seus operadores, intérpretes e muito menos entre os seus destinatários (FIGUEIRA, 2005, a, p. 108)

Durante a pesquisa de campo pude observar que entre os serventuários existem muitas representações sobre a espécie de serviço que exercem. Não há homogeneidade na percepção dos próprios serventuários e nem na dos destinatários do serviço, a quem o campo chama de “jurisdicionados”.

Tais referências são facilmente identificadas na fala de um dos serventuários de justiça, quando me explicava o poder que sua função e o domínio do saber jurídico proporcionam a ele:

*Eu – Você gosta do que faz?*

*Serventuário(a) – Eu gosto, gosto sim.*

*Eu – Tem orgulho profissional?*

*Serventuário(a) – Não diria tanto, não (...). Não diria propriamente que tenho orgulho profissional(...). Não, não tenho! Mas eu gosto muito de trabalhar com o público (...), de atender o público (...), de lidar com o público(...), de conhecer uma forma de ajudá-lo diretamente(...). de interferir na vida dele (...).*

*Eu – Você é formado em administração ou em direito?*

*Serventuário(a) – Na verdade, sou formado em economia (...). Estou estudando direito agora (...). Falta um ano para me formar (...). Eu tive que pegar tudo na prática mesmo, mas ter a formação no direito ajuda muito meu serviço.*

*Eu – Que é?*

*Serventuário(a) – Como eu disse, fazer as coisas e ajudar as pessoas.*

As expressões tais como “*controlar a situação*”, “*interferir na vida*” ou saber “*fazer as coisas*” representam métodos de aplicação de um saber que veiculam determinadas concepções dogmáticas, acríicas e etnocêntricas dos fenômenos sociais. Este fenômeno viabiliza o aumento do arbítrio na manipulação do processo judicial por meio de um poder que permite o controle do tempo de espera, que acaba por transformar os serviços de administração da justiça em um saber que manipula um poder administrativo (KANT DE LIMA, 2009, pp. 16-35).

Nota-se que a organização das atividades sociais não é algo passível de consenso. Há sempre a “*adequação*” de fórmulas desconhecidas para que esta organização possa ter eficácia. A previsibilidade ou a possibilidade de sucesso na manipulação da máquina administrativa deixa de estar relacionada a uma ação individual ou coletiva para deslocar-se sistematicamente para a habilidade e prestígio de pessoas com capital cultural (BOURDIEU, 1989).

## CAPÍTULO 2 - O CARTÓRIO: DESCRIÇÃO DE RITUAIS E PRÁTICAS.

### 2.1. O saber e as práticas cartoriais.

Neste capítulo apresento uma análise parcial de dados obtidos em pesquisa de campo em cartórios da Comarca da Capital do Rio de Janeiro sobre a atuação e representação dos serventuários na aplicação de princípios e normas jurídicas relativas ao tempo de duração do processo.

Nele, identifico e reúno as dimensões relevantes para o estudo das burocracias, conforme texto referência de Maria Stella Faria de Amorim (AMORIM, 1975). Quis descrever a burocracia cartorial judiciária da capital do Rio de Janeiro em relação às abordagens teórica e histórica. Tal análise exige a sua descrição empírica, devido à metodologia adotada na pesquisa científica em ciências sociais.

Na maior parte dos cartórios em que realizei a observação participante, pude perceber que os serventuários de justiça realizam suas tarefas operando com regras que não obedecem determinações legais.

Em certa ocasião, diante das reclamações dos advogados no balcão, fiz alusão ao cumprimento dos prazos legais pelo cartório. A reação dos serventuários foi surpreendente. A situação específica se deu quando presenciei um diálogo entre um atendente do cartório e um advogado que, já com certa idade e visivelmente experiente, que se mostrou impaciente com a inoperância do cartório e disse:

*Advogado: Estive aqui, nesta semana, pelo menos cinco vezes.*

*Serventuário(a): E daí?*

*Advogado: E daí que o processo deveria ter ido para tal “prateleira M”. Não é isso? Prateleira dos mandados?*

*Serventuário(a): É.*

*Advogado: Não tem prazo para ele ir para lá, não (sic)?*

Ouvindo o advogado, eu indaguei: “É verdade, não tem prazo?”. A reação dos serventuários à minha exclamação foi uma gargalhada geral. Outro serventuário, que não participava da conversa, mas que prestava atenção a ela, reagiu da seguinte maneira:

*Serventuário(a) - Aqui, ninguém nem lembra disto. Nem lembro disto (risos).*

“Isto”, aí mencionado, são os prazos que a lei determina - sob a ótica dos serventuários de uma das varas cíveis da Comarca da capital do Rio de Janeiro.

Em outra ocasião, durante um momento de observação participativa, ouvi de um serventuário o seguinte relato a respeito de como se dão as práticas funcionais e motivos, segundo ele, por que o “processo não anda”:

*Serventuário - Antes, no período antigo, antes da divisão de banca única, os serventuários tinham uns processos, cada um cuidava de determinados processos no cartório. Isto tinha qualidades e defeitos porque havia uma variação. Naquela época era possível cumprir prazos, talvez não na capital, mas fora da capital era bem possível. Trabalho no judiciário há 15 anos. Comecei no litoral norte. Depois saí. Vim para a capital. Sou serventuário em vara cível na capital. Na época da banca única o cara tinha os processos dele. Quando eu entrei no judiciário, no estado do Rio, havia banca única, então eu tinha minha banca. Minha banca eram (sic) os processos de execução, embargos à execução, inventário etc. Era a juíza que determinava (sic). Como eu era o cara mais experiente no cartório, aqueles processos eram para mim. Aqueles tipos de ação iam parar na minha mão. Cada serventuário cuidava de tipos de ação. (...) Era dele! Isto tinha vantagens e desvantagens. Primeiro, ele se especializava no processo. Ele sabia aquela porra toda. Sabia dos requisitos, etc. e fazia o processo andar ou não! (...) A desvantagem é que às vezes ele levava dinheiro para não andar! Só ele é que podia mexer naquilo. E o dinheiro vinha dentro do processo. O advogado pegava e devolvia com “dinheirinho” ali dentro. (...) Hoje ninguém é dono de processo nenhum. Agora tem um rodízio de função em que cada um e todo mundo faz tudo. Não é quem cuida de tais processos. Não. As pessoas cuidam de determinadas coisas: expedir mandados, uma turma. Juntar petições: é outra turma. Não importa o tipo de processo, é por tarefa. Eu - Então, assim diminuiu a corrupção?*

*Serventuário(a) - Da pequena corrupção, sim. Da corrupção do serventuário do cartório. Isto tirou o espaço para a pequena corrupção? Tirou. Porque você não é dono de nada, entendeu? O cara não manda mais no processo. O processo passa na mão de todo mundo e todo mundo cuida. E o processo não anda. É de todo mundo, então, ninguém cuida.*

Esta descrição merece ser destacada porque apresenta vários aspectos sobre a peculiar forma de representação da coisa pública, típica da cultura brasileira, e evidente no discurso de muitos entrevistados ouvidos no curso da pesquisa.

O uso dos pronomes possessivos para designar a posse de coisa pública, tal como o processo, por exemplo, aparece em diversas expressões: “o cara tinha os processos dele”, “eu tinha a minha banca”, “hoje ninguém é dono de nada”, “você não é dono de nada”. Todavia, deve ser destacada nesta análise a ideia de uma lógica mercantil privada. Assim, se o dono da coisa tem o direito de receber seus frutos, o dono do processo também tem. Sob esta lógica, o dono do processo tem o direito de “levar um dinheiro” para fazê-lo “andar” ou “não andar”. A apropriação do processo realizada pelos serventuários dá

o direito de receber dinheiro pela dedicação e especialização na sua profissão. Por outro lado, e em consequência, ele seria responsável pelo seu andamento.

Esta representação reflete a apropriação privada do processo dentro do ambiente de prestação de serviço público. Este ambiente, em princípio, seria regido pelos princípios da impessoalidade e da legalidade, que não se coadunam com a lógica de mercado.

A entrada da lógica da economia de mercado em ambiente formalmente governado por normas alheias ao mercado traz uma curiosa percepção da ideia de como o processo é manipulado pelos serventuários. Percebi, no caso específico observado e acima descrito, o confronto de duas éticas: a ética da fila e a ética do mercado. A ética da fila, que é tradução prática do princípio da impessoalidade, fundamento do Estado democrático de direito, seria a lógica a ser seguida no trato da coisa pública. A ética da fila determina o atendimento por ordem de chegada, independentemente da disposição de pagar mais caro pelo “serviço extra”. A ética do mercado é: pagou, levou (SANDEL, 2012 – pg. 31-36).

As representações acima descritas podem ser confrontadas com a concepção do Estado apresentada por Max Weber, sob a perspectiva da dominação legal-racional. Deste ponto de vista, o elemento chave para o exercício da forma de dominação é, primeiramente, a administração burocrática racional (WEBER, 1972).

As burocracias estatais identificam-se como técnicas, nas quais a dominação racional administrativa se materializa cotidianamente em uma multiplicidade de relações pessoais. Essas relações acontecem entre os administradores de certa dominação legal, identificados sob a categoria de “*funcionários*”, que podem ser os juízes ou escrivães, e as pessoas que devem obedecer a regras próprias do campo, identificadas como consumidores do serviço público. No âmbito específico desta pesquisa e do campo jurídico brasileiro, categoriza-se o público consumidor da jurisdição como jurisdicionado. O estudo das burocracias, como organizações centrais do Estado moderno, oferece contribuição relevante à compreensão do comportamento humano neste tipo de organização social, assim como o parentesco ofereceu para compreensão das chamadas “*sociedades simples*”. Nas ciências sociais, entende-se o comportamento do ser humano em seu contexto social, inseparavelmente.

Maria Stella Faria de Amorim contribui, neste ponto, quando afirma que:

*“tanto as burocracias como o parentesco guardam aspectos resistentes às mudanças e são importantes esteios de equilíbrio social (...), permitindo assim o enfoque sobre maneiras humanas fundamentais de organizar a vida. Como organizações, ambas possuem seus meios (estrutura de autoridade e papéis diferenciados), e tem, como finalidade, a distribuição de recursos e bens valorizados na sociedade”* (AMORIM, 1975).

Nesta perspectiva é que descrevo as burocracias estruturadas nos cartórios judiciais da Comarca do Rio de Janeiro. Procuo evidenciar as suas principais características e a dinâmica das relações existentes entre os servidores públicos (juízes e serventuários), as representações dos serventuários sobre como aplicar os princípios e normas jurídicas. Busco descrever como se dão os contatos dos serventuários com público, composto das partes envolvidas no processo e seus advogados.

Esta análise não é desenvolvida em uma perspectiva generalista, abstrata e normativa, mas sim uma análise a partir de descrições específicas de como, quando e em que circunstâncias as práticas processuais dos serventuários dentro dos cartórios ocorrem. Procurei analisar como as práticas se dão e em que medida elas são determinantes da marcha e a duração do processo. Busquei também analisar os efeitos produzidos pelos atos dos serventuários em relação ao método institucional de administração de conflitos na capital do Estado do Rio de Janeiro.

Entretanto, nas burocracias cartorárias judiciais da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro, constatei que as relações existentes entre os servidores, e entre estes e o público concentram-se em torno da administração de uma série de rituais e conflitos que pouco tem a ver com o cumprimento da função do Poder Judiciário: a entrega da prestação jurisdicional de forma previsível, célere e eficiente.

## **2.2. O ritual judiciário da capital fluminense.**

Os dados levantados na pesquisa de campo por observação participativa apontam para o fato de que o ritual aplicado pelos servidores pode ser mais importante do que o fim proposto pelos discursos das autoridades do campo e suas normas jurídicas. O estudo do

ritual dos cartórios, e de seus efeitos, não é só uma questão de interesse teórico. Aprender a respeito dos efeitos das práticas cartoriais permite compreender os fatores de interferência na velocidade do processo judicial.

Esta pesquisa não tem a finalidade de apontar soluções práticas para problemas específicos. Porém, não se pode modificar aquilo que não se conhece. Assim, conhecer o ritual cartorário faz desta pesquisa o primeiro passo para eventual proposta de mudança. O estudo dirigido à dinâmica dos rituais e seus simbolismos revela valores socialmente naturalizados. O problema relacionado à definição de ritual é importante à manutenção do poder político em Estados modernos e pode ser visto como “*comportamento simbólico que é socialmente estandardizado e repetitivo*” (KERTZER, 1988, p. 09).

LOÏC CADIET observa que “*em muitos países democráticos que pretendem ser livres de qualquer transcendência religiosa ou monárquica, a justiça é muitas vezes o último bastião de tradições e rituais*” (CADIET, 2001, p. 1168). O autor se refere aos rituais como sequências estandardizadas altamente estruturadas, costumeiramente representadas em certos lugares e épocas, sendo mantidos com um especial significado simbólico. Seguindo Clifford Geertz, Kertzer define “*símbolo*” como “*qualquer objeto, ato, evento, qualidade ou relação que serve como um veículo para uma concepção*” (KERTZER, 1988).

As pessoas, profissionais do campo jurídico ou não, têm uma tendência de naturalizar o comportamento cerimonial associado aos tribunais. Entretanto, este comportamento certamente parece estranho quando se tem em perspectiva a modernidade em que os processos judiciais estão historicamente relacionados, ou seja, instrumentos racionais de análise dos fatos e aplicação das normas legitimadas para solucionar conflitos.

Tal estranhamento se dá em face da observação de um habitus social, em continuação de séculos de práticas cartorárias que permitem a suposição de que o cerimonial judiciário reforce funções sociais acerca do lugar do Estado em nossa sociedade. Este cerimonial, busca legitimar a autoridade do campo judicial e age estabelecer vínculos pessoais ou sociais.

Neste trabalho adoto apenas em parte a indistinção estabelecida por Roberto DaMatta entre os vocábulos rito e cerimonial para identificar a ideia de cerimonial com o lado secular da vida e a ideia de rito como equacionado ao lado místico (DaMatta, 1979:46).

Jean Carbonier, ao prefaciado clássico livro de Antoine Garapon, relata o episódio em que um imperador romano, depois de aconselhado a suprimir das leis romanas o que havia restado de formalismo arcaico de uma *legis actio*, tomou como seu o grafito de um quadrado mágico inscrito nos muros de uma *basílica*, onde se liam as seguintes expressões:

*IVER*

*VERI*

*ERIT*

*RITU*

Tratava-se de uma exortação que significa: “*o rito fará despontar a verdade*”.

Em seu livro, Antoine Garapon aponta a existência, nos ritos processuais contemporâneos, de vestígios de “*uma forma arcaica e religiosa*” de administrar a justiça como forma simbólica da vida jurídica. (GARAPON, 1997, p. 17).

Segundo Garapon, como qualquer outra representação teatral, o processo organiza-se em torno de um palco, com atores de um lado e o público do outro. Uns representam, outros são representados. A alusão teatral estaria diretamente relacionada à tragédia grega (ÉSQUILO, 2004) na origem do “*ditirambo*”, o diálogo de uma personagem com um coro, colégio oficial de cidadãos, cuja função consiste em exprimir, nos seus receios, nas suas interrogações e nas suas sentenças, o sentimento dos expectadores que compunham a comunidade cívica. A personagem, por sua vez, caracteriza o centro do drama e figura em outro tempo, sempre mais ou menos estranho à condição ordinária do cidadão. Daí advém a estrutura híbrida do processo, que depende, simultaneamente, da representação teatral e do drama social. Garapon compreende esta associação de ideias como um parentesco existente entre o ritual e tragédia e usa como referência histórica fases anteriores de concepção dos ritos processuais (GARAPON, 1997, p. 194).

Diferentemente de Roberto DaMatta, Antoine Garapon utiliza-se de uma distinção existente entre o que ele chamou de sistema da mácula e do sagrado e sistema da responsabilidade jurídica moderna. O sistema da mácula e do sagrado, para Garapon, é inteiramente dominado por uma dialética de puro e do impuro. Uma ação que desenvolve uma impureza e que se dissemina com um dinamismo próprio que mancha tudo aquilo em que toca e que resulta na mácula. A mácula é vista como uma transgressão objetiva de um tabu ou de uma interdição ritual, e não a consciência do autor da transgressão, que

traz consigo a impureza. A mácula procede do simbolismo da mancha e da contaminação. O que polui é o contato inesperado do sagrado com o profano.

Haveria uma premissa da existência de um pacto originário com Deus em que se define a existência de um tabu, no sentido de proibição da prática de qualquer atividade social que seja moral, religiosa ou culturalmente reprovável e, em caso de transgressão, um rito a ser seguido. Ao ser batizado, o cristão estaria livre do pecado “original” (ou natural); todavia, a justiça exigia que eles sofressem um castigo após a morte por pecados “pessoais” (ou reais) não totalmente expiados durante sua vida na terra. Expição significava pagamento de um preço e não regeneração gradual: a alma permanecia culpada (endividada) até que todo o preço tivesse sido pago (BERMAN, 2006, p. 217).

Em um primeiro momento, a transgressão individual acarretava, como vingança, a anulação do sujeito perante a sociedade. Já em um segundo momento, a transgressão individual passou a exigir a observância de ritos religiosos para pagar a dívida com Deus. Eram verdadeiras cerimônias de redenção, reconciliação e reaproximação com Deus. Neste sentido, o rito circunscreve o espaço sagrado e marca a diferença em relação ao mundo profano e modela a via segundo o ritmo binário do puro e do impuro (GARAPON, 1997, p. 189).

Entretanto, sob a ótica de Antoine Garapon, o processo moderno adota o sistema da responsabilidade jurídica centralizado na ideia subjetiva do “eu” moderno em que o simbolismo é direcionado ao mau uso da liberdade do homem. A responsabilidade é relacionada à ética: o sujeito já não é veículo de impurezas, portador de uma mancha original que partilha com os seus congêneres, mas sim autor de atos, um sujeito moral de suas próprias ações, um decisor cujo sistema se baseia numa culpabilidade individual e subjetiva. Esta concepção de culpabilidade individual permite a assunção de uma responsabilidade suscetível de mensuração pelo tribunal, cujo simbolismo passa a ser do desvio, do mau caminho e da correção. A responsabilidade jurídica passa a ter a ver com o laço social fundado por um legalismo racional e jurídico contido num número finito de regras escritas e deliberadas pelos homens dentro de um universo político. Passou-se de uma confrontação direta entre um homem e o seu Deus, entre a pessoa impura e a ordem cósmica, para um confronto contraditório, mediado por uma regra do jogo, sob a presidência de um terceiro: o juiz moderno (GARAPON, 1997).

No Brasil, sob certo aspecto, o simbolismo do processo moderno parece ainda guardar vestígios e enorme memória de etapas históricas cujo sentido deveria estar desativado,

mas que aparentemente continuam a formar o conteúdo latente da dinâmica processual. Tal assertiva ficou para mim evidente quando, em certa ocasião de observação participante, percebi um grupo de serventuários realizando a rubrica e numeração manual de folhas de uma pilha de processos. Perguntei por que eles faziam aquilo, se as folhas de papel (petições e documentos) eram datadas por chancela mecânica quando da entrada em qualquer local do Poder Judiciário do Rio de Janeiro. Ao ouvirem minha pergunta, dois deles deram uma risada de canto de boca e um deles me disse que:

*Serventuário(a) - Estavam cumprindo determinação do Responsável pelo Expediente, que já não aguentava mais pegar processo sem numeração adequada, e que todos deveriam cumprir o regulamento.*

Após algum tempo, pude ter acesso ao tal “regulamento”, que, na verdade, é um dos inúmeros atos administrativos compilados por temas de interesses dos núcleos regionais da Corregedoria Geral de Justiça do Rio de Janeiro, organizado a partir de pesquisa desenvolvida por um juiz de direito - Fabio Porto - do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

*AVISO CGJ Nº 589/2007*

*O Desembargador LUIZ ZVEITER, Corregedor-Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro, no exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo inciso XX do artigo 44, do Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Rio de Janeiro:*

*CONSIDERANDO que as 1ª e 3ª Vice Presidências deste Tribunal de Justiça têm comunicado a esta Corregedoria-Geral da Justiça o reiterado descumprimento, nos processos recebidos em grau de recurso, dos artigos 167 e 171 do Código de Processo Civil,<sup>33</sup> bem como dos artigos 194 e 195 da Consolidação Normativa da Corregedoria-Geral da Justiça;*

*AVISA aos Senhores Escrivães, Responsáveis pelo Expediente e demais serventuários da Justiça que é obrigatória a correta numeração e rubrica de todas as folhas dos processos encaminhados ao Tribunal de Justiça, cujos volumes, outrossim, não deverão conter mais de 200 folhas, páginas em branco, emendas ou rasuras não ressaltadas, observando-se o preceituado nos artigos 194 e 195 da Consolidação Normativa da Corregedoria-Geral da Justiça, sob pena de responsabilidade funcional.*

*Este Aviso entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.*

*Rio de Janeiro, 19 de dezembro de 2007.*

*Desembargador LUIZ ZVEITER  
Corregedor Geral da Justiça*

---

<sup>33</sup> Código de Processo Civil – Art. 167. O escrivão numerará e rubricará todas as folhas dos autos, procedendo da mesma forma quanto aos suplementares. Art. 171. Não se admitem, nos atos e termos, espaços em branco, bem como entrelinhas, emendas ou rasuras, salvo se aqueles forem inutilizados e estas expressamente ressaltadas.

Embora não expressamente mencionado no referido aviso, a legislação brasileira, no artigo 168 do Código de Processo Civil de 1973 estabelecia<sup>34</sup> que “*os termos de juntada, vista, conclusão e outros semelhantes constarão de notas datadas e rubricadas pelo escrivão*”. Tal regulamento, assim como outros, é de obrigatoriedade abstrata, posto que elaborado por superiores hierárquicos dotados de autoridade, e quase nunca por aqueles envolvidos nas ações efetivas, o que distancia a norma das práticas cotidianas.

O fato que chama a atenção não é a existência da norma ou do cumprimento ou descumprimento da lei, mas que além da obrigatória chancela mecânica cronológica de todos os papéis fixados a lei exige a rubrica de escrivães, responsáveis pelo expediente, ou chefe de secretaria, a fim de que no momento de novo julgamento pelo tribunal não haja qualquer vício nos autos.

Este modelo de organização judiciária inevitavelmente alude ao modelo imperial de burocracia colonial portuguesa, que implementou um método de controle de comportamentos de seus agentes, centrado num sistema rígido de obrigatoriedade de procedimentos e de risco permanente de culpabilizações e punições severas pelo erro na execução de tarefas. A estratégia assegurava a manutenção de um estado de permanente fragilidade entre os quadros da burocracia e a consequente formação de lealdades pessoais que potencializavam a possibilidade de neutralização das ameaças constantes de punição. Este modelo de controle burocrático teve sua dimensão e seu contexto fundamentalmente ligado às enormes dificuldades de comunicação entre as autoridades metropolitanas situadas em Lisboa e os agentes locais, que prejudicava a avaliação e o controle de resultados das políticas impostas pelo reino (KANT DE LIMA, 2009).

Este modelo de controle social administrativo-burocrático herdado de uma etapa histórica colonial enfatiza o controle dos erros e omissões dos agentes que são permanentemente vigiados e estão sempre obrigados a proceder de determinada maneira, sem possibilidade de escolha própria e, portanto, de responsabilizar-se pela própria atuação. Apenas podem

---

<sup>34</sup> Atualmente no Código de Processo Civil de 2015 - Art. 208. Os termos de juntada, vista, conclusão e outros semelhantes constarão de notas datadas e rubricadas pelo escrivão ou pelo chefe de secretaria.

ser culpados por seus erros ou omissões, e quando acertam, “*não fizeram mais do que a obrigação*”. Este modelo colonial contrasta com outro modelo de normatização de condutas, no qual os procedimentos são prescritos por protocolos criados a partir das experiências dos agentes e não de maneira abstrata. Isso permite que o agente escolha sua maneira de agir em cada caso, respaldado nas normas e protocolos institucionais (princípio da oportunidade ou “*discretion*”). Assim, dessas escolhas dependerão o fracasso ou o sucesso de suas ações, pelas quais se torna responsável (*accountability*), tendo por base a própria normatização, que visa proteger o agente e não pura e simplesmente o punir (KANT DE LIMA, 2013, p. 571/572).

Antoine Garapon, observando realidade distinta da realidade brasileira, afirma que por mais paradoxal que possa parecer, o discurso racional e vestígios arcaicos coabitam no processo moderno. O advento do discurso racional no processo moderno assinala a vitória da transação social sobre a mistificação, a preeminência do poder da cidade sobre os privilégios e a consagração do direito, da linguagem e da moeda como novos símbolos das relações sociais, indicados para libertar o processo da clausura supersticiosa e reduzir a violência no seio das mesmas relações sociais. Entretanto, este processo não deriva da rejeição da tradição, mas da sua incorporação no debate (GARAPON, 1997:198-206).

Ainda no mesmo diapasão, Antoine Garapon aponta como “arquiteto” ou “encenador” do processo o poder, que não sobrevive apenas com a utilização da dominação brutal e nem somente com a justificação racional, posto que se constitui e se conserva pela transposição, pela produção de imagens e pela manipulação de símbolos, e sua organização no seio de um quadro cerimonial institucionalizado, no qual o aparato, as cerimônias, os ritos e as solenidades correspondem a instrumentos de prestígio e de permanência no poder. Através do cerimonial do processo, o Estado garante a sua autoridade de maneira emocional e simbólica, proporcionando, em contraponto à desigualdade natural e às injustiças sociais, o quadro pacificador da igualdade perante a lei (GARAPON, 1997).

O direito contemporâneo, emancipado do Estado, é sempre excessivo no que se refere à regra estabelecida, o que coloca a figura simbólica do juiz no centro das relações entre o poder e o direito, o que o legitima em uma nova dominação simbólica sob um novo palco constituído pela democracia. Este novo palco democrático submete-se a uma metamorfose política em relação à monarquia, que, apoiada na fé ou justiça divina, -

mantinha um tribunal da verdade, com conteúdo divino, além de referência litúrgica e teológica do poder, cuja soberania estava encarnada na pessoa do príncipe, depositário de uma função simbólica de realização da justiça.

Já o processo contemporâneo democrático é idealmente apoiado no Estado de Direito, tendo por base uma ideia de justiça construída pelo debate, cuja deliberação é realizada em um palco previamente organizado de modo simbólico para a reprodução de um poder. Sua arbitragem se dá por intermédio do juiz, personagem e depositário de uma função simbólica de uma entidade fictícia. Tanto o processo quanto o juiz têm um sentido próprio, de recurso da democracia, mas também um sentido figurado, ou seja, uma nova ética da deliberação coletiva, cuja soberania é densificada em uma regra criada por representantes.

Neste sentido é que o processo revela simbolicamente como a sociedade se representa, como concebe e organiza a coexistência humana, o que implica uma noção de uma significação e encenação das relações sociais, na qual a justiça passa a se comportar como uma máquina simbólica sem dono (GARAPON, 1997, pp. 234-250).

Entretanto, as falas anteriormente reproduzidas permitem perceber que o que pode ter sido simbolicamente produzido, a fim de democratizar os métodos de resolução de conflitos, pode também produzir efeitos contrários ao mesmo. Como disse determinado serventuário:

*Serventuário(a) - Você não é dono de nada, entendeu? O cara não manda mais no processo. O processo passa na mão de todo mundo e todo mundo cuida. E o processo não anda. É de todo mundo, então, ninguém cuida.*

No Brasil, assim como o processo, os rituais também podem ser analisados como modos fundamentais por meio dos quais a realidade brasileira se desdobra diante dela mesma, mira-se no seu próprio espelho social, e projetando múltiplas imagens de si mesma, engendra-se como uma medusa, na sua luta e dilema entre o permanecer tradicional ou arcaico ou na efetivação da mudança liberal, moderna e democrática.

Roberto DaMatta, ao utilizar dois eventos típicos da nossa sociedade - o carnaval e o Dia da Pátria - , faz uma análise antropológica dos “rituais nacionais” que, para ele, são modos de dizer algo sobre a estrutura social de um certo ponto de vista: os ritos seriam “*momentos especiais construídos pela sociedade; situações que surgem sob a égide e o controle do sistema social, sendo por ele programado*” (DaMATTA, 1997).

Entretanto, Roberto DaMatta identifica tais rituais como discursos analisados de um ponto de vista disjuntivo, ou seja, a vida ritual de uma determinada sociedade não precisa ser necessariamente coerente ou funcional, podendo conter elementos competitivos ou concorrentes, expressivos de modos diversos de perceber, interpretar e atualizar a estrutura social. Os aspectos pertinentes ao Dia da Pátria trazem à tona a hierarquia que é parte do sistema social, dominada pela ênfase com que tal sistema de posições é salientado. Neste contexto, tudo indica que a orientação ou o foco do ritual recai sobre os aspectos internos do sistema. Já o discurso do carnaval analisado pelo autor destaca os aspectos ambíguos da ordem social, quando o foco do rito parece estar no conjunto de sentimentos, ações, valores, grupos e categorias cotidianamente inibidos por serem problemáticos (DaMATTA, 1997, pp. 66-71).

Este ponto de vista pode ser percebido na fala de um dos responsáveis pelo expediente:

*Eu - O que predomina em relação à preocupação do juiz: ser promovido por ser mais eficiente ou ter um maior número de processo julgados em tempo hábil?*

*Serventuário(a) - Olha só, o juiz está preocupado em ser eficiente e cumprir as estatísticas porque senão ele vai se "queimar" e não vai conseguir juntar pontos para a promoção dele por tempo de serviço. (...) O raciocínio é ao contrário. Ele está correndo atrás do prejuízo porque não quer se queimar. Ele sabe que outro juiz está correndo atrás e mais outro também. Todo mundo quer subir pra o tribunal (...), isso os juízes que são corretos. Isto porque é uma vaga para cada um, uma vaga por tempo de serviço e uma vaga por merecimento e assim vai (...). O que estou falando é o concurso por tempo de serviço, porque o juiz que quer subir por merecimento está cagando (sic) para tudo isso. Ele faz amizade, política no tribunal. Ele faz política no tribunal, não está nem aí, só faz política (...). Ele anda nos corredores do tribunal fazendo política e consegue uma porrada de coisa. Há um conhecido, novo, entrou há pouco tempo, que já é juiz responsável por todos esses eventos de lutas - MMA - no Rio de Janeiro. Toda vez que tem esses eventos, ele vai aos eventos. A serviço. Pago pelo tribunal para assistir a luta e julgar qualquer atrito que tenha lá na torcida (...). Ele é o chefe da turma que vai cobrir o carnaval do Rio de Janeiro, ele é o chefe dos juízes que cobrem o Maracanã e o cara é um pentelho. O cara tem três anos de magistratura. Ele só almoça com desembargador, ele só anda colado com desembargador, é um vagabundo. É um cara que não sabe porra nenhuma de direito, é um sem vergonha, mas faz política, e esse cara vai subir por merecimento. Esse cara está cagando se faz ou não estatística, ele não está ligando para essa porra não (...), ele vai subir por merecimento. Qual merecimento? A indicação. Quem que indicou? (Silêncio).*

Por outro lado, outra responsável pelo expediente de uma das varas cíveis em uma breve pausa para um cafezinho em que, cansada, assim se expressou:

*Serventuária - Quando eu cheguei aqui (...) era tudo diferente.*

*Eu - Como foi?*

*Serventuária - Eu comecei em 1991, como técnica, com formação em Psicologia. Eu chorava, chorava. Te juro, deixava meus filhos em casa, eles eram pequenininhos, naquela época não tinha celular, telefone, nada, e chegava e encontrava um mundo que eu olhava e dizia, “cara, o que é que eu tenho que fazer?”*

*Eu - Você, por não ser do “direito” foi bem recebida?*

*Serventuária - Comigo foi um pouco diferente, porque quando eu cheguei, eu conhecia um amigo, que hoje está na secretaria do Tribunal, que me ajudou muito. Ele estava na mesma situação que eu, mas chegou seis meses antes. Eu lembro que ele me disse: “esquece tudo que você já leu ou estudou, aqui tem uma dinâmica própria”. Ele me deu colo.*

*Eu - Você está me dizendo que “chorava” e você tem saudades?*

*Serventuária - É. Estranho, mas é. É que o processo que corre na capital é completamente diferente do que corre no interior.*

*Eu - Por quê?*

*Serventuária - Porque aqui a gente tem os grandes banco, a gente tem as grandes empresas, os processos têm vultos (sic) maiores. Por exemplo, aqui nós temos vários processos que chamamos de “cadeirantes”, porque, de tão grandes e pesados, ninguém aguenta carregar e têm que ser deslocados em cima de uma cadeira. Não cabem dentro de um armário ou estante. Embora a matéria possa ser a mesma, aqui ou em São João de Meriti, a complexidade é outra.*

Tais relatos especialmente selecionados permitem retratar que em um mesmo campo de observação é possível encontrar elementos competitivos e concorrentes que mostram aspectos internos do sistema, assim como aspectos ambíguos envolvendo sentimentos, ações, valores, grupos e categorias. Geralmente, esses aspectos ambíguos acabam camuflados, por serem considerados “problemáticos”, dificilmente explicados ou compreendidos. Entretanto, na interação cotidiana nas referidas serventias judiciais é assunto corriqueiro que as relações existentes entre juízes e os desembargadores são tratadas como “mercadoria política”, categoria que permite operar analiticamente essa variedade de trocas e negociações ilícitas que correspondem, em grande parte, às representações sociais de “corrupção”, “clientelismo”, “tráfico de influência”, que exigem a abstração da dimensão moral para apreender tal processo social como forma, não necessariamente econômica, de “mercado ilegal” (MISSE, 2009-2, p. 99).

A identificação da existência de uma mercadoria política reflete uma percepção peculiar acerca do significado do mérito, ou seja, da busca de incentivo aos juízes e serventuários de justiça de incrementar seus vencimentos, status ou capital simbólico pela distinção em relação ao mérito de suas ações pertinentes a uma norma ou meta previamente determinada, mas cujo resultado servisse à satisfação do consumidor do serviço público jurisdicional.

Embora estivesse tratando de uma realidade da economia e produção de bens, em artigo de jornal publicado em 29/09/2013, Gustavo H.B. Franco chegou a afirmar que “*no caminho de nossa maior prioridade, o crescimento, há uma pedra, a produtividade, que permanece estagnada e nossos sindicatos não permitem que seus acordos coletivos incluam cláusulas prevendo remuneração proporcional ao desempenho. De onde pode vir o incentivo a fazer mais e melhor? (...) Estaríamos a um passo de selecionar empresários por concurso público, com direito a estabilidade e benefícios*” (FRANCO G. H., 2013). A foto reproduzida abaixo reflete o mesmo sentimento do Sindicato dos Serventuários de Justiça, que já se manifestavam assim, em 23/11/2012, acerca de eventuais mudanças na remuneração dos referidos servidores:



No caso das práticas dos serventuários de justiça nos cartórios e do Judiciário da capital do Rio de Janeiro é possível perceber que o estímulo à produtividade e a competição se dão com o propósito de galgar posições sociais hierárquicas mais vantajosas, ou seja, o status de desembargador, e, quando inserido no tribunal, fazer parte do Órgão Especial.

Este cenário parece refletir a existência de um campo paradoxal em que, por um lado, se apresenta formalmente um ritual processual representativo de um Estado Republicano e democrático. Neste, pressupõe-se a existência da norma e obediência universal da lei, das moralidades e do direito como instrumento protetivo do acesso de todos à justiça. Assim como também se pressupõe a existência do processo como garantia de tais direitos e de proteção geral.

Por outro lado, e convivendo concorrentemente, pode-se perceber uma inversão do significado relacionado à lei e ao processo, pois, em vez de traduzirem mecanismos de segurança e proteção dos cidadãos, parecem representar ferramentas opressivas de aplicação desigual dos benefícios jurídicos conquistados por todos.

## CAPÍTULO 3 - OS RITUAIS DO PROCESSO JUDICIAL BRASILEIRO

### 3.1. O tempo como ritual.

John Merryman, em conhecida obra acerca das tradições jurídicas ocidentais, afirma que uma tradição jurídica não se identifica simplesmente com um conjunto de normas, regras, leis, procedimentos e instituições jurídicas, mas sim com um conjunto de atitudes e representações profundamente arraigadas e historicamente condicionadas sobre a natureza e o papel do direito na sociedade, assim como sobre a organização de um sistema legal. Neste sentido, ele relaciona a tradição jurídica, com os seus traços fundamentais, seus procedimentos e instituições, com a cultura, da qual é uma expressão parcial (MERRYMAN, 1969).

Devo esclarecer que uso a categoria “*tradição*” com a conotação normalmente empregada nos estudos jurídicos e antropológicos (BAPTISTA, 2013; FERREIRA, 2013; MENDES, 2012; FIGUEIRA, 2008), como algo que se reproduz entre os membros de um determinado grupo ou sociedade e que, portanto, se propaga implicitamente nos comportamentos dos operadores do direito sem que eles disso se deem conta explicitamente. O campo jurídico cartorário observado reflete este fenômeno, pois é comum a convivência entre parâmetros normativos – leis e atos administrativos – e parâmetros doutrinários, mas que não apresentam sintonia com as práticas desses mesmos operadores, que os conhecem e os citam, para, entretanto, terem sua prática orientada por outros princípios também tradicionais e implícitos (KANT DE LIMA, 2013).

Neste diapasão, entendo a tradição jurídica como parte da cultura da sociedade em que esta mesma tradição jurídica se insere. Assim sendo, a cultura jurídica é apenas parte da cultura de uma sociedade. Esta cultura jurídica é evidenciada dentro do campo jurídico brasileiro, no qual realizo um recorte específico de uma categoria analítica das mais relevantes na sua constituição interna – o princípio normativo da razoável duração do processo<sup>35</sup>. Esta duração é atribuída aos atores que efetivamente detêm maior parcela de poder neste campo e, através dela, dispõem da capacidade de administrar os conflitos que

---

<sup>35</sup> Constituição da República Federativa do Brasil – art. 5º (...) – LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

são levados ao campo, isto é, ao Poder Judiciário, via cartórios judiciais, para serem apreciados.

A dinâmica do processo brasileiro é fundamentalmente centrada em “descobrir a verdade” dos fatos, o que pode ser identificado como o propósito dos julgadores, tanto quando tratam de matéria penal como quando tratam de matéria civil.

O chamado sistema de inquérito, embora seja detalhado e explícito no processo penal, está cada vez mais presente no processo civil. Isso porque o processo (penal ou não penal) é cada vez mais associado à finalidade pública de efetividade integral do direito, de maneira que alguns autores afirmam que “seria inadequado admitir que ele (o processo civil) gerasse uma injustiça quando há meios para se buscar a justiça e, em função desta visão é que se interpreta o atual art. 370 do Código de Processo Civil de 2015<sup>36</sup> que permite ao juiz produzir prova para instruir seu convencimento” (DENOSO, 2003).

Essa busca da “*verdade real*” na legislação processual civil brasileira obedece a um ritual próprio da cultura jurídica brasileira que envolve a opção por procedimentos formais que remontam a fatores históricos próprio do campo.

As técnicas do processo brasileiro aparecem de maneira muito sensível e eloquente nas discriminações das diversas espécies de respostas jurisdicionais admissíveis conforme a situação trazida pelo demandante, que pode obedecer a uma via ordinária, representada pelos processos de conhecimento, de execução ou cautelares, bem como pode obedecer a respostas diferenciadas, concedidas mediante a realização de processos especialíssimos, como, por exemplo, o processo sob rito monitório, o mandado de segurança, o dos juizados especiais e etc.

Na literatura jurídica brasileira, Cândido Rangel Dinamarco é um dos autores que faz distinção entre a ideia de processo e de procedimento. A ideia de procedimento pode ser identificada como categoria nativa representativa do ritual adotado pelos agentes que atuam nos processos em geral e nos diversos graus de jurisdição. Afirma-se que toda disciplina procedimental envolve o elenco de atos a serem praticados; a ordem sequencial de sua realização e a forma com que cada ato deve se realizar.

---

<sup>36</sup> Art. 370. *Caberá ao juiz, de ofício ou a requerimento da parte, determinar as provas necessárias ao julgamento do mérito. Parágrafo único. O juiz indeferirá, em decisão fundamentada, as diligências inúteis ou meramente protelatórias.*

Pelo aspecto da forma, disciplinam-se o modo, o lugar e o tempo para a realização do ato (DINAMARCO, 2005, pp. 157-158). Sob este enfoque, o mesmo autor identifica o procedimento como “o conjunto ordenado dos atos mediante os quais, no processo, o juiz exerce a jurisdição e as partes a defesa de seus interesses”. A ordenação desses atos é integrada por quatro elementos: a) a indicação dos atos a realizar; b) a determinação da forma que cada um se revestirá; c) o estabelecimento da ordem sequencial a ser observada entre eles e d) a diversidade estrutural ou adequação procedimental existente na ordem jurídica.

No que concerne à ordem sequencial, ainda de acordo com Dinamarco, transmite-se a ideia de um roteiro a ser observado, predeterminando o percurso a cumprir entre a demanda e o julgamento, ou quais serão os atos intermediários a realizar: “Todo procedimento é composto de fases mais ou menos definidas em lei e cada uma delas compõe-se de determinados atos processuais. O sistema brasileiro é particularmente rígido, no sentido de que exige uma caminhada sempre para frente, sem retrocessos, deixando pouca margem de liberdade aos sujeitos processuais” (DINAMARCO, 2005, pp. 445-448).

Segundo Ovídio A. Baptista da Silva, “os fundamentos teóricos do procedimento comum ordinário brasileiro remontam ao processo romano do *ordo judiciorum privatorum*, em sua versão medieval”. O direito comum medieval, basicamente formado pelos direitos romano e canônico, por sua vez, contrapunha-se aos “procedimentos especiais” ou locais, de origem germânica, como hoje, diz o autor, contrapõe-se o procedimento ordinário, em suas duas espécies – o ordinário propriamente dito e o sumário – aos procedimentos especiais.” Ele destaca ainda que “o vínculo existente entre “ordinariedade” e racionalismo pode ser visto de várias perspectivas. Uma delas situa-se na estrutura do procedimento, ao impor que o juiz somente possa julgar a lide ao encerrar a relação processual, depois do amplo debate probatório que, segundo imagina a doutrina, daria ao julgador a indispensável segurança, própria dos juízos de certeza”. Esta dinâmica, conforme Ovídio A. Baptista da Silva, era oposta da função do *praetor*, que julgava a *lide sob summaria cognitio*, sem que o conflito ficasse coberto pela coisa julgada, que a doutrina moderna considera a ‘pedra de toque’ da jurisdição (DA SILVA, 2004, pp. 131-143).

Este livro não quer aderir cegamente às referências históricas aludidas por Ovídio A. Baptista da Silva, mas tão somente demonstrar que parcela significativa da literatura jurídica brasileira ainda é impregnada pela referência informativa do processo oriundo de uma ou mais fases do império romano sob influência do direito canônico.

Esta inferência é também realizada por Harold J. Berman que, ao analisar as características do direito ocidental no seu período formativo, sintetiza uma delas da seguinte forma: “O fato de que o direito começou a ser pensado como uma disciplina universitária tornou inevitável que as doutrinas jurídicas fossem criticadas e avaliadas à luz de verdades gerais, e não simplesmente como arte ou técnica. Mesmo longe das universidades, a Igreja sustentava há muito que todo o direito humano deveria ser testado e julgado pelos direitos divino e moral; porém os juristas universitários acrescentaram o conceito de um direito humano ideal, o Direito Romano dos livros de Justiniano, que juntamente com a Bíblia, os escritos dos padres da igreja, os decretos dos concílios da igreja e dos papas assim como outros textos sagrados – forneciam os princípios e padrões jurídicos básicos para a crítica às regras e instituições jurídicas existentes” (BERMAN, 2006, pp. 201-203).

Ainda que parte da legislação brasileira atual tenha sua raiz fincada na tradição romano-canônica, cientificamente, isto não explica, por si só, o fato de termos práticas processuais contrárias aos ideais republicanos e democráticos.

No que concerne ao debate probatório necessário à solução do litígio Luiz Figueira apresenta importante contribuição para o enfrentamento do que é, na prática jurídica brasileira, o objeto da prova. Figueira esclarece que “o objeto da ‘prova’ é um discurso, mas não um discurso qualquer e sim um “discurso qualificado” pela autoridade interpretativa como capaz de produzir efeitos jurídicos. Segundo o autor, “uma das primeiras operações que é realizada nas práticas judiciárias é a produção de conhecimento acerca dos denominados ‘fatos’”. Os fatos precisam ser apresentados, descritos, expostos, provados, classificados juridicamente (FIGUEIRA, 2008, p. 52).

Embora a referida produção de conhecimento acerca dos denominados “fatos” advenha dos discursos qualificados realizados pelas partes, tais discursos são carreados para os autos do processo por meio de petições e documentos que devem receber da serventia judicial um tratamento próprio do ritual judiciário. É nessa administração dos fatos e dos documentos (papéis), resultantes da impressão dos discursos qualificados, que as práticas dos serventuários de justiça em suas serventias judiciais (cartórios judiciais) realizam uma

importante interferência no modo específico de administração de conflitos por meio da inserção de um elemento novo: *o tempo* que o cidadão espera para resolução do conflito pelo Poder Judiciário representado pelos mesmos como “*tempo de espera*”.

Segundo o artigo 125 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>37</sup>, os Estados Federados dispõem de liberdade de organização dos diversos tribunais de justiça. Esta liberdade tem base em código de organização judiciária – chamado, no Rio de Janeiro, Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Rio de Janeiro (Coderj) – e em atos normativos administrativos, internos, especificados por atos executivos oriundos do Poder Judiciário identificados como Rotina Administrativa (RAD). Tais rotinas administrativas são periodicamente objeto de alterações que podem ser consultadas na Coletânea de Atos Judiciais e Extrajudiciais do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro.<sup>38</sup>

### **3.2. A lei, as práticas cartorárias e o trâmite do processo.**

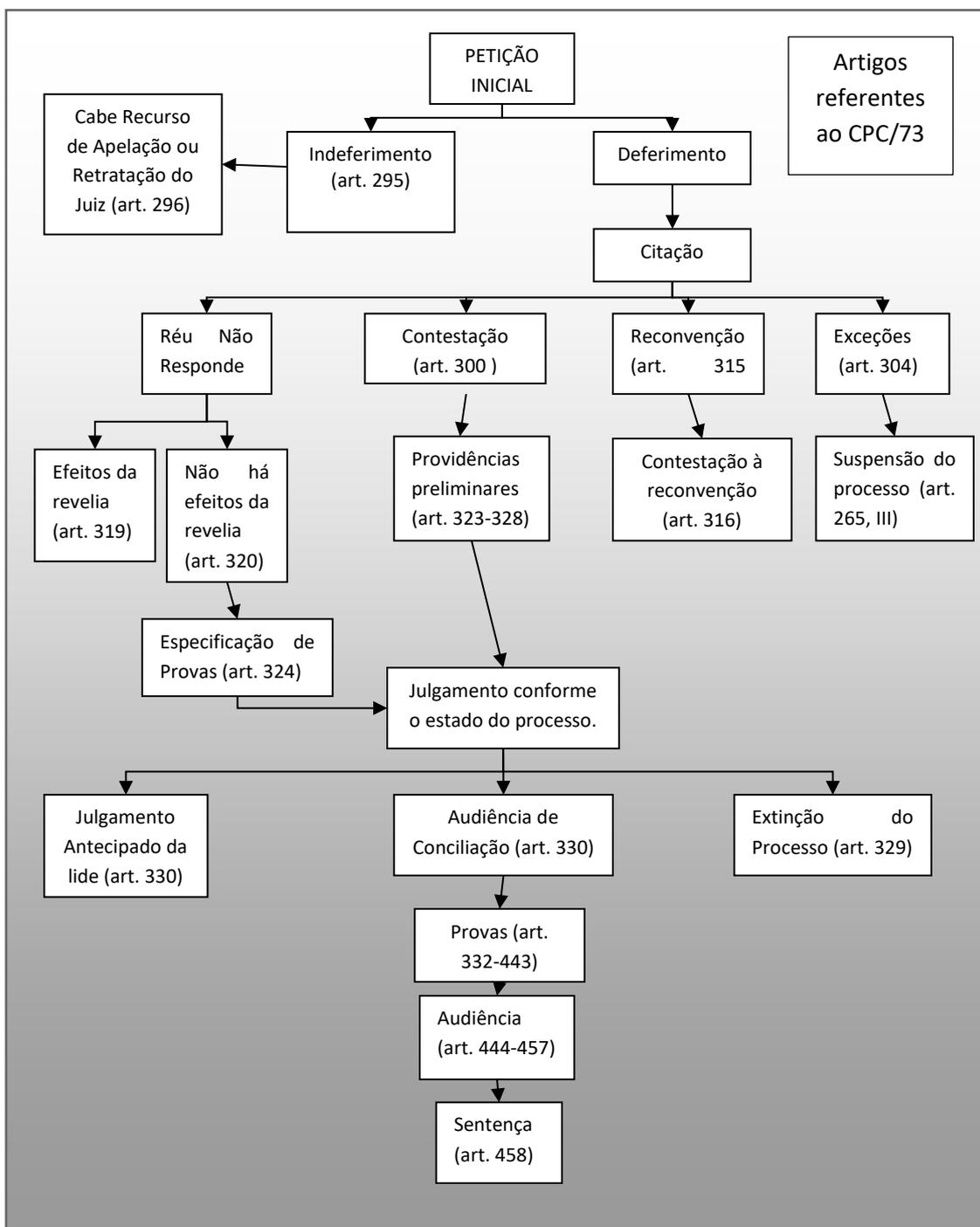
No estado do Rio de Janeiro, as demandas processuais e os papéis em que são impressos os discursos probatórios qualificados obedecem a um ritual de distribuição de trâmite em primeira instância que começa, em regra, pelo Protocolo Geral – PROGER. Se a demanda, os fatos e seus discursos impressos tiverem de ser julgados na própria capital, serão levados a outro setor do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a Mensageria. Caso o julgamento seja fora da capital, a demanda, os fatos e seus discursos impressos em documentos são encaminhados ao setor conhecido como Malote.

De acordo com o padrão normativo existente antes da reforma do novo código de processo civil de 2015, as demandas que envolvam a utilização do procedimento ordinário na esfera civil, deveriam se submeter a uma dinâmica que pode ser mais bem percebida pelo seguinte fluxograma, cujas referências legislativas se reportam ao Código de Processo Civil Brasileiro de 1973:

---

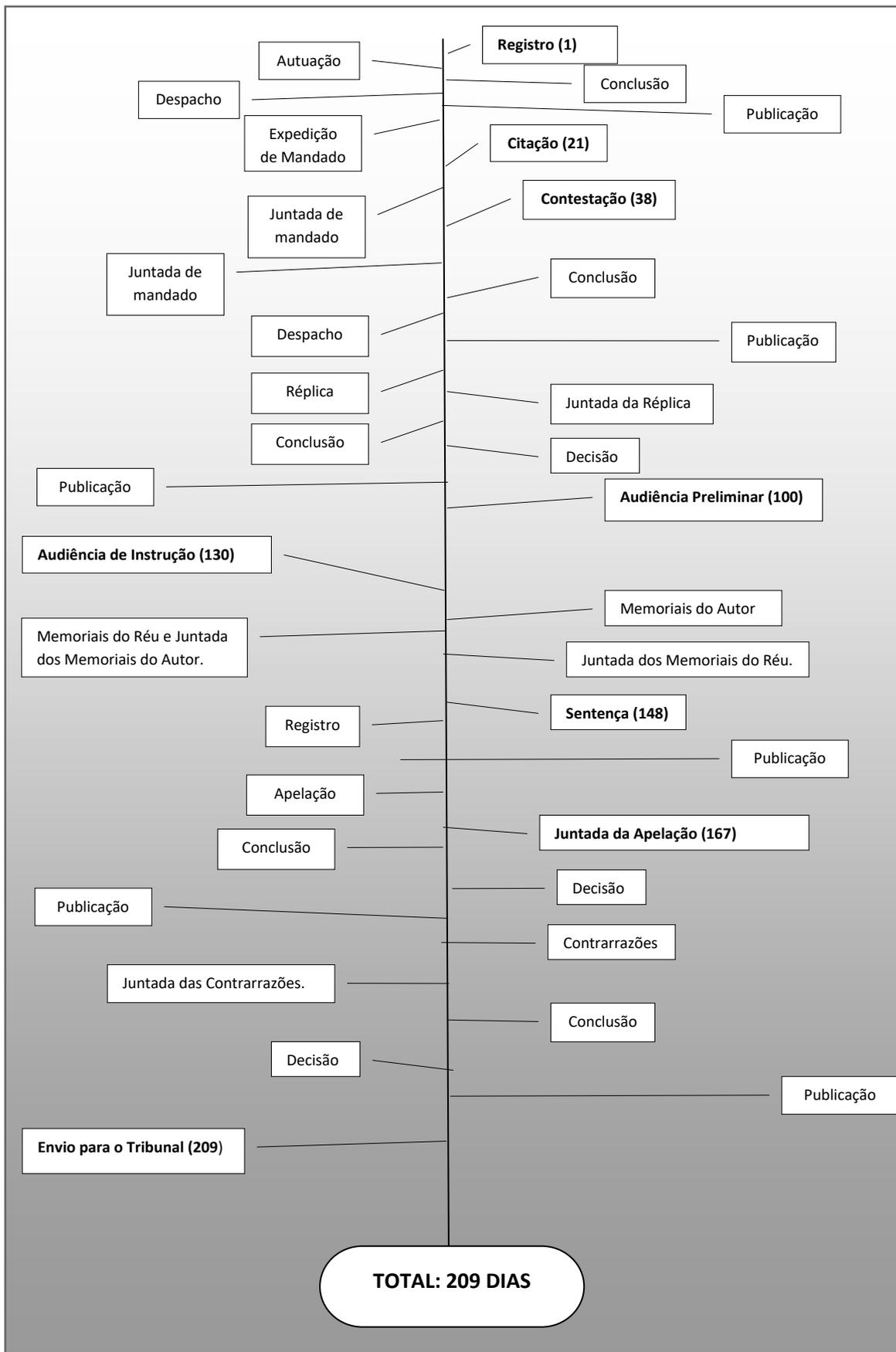
<sup>37</sup>Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º - A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

<sup>38</sup> Disponível no site: <http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/18187/atos-oficiais-pjerj.pdf>.



O próximo fluxograma ilustra a dinâmica do procedimento ordinário de acordo com os prazos da lei, sem considerar as demais categorias de tempo que, na realidade, também compõem essa linha procedimental. Neste fluxograma há determinados atos que têm o número de dias grafados entre parênteses a fim de destacar a divisão dos intervalos na dinâmica total do procedimento. Pelos prazos da lei, da distribuição da petição inicial até

a remessa dos autos ao Tribunal, o processo de rito ordinário duraria 209 dias (pouco mais de sete meses) (Ministério da Justiça, 2007, p. 34).



Embora não esteja entre os objetos deste trabalho, é importante registrar que há demandas que devem ser distribuídas diretamente em *segunda instância*, diretamente no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro para julgamento por desembargadores em função de determinação legal que reflete o modelo de sociedade juridicamente desigual e hierarquizada (MENDES, 2005).

Em primeira instância e uma vez distribuída a petição no Proger, os órgãos da administração afirmam ocorrer um sorteio realizado por meio eletrônico que define para qual serventia judicial da capital será destinada a demanda inicial a fim de ser processada e julgada pelo juiz competente.

Entretanto, em observação participativa no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, tive oportunidade de ouvir comentários acerca da existência de setor específico de recebimento de petições de “*escritórios especializados*” ou “*advogados de renome*” no estado do Rio de Janeiro ou no País. Após contato com uma das pessoas responsáveis por parte da implementação do fluxo dos processos, obtive as seguintes informações:

*Eu – Há realmente setores específicos para recebimento de petições de certos escritórios de advocacia?*

*Serventuário(a) – Não. Não é bem assim. O que existe é uma sala específica destacada das demais salas onde são recebidas petições de grandes escritórios, seja o advogado conhecido ou não. Isso ocorre porque, em razão da existência de uma fila para distribuição no Proger, acontece de um único advogado ou estagiário chegar aqui com cerca de 400, 1000 petições. Já houve caso em que o cara tinha 1.200 peças, entre petições e iniciais. Para não emperrar a fila, nós dirigimos a pessoa para essa sala que começa a funcionar mesmo a partir das 15h até às 17h todo dia.*

*Eu – Mas e as outras prioridades, como os idosos, questões que envolvam plano de saúde, criança e adolescente?*

*Serventuário(a) – Não, não. Idosos, gestantes, deficientes físicos, etc, a gente permite apenas prioridade na fila, pois os processos são encaminhados no mesmo ritmo e malote dos demais processos.*

*Eu – Mas as petições dos “grandes escritórios” obedecem a esse mesmo ritmo?*

*Serventuário(a) – Ah, sim, sim. Também, também.*

A “**sala dos grandes escritórios**”, destacada das demais salas em que são recebidas as petições, identifica-se como categoria nativa em que se alega a sua utilização para atender a determinadas pessoas que distribuem uma grande quantidade de petições de uma única vez. Após visita ao local, em 6 de agosto de 2013, pude fotografar a sala, que tinha seis mesas com seis cadeiras, e os serventuários de justiça que lá trabalhavam sem usar

crachás de identificação, atuando em seus terminais com chancela mecânica específica para registro das petições.



Em primeira instância, depois de distribuídas as petições, e, devendo ser julgadas na capital do Rio de Janeiro, as demandas são levadas à mensageria ou ao setor de malote. Após ter conhecimento da existência do setor da mensageria, dirigi-me ao local em 9/10/2010. Inicialmente, sem qualquer alusão ao fato de que estava realizando uma pesquisa empírica, tentei convencer determinado funcionário que trabalhava naquele dia a me conceder autorização para iniciar a observação participante no local e, se fosse o caso, entrevistas com as pessoas que lá trabalhavam. De imediato, tive meu pedido recusado, com a justificativa de que, naquele setor, havia uma grande quantidade de documentos, e, por motivos de segurança, minha entrada não poderia ser autorizada.

*Serventuário(a) - "Naquele setor havia grande quantidade de documentos e, por motivos de segurança não poderia ser autorizada minha entrada".*

Logo depois que me identifiquei como aluno de doutorado do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* da Universidade Gama Filho – PPGD/UGF –, o funcionário ouviu, refletiu e disse que eu poderia falar com o responsável pelo setor. Percebendo meu estranhamento, o funcionário me deixou entrar na antessala do responsável e me apresentou ao seu chefe como “Doutor”:

*Serventuário de justiça: “O doutor, que está fazendo uma pesquisa aí, e gostaria de dar uma palavrinha”.*

Sorri silenciosamente e pensei na famosa classificação de José Murilo de Carvalho. Virei “doutor” em questão de minutos (CARVALHO, 2001, p. 215).

Ao tentar explicar o objeto de minha pesquisa, o responsável disse-me que eu precisaria de autorização da presidência do Tribunal de Justiça para fazer qualquer pesquisa sobre o próprio tribunal. Concordei sem fazer qualquer contestação, apenas perguntei onde poderia dar entrada no pedido de autorização. Ao compreender que eu entraria com o pedido, ele quis saber do que se tratava exatamente. Somente neste momento é que percebi que estava de fato sendo ouvido. Informei sobre o que era a pesquisa e qual seu objetivo. Foi quando o responsável fez as seguintes observações:

*Serventuário – Ah, mas sua pesquisa é interessante demais. Você veio ao lugar certo. Aqui é o setor por onde passam todas as petições e documentos. Aqui o documento não para.*

*Eu – Na verdade a minha pesquisa é, como eu falei, sobre os cartórios, mas antes de chegar aos cartórios as petições passam por aqui e gostaria de saber sobre esse fluxo antes de chegar aos cartórios.*

*Serventuário – Então, é isso mesmo. Antigamente, antes de eu chegar aqui, isso aqui era uma bagunça, perdiam-se documentos, petições eram desviadas de serventias, um caos. Depois da implementação do monitoramento eletrônico, agora, eu posso controlar tudo pelo sistema.*

*Eu – Como assim, controlar tudo?*

*Serventuário – Controlar que eu digo é saber onde está cada petição, quando chegou aqui, quando saiu, para onde foi, quando chegou e quem recebeu. Se existe um setor do Tribunal de Justiça que agiliza o processo este setor é a mensageria.*

*Eu – Mas isso qualquer pessoa faz, qualquer advogado faz, basta acessar o site do tribunal. Não dá para você saber onde se encontra a petição em cada momento.*

*Serventuário – Não. Não. Aí que você se engana. Não dá para o público ver, mas para nós sim. É o que eu estava falando: depois do monitoramento eletrônico, eu controlo tudo.*

*Eu – Como assim? Existe algum outro monitoramento eletrônico das petições diferente do que está exposto no site?*

*Serventuário – Meu querido, existem quatro sistemas de monitoramento do trâmite dos processos. Quatro!*

*Serventuário – Existe o Siscoma, o sistema DCP, que é o básico do cartório, o E-JUD (sic), que é em segunda instância e o sistema “do Proger”, mas este último é só da capital.*

*Eu – Mas qual sistema as partes e os advogados veem no site do tribunal?*

*Serventuário – Só o que o Proger e o cartório informam, só o DCP.*

*Eu – Mas e o Siscoma? Como funciona? Para que serve?*

*Serventuário – O Siscoma é o que me permite controlar a “rastreadabilidade imediata do documento.*

*Eu – Semelhante ao serviço dos correios?*

*Serventuário – Exatamente! Quando o documento sai do Proger com uma etiqueta, eu “posso pistolar” aqui, e aí eu posso saber por onde anda a petição ou qualquer documento, quem tirou, quem recebeu, dia e hora que o ato foi realizado.*

*Eu – Como assim, “pistolar”?*

*Serventuário – Pistola eletrônica; tipo de supermercado.*

*Eu – Sei, mas e se o funcionário não assinar ou não receber?*

*Serventuário – Bom, aí a responsabilidade é do responsável pelo setor de origem ou de destino. Dá até para mapear a responsabilidade, né?*

*Eu – Mas a parte e o advogado não ficam sabendo de nada disso?*

*Serventuário(a) – NÃO!!! Para que? Eles não precisam saber de nada. Isso é uma coisa nossa; interna; Eles não precisam ficar sabendo, não (...), se eles têm direito ou não, eu não sei. Uma vez que o documento entra aqui, a responsabilidade é nossa e **a informação quanto ao trâmite do documento é nossa.***

*Eu – Mas e no cartório qual é o sistema?*

*Serventuário(a) – O DCP.*

*Eu – Eu estou em observação participante em alguns cartórios judiciais e pude perceber que o lançamento das informações pode ser manipulado pelos serventuários.*

*Serventuário – Como assim, manipulado?*

*Eu – É possível, por exemplo, lançar informações no sistema fora de ordem cronológica em que acontecem de fato.*

*Serventuário – Não entendi.*

*Eu – Por exemplo: um advogado distribui uma petição com um documento no Proger; a petição chega ao cartório, mas o cartório não junta ao processo. A petição fica em uma prateleira ou em uma pasta, cada cartório faz de um jeito. Aí, um mês depois, vem a outra parte e faz a mesma coisa. Aí, dois meses depois, vem um laudo de algum perito e, assim, sucessivamente. No cartório, essas petições ficam todas paradas na tal prateleira. Chega um dia em que o cartório junta todas as petições ao mesmo tempo ao processo e fica parecendo que todos os atos foram praticados ao mesmo tempo. E começa a correr prazo comum para os próximos atos do processo. É assim que acontece em muitas situações.*

*Serventuário – Ah sim e daí?*

*Eu – E daí que isso coloca o tempo do andamento do processo na mão do serventuário.*

*Serventuário – E daí? Isso vai de cartório para cartório, mas não vejo problema nisso.*

Para quem nem podia receber informações sem uma autorização, saí da sala cerca de vinte minutos depois com uma ideia das representações que os serventuários de justiça têm acerca do modelo de administração do trâmite dos processos e a dos servidores sobre a importância do tempo. Esse tempo pode ser sentido e representado de forma diferente pelos serventuários de justiça inseridos nos cartórios (tempo do cartório), pelas partes e

seus advogados (tempo morto), pelas autoridades legislativas (tempo razoável) com suas diversas categorias e sensibilidades.

O pedido de autorização, concedido somente após a realização da pesquisa, foi feito por petição dirigida à presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, convertendo-se em um processo administrativo nº 2012.247193. A autorização concedida em 23/01/2013 teve os seguintes termos:

*Despacho: AUTORIZO A REALIZAÇÃO DA PESQUISA SOLICITADA, BEM COMO O ACESSO AO SETOR DE MENSAGERIA DESTA CORTE, DEVENDO SER OBSERVADOS OS TERMOS DA MANIFESTAÇÃO DO MENCIONADO SETOR.*<sup>39</sup>

Este relato induz a reflexão sobre o quanto diferentes sensibilidades legais e estratégias de reprodução do campo do direito são reciprocamente determinadas pelos processos de reprodução e mudanças sociais da sociedade como um todo (GEERTZ, 1997). Esta reflexão pode referir-se ao fato de que o registro e o acesso das informações nos sistemas eletrônicos ficam sob o exclusivo arbítrio do serventuário de justiça, vontade esta nem sempre exercida em obediência aos comandos normativos estabelecidos pelo próprio campo.

A escassez de visibilidade das informações em relação ao trâmite das petições e documentos e, por consequência, a previsibilidade quanto ao tempo de duração do processo afastam a universalização plena do acesso às informações acerca do desempenho do Poder Judiciário.

Embora os serventuários de justiça não mais sejam “*donos do processo*” como afirmou certo responsável pelo expediente anteriormente citado (pg.56), eles detêm, pelas referidas práticas, o “*domínio da informação*” que retrata e atualiza uma tradição inquisitorial, percebida por Roberto Kant de Lima e desenvolvida por Ana Paula Mendes de Miranda e Renato Coelho Dirk (Miranda, 2010, p. 253), que esclarecem que a apropriação privada da informação transforma as pessoas em “*donos do saber*”, (MIRANDA, 2000, p. 71) cujo controle das relações sociais é intencionalmente

---

<sup>39</sup> Disponível no sítio: <http://www.tjrj.jus.br/scripts/weblink>. Acesso em 24/01/2013.

preservado e exercido pelo segredo que é transformado em mecanismo básico de construção e desenvolvimento de poder capaz de controlar a autonomia individual (MIRANDA, 2010, p. 254).

### **3.3. O tempo em disputa.**

O tempo visto nos calendários aponta com simplicidade que um indivíduo pertence a um universo, a uma realidade social, onde também se encontram outros indivíduos.

Este universo é criado, ordenado e significado através da linguagem e, conseqüentemente, a realidade é também estabelecida por ela. A percepção do mundo deriva da linguagem que se emprega e que, por sua vez, está ligada às condições materiais da existência. Os sistemas linguísticos de que se valem os agentes de um campo social condicionam a maneira de interpretar o mundo e de nele agir. O ser humano é construtor do mundo, no sentido de que a realidade é construída por ele. Não apenas construída, mas também socialmente edificada, a realidade fornece à sociedade a forma de sua organização. Esta organização social, por sua vez, está construída sobre uma gama de conhecimentos teóricos e práticos, que é objeto de padronização de uma interação entre os indivíduos conhecida como tipificação. Não apenas as pessoas são tipificadas, mas também as situações nas quais haja interação humana (DUARTE JÚNIOR, 2006); (Berger, 1973).

A realidade social pode ser apreendida como um conjunto de tipificações, no qual a estrutura social pode ser vista como o somatório dessas tipificações e dos padrões de comportamento realizados pelos agentes de um dado campo social. Uma estrutura social relativamente estável viabiliza aos indivíduos que nela residem, planejar suas ações com vistas a um resultado previsível, além de permitir que eles se movimentem com certo desembaraço dentro da realidade construída.

O amadurecimento da ideia de planejamento e resultado previsível leva à formação de um *habitus* (BOURDIEU, 1989), a construção padronizada de uma rotina que caracterize a internalização ou incorporação da estrutura social pelo agente ou grupo. Em decorrência do processo histórico de tipificação, apreendido e reproduzido habitualmente pelos membros de determinado grupo, constroem-se instituições que podem estabelecer “*padrões de comportamento na execução de determinadas tarefas, padrões estes que vão*

*sendo transmitidos a sucessivas gerações*” (DUARTE JÚNIOR, 2006, p. 39). Tais padrões estabelecem para os membros do grupo um modelo de como se realiza determinada tarefa, permitindo que cada um aprenda a sequência de procedimentos necessários à sua orientação, apreendendo os “*ritos de instituição*” (BOURDIEU, 1996, pp. 97-106).

Em um contexto social, a ideia de tempo também se submeteu a um processo histórico e social de padronização para permitir a comparação, por via indireta, de processos que não podem ser diretamente cotejados. Os relógios, como objetos de medição arbitrária do tempo, também servem fundamentalmente para harmonização dos comportamentos de um indivíduo em relação aos demais indivíduos, tendo em vista que em várias sociedades da era moderna surgiram fenômenos de autorregulação e de sensibilização quanto ao tempo.

Desta forma, o tempo passou a exercer, de fora para dentro, através de relógios, calendários, prazos e horários, uma coerção voltada a suscitar o desenvolvimento de uma autodisciplina nos indivíduos (ELIAS, 1998), podendo se afirmar a existência de um tempo social urbano, de caráter disciplinador e que se configura explicitamente a partir da segunda metade do século XIX. (LEFÈBVRE, 1999).

O conceito de tempo pode exercer diversas funções simbólicas tais como funcionar como “*símbolo comunicativo*”, assim como pode exercer um papel “*instrumento de orientação institucionalizada*” no plano social e, fundamentalmente, pode exercer a função de “*instrumento de regulação da conduta e da sensibilidade humana*”. O tempo que só era apreendido no universo físico passou a ser apreendido também no universo sociocultural. (ELIAS, 1998).

A observação participante nos cartórios judiciais da capital do Rio de Janeiro me permitiu perceber, pela fala dos serventuários de justiça, que o tempo de processo e dos cartórios judiciais não é um “*tempo ordinário*” (GARAPON, 1997).

*Serventuário(a) – Aqui, quando chega a inicial, é quando nasce o processo. A maternidade é aqui. Tudo começa aqui, tem o nosso prazo, o prazo do cartório.*

A categoria nativa “*prazo ou tempo do cartório*” faz perceber que a marcha do processo e seu tempo são criados no cartório judicial, isto é, são construídos, edificados e sentidos de forma bem diferente do tempo do processo para o padrão normativo relativo ao princípio da celeridade ou razoável duração do processo e respectiva sensibilidade dos cidadãos.

O fluxo do processo não corre em tempo real, isto é, não se pode dizer que são os fatos que controlam o tempo do cartório, mas sim o contrário. É o poder advindo do domínio das práticas dos serventuários que permite o apoderamento do controle do tempo e da marcha do processo.

A administração operacional deste domínio concretiza uma forma de organização burocrática peculiar dos cartórios observados na capital do Rio de Janeiro e leva a raciocinar que o poder de “*controlar o tempo*” ali em disputa está diretamente relacionado ao poder de acelerar ou retardar o fluxo dos processos. As pessoas direta ou indiretamente responsáveis por esta burocracia, identificam-se como facilitadores ou podem ser obstáculos ao exercício dos direitos subjetivos.

O poder de agilizar ou retardar a marcha de determinado processo pode ser identificado como capital social e simbólico, relativo aos relacionamentos, prestígios e honra, assim como a rede de contatos que os juízes e os serventuários de justiça dispõem em relação às práticas peculiares que se desenvolvem dentro do cartório judicial.

No cartório judicial, o padrão normativo referente ao “*tempo razoável*”, previsto na Constituição da República, opera como um princípio secundário de determinação das práticas, que não intervém, senão subsidiariamente, quando se afasta o princípio primário que é o interesse subjetivo ou objetivo, interesse que se define na relação entre o *habitus*, como sistema de estruturas cognitivas motivadoras, e a situação concreta. O padrão normativo facilita e simplifica as opções dos agentes no curso da sua própria ação. Os eventuais atributos do padrão normativo estão condicionados diretamente pelas particularidades do círculo de pessoas que, por profissão, estão em condições de influenciar a maneira (*célere ou lenta*) de dizer o direito dentro do cartório judicial, que acaba por constituir um universo social relativamente independente em relação às demandas externas, no interior do qual se constrói e se exerce uma peculiar autoridade jurídica, forma por excelência da violência simbólica legítima (BOURDIEU, 1989).

Os dados obtidos em observação participante e o referido raciocínio demonstram que cada cartório judicial, como campo social, tem uma lógica própria que não é reproduzida ou reduzida à lógica que rege outros campos ou cartórios judiciais. Nota-se tanto um “*campo de forças*”, isto é, uma estrutura que constrange os agentes nele envolvidos, quanto um “*campo de lutas*”, no qual os agentes atuam conforme suas posições relativas ao campo de forças, conservando ou transformando a sua estrutura. No espaço onde se situa o cartório judicial e no tempo reservado ao seu funcionamento pode-se notar a identificação de um local de disputa e concorrência pelo modo específico de se apoderar da maneira de se dizer e aplicar o direito. A jurisdição na qual se defrontam agentes investidos de competência ao mesmo tempo social e técnica, que consiste na capacidade reconhecida de interpretar um corpo de textos, consagra a visão legítima, justa, do mundo social. (BOURDIEU, 1989, pp. 59-73).

## CAPÍTULO 4 - O FUNCIONAMENTO DO CARTÓRIO JUDICIAL E SUA LÓGICA

### 4.1. O fluxo das petições na capital do Rio de Janeiro.

As serventias ou cartórios observados têm uma previsão de estrutura operacional relativamente simples. Embora presidida pelo juiz, normalmente existe a figura do *escrivão* ou, na ausência ou inexistência deste, o responsável pelo expediente, conhecido como *R.E.* Este serventuário de justiça exerce uma função de chefia sobre os demais serventuários e organiza o funcionamento, atua e socorre os escreventes que se encontrem em dificuldade.

O *serventuário de justiça comum* é responsável pelo processamento das petições e dos documentos dos processos. Há ainda os *auxiliares e estagiários* que cuidam do leva e traz de documentos, atendimento no balcão e outras tarefas.

A organização interna de trabalho adotada varia de cartório para cartório. Embora as serventias estejam passando por um processo de certificação de qualidade que visa padronizar o serviço, cada cartório dispõe de ampla liberdade na administração do atendimento.

Uma das perguntas que mais estimulava e esclarecia a observação participativa foi saber de qualquer serventuário de justiça como se dava, naquele cartório, a administração de chegada e processamento das petições e documentos. As respostas eram as mais variadas, a seguir descritas:

*Serventuário(a) – Há uma tentativa de padronização, mas aqui a gente tenta adaptar à nossa realidade, que é diferente de uma vara cível, por exemplo.*

*Eu – A dinâmica geral de chegada de petição, juntada ao processo e conclusão ao juiz é a mesma?*

*Serventuário(a) – Sim e não, pois cada juiz ordena de um jeito. Eu sei porque já estive em mais de uma vara; cada juiz tem seu sistema de organização. Quase nunca funciona se o Responsável pelo Expediente não estiver atento ou entrosado com o juiz e com os demais serventuários.*

*Eu – Mas, e depois? Ele fica fiscalizando?*

*Serventuário(a) – Raramente, só quando dá algum problema. Depois é comigo mesmo (...), ou melhor, com a gente mesmo.*

Outro serventuário de justiça assim se referiu e, neste caso, reproduzindo uma versão muito comum de ser percebida que é o empreendedorismo particularizado de cada cartório.

*Serventuário(a) – A juntada é feita nesta ordem, a conclusão é feita nesta ordem. O juiz estipula qual é número de conclusão. O juiz tem que estipular, se não o fizer ele vai receber mil conclusões, e, aí, ele diz: "Quero tantos processos por dia". Então vai até aquele número. O processo seguinte é do outro dia. E tudo na ordem de chegada do Proger, salvo as iniciais, que pulam tudo.*

*Eu – São quantas mais ou menos?*

*Serventuário(a) – Nós estamos em torno de 160-170 por mês. Vara cível é assim: oito por dia, mais ou menos.*

*Eu – São as varas mais complicadas?*

*Serventuário(a) – Vara cível é uma loucura. Ninguém quer trabalhar em vara cível. Todo mundo corre de vara cível, (...) oito iniciais por dia das quais metade (três a quatro) têm pedido de liminar. Esta vai direto para a mesa do juiz, as oito vão para o gabinete e as que têm liminar vai (sic) direto para mesa do juiz, para ser despachada naquele dia.*

*Eu – Este é um procedimento do juiz da sua vara, mas outro juiz pode criar outro sistema?*

*Serventuário(a) – Pode, do jeito dele.*

*Eu – O sistema não é padronizado?*

*Serventuário(a) – Não é. Quer dizer, em tese ele deveria ser. Em tese, porque não existe uma padronização. Não existe uma norma do tribunal.*

Em outra situação, assim falou outro serventuário de justiça:

*Serventuário(a) – Quando a petição chegou aqui? Dia tal. Mas quando ela vai ser juntada ao processo? Bem, aí ela vai ser juntada no dia dela, daqui a três dias. Mas aí o advogado pede urgência. Pode acontecer de o juiz atender, aí, pula tudo para dar urgência. Ou não atende e, aí, o juiz diz: "Doutor seu caso não pede urgência; é tão igual ao de todo mundo". E vai esperar a fila, que é organizada por data de chegada (...) Não é justo passar na frente daquele que está aqui na pilha, só porque veio aqui. E um monte de gente que não tem condições de vir aqui? Vão ficar para trás? Não. (...) Então tem uma ordem, e a ordem mais democrática é a da data. Entrou. Espera. (...) já trabalhei no interior há três anos (...)*

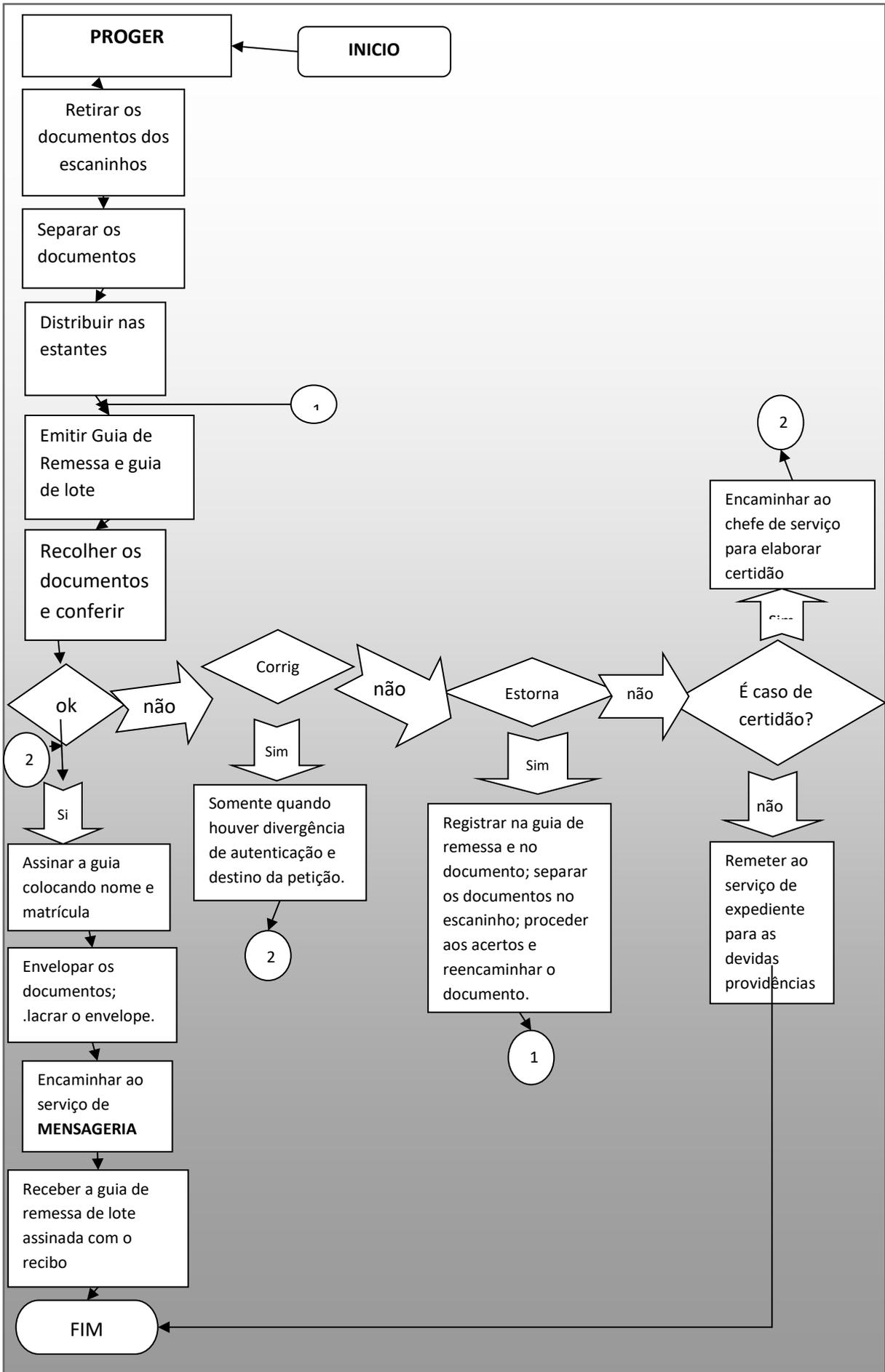
*Eu – É diferente?*

*Serventuário(a) – É tudo diferente.*

*Eu – Por quê?*

*Serventuário(a) – Porque lá existem as varas únicas e você pega todas as ações e procedimentos, inclusive criminais.*

A ausência de transparência acerca das datas em que todas as petições chegam às serventias ou cartórios judiciais e a falta de padronização no processamento das petições e dos documentos tornam impossível a descrição padronizada das práticas dos serventuários de justiça sobre o processamento de todos os cartórios judiciais observados. Diante de tal constatação, passo a descrever as práticas de processamento de uma petição inicial e respectivas petições que tenham dado entrada no Protocolo Geral da Capital do Rio de Janeiro (Proger) e sido dirigidas a alguma vara cível de um dos cartórios judiciais observados da capital do Rio de Janeiro.



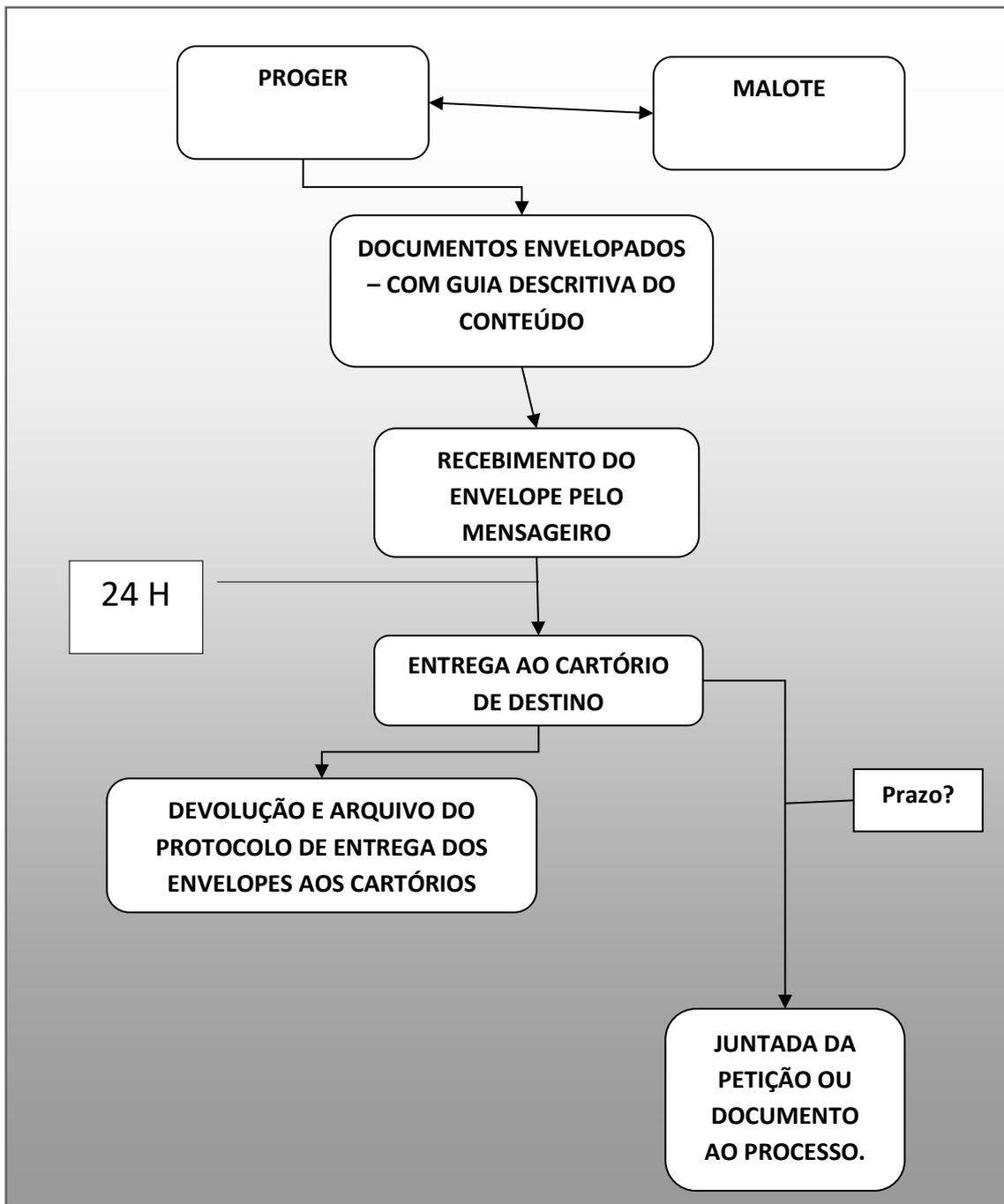
Uma vez que a petição inicial ou as demais petições do processo cheguem à Mensageria, serão entregues em, no máximo, 24 horas pelos mensageiros. Pude constatar ao acompanhar dois mensageiros em seus percursos que, salvo raras exceções os envelopes são de fato entregues aos cartórios no mesmo dia em que são disponibilizados pelo Proger ou pelo setor do Malote – que não entrou nesta pesquisa por estar encarregado do envio e recebimento de documentos que têm como destinatário ou remetente juízo ou cartório situado fora da comarca da capital do Rio de Janeiro. Um serventuário da Mensageria fez um relato sobre a dinâmica daquele setor:

*Serventuário(a) – Os documentos são como produtos para nós e esse material deve ter um tratamento de qualidade; o processo é o nosso produto essencial. (...) Implementamos uma rotina muito bem fechada que tem como fator principal o seguinte: entrou na Mensageria ou no Malote, tem que sair. Em 2005, começamos a implementar o Siscoma no setor de Malote. Naquela época, o Tribunal de Justiça utilizava a empresa dos Correios, levando em conta o serviço do Sedex para envio de documento, e havia muito desvio e perda. Mas com a inserção do Siscoma e o uso da etiqueta com código de barras, foi possível, pela rastreabilidade do documento, saber quem recebeu, como, quando, a hora e o dia. (...) Nem todas as varas estão no Siscoma. Poderia dizer que estamos no Siscoma em torno de 30-40%. A petição pode estar em um envelope com uma guia do Proger, mas não está no Siscoma. Está errado, não deveria ser assim. (...) Em 2009, houve a institucionalização do sistema Siscoma para todos os movimentos físicos do processo. Quase tudo passa por aqui, menos os processos originários de segunda instância. Esses processos vão pra Dipro, não passam por aqui. Processos de cunho administrativos também não passam por aqui, são direto no Tribunal de Justiça.*

*Eu – Como se dá a dinâmica do processamento no seu setor?*

*Serventuário(a) – A petição sai do Proger. As petições intercorrentes vêm pela distribuição. Na distribuição ainda não se usa o Siscoma. (...) Entregue ao Proger, eles fazem as coisas deles lá, e, aí, enviamos o mensageiro ao Proger, que pega os envelopes e realiza a entrega direta nos cartório. Risco zero, “pega-entrega-e-devolve” a guia assinada com recibo de protocolo. Risco zero, prazo mínimo, não pode passar de um dia. Pode acontecer de passar de um dia, mas nossa filosofia de trabalho é não passar de um dia, para isso temos três horários: das 11h às 13h, de 14h às 15h, e de 15h às 16h. Entrou depois das 16h, vai ter que sair no dia seguinte. Se não sair, é um produto “não conforme a qualidade”. (...) Pode acontecer da petição não estar no sistema, vem sem estar no sistema. Não é comum na capital, mas acontece, é uma guia como outra qualquer, poderia ser feito no "Word". Passa por aqui, ou melhor, o mensageiro vai lá assinar. Neste caso, o mensageiro não pode fazer a conferência do conteúdo, mas ele tem de saber a quantidade de envelopes, no mínimo, conferir com comprovante de protocolo nosso.*

Considerando os relatos e a observação das práticas deste setor, pode-se apresentar o seguinte fluxograma:



Em outra oportunidade obtive as seguintes informações quanto ao sigilo dos rituais dos cartórios:

*Eu – A juntada, para as partes e para o cartório, tem tempos diferentes?  
 Serventuário(a) – Na juntada não pode haver manipulação da data em que o cartório informa que foi juntada uma petição. Isso não. Isso é crime, (...) não é só vedado no Código de Processo Civil. Quando o serventuário pega uma petição e junta, ele tem que botar lá: “juntado em”, e colocar a data digital. Esse dia é o dia que ele juntou. Esta é a data a partir da qual correm os prazos. (...) Não se pode confundir com o procedimento que é o seguinte: “Bota aí que é no dia tal”. Ele não está botando no processo, ele está lançando no sistema. É que no*

*sistema tem várias datas (...), tem a data que recebe a petição, tem a data que vai “AAA”. Isto é para controle da Corregedoria e dos órgãos de administração do Tribunal que coordenam estas coisas, que informam para Brasília, para o CNJ. Há atos processuais que são previstos no Código de Processo Civil. O deles é a juntada da petição, juntada do mandado, não importa a data que re-ce-beu. A data que ele recebeu tem que ser lançada no sistema, **mas ninguém vê; o público não tem acesso. A isto só tem acesso a administração.** Os informativos que vão para o CNJ, mas o público não tem acesso, o advogado não tem acesso a isso. Tem o carimbo do Proger; o Proger foi à petição dele e botou “hoje”. Entrou hoje; o tempo que o Proger leva para mandar essa petição vai passar na Mensageria e chegar ao cartório. **Esse tempo não está escrito em lugar nenhum.** Quando chega no cartório(sic), ele entra na pilha do dia tal. Este dia tem um buraco lá no sistema, e que eles vão botar o dia, **mas ninguém vê; este buraco é só para controle interno.** Este buraco não significa que aquilo foi juntado naquele dia, porque não foi (...) É impossível!*

*Eu – Mas não chegou ao cartório?*

*Serventuário(a) – E daí?*

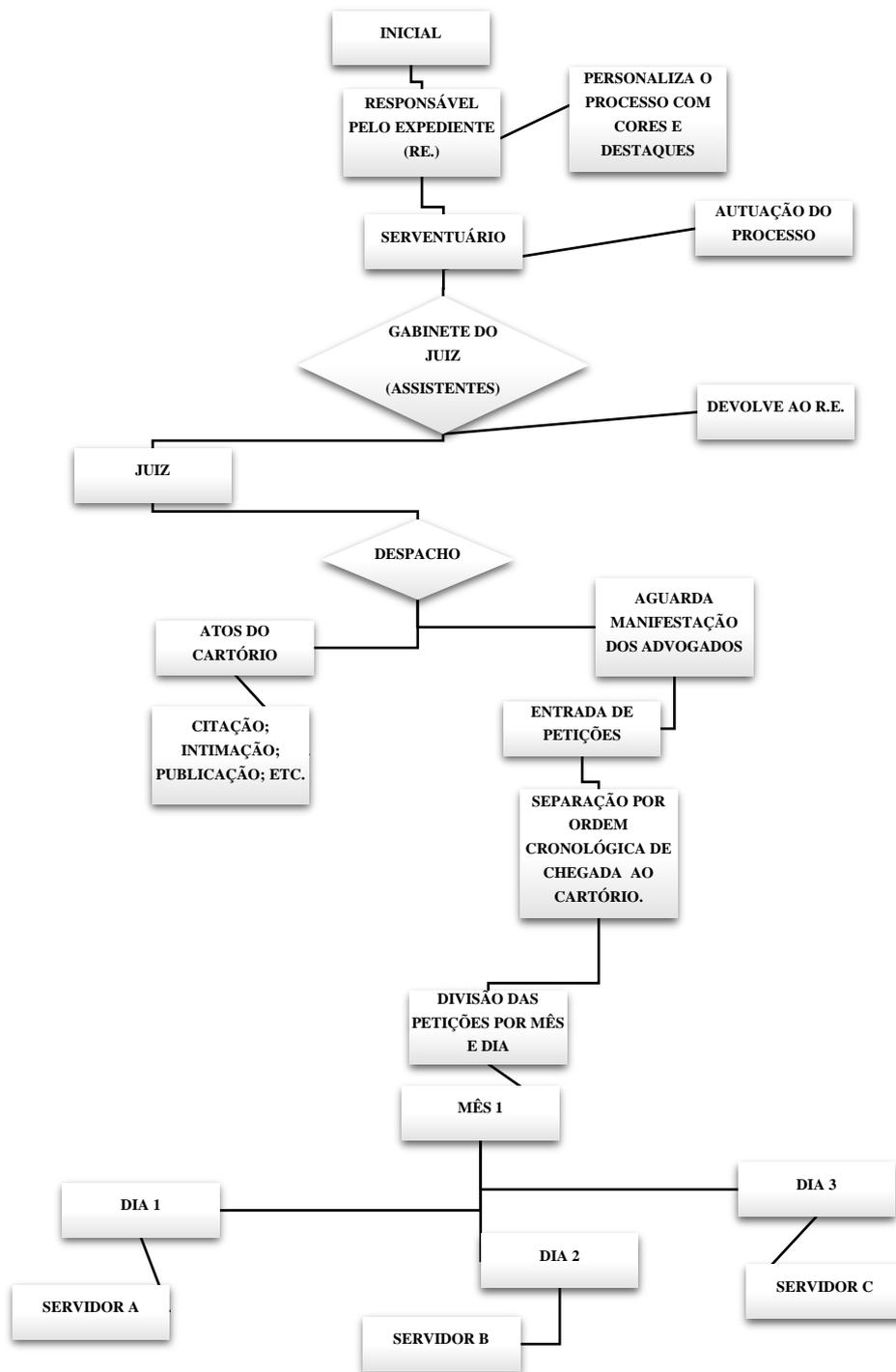
*Eu – Chegou ao cartório, mas não está no processo; não está nem “encartado” ao processo.*

*Serventuário(a) – Fica no armário de petições. As petições chegaram no dia “8”, por exemplo, (...) É um tempo morto mesmo. Chegaram no dia 8. Sabe por que não vai para o processo? Porque tem uma pilha das petições que chegaram no dia 7, uma pilha do dia 5, uma pilha do dia 4, e aquilo vai ser juntado na ordem. Até porque o meu juiz quer 150 processos conclusos por dia! Tem cartório aqui na capital que entre o envio do Proger e a conclusão do juiz dura cinco meses. O nosso não dura nem um mês.*

Uma vez que as petições e documentos chegam ao cartório, inicia-se um novo tempo ou momento de administração do fluxo processual com a adoção de ritos específicos pelos serventuários de justiça de cada cartório. Este novo tempo, como pude perceber, não dispõe de visibilidade ou transparência pública, pois nem as partes e nem os advogados podem saber qual processo, e, conseqüentemente, qual cidadão tem o direito de ver seu conflito julgado antes de outro, em razão da cronologia de início do processo ou da data de entrada das petições.

Esta manipulação de dados cronológicos permite que o exercício da jurisdição seja célere ou lento, conforme o arbítrio do juiz ou dos serventuários de justiça que operam lógicas procedimentais “*secretas*” ou que somente a administração pode saber.

Em um dos cartórios judicial pude observar, e o próprio Responsável pelo Expediente me informou, que os serventuários de justiça trabalham com o seguinte ideal operacional:



Este fluxograma só pode ser montado pela observação participante e em razão da fala do responsável pelo expediente:

*Responsável pelo Expediente*– As iniciais que recebo, eu gosto de fazer a inicial porque coloco a minha frescurinha, (...) eu pinto de amarelinho o nome do autor porque eu acho que destaca, porque se

*você coloca tudo aqui de qualquer jeito na hora que você está atendendo o balcão, você não encontra o nome de quem é quem. (...) Eu tenho uma letra de professorinha, então eu escrevo bonitinho e tal. essas coisas. (...) Aí o processo chega; atua-se o processo; ele é numerado e processado. Processado, vai direto para o juiz, para o gabinete do juiz. Lá dentro do gabinete, ele tem uma equipe que também tem três pessoas que dividem lá os trabalhos dele. Ele determina o número de processo que deve ir para o gabinete dele. Aí ele vai despachar. Se estiver incompleto, ele manda completar: custas, emenda da inicial, acertar o código de referência do processo, peças, etc. Aí o advogado vai ter de cumprir isto que o juiz está determinando. Aí o advogado vai ter que peticionar para cumprir, aí vêm as petições. Aí é isso que você está vendo. É um mundo, são cerca de 200 petições por dia, é um assombro! Têm petições que parecem até bíblias de tanto papel, ninguém lê. Não há como em sã consciência o juiz pegar e ler aquilo. E o advogado ainda bota assim: "Segundo o entendimento da jurisprudência" (...) "e da doutrina".(...) O juiz já tem o entendimento dele, não adianta você ficar botando outro entendimento (...). Aí a gente separa todas essas petições. Aqui a gente segue uma ordem cronológica de chegada de petição no cartório. Não quer dizer que a petição tenha sido distribuída no Proger neste dia. Agora, a gente dividiu as chegadas de petições por mês e por dia: assim as de setembro de 2012; aí a gente faz uma listinha. Aqui no cartório, você pode reparar, você está vendo, esses números, cada letrinha desta é aí que a gente identifica cada coisa. Por exemplo, "A" significa "Serventuário(a) – A", é uma colega, é o que ela mexeu. "B" é o "Serventuário(a) – B", e assim vai. As petições do dia 1º – vão para a Serventuário(a) – A. Dia 2º-, Serventuário(a) – B, dia 3, Serventuário(a) – C, e assim sucessivamente. Cada um recebe seu pacotinho. Então divido os envelopes entre todo mundo, tem uma listinha ali. Somos onze, contando comigo. Só que, olha só: tenho uma funcionária de licença especial. Outra está de férias, esse daqui (...) falta mais do que não sei o quê. Esse outro aqui trabalha diretamente com o juiz lá dentro, então não é meu. Está aqui na lista, mas não é meu. Então na verdade, não somos onze, nunca somos onze. Diariamente somos sete, oito, talvez nove. Depende do dia. (...) Neste cartório, o juiz não se mete, não muda data. Aqui não. A antiga juíza também era super na dela, mas eu sei que é praxe juiz se meter na administração do cartório, mas aqui não. Eles querem que ande da melhor forma que for.*

É possível perceber que nenhum dos cartórios estudados tem computadores ligados em rede disponíveis a todos os funcionários. É comum entre os serventuários de justiça a percepção de que, por mais que haja empenho, nunca se consegue colocar os processos em dia.

*Serventuário(a) – “o trabalho não tem fim” e “as mesas nunca ficam vazias”.*

Impera em todos os cartórios observados um cenário de acúmulo de processos em volumes que transbordam das prateleiras e se espalham sobre as mesas e, mesmo, pelo chão.

*Eu – E as prioridades, tal como idosos, crianças, etc?*

*Serventuário(a) – Não, não. Não dá para priorizar isso não, porque são tantos velhinhos que a gente teria que parar tudo só para atender os velhinhos. (...) Eu sou a favor de que teria de ter uma vara só para eles, mas aqui só damos prioridade para questões de saúde. (...) Ah! E também se o juiz pede prioridade em algum processo, aí não tem jeito né?*

*Eu – Ele faz isso com frequência?*

*Serventuário(a) – Esse que está aí agora, não. Só de vez em quando. O anterior era uma loucura, dava até raiva.*

No período em que realizei a observação participante nas diversas serventias de justiça do Estado do Rio de Janeiro, tive a sensação de que vem a ser muito provável que a influência dos cartórios na distribuição de justiça disponha de uma consideração peculiar pelo Tribunal de Justiça, administrador da justiça no Estado, e pelo legislador. Esta sensação me ocorreu a partir da seguinte entrevista:

*Eu – Quem determina este andamento, este procedimento interno?*

*Serventuário(a) – O juiz estabelece normas. Tem juízes que são melhores administradores de cartório; outros são piores. Alguns são péssimos! (...) Não têm a menor noção administrativa, então, quem manda é o responsável pelo expediente, que é mais esperto. (...) Tem juiz que não sabe nada de administração. É uma anta! Não sabe nem administrar pessoas; não sabe tratar com as pessoas do cartório, ele depende quase que totalmente do secretário e do escrivão ou do responsável pelo expediente. Porque pode ser muito bom jurista, mas ele não é administrador de pessoas e atividades. (...) Então tem juízes que são excelentes administradores de pessoas e atividades. Costumam não ser muito bons em direito (risos) é uma coisa gozada isto (risos).*

Uma vez protocolada no Proger e depois de passar pela Mensageria, a petição (*inicial ou intercorrente*) é direcionada à serventia judicial estabelecida em um cartório. Cada serventia é localizada em uma ou mais salas do prédio do Tribunal de Justiça onde funciona o cartório judicial, administrado formalmente pelo juiz lotado no cartório, que tem competência para processar e julgar determinada matéria ou grupo de matérias previamente definidas no Código de Processo Civil e no Código de Organização e Divisão Judiciária do Estado do Rio de Janeiro – Codjerj.

Como mencionado anteriormente, tive a oportunidade de realizar pesquisa empírica em vários setores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Em certa ocasião, me foram relatadas as seguintes sensibilidades por experiente serventuária de justiça:

*Eu – Na sua época os processos andavam conforme a lei?*

*Serventuário – Virgem Maria, não. Era uma coisa de louco, os processos vinham tudo com dinheiro dentro. Quando eu cheguei no cartório pela primeira vez havia uma pilha de mandados e todos os processos tinham dinheiro dentro. E juiz me dizia assim: “Qualquer*

*problema ali, a senhorita vem falar comigo”. Mas nos meus processos era “besta” o dinheirinho, coisa pouca. Mas mesmo assim eu cheguei pro juiz e perguntei a ele: “Excelência, esses processos aqui, todos, têm dinheiro dentro; o que é isso?”. Eu era ingênua, né? Tinha 20 anos. Aí o juiz me respondia: “Não, querida, isso aí é para o processo andar logo”.*

*Eu – Então o juiz sabia?*

*Serventuária – Sabia. Um dia o juiz me perguntou o seguinte: “|A senhorita pode vir de manhã?”. Eu disse: “Sim, posso”. Aí ele me disse: “Então vou autorizar a sua entrada. Os que têm dinheiro a senhorita faz de manhã e à tarde a senhora faz os que não têm dinheiro”.*

*Eu – (Em tom de brincadeira perguntei): “A senhora trabalhava mais de manhã ou de tarde”?*

*Serventuária –. Nossa, era muito processo com dinheiro, eu não dava conta. Cada vez tinha que chegar mais cedo. Mas depois eu fiquei com receio de dar algum problema. Depois, quando eu me candidatei ao tribunal, naquela época tinha isso, não sei se hoje tem, mas aí ele me recomendou para o desembargador. Naquela época, se você tinha padrinho você subia logo, se não, não, né? (...) Mais tarde esse juiz teve que se aposentar porque o desembargador mandou a sentença pronta para ele assinar e publicar. Era assim que funcionava.*

*Eu – E hoje a senhora sabe como as coisas são?*

*Serventuária – Hoje, não. Estou aposentada, mas minha filha trabalha lá. Diz que pouca coisa mudou. Até piorou, eu acho.*

Essas referências e representações oriundas do campo esclarecem as relações existentes entre os serventuários de justiça. As práticas administradas nos cartórios judiciais pesquisados estão organizadas em torno de uma série de relações, nas quais os rituais e procedimentos formais ocupam um lugar central no exercício da cidadania. A aplicação das normas não é um ato naturalizado, mas sim uma resultante do embate de diversos mecanismos de âmbito privado, sem exposição à observação pública, o que induz à reflexão sobre o uso do espaço público e da relação com alguns cidadãos como espaço privado de negociação de uma mercadoria (MISSE, 2009-2) identificada no exercício e acesso aos direitos de alguns de forma mais célere do que os direitos de outros.

Tais referências permitem empreender a comparação por contraste com os Estados Unidos da América, que apresentam semelhanças estruturais com o Brasil e podem servir como parâmetro útil para a observação analítica pelo contraste de representações das pessoas envolvidas nas relações sociais dentro de um espaço público. Enquanto essas semelhanças estruturais são claramente identificáveis, há diferenças visíveis quanto ao modelo jurídico de controle social. Modelos que, segundo Roberto Kant de Lima, são verificados tanto nas doutrinas, códigos e leis, como também no dia a dia, nas cotidianas

práticas de administrar disputas e promover acordos que fazem parte da vida social de qualquer grupo (KANT DE LIMA, 2009).

De acordo com Roberto Kant de Lima, o sistema de controle social dos Estados Unidos da América tem base no pressuposto da origem local, popular e democrática da lei e na resolução de conflitos por negociação e arbitragem. Assim, afirma o autor, as arbitragens são representadas como arenas públicas nas quais as categorias legais são produzidas e disseminadas de maneira universal, num processo contínuo e ritualizado. O objetivo declarado desse processo é a a internalização, pelos indivíduos, do direito e das normas de convívio socialmente – ou “politicamente” – corretas. Como consequência prática, a internalização posiciona o campo do direito representado por suas instituições legais, como “guardião” dos direitos dos indivíduos, bem como dos valores éticos da sociedade e, às vezes, contra o “governo”.

O espaço público aparece como um espaço coletivo negociado pelo público que dele faz parte, que pertence ao local. Este sistema de representações está fundamentado no acesso universal – de forma igual para todos – dos “consumidores” às informações sobre os “produtos” disponíveis, garantindo a previsibilidade sobre a “normalidade” das escolhas e do comportamento coletivo. O segredo, o saber particularizado, a informação privilegiada são elementos disruptores desse sistema e não podem produzir resultados válidos. Por isso, são perseguidos e eliminados onde se manifestem, como representantes confessos do privilégio e da hierarquia excludente. Só é válida em público a informação a que todos têm acesso, sob pena de se instaurar o caos (KANT DE LIMA, 2009, pp. 23-38).

Já no Brasil, afirma ainda Roberto Kant de Lima, o sistema jurídico e as pessoas que o operam não reivindicam uma origem “popular” ou “democrática”. Ao contrário, valores legais, quando se aplicam, tendem a ser vistos como constrangimentos externos ao comportamento dos indivíduos. Em consequência, o “capital simbólico” do campo do direito (BOURDIEU, 1987) não reproduz ampliadamente seu valor porque expressa a “vontade do povo”, ou um conjunto de prescrições morais partilhadas e internalizadas pelo cidadão comum, mas como uma imposição das “autoridades”, não importa quão legal e legitimamente produzidas e postas em vigor (KANT DE LIMA, 2009).

Tais relatos e inferências levam a compreender que o espaço público observado não é percebido pelos serventuários de justiça como um local submetido ao acesso de todos, mas sim um lugar excludentemente controlado pelo Estado – ou por pessoas que se

julgam exclusivos representantes do Estado. De acordo com regras próprias e de difícil acesso, tudo se torna possível e permitido às pessoas que pertencem a determinado setor, conforme o controle do Estado e de seus representantes, que dispõem, implicitamente, do acesso privilegiado a certas e determinadas informações. Essas pessoas especificamente autorizadas se apropriam e particularizam o sistema, tornando os atos ali praticados aparentemente opacos e imprevisíveis às expectativas dos cidadãos. O acesso e a previsibilidade só existem para quem ocupa cargo privilegiado na estrutura hierarquizada e piramidal e que podem usar tal privilégio para interferir na marcha processual ou ascender a posições pessoais mais favoráveis.

Tais descrições levam também a outra reflexão, qual seja o fato de que nada mais lesivo à imagem republicana e institucional do que a apropriação particularizada do espaço público e do exercício da Jurisdição. Neste cenário, juízes e serventuários tornam-se proprietários do espaço e de tudo que ali se passa, dedicando especial cuidado a alguns processos e pessoas com seus alegados direitos em detrimento de outras ações e quem as impetra.

#### **4.2. O cartório e a informatização dos serviços de justiça.**

A partir da iniciativa de informatizar os serviços prestados pelo Poder Judiciário, os rituais processuais identificam-se com um discurso padrão entre os serventuários de justiça.

*Serventuário(a) – Eu acho que o método é antiquado. O método é antiquado.*

*Eu – Mas qual método?*

*Serventuário(a) – Todos. Pode ser um pouco de exagero, mas o método atual prevê muita gente. A verdade é essa. Hoje em dia, o que a gente mais ouve o pessoal reclamar é a carência de funcionários porque realmente o método de trabalho, os processos de trabalho preveem muitos funcionários.*

*Eu – Mesmo tendo a estrutura eletrônica.*

*Serventuário(a) – Pois é, eu vejo que a estrutura eletrônica diminuiria esse número de funcionários, não como as pessoas acham que "deveria acabar com os cartórios". Não acho que deveria acabar com os cartórios (...), mas eu acho que talvez alguns procedimentos vão prescindir do funcionário. (...) De repente, vai aumentar a estrutura de gabinete, o funcionário vai ser mais especializado, com um trabalho mais qualificado. De repente, não vai haver um trabalho, sei lá, de juntada de petição. (...) Mas eu vejo que o método é antiquado. Acho*

*que o caminho é uma saída tecnológica. Não sei exatamente qual, não sei se o processo eletrônico por si só resolveria todos os males. Também não acredito nisto. (...) Parte da evolução, parte de alguma saída tecnológica. Agora se fala em reforma dos códigos, das leis processuais, reforma para diminuição do número dos recursos.*

Em que pese a instalação de computadores em rede e o desenvolvimento de alguns sistemas e programas específicos, os cartórios não conseguem incorporar totalmente essa inovação. No caso, especialmente, as peculiaridades do funcionamento dos cartórios não foram consideradas: o programa parece não reproduzir o método de trabalho com os quais os funcionários estão acostumados, além de envolver duplicação de tarefas manuais por exigências normativas. Em quatro cartórios pesquisados, os serventuários de justiça se queixavam do fato de que, para eles, o sistema eletrônico representou duplicação do serviço de registro de andamento dos processos.

*Serventuário(a) – Antes o processo chegava aqui no cartório e nós tínhamos que autuar, encapar, conferir recolhimento de custas e tudo. Agora não. Ele já vem do departamento de autuação devidamente autuado e certificado em relação a custas, em relação à competência.*

*Eu – Que não é no Proger?*

*Serventuário(a) – Não. É um setor à parte. Agora eles estão subdividindo para facilitar o trabalho deles.*

*Eu – E para vocês também?*

*Serventuário(a) – Melhora, mas é ruim, porque você tem ficar revendo o trabalho dos outros, porque a gente que está aqui no cartório vê que tem coisa errada. Tem que refazer, certificar de novo. O processo chega aqui, eu vejo tudo de novo, porque eles erram muito e se você confia demais, quando você vê o processo já está lá na frente e você tem que anular ou refazer tudo, quando o processo estava no final.*

Em outra ocasião pude perceber as seguintes representações:

*Serventuário(a) – É isto mesmo. Eu sou do tempo em se costurava o processo, né?.*

*Eu – No bico de pena de pato?*

*Serventuário(a) – Também não, né? Já era com agulha, né? Eu sempre acho que a única coisa que melhorou um pouquinho foi o protocolo geral. Foi uma coisa interessante. Você esta lá na casa do cacete e pode distribuir. Ah, e o malote também. Eu sempre acho que essas duas coisas foram interessantes. (...) As pessoas ficam putas comigo quando eu falo disso aqui. (aponta para o computador).*

*Eu – O quê? O sistema eletrônico?*

*Serventuário(a) – É. Elas dizem: "O computador!" O computador vai ter que ter um cara para lançar esta merda aqui (mostrando o computador do cartório) e essas pessoas são as mesmas pessoas. Que têm que praticar o ato no papel também porque a lei não mudou. Antes eu certificava determinado ato do juiz ou do próprio cartório, hoje eu*

*tenho certificar e também lançar no sistema. É fogo, né? Para quem já está até o talo de trabalho, fazer tudo duas, três vezes, não dá, né?*

Em entrevista com desembargador(a) do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, foi relatada a seguinte informação:

*Desembargador(a) – Olha, Wagner, o negócio é o seguinte. (...) Bem, (...) você quer saber o porquê do Tribunal de Justiça está investindo tanto na questão da informatização?*

*Eu – Sim. Por quê?*

*Desembargador(a) – A questão é a seguinte, (...) é uma questão pontual. O Tribunal gasta uma fortuna para pagar aluguel de espaço físico para realizar o depósito dos processos findos, arquivados, (...) o arquivo judiciário. O Tribunal percebeu que se pudesse economizar com tais recursos seria muito bom, mas para isso teria que transformar o mais rápido possível o processo físico: papel em processo eletrônico, porque é mais fácil e barato arquivar o processo digitalizado. (...)*

*Eu – Pelo lado econômico pode ser bom, mas isso facilita a vida dos serventuários de justiça?*

*Desembargador(a) – Sei lá, (...) isto não está em discussão.*

*Eu – Digo isso porque alguns me dizem que acabam tendo trabalho dobrado, pois a lei manda assinar e rubricar a folhas e aquela coisa toda do Código de Processo Civil.*

*Desembargador(a) – É, vai fazendo do jeito que dá.*

*Eu – Sua fala me faz lembrar também que tive notícia de que há quatro sistemas eletrônicos e que nem todos dão acesso à população.*

*Desembargador(a) – Wagner, a questão não é transparência, celeridade, coisa nenhuma. Não estão preocupados com isso, não.*

Pela análise de tais relatos percebe-se que o aprimoramento da estrutura organizacional e dos métodos de trabalho dos cartórios judiciais assume, no campo pesquisado, peculiar faceta e especial relevância para o fluxo processual, considerando os tempos de espera do cidadão e as práticas dos serventuários, que influem diretamente no tempo de tramitação dos processos.

Entretanto, tais dados permitem inferir que a opção pela informatização eletrônica dos serviços dos cartórios judiciais, embora tenha envolvido vultosa carga de recursos financeiros, não foi planejada com vistas às rotinas internas dos serventuários e muito menos tem o cidadão como objetivo.

Assim, o funcionamento dos cartórios, mesmo atualizado tecnologicamente, não foi pensado para fornecer à população informações gerais, ampliando o acesso a suas rotinas internas de maneira a promover a transparência e a celeridade. A estrutura está voltada para resolver “pontualmente” uma questão de interesse interno que não necessariamente se destina a suportar a crescente demanda por acesso à Justiça e nem pretende direcionar - ou até mesmo alterar - uma cultura organizacional que resiste à informatização da

Justiça, diante da ausência de planejamento padronizado de rotinas complexas aptas a orientar todos os cartórios judiciais da comarca da capital do Rio de Janeiro.

A profissionalização da administração não parece estar voltada para o cidadão, pois o planejamento, a organização, o controle, a direção e a coordenação dos recursos humanos e tecnológicos utilizam base científica ou racional direcionadas para o próprio tribunal, o que é demonstrado pela existência de filas em cartórios, tempos de espera do cidadão, controles em duplicidade, falta de informação ou informação segregada.

Esta percepção pode também ser inferida dos resultados de recente relatório referente ao tempo no Supremo Tribunal Federal (FALCÃO, HARTMANN, & CHAVES, 2014).

## CAPÍTULO 5 - A TEORIA DA BUROCRACIA

### 5.1. As burocracias e seus pressupostos.

Há muito tempo que é percebido que as burocracias, como instituições sociais, tornaram-se fatores relevantes no acesso de diversos grupos sociais ao exercício dos direitos tipificados em leis formalmente produzidas. Através da burocracia é que normalmente se pretendem atingir metas previamente estabelecidas. Entretanto, ordinariamente, tais organizações são consideradas, em nível de administração mais geral, como obstáculos aos resultados positivos ao idealizado em planejamentos teóricos.

Essa contradição também pode ser observada na análise de certos estudos sociológicos e na percepção de discursos políticos, seja de administradores de políticas públicas ou mesmos por pessoas comuns que, de forma direta ou indireta, lidam com ou necessitam da burocracia como organização pública.

No estudo de qualquer burocracia deve-se inicialmente evitar alguns dos principais problemas ou dilemas teóricos acerca do tema. Em países como o Brasil, que viveu um longo período histórico de repressão política ao exercício da cidadania, as organizações burocráticas são chamadas a fornecer instrumentos atuantes na execução de medidas voltadas a superar baixíssimos índices de desenvolvimento humano; a burocracia é convocada a dinamizar o fluxo do andamento processual a fim de torná-lo mais célere ou, ao menos, levá-lo a ter uma duração razoável.

Sob certo aspecto, a teoria sociológica clássica sobre burocracia, identificada na obra ***O Fenômeno Burocrático***, de Michel Crozier, dispõe de uma análise dificultada porque, normalmente, tem uma concepção considerada insatisfatória na análise das burocracias de países que vivenciaram realidades históricas diferentes das nações economicamente desenvolvidas. De acordo com a teoria, as burocracias das nações menos desenvolvidas são preconcebidas como “*aspectos disfuncionais da organização moderna*”, partindo-se da premissa de que nelas não haveria as características básicas correspondentes à complexidade burocrática dos países tidos como modelos ideais normalmente identificados na Europa ocidental, que já teriam atingido o maior grau de

desenvolvimento socioeconômico e que, em outros locais, a resistência do fator humano, movido por força de seus próprios interesses e estratégias são caracterizados como “*ciclos de fases de burocratização que passam por acidentes de sucessão*” (CROZIER, 1963:266-267).

Sob certo aspecto, o dilema acerca da teoria da burocracia lida com moldes de racionalidade, de impessoalidade, de saber e competência técnica estereotipada (AMORIM, 1975).

A dificuldade mencionada pode ser identificada na interpretação estereotipada na noção de burocracia retirada de Max Weber (WEBER, 1999). Em função deste fato é que parte da teoria acerca da burocracia não consegue estabelecer critérios comuns comparativos suficientemente seguros para compreender as diversas formas de burocracia encontradas nas diversas estruturas de convivência humanas.

Fundamentalmente em razão dessa dificuldade, este trabalho busca dar maior importância às evidências encontradas no campo estudado a fim de superar o dilema de entender as burocracias cartorárias judiciais fluminenses como “*disfuncionais*”, um estereótipo que serve muito mais para questionar a própria teoria do modelo burocrático puro, que nem o próprio Max Weber concebeu como possível (WEBER, 1972, p. 188).

Pode-se perceber que parte do estudo teórico acerca da burocracia separa duas principais linhas de pesquisa e conclusões acerca do tema.

Uma primeira linha de desenvolvimento teórico parte do emprego restrito do modelo burocrático extraído de uma leitura muito particular dos tipos ideais de Max Weber. Outro ponto de vista, apresentado também por Michel Crozier, tenta substituir o modelo weberiano pela ideia de “*ciclo vicioso*”, no qual as burocracias são vistas como unidades complexas que configuram sistemas de poder e, nestes, a disputa de poderes paralelos poderia ser identificada como elemento normal em uma sociedade democrática (CROZIER, 1981: 267-288).

Entretanto, o referido abandono do modelo weberiano só poderia ser realizado se, ao se propor novo paradigma, fosse possível a análise das interdependências entre as “*disfunções*” e a racionalidade, permitindo a obtenção de maior eficiência da organização. Ocorre que as duas referências tendem a considerar as imperfeições das burocracias estranhas ao mundo europeu ocidental como “*disfunções*”, quando colocadas em comparação ao modelo ideal clássico de burocracia weberiana tida como “*funcional*” ou

ainda quando se parte de uma premissa de um desenvolvimento de certa racionalidade histórica preconcebida (AMORIM, 1975).

Na análise destas disfunções, pode-se perceber que haveria consequências imprevistas que levariam a ineficiência e imperfeições da burocracia. Tais disfunções são, em síntese, caracterizadas por “*internalização das normas*” no sentido de que as normas deixariam de ser meios de racionalização para se transformarem em objetivos propriamente ditos. Consequentemente, as normas passam a receber uma devoção quase divina, transformadas em coisas absolutas. Contribui também para tal noção o excesso de formalismo e papelório, além do testemunho por um funcionário executor de rotinas, despersonalizando gradativamente o relacionamento e que, por fim, estimularia uma resistência a mudanças.

Max Weber ainda é a maior referência sobre o tema na medida em que mesmo os autores que criticam as suas premissas continuam a utilizar sua obra como parâmetro para aperfeiçoar aspectos centrais do seu ponto de vista. A análise de Eisenstadt acerca das burocracias nos países em desenvolvimento socioeconômico padece, segundo alguns teóricos, da ausência de sentimento de que nestes casos haveria um rito de passagem inadequado de uma fase “tradicional” das referidas sociedades para um estágio moderno com tendência à “desburocratização”, fora dos padrões de adequação a um tipo ideal burocrático descrito por Max Weber. (EISENSTADT, 1971).

Boa parte das interpretações aponta para as referidas “disfunções” ou “desajustes” dos comportamentos humanos às burocracias em virtude da presença de valores tradicionais que, por sua vez, criariam obstáculos ao desenvolvimento ou à modernização e, conseqüentemente, manteriam o subdesenvolvimento. Estas interpretações levam em conta as distinções de sociedades e suas dicotomias do tipo tradicional-moderno e com as espécies de autoridades do tipo tradicional ou de tipo racional legal. Tais características envolvem ainda aspectos de legitimação que podem estar calcadas em tradição, hábitos e costumes, bem como na justiça da lei, na regulamentação de normas previamente definidas, que, por sua vez, envolve aparatos administrativos patrimonialistas ou aparatos burocráticos propriamente ditos em moldes europeus (WEBER, 1972).

É possível perceber certa confusão semântica na utilização dos termos “*modernização*”, “*burocratização*” e “*racionalização*” tendo em vista que as referências a processos de mudança social dificultam a identificação de critérios comparativos válidos,

especialmente se o assunto é burocracia de organizações dinâmicas. Boa parte da confusão semântica parece “residir na noção de racionalidade, visto ser ela que, desde Max Weber, constitui o princípio organizador da evolução histórica, presidindo, portanto a mudança social” (AMORIM, 1975). Entretanto, estudos clássicos no campo da antropologia acerca de burocracias que não se influenciaram diretamente com a racionalidade clássica europeia apresentaram vantagens epistemológicas e permitiram a identificação de um tipo de racionalidade não comprometida com princípios organizadores do comportamento nas sociedades ocidentais, assim como possibilitam evidenciar a dificuldade de se operar com lógicas e racionalidades originárias e em voga em outras regiões (FALLERS, 1956).

O desenvolvimento antropológico das pesquisas sobre o comportamento das referidas organizações proporciona ao pesquisador apreender a razão social evidenciada nos diferentes arranjos das relações humanas através da identificação de códigos sociais diferentes de uma matriz definida **a priori**. Esta identificação proporciona a apreensão mais exata do objeto de estudo e o aprendizado das sociedades analisadas por meio da convivência com seu objeto de pesquisa, que permite entender e explicar as organizações sociais.

Neste sentido, Clifford Geertz afirma que

*“ideias e crenças podem ser relacionadas com a realidade em uma dupla forma: com os fatos da realidade ou com os anseios que essa realidade, ou a reação a essa realidade, faz surgirem. Onde existe a primeira conexão, descobrimos um pensamento que em princípio é verdadeiro; onde aparece a última relação, enfrentamos ideias que só podem ser verdadeiras por acidente e que são passíveis de estarem viciadas por preconceitos, sendo esta palavra tomada em sua acepção mais ampla. O primeiro tipo de pensamento merece ser chamado de teórico, enquanto que o último deve ser caracterizado como parateórico. Talvez se possa também descrever o primeiro como racional e o último como afetado emocionalmente – o primeiro como puramente cognitivo e o segundo como estimativo. Tomando emprestado um símile de Theodor Geiger, o pensamento determinado pelo fato social é como uma torrente pura, cristalina, transparente; as ideias ideológicas, como um rio sujo, lamacento e poluído pelas impurezas que nele se acumularam. É saudável beber no primeiro; o outro é um veneno que deve ser evitado” (GEERTZ, 1989).*

Desse modo, a perspectiva antropológica oferece afiados argumentos no sentido de questionar inclinações etnocentristas à teoria das organizações sociais, tendo em vista que lida com uma *racionalidade em confecção* para compreender os sistemas que estuda (AMORIM, 1975). Ao se partir dessa perspectiva antropológica é possível perceber que a análise das burocracias enfrenta sério impasse, pois, ao se utilizar da racionalidade exógena em termos comparativos, preconcebe referências estranhas ao campo estudado e tende a apontar “ineficiências”, “defeitos”, “vícios” ou “disfunções” que podem não compartilhar a mesma racionalidade do tipo ideal definido **a priori**.

Diante de tais assertivas é que se faz necessário uma leitura cuidadosa da literatura clássica, especialmente quanto às interpretações e usos concedidos ao pensamento de Max Weber de modo a permitir menor rigidez e maior validade à teoria da burocracia. (AMORIM, 1975).

## **5.2. A burocracia e o cartório judicial do Rio de Janeiro.**

Um dos problemas desta pesquisa foi o enquadramento dos cartórios judiciais da capital do Rio de Janeiro dentro da teoria da burocracia. Como já mencionado anteriormente, a concepção acerca da teoria da burocracia cria óbices à adequada compreensão das organizações burocráticas na medida em que toma como referência um purismo ideológico exagerado, premissas teóricas que se afastam em muito de resultados de pesquisas empíricas.

A rígida interpretação acerca do paradigma teórico clássico leva em conta a referência à dinâmica do funcionalismo moderno, que se manifestaria orientado por um princípio de competências oficiais fixas ordenadas, de forma geral, mediante normas jurídicas (leis ou regulamentos administrativos). O funcionalismo estaria regido por um princípio de hierarquia de cargos inserido em um sistema fixamente regulamentado de mando e subordinação, com uma administração moderna baseada em documentos (atas) em que a atividade oficial pressupõe uma intensa instrução na matéria, bem como requer o emprego da plena força do trabalho do funcionário que vê no seu cargo sua profissão e que, ao assumi-la, o faz como um dever de fidelidade ao cargo (e não às pessoas, tal qual um vassalo) (WEBER, 1972 – Vol. 02: 198/201).

Entretanto, a rigidez de adequação do enfoque teórico à realidade brasileira acaba por criar concepções de “*anomia*”, “*disfuncionalidade*” e “*perversão*”, que seriam indevidamente substituídos por moralidades verificáveis no campo das burocracias brasileiras e, especialmente os cartórios judiciais.

As referências às “*anomalias*” revelam aspectos negativos em relação ao tipo ideal que, por sua vez, acaba naturalizando uma opção metodológica que exclui a investigação dos *códigos e princípios* que ordenam o espaço de observação inserido na organização social. Para se ter uma ideia clara da capital do Rio de Janeiro, os cartórios judiciais são identificados por força de lei como “*serventias judiciais*” de primeira instância ou de segunda instância, desconectadas uma das outras quanto à uniformidade e padronização de rotinas e procedimentos que representariam total “*anomia*” à concepção oferecida por parte dos teóricos da burocracia.

A representação acerca do conteúdo da noção de burocracia, a sua correlação com os cartórios judiciais e implicações com a velocidade do andamento do processo são temas conhecidos por quem algum dia precisou utilizar a máquina judicial, bem como aqueles que, de forma necessária ou esporádica, fazem desta máquina sua ferramenta de trabalho na administração de conflitos no Rio de Janeiro.

Abordei cerca de vinte pessoas aleatoriamente na entrada do prédio do Fórum Central e outras trinta em diversos locais da cidade do Rio de Janeiro. Dessas pessoas, perguntadas sobre o que pensavam a respeito do “tempo da justiça no Brasil”, 89% percebem nela a sua “*lentidão*” ou “*ineficiência*”<sup>40</sup>. Muitos expressaram opiniões negativas sobre as organizações estatais em geral, mas especialmente a “*justiça brasileira*”, que, para um dos entrevistados, pode simbolizar o extrato do sentimento pejorativo observado:

*Entrevistado(a) - A justiça tarda (sic) e é falha, e só é rápida para quem tem dinheiro.*

Um levantamento da Comissão dos Juizados Especiais Cíveis da OAB/RJ obteve resultados semelhantes. O estudo, que tratou do funcionamento dos Juizados Especiais

---

<sup>40</sup> A pesquisa consistiu na aplicação de um questionário com duas perguntas simples a 50 pessoas que estavam ou se dirigiam aos locais onde se situam vários fóruns da capital do Rio de Janeiro. Uma das perguntas era: “**Em sua opinião, o ritmo de andamento dos processos no Rio de Janeiro é: a) satisfatório; b) rápido; c) lento; d) outros**”, A outra pergunta foi: “**Em sua opinião, a velocidade dada pelo Poder Judiciário aos processos no Rio de Janeiro é: a) eficiente; b) ineficiente; c) depende do tipo de processo; d) outros**”.

Cíveis, abordou uma quantidade maior de pessoas, das quais 85,3% classificaram como ruim a junta de petições feita pelos cartórios. O intervalo de tempo entre a distribuição da ação e a realização da primeira audiência também foi considerado ruim por 86,9% dos entrevistados. Já 78,36% dos entrevistados avaliaram negativamente o tempo de espera pela prolação da sentença.<sup>41</sup>

Na pesquisa realizada nos diversos cartórios ou serventias de primeira instância, pude perceber que o vocábulo “burocracia” é comumente identificado entre os funcionários como algum ruim, prejudicial ou contrário aos interesses das pessoas e dos próprios serventuários. Em observação participante, entrevistei um dos responsáveis pelo expediente de setor de trâmite processual. Tive o cuidado de chegar no horário agendado, às 11h15, pois ele havia me advertido que depois de meio-dia o setor “ficaria uma loucura” e ele não poderia me dar muita atenção. Entretanto, às 11h30 meu entrevistado não havia chegado ainda e, por força de minha experiência profissional e por incentivo de meu orientador, tomei a liberdade de, enquanto esperava sua chegada, fazer algumas perguntas aos funcionários que já trabalhavam em suas mesas. Olhando para várias pilhas de papel amontoadas em cima de uma mesa, um deles, ao ser perguntado por mim sobre a ideia que tinha sobre o que os outros servidores do cartório achavam de “burocracia” respondeu:

*Serventuário – A ideia é a pior possível. Ninguém merece (sic) burocracia né? Amontoado de papel é coisa do passado.*

Quando o entrevistado chegou, tomei o cuidado de não entrar diretamente no assunto – burocracia – pois nos sentamos a poucos metros dos demais funcionários que a todo o momento circulavam pelo local e também se entreolhavam quando ouviam as perguntas que eu fazia ao meu entrevistado.

Quando o funcionário que havia marcado a entrevista chegou, conversamos sobre o tema – burocracia – e ele repetiu a resposta de um de seus colegas de trabalho, acrescentando que o processo brasileiro “exige” a burocracia: “Não tem jeito. Ela é ruim, atrapalha, mas está incrustada na lei. É um problema”, disse o entrevistado.

Entretanto, questionado sobre a dinâmica dos atos processuais que passavam por aquele setor, ele passou a se referir àquela prática como algo diferente da anterior ideia de

---

<sup>41</sup> Revista Tribuna do Advogado, nº 531 – Outubro de 2013, pg. 11-15.

burocracia, descrevendo o local como “setor à parte do judiciário”. Na visão do entrevistado, as rotinas obedecidas no setor eram profissionais e racionais e, portanto, “não burocráticas”, ao menos para ele e os demais servidores. Esta representação pode muito bem ser percebida pela resposta a seguir.

*Serventuário(a) – Não vou nem falar em certificação. Vou falar em sistema de gestão implementado pelo tribunal ou em fase de implementação. Eu não saberia dizer em que grau está disseminado este sistema pelo tribunal, mas sei que ele vem se ampliando. Esse sistema vem para padronizar mesmo. Hoje, todo o nosso sistema de trabalho é documentado. Hoje, todos os funcionários são treinados naquelas rotinas de trabalho, existe uma preocupação grande com o próprio atendimento, uma preocupação com a qualidade do produto e a qualidade do produto envolve não apenas o tratamento que se dá, mas com o produto em si que é o documento. Aqui nós monitoramos nosso processo de trabalho, o horário em que uma petição sai, qual a quantidade média de documento que sai daqui, quantos erros nós temos que são também monitorados. Quantas exclusões de entrada de documento eu tenho? Então a gente consegue visualizar tanto as qualidades quanto os erros com mais facilidade. Outras unidades que ainda não tiveram o sistema de gestão implementado ou inteiramente implementado talvez tenham dificuldade maior em poder visualizar isto.*

Quando perguntei se nos cartórios, onde os processos são direcionados e permanecem a maior parte do tempo processual, haveria aquele nível de organização profissional, disse-me:

*Serventuário(a) – Não. Nos cartórios, acho que o método é antiquado. A gente falou em gestão, (...) então, o método é antiquado.*

Em uma das varas cíveis onde tive a oportunidade de realizar a observação participante, perguntei ao responsável pelo expediente se ele achava os serventuários daquele cartório “comprometidos com o serviço ou com o objetivo da jurisdição”. Como resposta, obtive a seguinte assertiva:

*Serventuário(a) – Em regra eu diria que não. Um comprometimento maior com o serviço, não. Ele está interessado em fazer o trabalho dele, cumprir a carga horária dele e ir embora.*

Os resultados das entrevistas e pesquisas de campo sugerem que no Rio de Janeiro a ideia de burocracia está geralmente relacionada à ineficiência, desperdício de tempo e atraso de vida das pessoas. Conseqüentemente, a forma de administração de conflitos por intermédio do Poder Judiciário, por ser burocrática, acaba sofrendo tais influências.

Conforme afirma Maria Stella Faria de Amorim, tanto na teoria quanto na realidade empírica, é sempre possível encontrar um verso e um reverso para as organizações

justamente porque tudo indica que elas encerram valores que se antepõem como faces de uma mesma moeda (AMORIM, 1975, p. 30).

Assim, os resultados decorrentes da pesquisa não sugerem que a burocracia cartorária judicial da capital fluminense possa ser enquadrada como “adequada”, “funcional”, “moderna” ou “inadequada”, “disfuncional”, “antiquada”. Não há pretensão aqui em comprometimento com visões locais do termo “burocracia”.

Este trabalho visa apenas se comprometer com as situações e as relações aparentes na realidade observada dentro dos setores, cartórios ou serventias judiciais cíveis, fazendárias, empresariais da comarca da capital do Rio de Janeiro, além de tentar construir uma análise adequada ao cenário e aos agentes estudados, sem incorrer no afastamento por absoluto do debate acerca da sociologia da burocracia e suas implicações na marcha dos processos.

### **5.3. A burocracia brasileira relativizada.**

As concepções aqui adotadas se aproximam da teoria burocrática inspirada em Max Weber, mas a utilizam com vistas na realidade empírica observada. Uso as ideias de Max Weber de modo a melhor se ajustaram à pesquisa sem a pretensão de testar a validade da tipologia formulada. Entretanto, o referido contraste pressupõe o destaque dos principais aspectos da teoria de Max Weber em conexão com outros pontos chave existentes em sua própria teoria.

Burocracia e burocratização, para Max Weber, abrangem o sentido de autoridade ou dominação, relacionado aos elementos mais importantes da ação social, sem significar que esta implique sempre em dominação. A autoridade ou dominação, na obra do autor, encontra-se vinculada às noções de legitimidade e de ordem e, no sentido aqui emprestado, uma organização burocrática tem sua estrutura de autoridade socialmente legitimada dentro da ordem social onde se encontra incluída (WEBER, 1972, pp. 188-189).

A concepção de ordem estatuída descrita por Max Weber faz expressa referência a duas grandes ordens institucionais globais – o feudalismo e o capitalismo – , que permitiram a ele perceber de forma mais global a perspectiva histórica do mundo moderno europeu do início do século XX, sem esgotar a ideia de burocracia vista de ângulos históricos

diferentes, tal como, por exemplo, observado no Brasil em pleno século XXI (WEBER, 1972, p. 31).

O feudalismo é identificado na obra de Max Weber como referência ou exemplo limite em face do tipo ideal da ordem tradicional que abrange a autoridade patriarcal, que, por sua vez, antecede historicamente a autoridade patrimonial. Weber faz alusão ao fato de que o feudalismo poderia enveredar para uma vertente patrimonialista ou pender para uma vertente patriarcal, tendo em vista os rompimentos dos vínculos ocorridos entre o *senhor* e as pessoas a ele vinculadas *por dependência*, que geraram modos específicos de organização social e de organização burocrática (WEBER, 1972, p. 190).

A estrutura de uma dominação recebe seu caráter sociológico da natureza geral da relação entre o senhor ou os senhores e seu aparato, e entre estes dois e os dominados, e, além disso, de seus princípios específicos de organização, isto é, distribuição de poderes de mando.

Por “*senhor*” Max Weber identifica o líder cujo poder de mando pretendido e de fato exercido não lhe foi delegado por outro líder. Como “*aparato*” ele classifica as pessoas que, na forma mencionada, se põem à disposição especial do senhor (WEBER, 1972, p. 197).

Maria Stella Faria de Amorim destaca que a possibilidade de diversas inclinações no modo de organização social foi seguida paralelamente pela adoção de quadros administrativos com características próprias. Estas características somente são compreensíveis quando relacionadas a condições históricas. Assim, afirma ela, Max Weber utiliza de forma coerente um enfoque sistemático sobre rupturas ocorridas na relação de dominação entre os agentes, e entre estes e a ordem que os envolve (AMORIM, 1975, p. 34).

Considerando a perspectiva histórica de Max Weber, utilizo a incorporação do conceito de ordem autoritária segundo Maria Stella Faria de Amorim, que a considera categoria analítica mais abrangente, possibilitando compreender os princípios reguladores da hierarquia de autoridade nas burocracias, pois, nas palavras da autora, “*esta mesma ordem se configura em significados simbólicos mentalizados pelos agentes*” (AMORIM, 1975, p. 36).

Em sentido semelhante, utilizado por Simon Schwartzman, procuro demonstrar que o Brasil herdou um sistema político que não funciona como “*representante*” ou “*agente*”

de grupos, castas ou classes sociais determinadas, mas que tem uma dinâmica própria e independente, entendida somente se examinarmos a história da formação do Estado brasileiro (SCHWARTZMAN, 1988).

Esta concepção parece incompreensível dentro de uma visão de corte marxista ou economicista convencional, que tende a interpretar os acontecimentos de uma sociedade em termos de sua divisão de classes. Aproximada de uma perspectiva weberiana, que distingue e trata de maneira diferenciada os sistemas de classe, os sistemas de dominação política e os sistemas de privilégio social e status em uma sociedade, esta noção torna-se mais inteligível. Pela aproximação da perspectiva weberiana é possível perceber que o Estado brasileiro tem como característica histórica predominante sua dimensão, que Simon Schwartzman identifica como “*neopatrimonial*”, uma forma de dominação política gerada no processo de transição para a modernidade com o passivo de uma burocracia administrativa pesada e uma “*sociedade civil*” (grupos sociais ou religiosos, étnicos, linguísticos, nobreza etc.) fraca e pouco articulada (SCHWARTZMAN, 1988, p. 06).

Evitando a todo custo a utilização imediata ou pura das categorias de Max Weber ou mesmo de utilizá-las com ênfase exagerada do contexto jurídico em detrimento das condições sociais tal qual faz, a meu ver, Raymundo Faoro (FAORO, 2001), valho-me também da obra de Maria Sylvia de Carvalho Franco, na qual prevalece a compreensão da herança histórica escravocrata como parte do sistema de relações sociais em cujo curso se procede a unificação dos diferentes e contraditórios elementos nele presentes.

Nesta obra, a autora aponta que uma das mais importantes implicações da escravidão foi a expansão do sistema mercantil “*em função de uma fonte externa de suprimento de trabalho, não por razões de perene carência interna de uma população livre que poderia ser virtualmente transformada em mão de obra*”. Esta situação originou uma formação **sui generis** de homens livres e expropriados, que não foram integrados à produção mercantil. A existência desse tipo humano orientou a forma como se organizou a ocupação do solo, com áreas ociosas incorporadas aos patrimônios privados, quando poderiam ter sido cedidas para uso de outras pessoas. Esta situação “*possibilitou e consolidou a existência de homens destituídos da propriedade, mas não sem sua posse, e que não foram plenamente submetidos às pressões econômicas; homens livres e*

*expropriados que não conheceram os rigores do trabalho forçado e não se proletarizaram. Formou-se, antes, uma “ralé” que cresceu e vagou ao longo de quatro séculos”* (FRANCO, 1974, pp. 13-16).

Esta abordagem também acentua as peculiaridades das relações de dominação, descritas em Max Weber, principalmente, segundo a autora, quando, a partir de 1840, no Brasil, foi consolidado um governo centralizador que, diante de uma grave crise econômica decorrente de comoções políticas europeias, e de forma a garantir o poder do governo, resolveu montar um aparelho administrativo que concentrasse os meios pecuniários da administração e dispusesse de um corpo de agentes disciplinados para o exercício metódico e despersonalizado das funções públicas. Entretanto, observa Maria Sylvia Franco, a tendência de burocratização do aparelho administrativo encontrava seus limites nas condições que a tornaram uma necessidade para “*o agente governamental que desempenhava suas atribuições funcionais, orientado antes pelos fortes interesses e influências que envolviam a sua vida de maneira imediata, do que por longínquos e abstratos controles legais*”. Os vínculos entre funcionário público e os grupos sociais dos quais participava pesavam bem mais que as obrigações e lealdades assumidas com o governo, empregador distante e desmaterializado, que se utilizava de um conjunto de fórmulas rudimentares – de precária eficácia – para disciplinar a realização dos objetivos do Estado. Acrescenta ainda a autora que “*o comportamento do pessoal que integrava os quadros pouco se procedia por meio de regulamentos expressos; o pessoal regia-se, de fato, pelo que estava costumeiramente fixado, e não por regulamentos ou protocolos, na verdade inexistentes*” (FRANCO, 1974, pp. 111-114).

Em ocasião de observação participante em uma das varas empresariais, pude perceber que um serventuário, com extrema destreza, assinava várias folhas de papel, aparentemente com o mesmo texto, e as empilhava dentro de uma caixa-arquivo de cor azul. Ao me ver olhando intrigado, ele disse que estava “*assinando os despachos realizados pelo juiz*”. Eu ri, comentando, com uma falsa ingenuidade, que quem estava assinando, na verdade, era ele e não o juiz. Qual não foi minha surpresa quando o serventuário asperamente “reprovou” meu comentário, ao me perguntar: “*Qual foi?*”. Em

seguida ele afirmou que o ato estava “previsto no Código de Processo Civil desde 1990<sup>42</sup> (sic)”. Percebendo que eu havia ficado mudo com sua reação e tentando amenizar a situação, ele disse que “apenas” havia se lembrado de um antigo professor da faculdade nos seguintes termos:

*Serventuário(a) – Eu tive um professor de Processo Civil que ficava puto comigo porque na faculdade, e eu já era velho nessa época, e ele dizia que: "Agora o código diz que o próprio escrivão pode realizar o despacho ordinatório". E eu dizia: "Ô, professor, isso aí eu já fazia na prática", só que com o mesmo número de pessoas que existia no cartório, antes do código dizer isto. Esse pessoal do direito acha que a lei vai mudar alguma coisa. A lei não vai mudar porra nenhuma. (...) Há dez anos eu já fazia isto, mas com o mesmo número de pessoas que estavam no cartório era o mesmo número. Eram aqueles atos ordinatórios do tipo: “ao autor”, “ao réu”, “ao contador”, etc. Quando o código autorizou, está bom. ótimo. mas tudo já era feito assim. (...) O juiz olhava para o lado e eu despachava com o juiz telefonando. Ele só levava processo para casa para dar saneador (isto quando o juiz era bom) e sentença. O resto, na época, era só o que não estava na lei. Lei atrapalha, sacou?*

A mesma abordagem aponta a compreensão das sensibilidades locais, as representações dos serventuários que atuam nos cartórios judiciais objeto da pesquisa. Em outra ocasião, indagado pela qualidade do serviço do Estado do Rio de Janeiro na prestação de justiça, um serventuário foi enfático em dizer que o Estado “nunca esteve preparado” para tal desiderato.

*Eu – Um percentual significativo da marcha do processo, do fluxo do processo, está neste andamento cartorário, mas o Poder Judiciário, que também é um prestador de serviço, ele está preparado para esta demanda?*

*Serventuário(a) – Ele não está. Nunca esteve. É empírico. Como tudo no Brasil, ele foi se adaptando na medida em que o bicho foi comendo ele, entendeu? É uma corrida contra o tempo. Eles correm atrás do prejuízo sistematicamente.*

Segundo Max Weber, a ideia de autoridade, dominação ou de posição dominante de certo número de pessoas baseia-se, quanto à sua conservação, no conceito da “vantagem do pequeno número”, isto é, na possibilidade existente, para a minoria dominante, de comunicar-se internamente com rapidez especial, de dar origem, a cada momento, a uma

---

<sup>42</sup> O Código de Processo Civil de 1973, em seu art. 162, §4º estabelecia que: os atos meramente ordinatórios, como a *juntada e a vista obrigatória, independentem de despacho, devendo ser praticados de ofício pelo servidor* e revistos pelo juiz quando necessários e foi Incluído pela Lei nº 8.952, apenas em 13.12.1994. Atualmente, o mesmo comando encontra-se no art. 203, §4º do novo Código de Processo Civil de 2015.

ação social racionalmente organizada, que serve para conservação de sua própria posição de poder e de dirigi-la de forma planejada, uma vantagem que será plenamente eficaz se os dominadores guardam segredo de suas intenções a que Weber chama de “*dominação secreta*”. Entretanto, os dispositivos específicos de dominação baseiam-se numa relação associativa. Um círculo de pessoas habituadas a obedecer a ordens de líderes e interessadas pessoalmente na conservação da dominação por participarem desta, de suas vantagens, se mantêm permanentemente disponíveis e repartem internamente aqueles poderes de mando e de coação que servem para conservar a dominação (“*organização*”) (WEBER, 1972, p. 196).

Na busca dos princípios de validade ou de “*autojustificação*” da dominação ou, mais precisamente, no “*direito à obediência dos funcionários*”, aqueles que Max Weber chama de “*senhores*” encontram princípios de legitimação cuja validade do poder de mando pode se expressar num sistema de regras racionais estatuídas (pactuadas ou impostas) que, como normas universalmente compromissórias, são obedecidas quando a pessoa por elas “*autorizada*” a exige. Tais regras podem se referir a um poder de mando baseado em autoridade pessoal fundamentada na tradição sagrada que prescreve obediência diante de determinadas pessoas, ou, ao contrário, podem basear-se na entrega ao extraordinário, na crença no carisma, na graça concedida a determinadas pessoas identificadas como redentoras, profetas ou heróis de qualquer espécie. A organização social que se vincula à relação de autoridade tradicional está tipicamente representada pelo patriarcalismo; já a organização carismática apoia sua autoridade em aspectos não racionais e não tradicionais. Por sua vez, quando a organização se baseia numa relação associativa racional, encontra seu tipo específico na burocracia.

No tipo ideal burocrático, o funcionário é descrito como aquele que exerce sua tarefa sem submissão a pessoas, o que faz formalmente igual para todos (WEBER, 1972, pp. 197-198).

Entretanto, uma das principais diferenças entre as democracias europeias ocidentais e sociedades como a brasileira, cujas instituições políticas estão sujeitas a um processo constante de instabilidade, é a natureza distinta da formação do Estado e das relações deste com os demais setores da sociedade. Não se trata de diferenças de tipo cultural, nem imutáveis, mas de realidades que se originam de processos históricos bem distintos, que, por isso, conduziram a resultados também muito diferentes.

O Estado de hoje não é igual ao Estado descrito por Maquiavel ou Rousseau nos clássicos “O Príncipe” (MAQUIAVEL, 2008) e “Do Contrato Social” (ROUSSEAU, 2007). Profundamente distinto dos Estados francês, inglês, norte americano ou “soviético”, a observação do Estado Brasileiro deve valer-se de uma perspectiva que tome em conta tais variações, sem pautar conclusões com base em tradição de pensamento europeu.

Isto porque o Estado passou a ser identificado como uma instituição específica dentro de um espaço geográfico, que não apenas executa funções de manutenção de fronteiras e de soberania, mas adotou perspectiva mais estrutural. O Estado, portanto, deve ser analisado como uma instituição dotada de estrutura e processos que lhe são próprios.

Em face das noções de burocracia apresentadas, corre-se o risco de assumir trágicas interpretações sociológicas e indevidas associações à realidade de sociedades, como a brasileira, cujo curso histórico se afasta do padrão clássico de florescimento europeu.

Ajustar a aplicação de “*luta de classes*” em sociedades cuja “*estratificação econômica*” não satisfaz às condições indicadas por Karl Marx (MARX, 2005) sobre a aquisição de consciência na situação do mercado capitalista é tão irreal e insatisfatória quanto adotar a noção de burocracia de Max Weber no sentido de modelo *racional-legal* (WEBER, 1972). O uso de tais noções academicamente descontextualizadas mostra-se o caminho mais curto para equívocos metodológicos e não contribui como instrumento de reflexão sociológica.

As referidas teorias não podem servir para a representação da realidade brasileira porque na base dessas teorias está a ideia de democracia. A teoria de burocracia do Max Weber está fundada na questão da legitimidade da lei e da regra como forma de governo. Max Weber escreveu para um mundo liberal, burguês ocidental e com a sua racionalidade. Mas, em pleno século XXI, a relação dos cidadãos e dos serventuários de justiça na capital do Rio de Janeiro com as nossas regras não estão fundadas em tais parâmetros. Na base da burocracia observada não se encontra parâmetros democráticos.

Pelas diversas pesquisas realizadas no âmbito do Núcleo de Pesquisa Institucional de Administração de Conflitos – Nupiac (FERREIRA, 2004), (MENDES, 2005) (BAPTISTA, 2008), (MENDES, 2012), (BAPTISTA, 2013) e (FERREIRA, 2013), assim como pelo dados obtidos na pesquisa de campo, percebi que a própria formação do Estado e da burocracia brasileira não teve base teórica e nem se origina, representa-se ou se volta em favor do cidadão, mas se representa em favor do Estado.

Ela foi e é organizada para organizar o Estado. O aparato burocrático jamais suplantou a natureza fortemente paternalista da sociedade ibérica e, pelas práticas observadas, persiste até hoje.

O próprio processo de formação educacional no qual se inserem as fundações das faculdades de direito no Brasil ocorreu para constituir os quadros de administração do Estado e não para elas amadurecerem a democracia, organizarem o povo. Não. É para servir ao Estado (SCHWARTZ, 1979, pp. 290-293).

A noção de burocracia adotada neste trabalho leva em consideração a aproximação interpretativa existente entre os autores citados e também contida na obra de Maria Stella Faria de Amorim segundo a qual, os autores se aproximam de um princípio de especificidade do fenômeno histórico “*para tratar das estruturas sociais, como quer Marx, ou as burocracias, como quer Weber. Ambos procuraram compreender formas de organização humanas emergentes, como resultado de rupturas de padrões antecedentes*”. A obra de Max Weber referente ao fenômeno burocrático envolve circunstâncias excepcionais condicionantes da sua identificação como fenômeno transformador, pois, no Estado moderno, a transformação se apoia no princípio eletivo e nos partidos políticos em que a organização burocrática possibilita mobilizar o saber e o conhecimento em favor de ideais igualitários e maior progresso econômico e social, permitindo o aparecimento de forte tendência à concentração de poder em torno de cargos privilegiados com ampla tendência centralizadora da autoridade em torno de uma elite competente que, por meio de regras próprias, pode levar a organização a exercer papel antidemocrático (AMORIM, 1975:40-41).

Esta sensibilidade pode ser percebida na entrevista realizada com serventuário de justiça que já estava em vias de se aposentar.

*Serventuário(a) – O negocio é o seguinte, (...) nenhum juiz consegue cumprir prazo nenhum, norma interna nenhuma. Então eles têm uma equipe. Hoje em dia um juiz de vara cível tem uma equipe de quatro ou cinco pessoas de dentro do gabinete.*

*Eu – Esta equipe também não foi treinada ou preparada para este tipo de administração?*

*Serventuário(a) – Que preparada que nada! Em geral, tem um ou dois analistas judiciários ou secretários do juiz e o primeiro auxiliar, que são os únicos que têm remuneração extra para isto, os outros três ou dois não ganham nada, só ganham a vantagem de não estar no cartório. Que é uma vantagem porque não tem aquela pressão. Quer dizer, se é que eles se sentem pressionados, né? (...).*

Uma das hipóteses deste trabalho é a percepção da coexistência na burocracia brasileira antíteses valorativas que não podem ser tomadas como valores absolutos. Isso porque a estrutura hierárquica de poderes e de saberes predominante no campo relativiza tais valores, que convivem sob uma espécie de “*harmonia caótica*”. Assim, registra-se simultaneamente a presença de valores democráticos e autoritários ou autocráticos sem que a estrutura de autoridade desmorone.

Outra hipótese, decorrente desta primeira, identifica determinados *ethos* ou princípios que regulam a estrutura hierárquica, permanecendo quase intactos, mesmo em face de permanente atualização valorativa existente nas organizações, o que leva à construção de *illusio* de mudança social no sentido empregado por Pierre Bourdieu (BOURDIEU, 1989), para quem ideologias opostas se substituem, mas o conteúdo simbólico mais elementar da estrutura de autoridade se mantém.

Em razão destas hipóteses, seria possível levantar outra no sentido de que as leis gerais aparentemente invariáveis que governam determinado campo no qual se funda a estrutura de dominação não correspondem a qualquer uma das antíteses valorativas que tentam prevalecer; a ambiguidade é tanta que possibilita a absorção de ambas (AMORIM, 1975:41-42).

Essas hipóteses ideológicas levam a pensar nas burocracias como organizações favoráveis à existência de ciclos, sem significar indicação de mudança social, fundamentalmente quando não se identifica ruptura de princípios reguladores da estrutura de autoridade. Essa concepção cíclica pode indicar um padrão repetitivo e, portanto, resistente à mudança social, inclinada à continuidade organizacional, o que torna a própria burocracia objeto ineficaz de análise dela mesma. Todavia, apresenta-se como campo espetacular de análise do comportamento de atores sociais nas sociedades complexas e, especialmente, no Brasil, verificando as condições em que os cidadãos se submetem à autoridade socialmente institucionalizada que é o Estado na presença do Poder Judiciário.

A ideia de estrutura aqui utilizada leva em consideração a empregada por Pierre Bourdieu para identificá-la com o conjunto de regras e recursos implicados na reprodução de dinâmicas e práticas sociais (BOURDIEU, 1989:09).

Neste diapasão, a estrutura de autoridade determina as antíteses valorativas que permeiam a burocracia local, além de identificar como tais valores coexistem e em que grau e

circunstâncias há predomínio de uns sobre outros. Também observa a vigência de uma ideologia fundamental capaz de absorver valores que conceitualmente se opõem, mas possibilita a percepção da permanência de princípios básicos que orientam a ideologia fundamental.

No campo das burocracias cartorárias observadas foi possível perceber a presença de princípios que asseguram a persistência de estruturas de autoridade e de hierarquia que contradizem valores democráticos, tendo em vista o predomínio de ideia de *igualdade jurídica* com a representação comum no campo jurídico brasileiro e muito bem descrita por Regina Lúcia Teixeira Mendes, que identifica a igualdade jurídica com a noção traçada por Ruy Barbosa de que “*a regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais na medida em que se desigalam e, nesta desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade*” (MENDES, 2005, pp. 27-32).

A descrição destas práticas permitem identificar explicitamente as tradições arraigadas nas serventias judiciárias da capital do Rio de Janeiro, que parecem escondidas por trás de discursos ambíguos que retratam sistemas justapostos. Por um lado, o sistema se diz igualitário e garantidor de direitos individuais, mas, ao mesmo tempo, se movimenta e se concretiza por ferramentas hierárquicas e também autoritárias, que naturalizam a complementaridade de pessoas socialmente desiguais e acentua a desigualdade. Tradição e modernidade não se opõem, e sim convivem em um “*silêncio falado*”, no qual os discursos são acompanhados por práticas nada inocentes, que expõem características peculiares também existentes em nossa sociedade.

Trata-se, portanto, de uma estrutura que não é aplicada de forma igual a todos os cidadãos, mas que assegura, de maneira hierárquica, privilégios e desigualdades consagradas no próprio ordenamento, presentes nas práticas (WEBER, 1999: 311-323).

#### 5.4. Burocracia: o princípio hierárquico e o autoritarismo.

Determinados aspectos circunstanciais da pesquisa conduziram a uma reflexão paralela sobre possíveis interferências de abordagens do tema no que concerne ao “*habitus estruturado no campo*” no sentido dado por Pierre Bourdieu. Ou seja, a internalização ou incorporação da estrutura social efetuada pelo agente ou grupo no seu local de ação em face da percepção de evidências das capacidades e conhecimentos adquiridos pelo agente

em ação; o primado da razão prática ou o lado ativo do conhecimento prático (BOURDIEU, 1989: 61).

Tornou-se sensível a mim a percepção de que, embora haja um discurso pela organização democrática e igualitária na dinâmica interna dentro dos cartórios, é evidente que nestes espaços há uma lógica calcada em princípios hierárquicos e de autoridade também identificáveis na sociedade brasileira, mas não aparentes na superfície discursiva do cotidiano.

Em observação participante em uma das varas cíveis da comarca da capital, pude presenciar os seguintes diálogos e discussões envolvendo serventuário que se realizava atendimento de advogados e estagiários no Balcão:

*Advogado – Não é possível, eu já vim (sic) aqui mil vezes e a petição nem no processo está. Este cartório é uma bagunça!*  
*Servidor 1 – Não é, não! No nosso cartório o processo anda rápido.*  
*Advogado – Onde é esse cartório? Deve ser na China, porque aqui vocês não juntam nem a petição distribuída há meses.*  
*Servidor 1 – Mas aqui, a gente não muda data.*  
*Advogado – Parece que você está fazendo um favor. Se mudar a data fizer andar o processo, pode mudar a data (...).*

Depois de um longo período de discussão e briga no balcão e após o advogado ter ido embora furioso, outro servidor (2) chegou perto do balcão para falar com o servidor envolvido na discussão e perguntou:

*Servidor 2 – O que houve? Por que aquele imbecil reclamava tanto?*  
*Servidor 1 – Está esperando uma assinatura do juiz de uma petição que não foi juntada. A petição é do dia 10. Não foi juntada ao processo e não vai ser tão cedo. “Fulano” (outro servidor que deveria realizar a juntada da petição ao processo) está de licença e “Sicrano” está acumulando função.*  
*Servidor 2 – E você fez o quê?*  
*Servidor 1 – Ué, fiz o que mandam fazer. Disse para ele: “Doutor, seu processo está na fila da data que o Proger entregou aqui”. Na frente dele tem essa pilha aqui, ali e ali. Ele não vai passar na frente! Ele vai na fila da data (...) A não ser quê (...).*

Perceptível a preocupação do servidor em apresentar ao advogado a forma como o cartório procede ou pelo menos deveria proceder em relação às petições distribuídas pelos advogados no Protocolo Geral – Proger.

Entretanto, quando falam abertamente e sem as clivagens das categorias profissionais, que, no caso dos servidores, obedecem, em parte, a um comando oriundo do juiz, fica

claro que aquele ambiente democrático e igualitário pode sofrer alteração, a qualquer momento, com o uso da expressão “a não ser que”.

Duas semanas após este episódio, perguntei informalmente ao serventuário de justiça diretamente envolvido no caso sobre o tal “a não ser que”. Tive apenas o cuidado de repetir verbalmente a dinâmica do cartório e usei a expressão fazendo alusão ao fato de que o juiz pode pedir que determinado processo “pule” na frente de outros que estejam na fila por data. O próprio serventuário de justiça confirmou:

*Serventuário(a) - É. A não ser o juiz fure a fila, mas aí é o juiz que pede e a gente não pode fazer nada.*

Em outra oportunidade, um serventuário assim se expressou sobre o tema:

*Eu – Quem você vê como chefe?  
Serventuário(a) – Meu chefe é a minha juíza.  
Eu – E ela, vê a quem como chefe?  
Serventuário(a) – Eu. Ah! No juízo dela? Eu e a responsável pelo expediente.(...) Quem ela vê como chefe dela? Os desembargadores. Qualquer desembargador bota ela nervosa (sic). Qualquer um; quando o desembargador telefona para pedir favor então...iihhhh...ela fica (...). Olha só, os juízes têm muita autonomia né? A lei protege ele (sic), ele tem a vara dele. É inamovível. Aquelas coisas, podem perseguir o bicho, mas ele, bem, tem que ser muito otário para deixar que ferrem com ele. (...) Podem isolá-lo e ele não ser promovido mais, mas ali onde chegou é difícil tocar nele. Esvaziam ele (sic), roubam funcionário do cartório dele, fazem tudo com ele. Roubam mesmo, o cara tem oito, aí o desembargador vai lá e tira um e outro. Tira, o cara deixa um bi-lhe-te e vai embora. Não aparece mais e ele não pode fazer nada. (...) Se o juiz quisesse, ele poderia, chamaria o funcionário e pune o funcionário e faz um merdeiro danado e o funcionário estaria fodido. Mas aí o desembargador vai (...) e (...), .entendeu? (...) É aquela coisa, manda quem pode e obedece quem tem juízo. (...) A alta administração do tribunal, enquanto está na sua gestão, tem um poder forte sobre todos os juízes. O presidente, o corregedor e os vices, isto porque eles têm funções e, dentro do escopo das funções deles, eles chamam e todo mundo sai correndo para atender.. Quase todo mundo tem medo deles. (...) Qualquer desembargador, do órgão especial, que são os mais antigos, esses caras têm poder até se aposentar. Eles estão no órgão e no órgão os caras são mais fortes; são os presidentes de câmaras, os caras mais antigos. (...) Quando esses caras pedem isto ou pedem aquilo, o juiz aqui de baixo faz de tudo para cumprir. (...) Abaixo destes, os desembargadores, dos antigos para os mais novos, todos têm ascendência sobre os juízes, Até porque, segundo a estrutura, um juiz para chegar lá vai precisar dos votos desses caras. E o voto é capinado um por um, entendeu? (...) Quando os juízes estão em igualdade de condições, cada juiz capina os votos daqueles desembargadores. Então tem juiz que vai só por um voto. Só tinha uma vaga, quem capinou mais voto, ganha. (...) Às vezes tem quatro concorrendo, então, se ele fizer um bom favor, ele ganha um aliado para quando precisar do voto dele.*

Estes relatos se aproximam das descrições de Stuart B. Schwartz ao se referir à dinâmica do funcionamento da burocracia e da magistratura no Brasil colônia, época em que

“quatro princípios cimentavam as diferentes partes da burocracia e serviam de guia para as decisões acerca dos funcionários; os pilares sobre os quais se assentavam a promoção e recompensa que eram: a antiguidade, mérito, precedente, o nepotismo e, poder-se-ia acrescentar a esta o apadrinhamento” (SCHWARTZ, 1979:246). O nepotismo e o apadrinhamento são elementos da administração patrimonial que quebram os critérios de profissionalismo e formalismo burocráticos diante dos objetivos pessoais e relacionamentos não categóricos.

Em outra observação participante, ocorrida meses depois, ainda que nada tenha sido perguntado acerca da hierarquia existente entre os diversos juízes ou instâncias judiciais, durante entrevista com serventuário de justiça do Estado Rio de Janeiro, pude perceber as seguintes representações:

*Eu – Quem administra o cartório é o juiz?*

*Serventuário(a) – É o juiz e o escrivão em primeira instância, mas aqui, no segundo grau, é o desembargador. Na câmara, é um pouco diferente. É bastante diferente porque embaixo o juiz é um só, né? É uma vara onde o juiz tem uma função de gestão daquilo ali e junto com o escrivão lá no cartório ou também o R.E. (responsável pelo expediente). Em cima é um colegiado, se julga em colegiado. Embaixo é monocrático, o juiz julga sozinho. Em cima cada voto é dado por três, embora tenha a possibilidade de julgamento monocrático. A base em cima é colegiada, então é preparado para ser colegiado e a grande parte das coisas é por colegiado, então a estrutura tem que ser de colegiado. (...).*

*Eu – Mas, quantitativamente em primeiro grau, o juiz recebe um número de processos muito maior.*

*Serventuário(a) – Eu acho que o tratamento em primeira instância que é maior em termos de... de... de... de... Mas aí são as questões e o problema da hierarquia, né?. Aí o buraco é mais ... mais ... em profundidade (risos...), aí você sabe onde você vai chegar nisso aí...*

Como afirmado anteriormente, embora nada tenha sido perguntado diretamente sobre a sensível visão hierarquizada do mundo exercida pelos serventuários, o entrevistado a todo o momento deixa escapar que a organização cartorária “lá em cima” é diferente, fazendo sensível conotação positiva de “melhor” ou “colegiada”, com tentativa de aproximação da ideia “democrática”.

Em outra ocasião, diante de outro servidor de setor estratégico do tribunal, quando questionado sobre as propostas de soluções tecnológicas ou eletrônicas para o processamento das petições, o entrevistado falou claramente sobre a estrutura, e, indiretamente, assim se referiu à hierarquia que permeia as relações dos agentes:

*Eu – Mas propostas de soluções são muitas. Eu não estou muito interessado nelas, gostaria de saber como você vê essas coisas que estão acontecendo agora?*

*Serventuário(a) – Pelo método atual eu acho que falta gente mesmo. Eu também não acho que o método atual deva permanecer, acho que deve ter uma saída tecnológica. Eu acho que deve haver uma ampliação do sistema de gestão de cima para baixo. Isso é muito importante no tribunal, além da disseminação dos sistemas que já estão sendo feitos. Mas que viesse de cima para que todos falassem a mesma linguagem, todos tivessem as mesmas exigências de cumprimento de padrões de qualidade para que realmente funcione melhor.*

*Eu – Mas não é assim? Existe hierarquia entre os servidores no cumprimento destas normas?*

*Serventuário(a) – Não. Existe determinação do que um faz e outro faz.*

Inicialmente, eu mesmo acreditei tratar-se de referência à hierarquia administrativa, no sentido de organização de chefias e subordinações, mas ao fazer alusão ao fato de que “*nem todos dispõem das mesmas exigências de cumprimento*” de padrões de qualidade, fica marcante o fato de que ou os “*órgãos de cima*” não se preocupam com os compromissos apontados pelo próprio entrevistado ou, se o fazem, atualmente não se veem como destinatários das normas padronizadas de qualidade historicamente estipuladas.

Tais fatos me permitiram inferências acerca do pensamento antropológico de Louis Dumont que identificou como central a oposição entre sociedades holístico-hierárquicas e sociedades individualistas-igualitárias, quando consideradas em seu nível ideológico (DUMONT, 1985, pp. 56-59).

Sob esta ótica, Louis Dumont aponta instâncias passíveis de reconhecimento do individualismo existente no ocidente moderno e seu contraste, o holismo, que encontrou na Índia tradicional, com o concomitante e respectivo reconhecimento do igualitarismo e da hierarquia como princípios fundamentais da organização da sociedade (DUMONT, 1997, pp. 50-51)

O mesmo autor, ao empreender a compreensão do sistema de castas em face contrastante da teoria igualitária como valor e ideologia modernos, sustenta que a sociologia é também produto ou parte de uma ideologia da sociedade moderna. Por outro lado, afirma que a chave moderna de valores aceitos como fundamentais está centrada nas ideias de igualdade e liberdade que supõem como princípio único a representação valorizada da ideia de indivíduo humano, pela qual a humanidade é constituída de homens, e cada um desses homens é concebido como essência da humanidade. Esse indivíduo é quase sagrado, absoluto; não possui nada acima de suas exigências legítimas, seus direitos só

são limitados pelos direitos idênticos de outros indivíduos. O mesmo autor afasta a ideia que amiúde se tem da existência de um antagonismo entre o “indivíduo” e a “sociedade”, e assinala que a visão sob o prisma individual é evidentemente muito pouco satisfatória para o observador da sociedade (DUMONT, 1997, p. 52).

Entretanto, para Louis Dumont, a “*verdadeira função da sociologia é bem outra*”, pois tem suas raízes em algo muito diferente: “*a apercepção da natureza social do homem*”, o que chama de “*apercepção sociológica*” (DUMONT, 1997: 52-53).

Partindo dessas premissas, Louis Dumont, citando Durkheim, afirma que “*nossa sociedade nos prescreve a obrigação de sermos livres. Por oposição à sociedade moderna, as sociedades tradicionais, que ignoram a igualdade e a liberdade como valores, (...) ignoram, em suma, o indivíduo*” (DUMONT, 1985, p. 56).

Louis Dumont também se utiliza da noção de Estrutura no sentido que Claude Lévi-Strauss apresenta, e o faz “*exclusivamente quando a interdependência dos elementos de um sistema é tão estrita que eles desaparecem sem resíduos quando se faz o inventário das relações entre eles: sistema de relações, em suma, e não mais sistema de elementos*”. Destaca ainda que a “*introdução da ideia de estrutura em antropologia social e em sociologia, (é) um acontecimento capital em nosso tempo, pois ela introduz diretamente a noção de ‘segmentação’.*” Utiliza as palavras “*segmento*” e “*segmentação*” apenas para designar a divisão ou subdivisão de um grupo em vários grupos de mesma natureza, mas de escala menor. Ao analisar o sistema de castas da Índia, identifica que a concepção fundamental da sociedade observada está relacionada à oposição do puro com o impuro que subentende a hierarquia, (que é a superioridade do puro sobre o impuro) que subentende a separação (porque é preciso manter separados o puro do impuro) que, por sua vez, subentende a divisão de trabalho (porque as ocupações puras e impuras devem, do mesmo modo, ser mantidas separadas). Entretanto, “*o conjunto está fundado na coexistência necessária e hierarquizada de dois opostos que são interdependentes*” afirma Louis Dumont (DUMONT, 1985, pp. 90-94).

Ao definir hierarquia, Louis Dumont o faz sob dois enfoques: de um lado o termo deve ser entendido como “*a forma consciente de referência das partes ao todo*”, e, de outro, como “*o aspecto do sistema que escapa aos modernos*”. Embora destaque que na Índia a hierarquia observada envolva uma gradação, a mesma não pressupõe poder e nem

autoridade. Dumont busca definir a hierarquia como “*princípio de gradação dos elementos de um conjunto em relação ao conjunto*” (DUMONT, 1985, p. 118).

Ora, observando os diálogos acima descritos e cotejando os mesmos com tais referências bibliográficas, pode-se perceber que estas concepções são completamente estranhas às sociedades que se representam igualitárias no sentido explicado por Alexis de Tocqueville, na medida em que “*as castas desaparecem e as classes se aproximam (...) onde não se tem a menor ideia de qualquer espécie de superioridade de uns sobre os outros e (...) se repele categoricamente a aristocracia territorial*” (TOCQUEVILLE, 1998, p. 37 e 196).

Nas sociedades modernas a ideia de hierarquia passou a ser identificada como “*estratificação social*” expressão que, apesar de inadequada, segundo o próprio Louis Dumont (DUMONT, 1974), pode ser percebida como “*hierarquia envergonhada ou não consciente, reprimida*”. Embora sejam épocas e sociedades diferentes, de certa forma, a “*hierarquia envergonhada*” (DUMONT, 1997, p. 118) pode ser sentida nos discursos dos servidores acima descritos, pois em todos os exemplos é nítida a tentativa de legitimação igualitária e democrática da organização da burocracia cartorária fluminense. Inconsciente ou envergonhadamente, os mesmos discursos deixam escapar lapsos (FREUD, 1966) de linguagem acerca da organização hierarquizada ou estratificada nos moldes da própria organização social brasileira.

Na realidade, afirma Dumont, o que se opõe à norma igualitária (...) são forças, fatores ou funções, que a norma igualitária nega, mas que nem por isso deixam de existir (DUMONT, 1974, p. 110).

Em outra obra, tão relevante quanto a já mencionada, Louis Dumont desenvolve a diferença entre sociedades tradicionais, nas quais a hierarquia aparece como valor supremo e as sociedades igualitárias, onde a igualdade aparece como base das relações sociais (DUMONT, 2000). Afirma ainda que, com o predomínio do individualismo liberal em oposição ao holismo, a ideia de social, no sentido de um todo no interior do qual o homem nasce e ao qual pertence, foi substituída pelo jurídico, o político e, mais tarde, pelo econômico (DUMONT, 1985: 90-91).

Assim, a ideia de individualismo, subentende a igualdade e a liberdade que afasta o sistema hierárquico da ideologia da sociedade liberal burguesa, posto que tais ideais surgiram com o propósito de incluir no sistema aqueles que, apesar de abastados, não faziam parte do processo decisório (DUMONT, 1985:92).

É neste sentido que a dimensão jurídica mencionada envolve o fenômeno da internalização da norma jurídica, face ao fato de que, nesse ambiente, a norma é igual para todos e não está a serviço de alguns (MENDES, 2005, p. 25).

Roberto Kant de Lima oferece luz sobre o mesmo tema ao desenvolver sua conhecida referência geométrica acerca dos modelos de sociedades. Segundo Kant de Lima, o modelo igualitário pode ser representado pelo desenho de um paralelepípedo, de maneira que qualquer indivíduo na base da escala social tenha oportunidade de chegar ao topo. Já o modelo hierárquico pode ser representado por uma pirâmide, cuja sociedade se orienta por uma lógica diversa, pressupondo e naturalizando a desigualdade jurídica como expressão da própria hierarquia, de tal maneira que nem todos que estão na base da escala social dispõem da oportunidade de chegar ao topo. Predomina, portanto, a ideia de inclusão dos iguais e exclusão dos desiguais, pois a igualdade se dá apenas entre os membros do mesmo segmento social. Assim, o Estado surge não como administrador de conflitos, mas como pacificador social e fator de equilíbrio entre desigualdades irredutíveis. Entretanto, ao analisar o caso brasileiro, Roberto Kant de Lima afirma haver sobreposição das duas figuras em que convivem alternadamente duas éticas paradoxais, informando nossas teorias e nossas práticas. Aparentemente esta situação pode ser incompreensível ou absurda, diante de um discurso liberal e igualitário e de práticas que são informadas por uma ética das sociedades hierarquizadas (KANT DE LIMA, 2000).

Nesta linha de raciocínio e tendo em vista aspectos já mencionados de uma perspectiva weberiana, deve-se reforçar que o Estado brasileiro tem como característica histórica predominante sua dimensão patrimonial, que é uma forma de dominação política gerada no processo de transição para a modernidade, com o passivo de uma burocracia administrativa pesada e uma "sociedade civil" (classes sociais, grupos religiosos, étnicos, linguísticos, nobreza etc.) pouco articulada.

Não quero com isso afirmar que, no Brasil, o Estado é tudo e a sociedade nada. O que se trata é de entender os padrões de relacionamento entre Estado e sociedade e entre Estado e indivíduo. No Brasil, tal relacionamento tem se caracterizado, através dos séculos, por

uma burocracia estatal superlativa, ineficiente em relação aos fundamentos e propósitos constitucionais<sup>43</sup>, além de pouco ágil diante de uma sociedade submetida a tal realidade.

Este padrão de predomínio do Estado envolve o uso de um sistema burocrático e administrativo que se caracteriza pela apropriação de funções, órgãos e rendas públicas por setores privados, que permanecem, no entanto, subordinados e dependentes do poder central, formando aquilo que Raymundo Faoro chamou de "*estamento burocrático*" (FAORO, 1975).

Quando este tipo de administração, no passado, tentou se representar dentro do ideal moderno e, segmentos do antigo estamento burocrático foram se profissionalizando e burocratizando, pôde ser percebido o surgimento de uma outra característica do Estado brasileiro, chamada por Simon Schwartzman de "*despotismo burocrático*": "*(...) do imperador-sábio D. Pedro II aos militares da Escola Superior de Guerra, passando pelos positivistas do Sul e tecnocratas do Estado Novo, nossos governantes tendem a achar que tudo sabem, tudo podem, e não têm, na realidade, que dar muita atenção às formalidades da lei*" (SCHWARTZMAN, 1988).

Assim, utilizo e percebo as práticas dos serventuários de justiça com viés autoritário, utilizando o termo "*autoritário*" e "*autoritarismo*" muito mais como uma expressão de conveniência para referir à história brasileira cheia de contradições, onde, no entanto, certo padrão parece predominar: o de um Estado com servidores – autoridades – cujas legitimações e práticas são hipertrofiadas e ligadas simbioticamente a uma cidadania regulada (SANTOS, 1987), debilitada e dependente.

---

<sup>43</sup> Constituição da República Federativa do Brasil – **Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como **fundamentos**: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político (...) **Art. 3º** Constituem **objetivos** fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Neste sentido, observei que nas serventias judiciárias da capital do Estado do Rio de Janeiro predomina o ideal hierárquico-autoritário que se dá na percepção histórica acerca do autoritarismo brasileiro, cujas bases se erguem a partir da própria formação do Brasil como colônia portuguesa, e que se transforma ao longo da trajetória do País. Isso não significa afirmar que tal traço constitui-se em um fator congênito e insuperável de nossa nacionalidade, mas é, certamente, um condicionante poderoso em relação às práticas observadas.

## CAPÍTULO 6 - JURISDIÇÃO E BUROCRACIA

### 6.1. A jurisdição exercida em cartório.

A observação participante permitiu perceber também a influência dos cartórios sobre o exercício dos direitos. Uma influência que não se limita aos efeitos sobre a marcha do processo, mas também na maneira peculiar como se exerce a jurisdição no Estado do Rio de Janeiro.

Notei que, em diversas situações, é o serventuário de justiça, secretário, analista ou assessor do juiz que elabora um volume considerável de decisões judiciais. Uma equipe destacada pelo próprio juiz aprecia os requerimentos das partes, formulando ou elaborando uma decisão, que é submetida e assinada pelo juiz.

Um dos serventuários de justiça explicou como ocorre tal situação:

*Serventuário(a) – É uma corrida contra o tempo. Eles correm atrás do prejuízo. Sistemáticamente, (...) você imagina o seguinte. Em uma vara cível da capital para manter seu acervo, o que é manter seu acervo? É você sentenciar o mesmo número de processo que entram.*

*Eu – Uma das metas, inclusive.*

*Serventuário(a) – É. Isto é manter seu acervo. Você tinha 3000; você continua com 3000. Não é que você está melhorando a coisa, você está mantendo igual, não está aumentando. Para você manter seu acervo, você tem que dar 170-180 sentenças por mês. E dar sentença não é única atividade do juiz (...). E ele recebe 150-200 processos por dia para despachar, mais as iniciais, que são 170 por mês. Você deve dividir este número por 20 (número de dias úteis no mês) e vai ver quantas são por dia ( $170/20 = 8,5$ ). A maioria delas tem pedido liminar, então, tem que apreciar porque é uma decisão interlocutória importante. (...) Ele tem que marcar as audiências de conciliação, mesmo que ele não vá. Vai o conciliador, mas depois tem voltar para as mãos dele. (...) Ele tem que fazer a audiência de instrução e julgamento, e ouvir as testemunhas quando as partes exigem. Ele tem de fazer o andamento processual disto e mais as 170-180 sentenças, e sentença de mérito. Não valem as sentenças de extinção, etc, porque estas são mínimas, são bobagens. Isto dá um trabalho filho da puta, é o ato mais importante do processo. (...) Na maioria dos cartórios o juiz tem uma equipe. E esta equipe tem cumprir o que o juiz manda. E aí você tem que considerar que há juízes que, bem, hoje eu tenho dificuldade de te dar estatísticas, mas poderia dizer que há juízes que não fazem nenhuma sentença, só leem o que a equipe dele faz. Ele tem o modelo dele, e dá o modelo ao secretário e depois lê o que foi feito. Corrige, dá orientação, etc. (...) Há juízes que fazem algumas sentenças. As mais complexas, ele faz e divide as demais com o analista. E há juízes que não leem nada, assinam todas, que é o outro extremo. Ele não quer nem saber. (...) Os juízes que estão com muitos anos de carreira e falta pouco tempo para subir para desembargador, é raro o*

*caso de juiz neste estágio que faz alguma coisa efetiva. Eles não aguentam mais, eles não têm mais saco. Literalmente eles estão de saco cheio. É um absurdo isto, pois eles são pagos para trabalhar, (...) eles empurram para os serventuários. Eles legislam, né? Embora este poder de empurrar seja absolutamente ilegal, porque, em tese, como são eles que assinam, a responsabilidade é exclusiva deles. Ele não pode dizer: “Ah, essa sentença aqui, não”. Ele não pode dizer nada Quem é que assina? Ele. Então, (...) hoje em dia, com a assinatura digital tem juiz que dá o "token" para o serventuário. É o funcionário que assina aquela porra, e ele nem vê. E olha, não são poucos, não. É uma coisa incrível isto. Eu tenho dificuldade de te dar números, mas em muitos casos o jurisdicionado está mais bem tratado por causa disto. Porque se cair na mão do juiz, vai ser pior, porque o cara não tem mais saco para aquilo, ele vai fazer qualquer sentença. Em geral, ele está de saco cheio, e como a sentença mais fácil é de improcedência, ele dá pela improcedência para se ver livre do processo. É o critério que ele usa.*

Esse fenômeno de delegação de poder foi constatado em todos os cartórios observados, variando apenas o número de serventuários envolvidos no gabinete, o nível de utilização e o tipo de decisão preparada. Boa parte dos cartórios delegam o poder para todo tipo de decisão (inclusive liminares e sentenças). Em alguns deles, o fenômeno se restringe apenas às decisões mais “*corriqueiras*” ou “*simples*”, como afirmam os funcionários.

*Serventuário(a) – Quando eu percebo, aqui em Vara de Órfãos e Sucessões, que o processo deve ir ao MP ou à Fazenda, que são nossos fiscais aqui, eu mesmo despacho e encaminhado para agilizar. Porque se encaminha para o juiz, ele vai entrar na fila da mesa do juiz, junto com as iniciais, liminares e etc.*

*Eu – O juiz não fala nada? Você está despachando por ele.*

*Serventuário(a) – Até me agradece.*

*Eu – E o MP ou o Procurador da Fazenda?*

*Serventuário(a) – Nem olham isso. Não estão nem aí se o tributo estiver ok. E sem problemas para as crianças ou incapazes, né? Sem problemas.*

Tais relatos de improvisação na atuação burocrática quase sempre são remetidos à “*explosão de demanda*” como argumento justificador próprio do campo, que permitiria explicar a lentidão dos processos.

Não se pode deixar de mencionar que, desde meados do século XX, a sociedade brasileira se submete a grandes transformações. O evidente crescimento demográfico acelerado se faz acompanhar pela intensificação dos processos migratórios do campo para as cidades. Estas transformações não poderiam deixar de aprofundar a crise da relação de simbiose, déficit e dependência existente entre o Estado brasileiro e seus cidadãos (CARVALHO, 2001).

Em várias ocasiões pude ouvir dos serventuários de justiça expressões de conforto em receber a delegação de função jurisdicional. A recorrente referência às representações dos juízes em relação à própria estrutura do Poder Judiciário é resumida na seguinte uma entrevista concedida por um dos serventuários de justiça:

*Serventuário(a) – Eu acho que existe um setor na magistratura, especialmente de primeiro grau, uma espécie de maioria silenciosa (...).*

*Eu – Como assim? Silenciosa em que sentido?*

*Serventuário(a) – Assim, existe um pequeno número, uns 10% do setor que é venal (...) corrupto, vende sentença etc. (...) Do outro lado, também uns 5%, existe um extremo minoritário que não é assim, que é radical. que é gente comprometida socialment, que é gente honestíssima, de moral inatacável. Alguns são sangue quente, (...) se estouram por qualquer coisa. Volta e meia são alvo de procedimento administrativo. São perseguidos, raramente são promovidos. Tem, mas é uma minoria (...). No meio, tem uma enooooorme massa de magistrado que (...), no fundo, são coniventes com a estrutura que está aí, (...) eles não querem enfrentar, (...) esse negócio de enfrentar dá muita dor de cabeça, (...) pode botar em risco sua carreira. (...) ele prefere ter filhos, cuidar dos filhos, viajar o mundo. (...) Não querem enfrentar a estrutura, e dizer: "Ó, aqui, ó, tem que ter decisão política (...) e nós queremos o dinheiro para botar funcionário nessa porra (...)". Isso eles não fazem. Baixam a cabeça (...). Quando passa para o segundo grau isso piora, né? Porque no segundo grau é uma peneira muito política, é um em cada vinte que chega lá em cima.*

Tais fatos aprofundam também a crise existente no modelo de administração de conflitos centrado na ambígua, confusa e sincrética representação da sociedade brasileira: republicana, formalista, hierárquica, democrática, individualista, igualitária (DaMATTA, 1997). A partir disto, o Estado é chamado a gerir com eficiência grandes aglomerados urbanos, proporcionar infraestrutura a uma economia moderna em expansão, regular um sistema financeiro extremamente complexo e, na parte que aqui interessa, administrar de forma institucionalizada conflitos de interesses em uma sociedade de massas.

Um sistema que implicava um pacto de conveniência mútua entre o Estado e alguns setores mais organizados da sociedade também entra em colapso. O número de participantes aumenta, os recursos e bens a serem distribuídos crescem na mesma proporção, o que submete a risco a ordem econômica e social, aumentando a pressão por maior eficiência, racionalidade e previsibilidade das ações do Estado (SCHWARTZMAN, 1988, p. 10). Um dos setores onde a crise se mostra com mais clareza é na maneira institucionalizada de administração de conflitos realizada pelo Poder

Judiciário por meio do processo, tendo a figura do juiz como protagonista e depositário da confiança geral de administrador ou solucionador dos conflitos. Não se trata de uma transferência do exercício da soberania para o juiz, mas, sobretudo, da consequência da transformação social oriunda da formalização e da estabilidade das instituições sociais democráticas.

Em sentido semelhante, Antoine Garapon destaca que a concepção “*legicêntrica*” que tem a lei, como expressão da soberania popular, entrou em colapso. Esta lei não é mais suficiente para guiar o juiz no exercício de sua jurisdição, o que abriu espaço para o surgimento de uma “*dinâmica jurisdicional*”, que tende a transformar instâncias com competências inicialmente limitadas em “*verdadeiras jurisdições*” (GARAPON, 2001, p. 44). Isto se deve tão somente à transformação da própria democracia contemporânea, que dá mais importância ao lugar simbólico conquistado do que ao crescimento do seu desempenho ou de sua eficiência.

A observação participante levou a perceber que nas serventias judiciais da comarca da capital do Estado do Rio de Janeiro o exercício da jurisdição não requer um padrão normativo escrito preexistente. A fixação da competência para conhecimento dos fatos narrados nas petições, a análise das provas documental e discursivamente carregadas aos autos e seu respectivo julgamento exige apenas a solicitação feita pelo próprio juiz aos seus assistentes de maior confiança, que exercem os poderes judiciais no âmbito do cartório, novo local, opaco, sigiloso e imprevisível de efetiva administração institucional de conflitos.

Em termos gerais é possível perceber que o espaço simbólico da democracia emigra silenciosamente das falhas dos demais poderes da República para o Poder Judiciário (GARAPON, 1999:47). Diante das limitações estruturais locais, dos interesses e capitais sociais simbólicos dos juízes e das sensibilidades e práticas locais, os serventuários são chamados a “*corrigir um déficit democrático*”, a que garbosamente aderem. Dentro do seu universo social, os analistas, auxiliares do juiz e serventuários de justiça passam a ocupar e a exercer função privilegiada, tendo em vista que o gabinete do juiz é um local especial. O espaço e a função privilegiados são referências simbólicas diante dos demais serventuários e, principalmente, diante dos jurisdicionados, que são indiferentes em

relação a “*quem*” disse o direito, mas tão somente que o direito seja corretamente proferido e o mais rápido possível naquele local.

## **6.2. Os prazos processuais e suas representações pelos agentes no cartório.**

Embora responsáveis pelo processamento das ações judiciais, são poucos os dispositivos legais na Lei 5.869/73 (Código de Processo Civil de 1973) referentes aos serventuários de justiça de cartórios judiciais. E as regras desse diploma relativas à sequência de atos ou aos prazos dos procedimentos judiciais cíveis ignoram a existência e o tempo necessário para as rotinas internas dos cartórios. Isto porque a cada ato processual previsto no antigo Código de Processo Civil de 1973, o cartório deveria realizar inúmeros outros atos preparatórios, para cuja prática o legislador fixou genericamente o prazo de 48 horas<sup>44</sup>, prazo esse que o cartório sequer tenta cumprir, dada a alegada “*absoluta impossibilidade*”. Atualmente a norma do novo Código de Processo Civil de 2015 estabelece que cabe ao serventuário remeter os autos conclusos no prazo de 1 (um) dia e executar os atos processuais no prazo de 5 (cinco) dias, contado da data em que houver concluído o ato processual anterior, se lhe foi imposto pela lei ou tiver ciência da ordem, quando determinada pelo juiz.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> **Código de Processo Civil de 1973 – Art. 190.** Incumbirá ao serventuário remeter os autos conclusos no prazo de 24 (vinte e quatro) horas e executar os atos processuais no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, contados: I – da data em que houver concluído o ato processual anterior, se lhe foi imposto pela lei; II – da data em que tiver ciência da ordem, quando determinada pelo juiz. Parágrafo único. Ao receber os autos, certificará o serventuário o dia e a hora em que ficou ciente da ordem, referida no nº II.

<sup>45</sup> **Código de Processo Civil de 2015 - Art. 228.** Incumbirá ao serventuário remeter os autos conclusos no prazo de 1 (um) dia e executar os atos processuais no prazo de 5 (cinco) dias, contado da data em que: I - houver concluído o ato processual anterior, se lhe foi imposto pela lei; II - tiver ciência da ordem, quando determinada pelo juiz.

A análise sistemática do Código de Processo Civil de 1973 mostra que além da referida norma geral, havia apenas mais nove outras normas especiais<sup>46</sup>, referentes ao tempo de prática de atos preparatórios processuais destinados aos escrivães.

Conforme já mencionado, por lei, da distribuição até a remessa dos autos ao Tribunal, um processo de rito ordinário deveria durar 209 dias (pouco mais de sete meses) e um processo de rito sumário deveria durar 178 dias (quase seis meses).

Na prática, contudo, pude perceber em observação participativa aquilo que o senso comum descreve com sensibilidade peculiar: o processo “*não anda*” conforme parâmetro normativo. Contudo, o cumprimento ou não das referidas normas não foi objeto direto desta pesquisa, mas sim as práticas e as representações dos serventuários de justiça e os fatores que possam contribuir para a marcha do processo.

Entretanto e conseqüentemente, torna-se perceptível a existência de uma discrepância entre o tempo legal do processo, isto é, que a lei processual considera existir e o tempo de espera do cidadão pelo término definitivo do processo.

Por conta disso, alguns tribunais já editam normas para dar um prazo maior. No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, houve a expedição de normas que pressupõem e permitem ao serventuário de justiça praticar os atos em tempo maior do estipulado em lei. Na tentativa de acelerar o trâmite dos processos, a Corregedoria do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro publicou o Provimento CGJ Nº 42, de 01/06/2009<sup>47</sup> (Estadual), que prevê o prazo de 10 dias para que as varas juntem as petições feitas pelas partes.

---

<sup>46</sup> São elas: Código de Processo Civil de 1973 – art. 203; art. 212; art. 399 § 1º; art. 510; art. 693, cabeça; art. 768; art. 866; art. 872; art. 876.

<sup>47</sup> **PROVIMENTO CGJ Nº 42, de 01/06/2009**; O Desembargador ROBERTO WIDER, Corregedor-Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais, CONSIDERANDO a necessidade de maior celeridade aos feitos judiciais, CONSIDERANDO a disposição contida no Art. 5º, Inciso LXXVIII, da Lei Maior, que trata da duração razoável do processo, CONSIDERANDO a importância de se dar mais garantia e rapidez na entrega da prestação jurisdicional, CONSIDERANDO as constantes reclamações formuladas pelos Advogados e pelas Partes, CONSIDERANDO o que consta no Processo nº 150.302/2009, RESOLVE: Art. 1º – Todas as Varas deste Tribunal ficam obrigadas a juntarem as suas **petições pendentes no prazo de 30(trinta) dias** a contar da publicação do presente ato, dando-se o devido processamento; **Art. 2º – A partir do trigésimo dia da publicação deste Provimento nenhuma petição poderá ficar mais de 10 (dez) dias sem ser imediatamente juntada, salvo casos excepcionais autorizados pelo Juiz.** Art. 3º – Fica determinado aos Núcleos Regionais para que promovam a permanente fiscalização do cumprimento integral do ora estabelecido. Art. 4º - Este Provimento entrará em vigor na data da publicação, revogadas as disposições em contrário. Publique-se. Registre-se. Cumpra-se. Rio de Janeiro, 01 de junho de 2009. Desembargador ROBERTO WIDER  
Corregedor-Geral da Justiça.

Por trás desta “*bem intencionada*” ampliação do prazo, poderia haver intenção em preservar o risco de responsabilidade que o serventuário de justiça corre em não conseguir praticar o ato nos prazos da lei, estando sujeito a ter imputada falta funcional nos termos do próprio Código de Processo Civil - art. 193 e art. 194<sup>48</sup>.

Entretanto, em observação participante tive a oportunidade de dialogar com um serventuário sobre o poder que o serventuário dispõe em relação ao tempo do processo:

*Eu – Nos cartórios, eu pude observar que os próprios serventuários que têm acesso à inserção de dados no sistema, eles manipulam a data de lançamento de informação. Por exemplo, juntada de petição ou documentos. Uma manipulação do tempo do processo, ou seja, o sistema ajuda, mas é suscetível de manipulação?*

*Serventuário(a) – Isso existe porque (...) isto tem a ver com orientação do juiz ou do escrivão (ou responsável pelo expediente), porque ele não quer arcar com eventual problema de alguma reclamação.*

*Eu – Mas se houver alguma reclamação? Funciona?*

*Serventuário(a) – Não! Aporrinha, enche o saco. O juiz tem que se defender. Abre-se um processo administrativo, pede-se informação, o juiz tem que dar informação e (...) Morre! E morre porque todo mundo vai dizer que é um acúmulo de trabalho, e é isso mesmo e coisa e tal. Não tem saída. Vai fazer o quê? Aí vem aquela coisa: "Da próxima vez faça um esforço", mas é só isso. Não é nem uma advertência. Não. É só um conselho, porque é muito difícil você punir um funcionário por demora na prestação jurisdicional com a estrutura que é dada. Um cartório de vara cível pelas normas do CODJERJ deveria ter entre 14-16 funcionários. O meu tem oito. É uma vara cível igual às outras e é uma vara que está absolutamente em dia com diminuição de acervo há um ano de forma sustentável, ou seja, há um ano nós estamos batendo assim: encerrando mais processo do que entra.*

### 6.3. A força do direito no campo jurídico do Estado do Rio de Janeiro.

Nesta parte do livro trato da construção formal e da representação feita pelos operadores e juristas do direito brasileiro acerca do princípio da razoável duração do processo sem se desvencilhar da necessária apresentação de considerações acerca da forma com que o saber jurídico é reificado no campo jurídico e judicial brasileiros.

---

<sup>48</sup> Código de Processo Civil – Art. 193. **Compete ao juiz verificar se o serventuário excedeu, sem motivo legítimo, os prazos** que este Código estabelece; Art. 194. Apurada a **falta**, o juiz mandará instaurar **procedimento administrativo**, na forma da Lei de Organização Judiciária. Atualmente no Código de Processo Civil de 2015 – art. 233.

Parte-se aqui da concepção adotada por Pierre Bourdieu de que a estrutura social é constituída por campos, espaços de relações objetivas com uma lógica própria, que não pode ser reproduzida ou deslocada para outros campos (BOURDIEU, 1989) regidos por outras lógicas e saberes locais (GEERTZ, 1997, p. 261).

O campo, portanto, pode ser identificado tanto como um campo de forças, uma estrutura que constrange os agentes nele envolvidos ou relacionados, quanto um campo de lutas, em que os agentes atuam conforme suas posições relativas no campo de forças que podem tentar conservar ou transformar a sua própria estrutura.

Neste sentido, o campo jurídico identifica-se como um local de concorrência pelo monopólio de dizer o direito, onde pessoas investidas e reconhecidas com competência social e técnica de interpretar o conjunto de textos jurídicos dispõem de amplitude em consagrar a legítima e justa visão do mundo social que as rodeiam. Assim como ocorre em outros campos da vida social, o campo jurídico é permeado por uma disputa e de uma constante afirmação de poder e, como tal, não pode ser visto como estrutura estática e nem pode ser dissociada do seu contexto social (BOURDIEU, 1989, p. 39).

Isto significa reconhecer que o campo jurídico é permeado por uma cultura própria explicitada em *habitus* que atuam no seu interior, determinando a constatação de uma gênese social própria.

Associada a uma “*teoria geral de economia dos campos*” (BOURDIEU, 1989), esta gênese social identifica, descreve e define uma determinada ou específica forma em que se revestem, em cada campo, os mecanismos e os conceitos mais gerais de capital e investimento,

Neste contexto pode-se dizer que os interesses específicos de cada agente que atua no campo determinam a existência e os limites do campo. Tais interesses podem ser relacionados a investimentos econômicos ou psicológicos de agentes dotados de um *habitus* específico de cada campo.

Assim, a construção de um conjunto de regras, rituais e procedimentos de cunho universal pode ser vista como resultante de uma disputa que acaba por organizar uma divisão de trabalho específica que advém de pessoas dotadas de competências antagônicas e complementares. Ao mesmo tempo essas competências são associadas a agentes que ocupam posições hierárquicas diferentes no próprio campo que, por sua vez, viabiliza a produção de um saber jurídico próprio.

Tais referências podem ser inferidas em uma das entrevistas com um responsável pelo expediente, quando o entrevistado se refere à interferência dos advogados nos cartórios, além das práticas dos juízes em relação a eles e as representações dos próprios serventuários de justiça:

*Serventuário(a) – Mas deveria haver uma coisa que organizasse todo mundo de uma forma mais ou menos parecida, mas hoje varia muito de juiz para juiz. É o que os advogados dizem: "Tem cartório que é bom, tem cartório que é uma merda". Tem juiz que é muito bom... Atende você que é uma beleza; muito simpático, mas o processo não anda. (...) Tem juiz que não te atende nunca. A minha é assim, advogado fica puto. "Não atende nunca", mas o processo anda que é uma beleza. Se não correr perde até prazo. É o nosso. A minha juíza é assim, (...) ela detesta receber advogado, não tem o menor saco. Ela chegou à conclusão, depois de 12 anos de magistratura, que não serve para nada. Perde a tarde toda e se em um ou dois casos forem úteis para as partes mesmo, mas não. O resto não adiantou nada, aquilo era um "nhém-nhém-nhém" que não adianta nada, é perda de tempo. O cara atrapalha ela e ela não resolve nada. Não sei se é certo ou errado, mas ela atua assim.*

Pierre Bourdieu auxilia na análise do campo independentemente das características dos seus ocupantes, isto é o que se pode chamar de estrutura objetiva. O campo pode ser visto como um “*microcosmo social*”, um ambiente com objetos, valores e interesses específicos. Também pode ser visto também como um “*microcosmo autônomo*”, um ambiente próprio existente no interior do ambiente social.

O campo, portanto, caracteriza-se por agentes dotados de um *habitus*, isto é, agentes que internalizam ou incorporam à estrutura social em que vivem, o que faz com que o campo seja uma exteriorização do próprio *habitus*. O *habitus* determina a estrutura do próprio campo, pois a ação dos indivíduos ou dos grupos permite constituir as relações de força e disputas realizadas por pessoas que investem capitais, pertinentes a tempo, dinheiro e trabalho, cuja contrapartida se dá através de uma economia particular de cada campo.

Ora, frente à referida disputa que se desenrola no interior do campo jurídico é que se questiona se seriam condições internas ou externas suficientemente capazes de definir ou determinar a natureza da disputa.

Max Weber acrescenta que as qualidades formais do direito se condicionam diretamente às “*relações internas ao direito*, ou são determinadas por “*particularidades do círculo de pessoas que, por profissão, estão em condições de influenciar a maneira de dizer o direito*”. Entretanto, o próprio Weber também afirma que, indiretamente, o direito tem sua origem nas relações externas, ou seja, nas condições econômicas e sociais (WEBER, 1972).

Partindo desta concepção, Pierre Bourdieu busca escapar tanto de uma visão puramente formalista (interna) quanto da visão puramente instrumentalista (externa). Em uma concepção puramente formalista e abstrata do direito atesta-se a autonomia absoluta da forma jurídica em relação ao mundo social, onde a ciência jurídica toma o direito como um sistema autônomo e fechado. Um sistema que só pode ser entendido por sua própria dinâmica interna, que esquece as coações e pressões sociais que intervêm em sua própria gestação. Como visão própria desta concepção, aponta-se Hans Kelsen e sua Teoria Pura do Direito.

No que concerne à visão puramente instrumentalista (externa) do direito, este não é senão o reflexo das relações de força existentes, nas quais se expressam variáveis econômicas e interesses de grupos sociais dominantes - reflexos de instrumentos de dominação próprios de um marxismo estruturalista. (BOURDIEU, 1989).

Para Bourdieu, ambos os pontos de vista parecem ignorar a existência de um universo social relativamente independente em relação às demandas externas. No interior deste universo é produzida e exercida a autoridade jurídica, que se identifica como forma por excelência de uma violência simbólica legítima, cujo monopólio pertence ao Estado e que pode servir de pretexto para o emprego de força física.

Neste sentido sociológico apresentado por Pierre Bourdieu, o direito pode ser entendido como um campo composto por dois aspectos inseparáveis entre si - o “*direito como discurso*” e o “*direito como conjunto de aparatos especializados*”. O direito como discurso identifica-se como uma unidade de significação ou prática meramente enunciativa, que ecoa representações e discursos. O direito como discurso reflete o produto do funcionamento de um campo cuja lógica está determinada tanto por relações de forças específicas, que viabilizam a sua estrutura e orientam os conflitos de competência que se dão dentro do próprio campo, quanto pela lógica interna de determinadas obras jurídicas, que delimitam o espaço de possibilidades das soluções jurídicas legítimas

(BOURDIEU, 1989, p. 211).

Neste sentido, o discurso jurídico é produzido a partir de um “*habitus linguístico*” do próprio campo jurídico. Isso exige determinada inclinação e talento para dizer e escrever coisas típicas do campo com um discurso estilisticamente caracterizado que lhe confere, ao mesmo tempo, uma competência técnica e uma capacidade social, para usá-lo em situações determinadas (BOURDIEU, 1989, p. 212).

Entretanto, o direito é visto também por Bourdieu como “conjunto de aparatos especializados”, que lhe servem de suporte dentro do campo social em que são produzidos e negociados os discursos.

Apesar da possibilidade estabelecer suas diferenças, deve-se destacar que são dois aspectos inseparáveis. O discurso não é possível à margem do lugar social ou da rede de relações em que ele é produzido. Ao mesmo tempo, este local só existe em razão da lógica jurídica que ali se constitui, reproduz-se e se negocia.

Pierre Bourdieu afirma que a lógica de funcionamento na qual se desenvolve a divisão do trabalho jurídico se expressa em uma retórica de autonomia, de neutralidade e de universalidade (BOURDIEU, 1989). Afirma ainda tratar-se de uma fórmula por excelência de “*estratégia de legitimação*”, que possibilita, por sua vez, exercer uma dominação particular na medida em que se recorre ao princípio universal que faz referência a uma regra. Esta estratégia identifica-se como fruto de um poder agregado de setores suficientemente influentes para definir e constituir problemas, assim como impor suas soluções. Esta retórica é a expressão de todo o funcionamento do campo jurídico, bem como do trabalho de racionalização a que as normas jurídicas são constantemente submetidas. O conteúdo prático da lei passa a ser o resultado de uma luta simbólica entre profissionais dotados de competência técnicas e sociais desiguais. Por isso, detém capacidades também desiguais de mobilizar recursos e capitais jurídicos disponíveis (BOURDIEU, 1989 - pg.216). Nessa perspectiva é que o direito passa a ser identificado como uma relação de forças determinadas pela estrutura de distribuição do capital entre os agentes do campo.

## CAPÍTULO 7 – CONCLUSÃO.

Ao fim de quase três anos de observação participante, análise dos fatos, aulas, orientação em pesquisa e revisão da literatura disponível, reitero que este livro tem como objeto explicitar algumas questões sensíveis às pessoas que se valem do Poder Judiciário da comarca da capital do Rio de Janeiro e se deparam com a prestação do serviço público muito diferente das expectativas dos cidadãos, no que concerne ao tempo de espera de solução dos conflitos.

A questão principal da pesquisa foram os aspectos e fatores determinantes que interferem direta ou indiretamente na marcha do processo, que passa a ser identificado como lento ou moroso, célere ou de “*duração razoável*” – como se apresenta o princípio constitucional da razoável duração do processo. Assim, discutimos em que medida os cartórios judiciais e as práticas, as relações e representações de seus servidores podem contribuir para o fluxo do processo, sobre o resultado do mesmo, sobre o exercício dos direitos civis e, de modo geral sobre a ideia de justiça.

Sob ponto de vista conclusivo, as práticas dos serventuários de justiça dentro dos cartórios da comarca da capital do Rio de Janeiro interferem diretamente na marcha do processo e, a meu ver, são determinantes na definição do ritmo do andamento processual.

Atento ao material colhido no campo e a identificação de categorias nativas tais como “bagrinho”, “equipe do juiz”, “isso é coisa nossa”, “processo cadeirante”, “sala dos grandes escritórios”, “a não ser que (...)”, “a questão é pontual”, “prazo ou tempo do cartório”, “maioria silenciosa”, entre outras, levaram-me a concluir que tais categorias são dominantes no campo pesquisado, informando e orientando a maneira pela qual a jurisdição é exercida na cidade do Rio de Janeiro e, quase sempre, afastando-se conscientemente do comando normativo legal ou administrativo no que se refere ao modo de agir burocrático dentro dos cartórios judiciais estudados.

Em conclusão da pesquisa realizada, torna-se possível elencar algumas consequências relevantes concernentes ao impacto que tais categorias acarretam na marcha do processo e o seu afastamento do tipo ideal consagrado no princípio constitucional.

Da realidade empírica pesquisada é possível apreender que a burocracia, o saber e o poder local não são identificados como estrutura social cujas tipificações visam estabilizar as

relações sociais. Uma estabilidade que permitiria permitir o planejamento dos movimentos e ações individuais voltados para o exercício da cidadania, dentro de um campo coletivamente construído, o que levaria à construção da resolução ou administração dos conflitos entre os indivíduos e dentro de um lapso temporal previsível.

Ao contrário, os agentes públicos observados, assim como a autoridade exercida no campo pesquisado, conhecem não só o tipo de hierarquia inerente ao próprio campo no qual se insere o conjunto de relações submetidas a sua autoridade, usando tal conhecimento e poder para acelerar ou retardar a marcha de determinado processo.

Este comportamento pode ser visto como capital simbólico condicionado às gradações dos diversos relacionamentos internos ou externos, voltado à obtenção de prestígio, seja junto aos desembargadores ou aos demais serventuários de justiça. As práticas observadas não se dão com base em regulamentos expressos.

Os agentes públicos observados regem-se, de fato, pelo que está costumeiramente fixado, e não por normas, regulamentos ou protocolos apenas formalmente vigentes, tornando visível que as práticas se sobrepõem ao formal. Normalmente, a modalidade e marcha das prestações jurisdicionais oferecidas pelos juízes e seus delegatários são distintos dos serviços oferecidos em outros cartórios dentro da mesma comarca. Tal fato torna mais difícil o acesso igualitário na promoção da defesa da cidadania e dos valores da democracia da república.

Este poder de controlar o fluxo dos processos confere, conseqüentemente, o poder de construir e regular arbitrariamente o tempo de espera do cidadão acerca da resolução dos conflitos que submete ao Poder Judiciário. O fluxo ou a marcha do processo, e seu tempo envolvido, resultam de uma composição de forças integrantes da máquina burocrática, criados e administrados no cartório judicial. O fluxo e o tempo são, portanto, construídos, edificados, conscientemente, de forma diferente do tempo do processo conforme o padrão normativo legal e relativo ao princípio da celeridade ou razoável duração do processo. A marcha do processo não obedece a um tempo real. Não os fatos que controlam o tempo do cartório, mas sim o contrário. É o poder advindo do domínio das práticas dos serventuários que possibilita o apoderamento do controle do tempo e da marcha do processo.

De acordo com os dados empíricos, pude concluir também que tais práticas contrariam o discurso, encontrado no próprio campo, acerca do ideal democrático. O próprio campo, por meio dos serventuários de justiça, não reivindica valores racionais e democráticos pertinentes ao exercício transparente da autoridade legitimada pelo emprego da razão e do mérito. O espaço público observado não é percebido pelos serventuários como um local submetido ao acesso de todos, mas sim um lugar excludentemente usado por pessoas que se julgam exclusivos representantes do Estado que, segundo regras próprias, torna tudo possível. Impossível apenas é a aplicação estrita da lei e de seus prazos. Permitindo o acesso privilegiado de alguns a determinadas informações, particularizando a apropriação do local, conseqüentemente, os atos praticados tornam-se opacos e imprevisíveis às expectativas dos cidadãos. São previsíveis e acessíveis apenas para quem ocupa tais espaços privilegiados da estrutura hierarquizada e piramidal, tendo em vista a construção de táticas de convivência com uma ordem distinta da prevista.

Esta opacidade se torna possível em função de que certos atos são identificados como de segredo necessário, permitindo a todos os agentes públicos da estrutura hierárquica, dentro de sua esfera de poder, escolherem, discricionariamente, direitos e processos prioritários em detrimento das prioridades estabelecidas na Constituição da República Federativa do Brasil ou em leis especiais (como causas de processo sumário, causas envolvendo idosos, etc.). Trata-se de uma cultura naturalizada e racionalmente organizada, que serve para conservação de uma posição de poder e de conduzir tal poder de forma planejada. Um processo que será plenamente eficaz se as práticas e seus agentes puderem guardar segredo de suas intenções, que, como Max Weber, identifico como “*dominação secreta*”.

Os dados e as minhas inferências me levam a concluir também que determinadas premissas teóricas acerca da teoria da burocracia têm por base as democracias europeias ocidentais. Ocorre que a sociedade brasileira e a burocracia que foi objeto desta pesquisa são instituições que se originaram de processos históricos distintos e que, por isso, foram conduzidas a práticas e resultados também muito diferentes, estando sujeitas à constante instabilidade. Por conseguinte, tais teorias não podem servir como parâmetro exclusivo de representação da realidade brasileira. Na base dessas teorias estão a ideia de racionalidade e de democracia, fincadas na questão da transparência e cumprimento da lei e da regra como forma de governo e previsibilidade das relações.

Entretanto, a relação dos cidadãos e dos serventuários de justiça na capital do Rio de Janeiro com as nossas regras jurídicas não estão fundadas em tais parâmetros. Na base da burocracia observada não se encontram parâmetros democráticos, já que a hierarquia de poderes e de saberes relativiza tais valores. O poder pessoal, no sentido de “*reconhecimento de mérito para ser desembargador*”, de “*integrar a equipe do juiz*” ou ainda porque “*quase todo mundo tem medo deles (... de qualquer desembargador)*”, este “*poder punitivo*” exercido por agentes hierarquicamente superiores, é elemento de uma administração patrimonial que quebra tipos ideais, critérios de profissionalismo e formalismo burocráticos, tendo em vista os objetivos pessoais e de relacionamento não categóricos.

Ao mesmo tempo e paralelamente pude concluir que o discurso glorificado e democrático referente ao acesso à justiça igual para todos é reduzido por uma incômoda e alegada explosão de demanda que, no campo pesquisado, legitima um *habitus* de abrir um espaço específico para delegação ou divisão do exercício da jurisdição para a instância cartorial. O exercício da jurisdição, a fixação da competência para conhecimento dos fatos narrados nas petições, a análise das provas documental e discursivamente carreadas aos autos e seu respectivo julgamento exige apenas a solicitação do próprio juiz aos seus assistentes de maior confiança, que exercem parcela dos poderes judiciais no âmbito do cartório, novo local, opaco, sigiloso e imprevisível de efetiva administração institucional de conflitos. Permitindo perceber que o espaço simbólico de exercício da democracia e da jurisdição, no campo pesquisado, emigra silenciosamente da íntima convicção do juiz para os agentes que integram sua equipe de gabinete ou o próprio cartório judicial.

Tal migração é justificada em função de alegada falha estrutural do próprio Poder Judiciário, isto é, a falta quantitativa e qualitativa de pessoal lotado nas serventias para o serviço. Entretanto, pude perceber também que há fatores que envolvem interesses e capitais sociais simbólicos dos juízes e das sensibilidades e práticas locais. Os funcionários são chamados a “*corrigir um déficit democrático*”, que satisfatoriamente aceitam, pois, dentro de sua esfera de poder, os analistas, auxiliares do juiz e serventuários de justiça, passam a ocupar e a exercer função privilegiada. Tal função envolve o exercício de poder e a ocupação de local especial. O espaço e a função privilegiados são referências simbólicas diante dos demais serventuários de justiça e, principalmente, diante dos cidadãos.

Tais práticas, ainda que possa não afetar internamente o campo jurídico, não contribui para a credibilidade do judiciário na sociedade e pode contribuir para o aumento da desconfiança e da distância existente entre o direito, a Justiça e sociedade no Brasil.

Portanto, as práticas dos serventuários de justiça dos cartórios judiciários pesquisados afetam diretamente o ritmo dos processos e conseqüentemente a distribuição desigual de justiça, pois a cultura existente no campo impacta diretamente a sensibilidade das pessoas e acaba por incrementar o sentimento de insegurança jurídica e conseqüente descrédito do Poder Judiciário brasileiro ante a população, pois proporciona um sentimento de perpetuidade do conflito e a maneira injusta de sua resolução.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXY, R. (2008). *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Malheiros Editores. São Paulo. São Paulo.: Malheiros Editores.
- AMORIM, M. S. (1975). *Homens Burocráticos. Sociologia das Organizações Públicas do Nordeste Brasileiro*. Rio de Janeiro.
- AMORIN, M. S. (2006). Juizados Especiais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Revista da Associação dos Juízes Federais do Brasil*, 86.
- BAPTISTA, B. G. (2008). *Os rituais judiciários e o princípio da oralidade: Construção da verdade no processo civil brasileiro*. (1ª ed.). Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris.
- BAPTISTA, B. G. (2013). *Paradoxos e ambiguidades da imparcialidade judicial: Entre 'quereres' e 'poderes'*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris.
- BERGER, P. L. (1973). *A Construção Social da Realidade. Tratado de Sociologia do Conhecimento*. (F. d. Fernandes, Trad.) Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes Ltda.
- BERMAN, H. J. (2006). *Direito e Revolução: a formação da tradição jurídica ocidental*. São Leopoldo: Unisinos.
- BOBBIO, N. (1994). *Liberalismo e Democracia* (6ª ed.). (M. A. Nogueira, Trad.) São Paulo: Brasiliense.
- BOURDIEU, P. (1996). *A economia das trocas linguísticas: o que falar quer dizer* (2ª ed.). São Paulo: Universidade de São Paulo.
- BOURDIEU, P. (2005). *A economia das trocas simbólicas* (6ª ed.). São Paulo: Perspectiva.
- BOURDIEU, P. (1989). *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- CADIET, L. (2001). *Dictionnaire de la Justice*. Paris: Presse Universitaire de France.
- CARVALHO, J. M. (2001). *Cidadania no Brasil – O Longo Caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CARVALHO, J. M. (1987). *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. (3ª ed.). São Paulo, São Paulo: Companhia das Letras.

CINTRA, A. C., GRINOVER, A. P., & DINAMARCO, C. R. (1997). *Teoria Geral do Processo* (13ª ed.). São Paulo: Malheiros.

CROZIER, M. (1981). *O Fenômeno Burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural*. (J. A. Sobrinho, Trad.) Brasília: Universidade de Brasília.

DA SILVA, O. A. (2004). *Processo e Ideologia. O Paradigma Racionalista*. Rio de Janeiro: Forense.

DaMatta, R. (1984). *A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco.

DaMATTA, R. (1997). *Carnavais, Malandros e Heróis. Para uma Sociologia do Dilema Brasileiro*. Rio de Janeiro: Rocco.

DENOSO, D. (2003). O Princípio Dispositivo e a Verdade Real no Processo Civil. *Universo Jurídico* , 1-13.

DINAMARCO, C. R. (2005). *Instituições de Direito Processual Civil* (Vol. 01). São Paulo: Malheiros.

DOUGLAS, M. (1991). *Pureza e Perigo. Ensaio sobre as noções de poluição e tabu*. (S. P. Silva, Trad.) Rio de Janeiro: Edições 70.

DUARTE JÚNIOR, J.-F. (2006). *O que é a realidade* (10ª ed.). São Paulo: Brasiliense - Coleção primeiros passos.

DUMONT, L. (1974). Casta, Racismo e "Estratificação". Reflexões de um antropólogo social. In: O. N. Aguiar, *Hierarquia em Classes* (R. M. Silva, Trad., pp. 95-120). Rio de Janeiro, RJ.: Zahar Editores.

DUMONT, L. (2000). *Homo aequalis*. Rio de Janeiro: Edusc.

DUMONT, L. (1997). *Homo Hierarquicos. O Sistema de Castas e suas Implicações* (2ª ed.). (C. A. Fonseca, Trad.) São Paulo: Universidade de São Paulo.

- DUMONT, L. (1985). *O Individualismo. Uma perspectiva antropológica da ideologia moderna*. (Á. Cabral, Trad.) Rio de Janeiro: Rocco.
- EISENSTADT, N. S. (1971). *Burocracia, burocratização e desburocratização*. Rio de Janeiro: Zahar.
- ELIAS, N. (1998). *Sobre o Tempo*. (M. Schröter, Ed., & V. Ribeiro, Trad.) Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- ÉSQUILO. (2004). *Orestéia III. Eumênides* (Vol. 03). (J. Torrano, Trad.) São Paulo: Iluminuras.
- FALCÃO, J., HARTMANN, I. A., & CHAVES, V. P. (2014). *III Relatório Supremo em Números. O Supremo e o Tempo*. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: FVG - Direito Rio.
- FALLERS, L. (1956). *Bantu bureaucracy: a century of political evolution among the Basoga of Uganda*. Uganda.
- FAORO, R. (2001). *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro* (3<sup>a</sup> ed.). São Paulo: Globo.
- FERRAJOLI, L. (2002). *Direito e Razão. Teoria do Garantismo Penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- FERREIRA, M. A. (2013). *Contrastes e confrontos: A presunção de inocência e as garantias do processo penal em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- FERREIRA, M. A. (2004). *O Devido Processo Legal: um estudo comparado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- FIGUEIRA, L. E. (2008). *O Ritual Judiciário do Tribunal do Júri*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.
- FRANCO, G. H. (29 de Setembro de 2013). Perdendo no Mérito . *Jornal O Estado de São Paulo - Estadão* , pp. disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,perdendo-no-merito--,1080069,0.htm>>, acesso em 01/10/2013.

- FRANCO, M. S. (1974). *Homens Livres na Ordem Escravocrata* (2ª - 2ª reimpressão ed.). São Paulo: Ática.
- FREUD, S. (1966). *Psicopatologia da vida cotidiana*. Rio de Janeiro: Zahar.
- GARAPON, A. (1997). *Bem Julgar. Ensaio Sobre o Ritual Judiciário*. Lisboa: Instituto Piaget.
- GARAPON, A. (2001). *O juiz e a democracia. O guardião de promessas* (2ª ed.). (M. L. Carvalho, Trad.) Rio de Janeiro: Revan.
- GEERTZ, C. (1989). A ideologia como sistema cultural. In: C. GEERTZ, *A interpretação das culturas* (p. 109). Rio de Janeiro: Ltc.
- GEERTZ, C. (1989, a). *A Interpretação das culturas*. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: LTC - Livros Técnicos e Científicos.
- GEERTZ, C. (1997). *O saber local. Novos ensaios em antropologia interpretativa*. (V. M. Joscelyne, Trad.) Petrópolis: Vozes.
- KANT DE LIMA, R. (2000). Carnavais, malandros e heróis: o dilema brasileiro do espaço público. In: J. A. DRUMMOND, L. BARBOSA, & L. G. GOMES, *Brasil não é para principiantes*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- KANT DE LIMA, R. (2010). *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada*. (Vol. II). Rio de Janeiro: Garamond.
- KANT DE LIMA, R. (2009). *Ensaio de Antropologia e de Direito. Acesso à Justiça e Processos Institucionais de Administração de Conflitos e Produção da Verdade Jurídica em Uma Perspectiva Comparada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- KANT DE LIMA, R. (2013). Entre as leis e as normas: éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal. (C. e. Núcleo de Estudos da Cidadania, Ed.) *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 06 (03), 549-580.
- KERTZER, D. I. (1988). *Ritual, Politics and Power*. Connecticut: Yale University Press.
- LEFÈBVRE, H. (1999). *A revolução urbana*. (S. Martins, Trad.) Belo Horizonte: UFMG.

- MAQUIAVEL, N. (2008). *O príncipe*. São Paulo: DPL .
- MARSHALL, T. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MARX, K. (2005). *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. (R. E. Deus, Trad.) São Paulo: Boitempo.
- MENDES, R. L. (2012). *Do princípio do livre convencimento motivado: Legislação, doutrina e interpretação de juízes brasileiros*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- MENDES, R. L. (2005). Igualdade à brasileira: cidadania como instituto jurídico no Brasil. In: M. S. Amorim, R. K. Lima, & R. L. Mendes, *Ensaio sobre a Igualdade Jurídica* (pp. 1-35). Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- MERRYMAN, J. (1969). *The civil law tradition. An introduction to the legal system of Western Europe and Latin America*. California: Stanford University Press.
- MICHELS, R. (1982). *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: UnB.
- MICHELS, R. (1927). Some reflections on the sociological character of political parties. *The American Political Science Review*, 21 (4)., 753-772.
- Ministério da Justiça. (2007). *Análise da Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais*. Secretaria de Reforma do Judiciário. Brasília: Ideal Gráfica e Editora Ltda.
- MIRANDA, A. P. (2010). *Análise da construção de registros estatísticos policiais no Estado do Rio de Janeiro* (1ª ed., Vol. II). Rio de Janeiro: Garamond.
- MIRANDA, A. P. (2000). Cartório: onde a tradição tem registro público. *Antropolítica : revista contemporânea de Antropologia e Ciência Política* , 08 (1ª), 59-75.
- MISSE, M. (2009-2). Trocas ilícitas e mercadorias políticas: para uma interpretação de trocas ilícitas e moralmente reprováveis cuja persistência e abrangência no Brasil nos causam incômodos também teóricos. *Anuário Antropológico* , 89-107.
- PANTALEÓN, J. (2004). Uma nação sob medida. Estatísticas, economia e planificação na Argentina. Rio de Janeiro: Tese (Doutorado em Antropologia Social). Universidade federal do Rio de Janeiro.

PINHEIRO, A. C. (2003.). *Direito e Economia num Mundo Globalizado: Cooperação ou Confronto? TEXTO PARA DISCUSSÃO - nº 963.*

Processo - Pedidos Genéricos Relativos aos Benefícios em Espécie, 0058712-10.2002.8.19.0001 (Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro 17 de maio de 2002).

ROUSSEAU, J. J. (2007). *Do Contrato Social*. São Paulo: Martin Claret.

SANDEL, M J. (2012). *O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.

SANTOS, W. G. (1987). *Cidadania e justiça: A política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.

SCHWARCZ, L. M. (1993). *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil - 1870-1930*. São Paulo: Companhia das Letras.

SCHWARTZ, S. B. (1979). *Burocracia e sociedade no Brasil colonial. A suprema Corte da Bahia e seus Juizes:1609-1751*. São Paulo: Perspectiva.

SCHWARTZMAN, S. (1988). *Bases do autoritarismo brasileiro* (3ª ed.). Rio de Janeiro: Campus.

SENADO FEDERAL. (09 de Junho de 2010). *Reforma do Código de Processo Civil Brasileiro*. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Diário do Senado Federal.

SINHORETO, J. (2009). Campo estatal de administração de conflito: múltiplas intensidades da justiça. *Anuário Antropológico* , 109-123.

TOCQUEVILLE, A. d. (1998). *A Democracia na América*. (J. L. Dantas, Trad.) Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.

TUCCI, J. R. (1997). *Tempo e Processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal)*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

WEBER, M. (1999). *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. (14ª ed.). São Paulo: Pioneira.

WEBER, M. (2003). *A política como vocação*. (M. Tragtenberg, Trad.) Brasília: Universidade de Brasília.

WEBER, M. (1972). *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva* (5ª ed.). (R. B. Barbosa, Trad.) Tübingen: Universidade de Brasília.