

# **ESTADO, SOCIEDADE E DIREITO: DIAGNÓSTICOS E PROPOSTAS PARA O BRASIL<sup>1</sup>**

*Luís Roberto Barroso<sup>2</sup>*

## I. INTRODUÇÃO

## II. O ESTADO BRASILEIRO: DIAGNÓSTICOS E MUDANÇAS NECESSÁRIAS

1. Três disfunções históricas: patrimonialismo, oficialismo e inegalitarismo
2. O preconceito contra a livre iniciativa e o empreendedorismo
3. Necessidade urgente de Reforma Política

## III. A SOCIEDADE BRASILEIRA: UMA AGENDA INOVADORA

1. O necessário florescimento da sociedade civil: inovação social e filantropia
2. Criação de instituições de ensino superior de ponta
3. Algumas mudanças de patamar ético

## IV. O DIREITO NO BRASIL: SUPERAÇÃO DO ATRASO E DOS GARGALOS

1. Redução drástica do foro por prerrogativa de função
2. Equacionamento do problema do excesso de litigiosidade e da demora processual
3. Redefinindo o papel do Supremo Tribunal Federal

## V. CONCLUSÃO

1. Uma nova narrativa para o país
2. Brasil: um sucesso a celebrar

---

1 Texto-base da conferência de abertura da XXII Conferência Nacional dos Advogados. Rio de Janeiro, 20 de outubro de 2014.

2 Professor Titular de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Mestre em Direito pela Universidade de Yale. Doutor e Livre-Docente pela UERJ. *Visiting Scholar* na Universidade de Harvard. Advogado militante de 1981 a 2013. Ministro do Supremo Tribunal Federal.

## I. INTRODUÇÃO

Agradeço de coração, honrado e comovido, o convite que me foi formulado pelo Presidente Nacional da OAB, o eminente advogado Marcus Vinicius Furtado Coelho, para falar na abertura desse extraordinário evento. Espero estar inspirado e à altura da missão que me foi confiada. Eu estou aqui, não como o advogado que fui por mais de trinta anos, com muito gosto e com muita honra. Já não poderia mais. Tampouco estou aqui como Ministro do Supremo Tribunal Federal, que tenho sido no último ano e meio, desfrutando o privilégio de servir ao país e à justiça. Essa condição imporia muitas restrições à minha liberdade de expressão. Eu estou aqui como um velho professor, que se dedica a pensar o Brasil desde os bancos escolares. E o papel do pensamento, como assinalou Mangabeira Unger, é o de confortar os aflitos e de afligir os confortados. Minha filosofia jurídica é a de que tudo o que é correto, justo e legítimo deve encontrar um caminho no Direito. Minha filosofia existencial é a de crer no bem e na justiça, mesmo quando não estejam ao alcance dos olhos. O processo civilizatório, a emancipação das pessoas e a dignidade humana são valores que muitas vezes fluem por um rio subterrâneo que atravessa os tempos. Nem sempre é possível vê-lo da superfície. Mas ele segue o seu curso e cumpre o seu destino. E o nosso papel é empurrar a história. Como na bela canção de Chico Buarque:

*“A história é um carro alegre,  
Cheio de um povo contente  
Que atropela indiferente  
Todo aquele que a negue”.*

Neste congresso, cujo tema central é “Constituição Democrática e Efetividade dos Direitos”, pareceu-me bem trazer reflexões sobre como aprimorar o ambiente político, social e jurídico no qual se concretizam a Constituição e os direitos. Assim, meus três temas serão o Estado, a Sociedade e o Direito. Procuo fazer três considerações sobre cada um deles, apresentando diagnósticos e propostas para uma agenda feita de patriotismo e ideal. Dois valores que têm andado fora de moda. Patriotismo é o sentimento cívico e a energia positiva que movem o desejo de fazer um país melhor e maior. Um país capaz de contribuir

verdadeiramente para a causa da humanidade, com erradicação da pobreza, educação, civilidade, pluralismo e desenvolvimento sustentável. Que possa ser um exemplo e uma inspiração para o mundo. Já o ideal, o idealismo, significa viver para o bem, para a melhoria da vida das pessoas, para o aprimoramento das instituições. O idealismo está para a vida pública como o amor está para a vida privada. Sem ele, é possível sobreviver, mas não viver uma vida completa.

A seguir, algumas ideias para pensar o Brasil.

## II. O ESTADO BRASILEIRO: DIAGNÓSTICOS E MUDANÇAS NECESSÁRIAS

### 1. Três disfunções históricas: patrimonialismo, oficialismo e inigualitarismo

Três disfunções atávicas marcam a trajetória do Estado brasileiro: o patrimonialismo, o oficialismo e o inigualitarismo. O *patrimonialismo* remete à nossa tradição ibérica, ao modo como se estabeleciam as relações entre o Imperador e a sociedade portuguesa, em geral, e com os colonizadores do Brasil, em particular. Não havia separação entre a Fazenda do rei e a Fazenda do reino, entre bens pessoais e bens do Estado. Os deveres públicos e as obrigações privadas se sobrepunham. O rei tinha participação direta e pessoal, nos frutos obtidos na colônia. Vem desde aí a difícil separação entre esfera pública e privada, que é a marca da formação nacional. É um traço tão forte que a Constituição brasileira precisou de um dispositivo expreso para vedar que os agentes públicos utilizassem dinheiro público para promoção pessoal. E o Supremo Tribunal Federal precisou julgar procedente diversas ações e editar uma súmula vinculante afirmando ser vedado o nepotismo nos três Poderes.

A segunda disfunção atávica é o *oficialismo*. Esta é a característica que faz depender do Estado – isto é, da sua bênção, apoio e financiamento – todo e qualquer projeto pessoal, político ou empresarial de grande porte. Sem o apoio da situação, não se consegue concessão, obra pública ou projetos relevantes. Quase tudo o que é verdadeiramente importante no Brasil depende de financiamento do BNDES, da Caixa Econômica, dos Fundos de Pensão. Ou depende de apoio do Ministério tal e qual, de um favor do Governador, do Prefeito ou do Secretário. Com tudo o que isso acarreta em termos de ingerência indevida,

troca de favores e locupletamento. Esse oficialismo onipresente traz subprodutos muito ruins e faz com que o Estado seja mais importante do que a sociedade.

Por fim, o *inigualitarismo* é uma marca profunda da nossa formação social. A igualdade, no mundo contemporâneo, se expressa em três dimensões: a igualdade formal, que veda que a lei desequilibre arbitrariamente as pessoas; a igualdade material, que procura assegurar igualdade de oportunidade a todos, inclusive admitindo vantagens competitivas a grupos vulneráveis e historicamente discriminados; e a igualdade como reconhecimento, que busca respeitar as diferenças entre as pessoas, protegendo as minorias em geral, sejam elas raciais, de orientação sexual ou religiosas. Pois bem: somos herdeiros de uma sociedade escravocrata – fomos o último país do mundo a abolir a escravidão –, acostumada a distinguir entre senhores e servos, brancos e negros, ricos e pobres. Fomos criados em uma cultura em que a origem social está acima do mérito ou da virtude, e na qual existem superiores e inferiores. Tome-se o exemplo significativo do direito penal: é muito mais fácil punir um jovem que tenha consigo 100 gramas de maconha do que o empresário ou servidor público que fraudou uma licitação em 1 milhão de reais. Na ponta mais visível da desigualdade, temos uma justiça que é mansa com os ricos e dura com os pobres.

Com as dificuldades previsíveis, temos combatido esses males com consciência crítica em relação ao nepotismo, com empreendedorismo enfrentando o oficialismo e com ações afirmativas procurando superar a desigualdade. Nesse domínio das disfunções institucionais, temos vitórias importantes a celebrar: em uma geração, derrotamos o autoritarismo e o golpismo, superando todos os ciclos do atraso. Nessa matéria, só quem não soube a sombra não reconhece a luz.

## **2. O preconceito contra a livre iniciativa e o empreendedorismo**

Precisamos superar o preconceito e a desconfiança que ainda existem no Brasil em relação à iniciativa privada e ao empreendedorismo. Cabe lembrar, desde logo, que ambos são princípios consagrados na Constituição. Ainda assim, temos um capitalismo envergonhado. Ser progressista significa querer distribuir as riquezas de forma mais justa. Mas a história provou que, ao menos no atual estágio da condição humana, a iniciativa privada é melhor geradora de riquezas do que o Estado. Trata-se de uma constatação, e não de uma opção ideológica. É um fato, não uma escolha. Precisamos aceitar esta realidade e pensar

a vida a partir dela. A origem desse preconceito e dessa desconfiança está no modo como o capitalismo evoluiu no Brasil. Nos países de industrialização tardia e iniciativa privada frágil, o capitalismo de Estado foi a única forma de se superar a alternativa das concessões de setores estratégicos às empresas estrangeiras. Foi assim entre nós, a partir da década de 40 do século passado, com a criação de empresas estatais como a Companhia Siderúrgica Nacional, a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco.

Na década de 50, foram criados o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico – BNDE (depois BNDES) e a Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras. Curiosa e paradoxalmente, o avanço e o agigantamento do Estado econômico brasileiro se deu durante o regime militar, iniciado em abril de 1964. Até o início da década de 80, haviam sido criadas mais de 300 empresas estatais. A Constituição de 1988, embora tenha sido uma reação vigorosa ao modelo político do regime militar, não confrontou – antes aprofundou – o modelo de atuação direta do Estado no domínio econômico, pelo controle de centenas de empresas. Com a queda do muro de Berlim, o descrédito do Estado como protagonista do processo econômico-social e a globalização retiraram suporte ideológico de boa parte das disposições da Constituição Federal. A década de 90 foi cenário de um conjunto amplo de transformações que mudaram o perfil do Estado brasileiro.

Ainda assim, o preconceito e a desconfiança contra a livre iniciativa persistiram, como uma consequência renitente das distorções resultantes do capitalismo de Estado, do paternalismo governamental e da distribuição discricionária de benesses. O imaginário social brasileiro ainda associa o capitalismo doméstico: (i) a concessões com favorecimentos; (ii) a obra pública com licitações duvidosas; (iii) a golpes no mercado financeiro; e (iv) a grandes latifúndios. É uma percepção que vem do tempo em que toda a riqueza era injusta, quando não desonesta. O empreendedorismo, o lucro e o sucesso comercial eram associados às relações com o governo, aos negócios escusos, no máximo à sorte. Não eram associados ao trabalho, à inovação e à assunção de risco. Você olha para as universidades e os grandes talentos não estão preocupados em ter uma grande ideia, em criar algo novo, em romper fronteiras. Eles sonham em fazer um concurso público. Não há nada errado com o concurso público para os que têm a vocação de uma carreira pública. Pelo contrário. Mas é boa hora de se superar a concepção de que o Estado deve ser protagonista de tudo. Governo é para ajudar os pobres, arrecadando tributos com eficiência e justiça fiscal, redistribuindo renda, bancando

programas sociais e, sobretudo, prestando serviços públicos de qualidade. Precisamos de marcos regulatórios claros, estímulo à competição e ao capital de risco, com empresários que não sejam viciados em financiamento público.

### **3. Necessidade urgente de Reforma Política**

O país precisa, com grande aflição, de uma reforma política capaz de realizar três grandes objetivos: (i) *baratear o custo das eleições*: o financiamento eleitoral está na raiz de quase todos os grandes casos de corrupção no país; (ii) *ajudar a formar maiorias estáveis de sustentação do governo*: a negociação caso a caso, para cada votação relevante, está na raiz do fisiologismo e do loteamento dos cargos no governo; e (iii) *dar autenticidade programática aos partidos políticos*: o cenário partidário brasileiro é devastado por legendas de aluguel, que comprometem a dignidade da política ao transformá-la em um negócio privado. Não há nada de original no meu diagnóstico. Quando eu estive no Senado Federal, para minha sabatina, em junho do ano passado, esta era uma percepção geral de todas as lideranças políticas. O problema é que não se consegue sair do impasse.

O ideal é que o novo Presidente e o novo Congresso eleitos, trabalhando em conjunto, consigam aprovar uma reforma digna desse nome. Não há como harmonizar todos os interesses. Logo, é preciso fazer o que seja melhor para o Brasil. Se não for possível o consenso mínimo, a alternativa é o plebiscito. Para romper a inércia, e sem qualquer pretensão de definitividade ou taxatividade, cogito de três temas para a consulta popular, com as respectivas perguntas. Pergunta I – SISTEMA ELEITORAL. Você é a favor: (1) do sistema proporcional puro (modelo atual); (2) do sistema distrital puro; ou (3) do sistema distrital e proporcional combinados (distrital misto). Pergunta II – NATUREZA DA LISTA PARTIDÁRIA. Você é a favor: (1) da lista partidária aberta (modelo atual); (2) da lista partidária preordenada; ou (3) do voto proporcional em dois turnos, sendo o primeiro voto no partido e o segundo no candidato. Pergunta III – FINANCIAMENTO ELEITORAL. Você é a favor: (1) do financiamento privado, seja por pessoa física ou jurídica (modelo atual); (2) do financiamento exclusivamente público; ou (3) do financiamento público e privado, sendo este último limitado a pessoas físicas. São ideias embrionárias. Naturalmente, o plebiscito seria precedido de debates e ampla campanha de esclarecimento.

Para concluir este tópico dedicado ao Estado, apresento duas ideias simples, capazes de angariar consenso amplo. No tocante à Reforma Política: se nada mais profundo for possível fazer, a simples proibição de coligações partidárias em eleições proporcionais já servirá para banir as legendas de aluguel e as que não tenham representatividade mínima. Em matéria de Reforma da Previdência, em lugar do fator previdenciário, mal-quistado e mal-compreendido, é hora de se estabelecer a idade mínima para a aposentadoria no regime geral, aplicável à iniciativa privada, a exemplo do que já vigora no setor público. É o modelo de todos os países desenvolvidos do mundo, que adotam, como regra, o patamar de 65 anos. Trata-se, na verdade, de uma questão de justiça intergeracional, para não transferir para os nossos filhos e os nossos netos uma conta que comprometerá o seu futuro. A fórmula ideal, aliás, é uma combinação de idade mínima com tempo de contribuição, para que quem começou a trabalhar e contribuir aos 15 anos não tenha o mesmo tratamento de quem começou aos 25. A soma da idade mínima com o tempo de contribuição, por um consenso quase geral, deve ser de 95 para os homens e 85 para as mulheres.

### III. A SOCIEDADE BRASILEIRA: UMA AGENDA INOVADORA

#### **1. O necessário florescimento da sociedade civil: inovação social e filantropia<sup>3</sup>**

No tópico anterior, falou-se do Estado e da iniciativa privada. Governo democrático e economia de mercado são os grandes pilares do mundo desenvolvido contemporâneo. Há, porém, um outro pilar indispensável, que precisa ser fortalecido entre nós: uma sociedade civil robusta e atuante. Não apenas na participação política convencional, como nas eleições periódicas, ou nos protestos coletivos, quando sejam o caminho necessário. É preciso mais do que isso: uma sociedade civil independente, criativa e solidária, com empreendedores sociais que conduzam uma agenda verdadeiramente cívica. A vida não se resume à disputa pelo poder ou à busca pelo lucro. Precisamos de boas causas, boas ideias e de filantropia. É cômoda a postura de ficar inerte e atribuir tudo à ineficiência ou à corrupção do Poder Público. Mas é uma atitude que não serve bem ao país. Nem tudo pode ou deve ser feito pelo Estado, ainda que não haja corrupção e ineficiência. Há muitas causas, pequenas e

---

<sup>3</sup> Este tópico do texto é inspirado pela tese de doutorado, submetida à Universidade de Harvard, de Daniel Barcelos Vargas, *Creative Society in the Making: Social Innovation, Civism, and Governance*, mimeografado, dezembro de 2013.

grandes, em que a iniciativa deve ser – ao menos concorrentemente – da sociedade, vale dizer, das lideranças individuais, empresariais, associativas, sindicais ou comunitárias. Uma responsabilidade social coletiva, em busca de soluções originais e construtivas. O bem pelo bem.

Em suma: ao lado do governo democrático e da livre-iniciativa, precisamos de mais sociedade civil, de pessoas e de instituições que funcionem como agentes do bem, da transformação social. Há muitas áreas carentes dessas iniciativas, de projetos bem concebidos e autossustentáveis, como por exemplo, a adoção de uma praça, o financiamento de uma biblioteca de bairro, a ajuda material a uma escola carente, a difusão do acesso à internet, a manutenção de um posto de saúde, a prestação de assistência judiciária, o apoio financeiro e logístico a abrigos de menores, projetos de arborização de comunidades, ensino à distância pela rede mundial de computadores, recuperação de drogados, reinserção de presidiários etc<sup>4</sup>. Em muitos desses domínios já existem iniciativas relevantes e virtuosas, mas longe de serem suficientes. Mudando de patamar, pode-se incluir a subvenção a um museu, a uma orquestra, a jovens promissores. Se queremos mais sociedade e menos Estado, a sociedade tem de fazer a vida acontecer. Como financiar esses projetos? Retomo o tema da filantropia: já temos ricos em número suficiente para que a doação de tempo, de ideias e de dinheiro faça parte da agenda da elite brasileira. Que seus legados não sejam apenas para os herdeiros diretos. Esta é a praxe dos países desenvolvidos. Claro, incentivo fiscal estimularia tal conduta. Mas, também aqui, não se deve ficar inerte se o governo não fizer a sua parte. Tudo isso me leva a uma ambição maior para a sociedade brasileira: um novo modelo de ensino superior.

## **2. Criação de instituições de ensino superior de ponta**

O país precisa criar instituições acadêmicas verdadeiramente de ponta. Nessa matéria, estamos atrás de outros países em estágio assemelhado de desenvolvimento, como Rússia, Índia e China. Estamos defasados mesmo em termos de América Latina. Não existe grande país sem grandes universidades. Isso não tem nada a ver com elitismo, mas, sim,

---

4 Para outros exemplos, v. Daniel Barcelos Vargas, *Creative Society in the Making*, mimeografado, dezembro de 2013, p. 2; e Rony Meisler, *Quando culpar o Estado sairá de moda?*, *O Globo*, 11 out. 2014, p. 15.



com a superação da mediocridade. A universidade brasileira custa caro, dá pouco retorno à sociedade e drena os recursos do ensino básico, porque incapaz de se autossustentar. De todo modo, não estou aqui propondo qualquer reforma universitária ampla, que consumiria imensa energia política e teria de vencer o atraso e o conservadorismo. Com base na sociedade civil, na filantropia, no mérito e na gestão financeira e pedagógica competentes, proponho a criação de um modelo paralelo e alternativo. Uma obra de inovação social. Nada de Estado financiando ou gerindo. No máximo, poderia ser cliente de projetos específicos, mas sem qualquer grau de ingerência. Seria uma instituição pública nos seus objetivos, mas não estatal. Sem finalidade de lucro, mas também sem os vícios e amarras da Administração Pública. Política, só a do mérito acadêmico. Como seria essa instituição?

Nos seus propósitos, ela seria voltada, cumulativamente, para a pesquisa pura, para a inovação tecnológica, para as conquistas da medicina e para o melhor das humanidades. Com graduação e pós-graduação. Nada excessivamente grandioso em termos de quantidade, mas com especial preocupação em aproximar os melhores alunos dos melhores docentes e pesquisadores. Para ela seriam recrutados, mediante bolsas de estudo e incentivos, os melhores estudantes que concluíssem o ensino básico. Os professores viriam tanto do Brasil quanto do resto do mundo, com seleção competitiva, remuneração de mercado e aulas em português, inglês e espanhol. E como se daria o financiamento do projeto? A instituição seria formada por um capital inicial resultante de doações voluntárias e incentivadas das grandes empresas nacionais, assim como de todas as pessoas físicas ou jurídicas que desejassem contribuir para o projeto. Um investimento no país, e não um negócio. Haveria um Conselho de Administração, que cuidaria da gestão financeira e da captação de recursos, e um Conselho Pedagógico, responsável pela parte acadêmica. A instituição teria convênio com as principais universidades do mundo para intercâmbio de alunos e professores. É um projeto ambicioso, mas indispensável. Retardá-lo significará apenas isso: que começaremos com atraso.

### **3. Algumas mudanças de patamar ético**

Este é um tópico dedicado à sociedade civil, e não ao Estado. Por essa razão, ao encerrá-lo, não vou falar de corrupção e de outros déficits civilizatórios graves que marcam a atuação do Poder Público no Brasil desde sempre. Gostaria de me referir a atitudes pessoais, a posturas diante da vida e diante do outro. Todo o processo civilizatório envolve a

inclusão do outro, a capacidade de tratar a todos com igual respeito e consideração. A esse propósito, escreveu Vinícius de Moraes, “bastar-se a si mesmo é a maior solidão”. A seguir, algumas mudanças que teremos de fazer para elevar o patamar ético geral da sociedade.

A. *Quem pensa diferentemente de mim não é meu inimigo. Quem pensa diferentemente de mim não é meu inimigo, mas meu parceiro na construção de uma sociedade aberta e plural. Em um mundo heterogêneo e complexo como o que vivemos, nem sempre será possível a construção de consensos sobre todos os temas. As pessoas veem a vida de pontos de observação diferentes em questões variadas, que vão do casamento de parceiros do mesmo sexo até a interrupção da gestação. A verdade não tem dono. Nessas matérias, o melhor que se pode conseguir é assegurar que cada um viva a sua crença, permaneça fiel aos seus valores. Respeitar o outro e conviver com a divergência não significa abrir mão de si próprio. Trata-se apenas de aceitar o pluralismo e a diversidade. Na passagem inspirada do poeta espanhol Ramon de Campoamor: “En este mundo traidor, no hay verdad ni mentira: todo tiene el color del cristal con que se mira”<sup>5</sup>.*

B. *O foco do debate deve ser o argumento e não a pessoa que o enuncia. A divergência, como regra geral, pode e deve ficar no conteúdo do argumento. Há um péssimo hábito no Brasil que é a necessidade de desqualificar moralmente quem está do lado oposto. Assim, em lugar do debate racional sobre qual a melhor solução, deflagra-se um debate passional sobre quem tem mais virtude e quem tem menos virtude pessoal. O adversário deixa de ser alguém livre e igual, em defesa de um ponto de vista, e passa a ser o inimigo pervertido e mal-intencionado, em busca de um objetivo escuso. Evidentemente, essa forma primitiva de comportamento empobrece o debate público e promove agressões em lugar de ideias. Quem grita ou ofende, dificilmente está operando com a razão. Como bem recomendou o Bispo Desmond Tutu: “Em lugar de levantar a voz, melhore o argumento”.*

C. *A mudança do mundo começa por si próprio. A construção de um mundo melhor começa, verdadeiramente, a partir de si próprio. Muitas coisas erradas que acontecem no espaço público são projeções de vícios privados. Tais atitudes da vida privada incluem a falta de boa fé objetiva, que ocorre quando se passa o outro para trás; a cultura do com nota e sem nota; a ultrapassagem pelo acostamento; a furada de fila; a pichação do muro;*  
*5 Há uma outra versão dessa passagem, com ligeira alteração: “En este mundo traidor, no hay verdad ni mentir: todo es según el cristal con que se mira”.*

o lixo na rua; o insulto em vez do diálogo. E muitas outras desonestidades, espertezas e descaminhos do espírito. Não dá para viver uma vida sem ética, mas de dedo em riste, protestando contra os erros dos outros. A virada que nós precisamos dar como país e como sociedade, a mudança de patamar que nos libertará da ignorância e do atraso, precisa de um salto existencial pessoal. Na ideia inspirada de Ghandi, *“seja você a mudança que deseja para o mundo”*.

#### IV. O DIREITO NO BRASIL: SUPERAÇÃO DO ATRASO E DOS GARGALOS

##### **1. Redução drástica do foro por prerrogativa de função (foro privilegiado)**

O foro por prerrogativa de função, também apelidado como foro privilegiado, constitui uma reminiscência aristocrática, sem réplica comparável em outras democracias. A Constituição brasileira prevê que um conjunto amplo de autoridades federais respondam, nas ações penais, perante o Supremo Tribunal Federal (STF) ou o Superior Tribunal de Justiça (STJ). Todos os demais cidadãos são processados perante um juiz de primeiro grau. O sistema é muito ruim, por variadas razões, das quais destaco três: (i) trata-se de uma fórmula não-republicana, que faz parecer que uns são mais iguais do que outros; (ii) o STF não é aparelhado para esse tipo de função, além de sujeitar o Tribunal a um tipo de contágio político que não é bom; e (iii) o modelo é extremamente disfuncional e se presta a todo o tipo de manipulação de competência da Corte, mediante renúncia a mandato ou desistência de candidatura, entre outros expedientes. Tudo isso compromete a celeridade, induz à prescrição e gera impunidade. Sem mencionar que o julgamento em instância única entra em tensão com tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário. Minha proposta na matéria é simples, embora dependa de emenda constitucional a ser aprovada pelo Congresso: somente um número reduzido de autoridades deveria conservar o foro especial, como o Presidente da República e o Vice, os Presidentes do Senado, da Câmara e do STF, bem como o Procurador-Geral da República.

Para os demais agentes públicos que hoje detêm foro por prerrogativa, defendo a criação de uma Vara Especializada em Brasília, no 1º grau de jurisdição, cujo titular seria escolhido pelo Supremo Tribunal Federal, para um mandato de quatro anos. Ao final desse período, ele seria automaticamente promovido para o Tribunal Regional Federal, na primeira vaga aberta, o que o imunizaria contra qualquer retaliação. Haveria tantos juízes

auxiliares quantos necessários. Das decisões dessa Vara Especializada, caberia recurso ordinário para o STF, conforme a autoridade. Duas razões justificam esta solução de criação de uma Vara no Distrito Federal, em vez de a competência ser da Justiça Estadual: (i) não deixar a autoridade pública sujeita à má-fé ou ao oportunismo político de ações penais em qualquer parte do país; e (ii) neutralizar a influência do poder local, impedindo-se perseguições e favorecimentos. Detalhe importante: a Vara Especializada continuaria competente mesmo após a autoridade deixar o cargo, assim eliminando as idas e vindas do processo. Um modelo simétrico poderia ser aplicado às ações de improbidade administrativa.

## **2. Equacionamento do problema do excesso de litigiosidade e da demora processual**

Tramitaram na Justiça brasileira, no ano de 2013, quase cem milhões de processos, dos quais um terço eram casos novos<sup>6</sup>. Estatisticamente, isso significa que um em cada dois brasileiros tem uma ação na justiça, um provável recorde mundial. Tudo isso para cerca de 16 mil juízes. Os números mostram uma explosão de litigiosidade no país. Algumas causas desse fenômeno são positivas nas suas origens: a) as pessoas passaram a ter mais consciência dos seus direitos, exigindo-os judicialmente; e b) o Poder Judiciário passou a ocupar um espaço importante no imaginário social, com um nível elevado de credibilidade. Há, todavia, causas negativas para este excesso de litigiosidade, entre as quais: a) o Poder Público, em suas diferentes expressões – União, Estados, Municípios e autarquias – é o principal cliente do sistema e, com frequência, adota estratégias puramente procrastinatórias; e b) partes privadas que prestam serviços deficientes congestionam o sistema, mesmo quando claramente não têm razão, adotando políticas hostis à composição amigável dos litígios. A judicialização não pode ser vista como uma forma normal e corriqueira de solução de problemas. O Judiciário é uma instância patológica da vida: ele só atua quando há litígio, isto é, disputa e desentendimento. No normal da vida, as questões devem se resolvidas amigável ou administrativamente.

Não há solução fácil para este problema. Cogito de três aqui. A primeira: em algum lugar do futuro próximo, vamos ter que viver uma onda de desjudicialização. A nova advocacia que se desenvolverá terá profissionais especializados em

6 V. Conselho Nacional de Justiça, *Justiça em Números 2014*: ano base 2013. Disponível em [ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica\\_em\\_Numeros/relatorio\\_jn2014.pdf](ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica_em_Numeros/relatorio_jn2014.pdf).

negociação, em como compor os interesses sem necessidade de ajuizamento de uma demanda. Ao lado dele, florescerá outro tipo de advogado: aquele a quem as partes irão recorrer para que resolva para elas o problema, arbitrando o conflito. Portanto, uma forma mais *light* e menos formal de arbitragem. Em segundo lugar, nós vamos ter que diminuir as possibilidades de recursos e coibir o uso abusivo deles. Dias atrás, eu julguei embargos de declaração, em agravo regimental, em embargos de divergência, em agravo de instrumento, em um recurso extraordinário interposto contra o julgamento de uma apelação. A legislação parece ter sido feita em um hospício. Em terceiro lugar, teremos que desenvolver a cultura de que o acesso à Justiça e o devido processo legal se realizam em dois graus de jurisdição. E, aí, o processo termina. Só irá para um tribunal superior se houver uma questão que interesse ao país, à sociedade ou a um número expressivo de pessoas. E, mais à frente, logo que tenha havido uma elevação geral no patamar civilizatório, funcionará assim: ao receber a inicial, o juiz fixará a data em que os autos irão conclusos para a sentença. Digamos, seis meses. Este é o prazo que as partes terão para produzirem, por conta própria, suas provas e seus argumentos. Mas essa é uma outra história.

### **3. Redefinindo o papel do Supremo Tribunal Federal**

O Supremo Tribunal Federal não deve funcionar como a terceira ou quarta instância da Justiça brasileira. Este não é o papel de nenhuma corte suprema ou tribunal constitucional do mundo. O papel do Supremo Tribunal Federal é o de julgar as grandes questões que afetam à sociedade brasileira, à luz da Constituição, bem como fornecer as linhas jurisprudenciais que vão orientar os demais juízes e tribunais do país. Para tanto, precisa julgar com tempo de reflexão, qualidade e visibilidade. Foi para viabilizar o cumprimento deste papel que a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, criou o instituto da repercussão geral. Trata-se de um requisito específico de cabimento dos recursos extraordinários. Infelizmente, a repercussão geral foi mal compreendida nos primórdios da sua aplicação, tendo se produzido um estoque de causas muito superior à capacidade de julgamento do Tribunal. Para enfrentar este problema, tenho procurado conduzir um debate, tanto internamente como junto à comunidade jurídica, para equacionar o tema, seja no que diz respeito ao estoque acumulado, seja no que toca ao manejo do instituto daqui por diante. A seguir, algumas das ideias para o futuro.

A premissa essencial das minhas propostas é que o STF não deve conceder mais repercussões gerais do que seja capaz de julgar em um ano. Isso porque, uma vez reconhecida a repercussão geral, os processos relacionados àquele tema ficam sobrestados na origem. Logo, se o Tribunal der repercussão geral e não julgar com brevidade, termina por atravancar a Justiça do país. Estabelecida esta premissa, eis as demais sugestões: (i) a seleção dos recursos extraordinários que vão receber repercussão geral deve ser feita por semestre, em junho e dezembro de cada ano, para que se possa utilizar um critério comparativo para escolher os mais importantes do período; (ii) uma vez escolhidos os casos que terão repercussão geral, deve-se marcar, com um semestre de antecedência, a data do julgamento. Por exemplo: a repercussão geral 1, escolhida em dezembro de 2014, será julgada no dia 4 de agosto de 2015. E assim sucessivamente. Com isso, todos os Ministros terão tempo para se prepararem adequadamente para o julgamento, abolindo-se a necessidade do pedido de vista. Também para os advogados será uma libertação: não precisarão mais ir seguidas vezes a Brasília, sem que seu processo seja chamado. Com as mudanças regimentais em curso de implementação, o Plenário do Tribunal se transformará – antes tarde do que nunca – em uma verdadeira corte constitucional, encarregada de julgar, essencialmente, ações diretas e processos com repercussão geral.

## V. CONCLUSÃO

### 1. Uma nova narrativa para o país<sup>7</sup>

Somos o país da *diversidade racial* e da miscigenação. Brancos, negros, índios e todas as combinações possíveis formam a gente brasileira, em uma composição de cores e variados traços físicos. Quem não gosta dessa circunstância e possui outras preferências estéticas, nasceu no lugar errado. Somos o país da *tolerância religiosa*, no qual cristãos, judeus, umbandistas e muçulmanos convivem sem atritos relevantes. Ortodoxias exacerbadas e fundamentalismos radicais não frutificaram por aqui. E somos, também, um país que *não legitima a discriminação de pessoas em razão da orientação sexual* de cada um, como afirmado pelo Supremo Tribunal Federal, em decisão precursora e iluminista. Somos um país pacífico, de vasta extensão territorial, repleto de belezas e riquezas naturais. O país do bom humor, das festas populares e da extroversão. Gente sem medo e sem culpa de ser

<sup>7</sup> Este tópico se beneficia de minha construtiva interlocução com o Professor Paulo Daflon Barrozo, do Boston College.

feliz. Mas somos, também, o país da desigualdade social extrema. Da violência urbana superior à de muitos países em guerra. Da falta de habitações adequadas, de urbanização, de saneamento. Da favelização ampla, que degrada as pessoas, as cidades e o meio ambiente. Um país com deficiências dramáticas na educação pública, na saúde pública, no transporte público, na segurança pública. Com poucas instituições de ensino de destaque e com monopólios públicos soterrados pela corrupção e pela ineficiência.

A convivência de virtudes incomuns, de um lado, e de vícios civilizatórios primários e atávicos, de outro – como descrito acima –, tem feito com que a percepção do Brasil por seu povo e por seus formadores de opinião oscile entre o ufanismo e a frustração: ou os melhores do mundo ou o sentimento de inferioridade diante de outras experiências nacionais. Precisamos de um exercício de pensamento original que ajude a definir o nosso lugar no mundo, o que somos e o que temos para oferecer. Uma nova narrativa, capaz de olhar para trás e para frente. Ao longo da história brasileira, pensadores e atores sociais notáveis – idealistas, pragmáticos, céticos ou visionários – empreenderam esforços para compreender, explicar e transformar o Brasil. Gente como Joaquim Nabuco, Euclides da Cunha, Ruy Barbosa, Gilberto Freyre, Sergio Buarque de Holanda e Caio Prado Junior, para citar apenas alguns. É boa hora de um novo esforço de autocompreensão. Uma bússola e um roteiro de viagem: para onde queremos ir, o que precisamos deixar para trás e como devemos percorrer o caminho. Os valores, ideias e projetos que irão constituir o nosso patrimônio comum como nação, independentemente de governos ou ideologias políticas.

## **2. Brasil: um sucesso a celebrar**

A visão crítica construtiva que permeou a minha apresentação é indispensável para empurrar a história. Estamos atrasados e com pressa. Mas a verdade é que temos andado na direção certa, ainda que não na velocidade desejada. Há muito o que celebrar, apesar de tudo. É preciso ter em conta que o Brasil só começou, verdadeiramente, em 1808, com a vinda da família real. Até então, os portos eram fechados ao comércio, era proibida a fabricação de produtos na colônia, bem como a abertura de estradas. Inexistia qualquer instituição de ensino médio ou superior, e cerca de 98% da população era analfabeta. Mais grave ainda, um terço dos habitantes eram escravos, o que constituía uma chaga moral e uma bomba-relógio social. Além disso, fomos herdeiros de uma tradição que, apesar de

muitas virtudes, era a do último país da Europa a abolir a Inquisição, o tráfico de escravos e o absolutismo.

Tivemos que construir um país quase do zero, a partir do início do século XIX. Pois bem: em pouco mais de 200 anos, o Brasil se transformou em uma das dez maiores economias do mundo. Nos últimos tempos, mais de 30 milhões de pessoas saíram da linha de pobreza. Temos uma das maiores democracias de massas da Terra, com estabilidade institucional e alternância no poder. Nosso sistema de urnas eletrônicas é original, confiável e admirado por toda parte. Do regime escravocrata, ficou-nos a diversidade racial e cultural. A esse propósito, temos enfrentado nos últimos tempos, sem fantasias ou autoidealizações, o preconceito e a discriminação. Em suma: o Brasil foi um dos maiores sucessos do século XX. Eu olho para trás e vejo realizada boa parte dos meus sonhos de juventude. Agora, ao longo do século XXI, vamos enfrentar o abismo social brasileiro, com educação, empreendedorismo e serviços públicos de qualidade. E, então, com atraso, mas não tarde demais, chegaremos finalmente ao futuro, oferecendo um exemplo de civilização para o mundo, com justiça social, liberdades públicas, diversidade racial, pluralismo cultural e alegria de viver.