

O protagonismo do Supremo Tribunal Federal sob um olhar weberiano: um risco à democracia?

Geovane Ferreira Gomes¹

Ana Clara Bento Montilha²

Resumo: Diante do protagonismo assumido pelo Supremo Tribunal Federal em decidir a respeito de grandes temas nacionais, este artigo se propõe a analisar essa realidade a partir da teoria da burocracia do sociólogo Max Weber. Apresenta a teoria de Weber e busca pelas causas que levaram à relevância do Poder Judiciário no estágio presente da modernidade. Em seguida, se propõe a compreender a opinião de dois membros do Supremo Tribunal Federal, os ministros Ricardo Lewandowski e Luís Barroso. O método de desenvolvimento do texto se caracteriza como uma abordagem alicerçada nos conceitos weberianos de Tipo Ideal para descrever a própria burocracia, em seu individualismo metodológico ao buscar capturar as impressões de dois ministros para, ao final, apresentar uma sociologia comparada entre o tipo ideal de burocracia elaborado nos trechos iniciais do texto e a realidade observada a partir do olhar dos ministros analisados. Conclui que a maneira como a Suprema Corte tem agido pode confirmar os temores de Weber, que via na burocracia um risco à democracia, mas que parte desse risco advém da própria classe política, que abdica de sua função, ao encaminhar muitas demandas ao Poder Judiciário.

Palavras-Chave: Autoridade racional; Burocracia; Supremo Tribunal Federal; Max Weber.

Abstract: Given the leading role assumed by the Federal Supreme Court in deciding on major national issues, this article proposes to analyze this reality based on sociologist Max Weber's theory of bureaucracy. It presents Weber's theory and searches for the causes that led to the relevance of the Judiciary in the present stage of modernity. Next, it proposes to understand the opinion of two members of the Federal Supreme Court, ministers Ricardo Lewandowski and Luís Barroso. The method of developing the text is characterized as an approach based on the Weberian concepts of Ideal Type to describe bureaucracy itself, in its methodological individualism when seeking to capture the impressions of two ministers to, in the end, present a sociology compared between the ideal type of bureaucracy elaborated in the initial excerpts of the text and the reality observed from the eyes of the ministers analyzed. It concludes that the way the Supreme Court has acted may confirm Weber's fears that he saw bureaucracy as a risk to democracy, but that part of this risk comes from the political class itself, that abdicates its role, by forwarding many demands to the Judiciary.

Keywords: Rational authority; Bureaucracy; Federal Court of Justice; Max Weber

1. Considerações Iniciais

O que marcou definitivamente a formação dos Estados nacionais na modernidade, foi a transição dos modelos políticos alicerçados no poder soberano em sua forma absolutista para a forma de democracias representativas.

¹ Doutor em Sociologia (UFSCar, 2015). Professor adjunto nos cursos de Ciências Sociais, Direito e Pedagogia na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). geovane@actto.com.br.

² Graduanda em Direito na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Bolsista do Programa de Iniciação Científica CNPq. ana.clara001224@gmail.com

Apesar de, como tradição nos estudos sobre o tema, tratarmos a Revolução Francesa como o ponto de partida desse movimento, ele é de fato anterior.

Poderíamos voltar a 1385 e localizaremos na Revolução Portuguesa de Avis os elementos que antecederam o Renascimento, ao estabelecer valores como a igualdade dos indivíduos perante a lei, a luta contra as oligarquias que usurpavam o poder, a importância do município diante do poder central e mesmo a maneira de como assegurar a legitimidade do rei (REBELO, 1983 apud FAORO, 1987).

Se tomarmos como referência a Revolução Gloriosa Inglesa de 1688, já se vão mais de três séculos em que as sociedades ocidentais têm enfrentado a questão da limitação do poder soberano. Isso tem ocorrido por meio de um incremento sucessivo da prática democrática a partir da participação popular nas decisões de forma representativa, como opera nas democracias liberais. Há séculos, a ocupação do poder central do Estado na forma de um governo passou a ser disputada pelo voto, em vez de outorgada por meio de questões hereditárias ou escolhas arbitrárias.

Para garantir a governabilidade desse Estado, tornou-se necessário, como um desdobramento racional do processo, o estabelecimento de uma burocracia dissociada do sistema político, para que o Estado possa funcionar em suas mais diversas subdivisões.

A rigor, esse corpo técnico de profissionais seria alocado nessas funções, baseado unicamente em sua competência para as tarefas, que seriam orientadas por procedimentos racionalmente elaborados, para garantir tanto a qualidade do serviço executado quanto a isonomia na prática da gestão pública.

Esse processo, aparentemente justo, preocupava o sociólogo alemão Max Weber, ao ver a possibilidade de um sistema de decisão e ação estabelecido à margem do processo democrático de escolha política, estar apto para agir muitas vezes em dissonância com a vontade da maioria da população, posto que se colocam como força independente da vontade das urnas.

Tais temores podem estar materializados na maneira como o Poder Judiciário brasileiro tem agido: i) a partir de decisões monocráticas instituídas por parte dos membros da Suprema Corte para definir questões de grande relevância e impacto na vida dos cidadãos brasileiros; ii) no fato de, reunidos em um colegiado composto por onze ministros, deliberar a respeito de temas que, a rigor, estariam na alçada de outros poderes, indicando que o próprio sistema de freios e contrapesos, que tem por finalidade manter o equilíbrio entre os poderes Executivo,

Legislativo e Judiciário, pode estar perdendo sua função ou razão de existência; iii) na maneira como a Suprema Corte tem alterado a jurisprudência a respeito de temas que já haviam sido discutidos e definidos pela própria corte; iv) pelo fato de parecerem estar agindo com uma autoridade acima do que lhes é atribuída pela Constituição Federal, por exemplo, impedindo o acesso a autos de processo por parte de advogados de defesa em casos específicos.

Vale notar que isso não se limita a discussões na esfera política e nem é algo tão recente. Lisboa (2024) indica que essa forma de atuação do Judiciário já ocorre há cerca de duas décadas. Cita, para nos sustentar nos itens “ii” e “iii” do parágrafo anterior, que pesquisa empírica indica a intervenção do Judiciário no Executivo pelo menos desde 2006, na forma de “intervenções judiciais em contratos juridicamente perfeitos”, ou “intervenções judiciais com efeitos difusos que prejudicam o restante da sociedade, como a invenção do distrato unilateral na compra de imóveis, ou o afastamento das regras previstas pela Lei de Falências”, e “os tribunais superiores têm revisto decisões sobre temas tributários. Regras que valem podem não valer mais”, ainda que já tivessem transitado em julgado.

A respeito do item “i”, vale lembrar o caso de suspensão de multas que somavam bilhões de reais junto à empresa Novonor, a partir da decisão monocrática de um ministro da Suprema Corte (LIMA FILHO, 2024). No item iv, temos o caso em que o STF impediu que a defesa do réu tivesse acesso ao que seria uma prova do processo, da suposta agressão sofrida pelo Ministro Alexandre Moraes em um aeroporto na Itália (SERRA, 2024; PODER 360).

Diante desse cenário de superexposição do Poder Judiciário, este artigo tem por objetivo analisar, a partir da teoria da burocracia de Max Weber, o papel do Poder Judiciário brasileiro no estágio corrente da modernidade, para verificar se a maneira como age pode se mostrar uma ameaça à democracia brasileira.

Para tal tarefa³, será inicialmente apresentada a teoria da burocracia de Weber. Em seguida, será discutido como tem variado na história da modernidade o papel dos três poderes estabelecidos nos países ocidentais caracterizados como democracias liberais e, por fim, a opinião de dois membros da suprema corte brasileira a respeito do que seria o atual protagonismo do Poder Judiciário diante dos demais poderes, especificamente o ex-ministro

³ Reconhecemos aqui apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio de concessão de bolsa de Iniciação Científica para a condução da pesquisa que originou este trabalho.

Ricardo Lewandowski e Luís Roberto Barroso, para poder avaliar se, como temia Max Weber, a burocracia se apresenta como uma ameaça à democracia.

A metodologia utilizada na condução deste trabalho se valerá da própria teoria de Max Weber. Inicialmente, comporemos um Tipo Ideal da própria burocracia, que será confrontada com a visão dos dois ministros, configurando um individualismo metodológico no sentido weberiano para, ao final, poder extrair as considerações finais.

Para apresentar a teoria de Weber a respeito da burocracia, nos valeremos de textos clássicos do autor, como “Economia e sociedade”, “A ética protestante e o ‘espírito’ do capitalismo” e “A política como vocação”, incluindo, conforme o texto, diversas traduções. A respeito da maneira como os poderes têm evoluído na modernidade, nos valeremos principalmente de escritos de Bernardo Sorj.

2. Weber e o conceito de burocracia

Para compreender a burocracia weberiana se faz necessário estabelecer uma distinção entre os conceitos de Poder e Autoridade. Definir poder não é uma tarefa tão intuitiva. Pode ser visto como uma coisa, ou estabelecido por meio de uma relação entre pessoas e, portanto, ligado a esferas específicas, como a família ou o trabalho, ou confundido com influência ou com ações baseadas em expectativas por parte dos agentes. Pode ainda, ser relacionado à maneira como é exercido, por exemplo, com ou sem o uso da violência física (PODER, 1998).

Para Weber (2004a, p. 33), “Poder significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade”.

Consideremos, entretanto, a dificuldade do exercício do poder em uma relação entre indivíduos ou entre instituições e indivíduos na modernidade por meio do uso da força. Certamente seria inviável, ao menos nas democracias liberais. A modernidade demanda uma maneira específica de conduzir processos relacionais em que um dos lados da relação necessite que algo seja realizado ou cumprido, sem que seja necessário o uso da violência física. A essa forma de ação, em que a ação é legitimada por aquele que é impactado por suas consequências, Weber usou o termo alemão *Herrschaft*, que nas traduções brasileiras, popularizou-se como “dominação”. Entretanto, a palavra pode ser traduzida também como “autoridade”.

Nas notas da tradução em inglês de *Economia e Sociedade* publicada nos Estados Unidos, é observado que, segundo Talcott Parsons, a palavra alemã não possui na língua inglesa uma tradução que exprima sua complexidade. Outro tradutor, Guenther Roth, aponta que tanto dominação quanto autoridade são corretos, embora “cada uma delas expresse um componente diferente de *Herrschaft*” (WEBER, 1978, p. 62), que pode ser tanto legitimidade como força. Sendo assim, por entender que o conceito da maneira como utilizaremos neste texto enfatiza a ideia de aceitação em sua forma legitimada, utilizaremos o termo autoridade, em vez do popular dominação, salvo onde indicado por alguma passagem do texto de Weber.

Outro motivo porque preferimos, ao menos neste texto, o termo “autoridade”, é que o termo “dominação”, ao menos no uso corriqueiro da língua portuguesa, carrega um sentido de imposição, partindo da ideia que um lado da relação domina a outra parte e, definitivamente, não será esse significado que usaremos para descrever a ação dos poderes da república.

Isso faz sentido, afinal, o conceito de Poder, que carrega ao menos de maneira intuitiva a ideia de ser imposto, por exemplo por meio da violência, é visto, para Weber (2004a, p. 33), como “sociologicamente amorfo”, dada as diversas possibilidades de que a vontade de alguém possa ser imposta a outras pessoas.

Para Weber (2004a), autoridade indica “a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas” (p. 139); obediência, nessas circunstâncias, implica em uma continuidade entre a solicitação colocada por quem possui autoridade e sua execução por aquele que o obedece. Vale notar que há vários motivos pelo qual uma ordem pode ser considerada legítima: “em virtude da tradição [...]; em virtude de uma crença afetiva [...]; em virtude de uma crença racional referente a valores [...]; em virtude de um estatuto existente em cuja legalidade se acredita” (p. 22). A partir dessas bases, Weber estabelece três tipos puros de autoridade legítima: tradicional, carismática e racional.

A autoridade tradicional é aquela atribuída ao indivíduo, cuja forma de agir e a sua aceitação, é alicerçada em costumes instituídos naquela sociedade. Algo visto como que sempre tenha existido daquela maneira e, portanto, legítimo. Um exemplo típico de exercício dessa forma de autoridade é a do patriarca em uma esfera doméstica (WEBER, 2004a).

A segunda forma de autoridade, a carismática, se sustenta no caráter ou atributos daquele que a exerce, dada a aura de herói, profeta, ou líder que possui, a ponto de poder ser visto como alguém com “poderes ou qualidades sobrenaturais” (WEBER, 2004a, p. 159).

Tanto a autoridade tradicional quanto a carismática estão presentes na modernidade, seja na forma de respeito à palavra dos idosos ou no carisma de políticos populistas, mas essas formas de autoridade não são suficientes para conduzir a ação do Estado. O motivo é que, dada a necessidade de ter um quadro pessoal para fazer a gestão e operacionalizar administrativamente o Estado, enquanto a autoridade tradicional se vale de funcionários com vínculos pessoais com o líder, e a autoridade carismática é suportada por discípulos nomeados, faltam nesses modelos a competência baseada em padrões objetivos e uma hierarquia formal (WEBER, 2004a). Dito de outra forma, falta um caráter racional a essas duas formas de autoridade e, portanto, ficam inviabilizadas de se imporem na gestão das coisas do Estado.

O conceito de racionalização na modernidade é tema central da teoria Weberiana. Weber atribui à característica específica de racionalização da cultura ocidental, o fato de o capitalismo como força cultural ter se desenvolvido na Europa e Estados Unidos em vez de na Índia ou China, dada a expressão racional dos empreendimentos ocidentais nas esferas “da técnica, do trabalho científico, da educação, da guerra, do direito e da administração” (WEBER, 1967, p. 11). O tipo de autoridade dotada de racionalidade para conduzir a administração do Estado - e também das organizações privadas, e outras organizações diversas, como igrejas - recebe, em Weber, o nome de autoridade legal, e seu “tipo mais puro” [...], “é aquele que se exerce por meio de um quadro administrativo burocrático” (WEBER, 2004a, p. 144).

Weber (2004a) indicou diversas regras que regulam o funcionamento da burocracia em seu tipo puro. Tomando como referência as funções do Estado, os servidores públicos devem possuir competência adequada para a função exercida, são remunerados por meio de um salário, o sistema é hierarquizado em linhas de comando em cargos e funções específicas, as tarefas são executadas seguindo normas ou procedimentos, os meios de produção não são de posse dos servidores, a autoridade é exercida no limite do cargo, isto é, há separação explícita entre o indivíduo que exerce a função e o cargo que ele ocupa, de forma que a autoridade é relacionada ao cargo e não ao indivíduo que o ocupa, e “são nomeados (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa dos cargos” (p. 144).

Apesar da precisão do modelo, alicerçado em competência, regras, linhas de comando hierárquicas, impessoalidade, formalismo e na maneira racional de lidar com as situações que o trabalho no interior do Estado exige para atender às demandas da população, algumas características da burocracia trazem ao menos três consequências que merecem reflexão.

A primeira diz respeito à tendência de plutocratização do exercício da função pública. O motivo é razoavelmente simples. Como os servidores do Estado seriam recrutados entre os mais qualificados, os aprovados nos concursos de admissão teriam condições econômicas para se dedicar por mais tempo aos estudos para se candidatarem aos cargos públicos (WEBER, 2004a). Isso demandaria anos de dedicação, só possível àqueles com reserva financeira.

Sob um olhar utilitarista, isso não pode ser considerado um problema, afinal, uma melhor competência profissional, ainda que obtida por meio de condições de vida melhores para uns que para outros, é transparente para o Estado, pois se importa com a qualidade do atendimento a ser oferecido para os cidadãos a partir da competência de seus servidores e não com os meios que os servidores se valeram para obter a qualificação necessária.

Entretanto, corre-se o risco de que o controle das ações do Estado fique na mão de uma classe específica, aquela com melhores condições econômicas. Além disso, caso o conhecimento necessário para o exercício das funções burocráticas do Estado seja muito esotérico, o controle do Estado estaria na mão de um grupo restrito de pessoas, ainda que esse não possua os meios de produção, pois na burocracia governamental, os recursos são do Estado.

O segundo ponto que merece atenção no texto de Weber (2004a), se refere ao fato de que a “impessoalidade formalista” (p. 147) no exercício do cargo público, demanda que as tarefas sejam executadas “*sine ira et studio*, sem ódio e paixão, e, portanto, sem ‘amor’ e ‘entusiasmo’, sob a pressão de simples conceitos de dever” (p. 147). Isso é racional e forma de assegurar que os servidores públicos atendam àqueles que demandam seus serviços com isonomia, posto que as tarefas seriam exercidas conforme regras pré-estabelecidas, daí a falta de amor ou entusiasmo no exercício do dever, afinal, estariam agindo conforme procedimentos impessoais, dada a sua natureza técnica.

Este, entendemos, é o grande problema da burocracia: ela existe para lidar com situações ou problemas conhecidos que foram devidamente procedimentados. Situações não previstas demandam ações e não apenas o exercício formal do dever. E, segundo a teoria de Weber, ação demanda entusiasmo e paixão, como Weber coloca a questão ao tratar da classe política.

Sendo assim, nos deparamos com um problema circunscrito à essência da burocracia: se ao cumprir regras age-se *sine ira et studio*, quando é necessária alguma ação não previamente definida, ela é política e, por ser ação política, conforme aponta Weber (2010), é movida por *ira et studio*, ou seja, pela luta e pela paixão, que seriam as “características do homem político”

(p. 79). A rigor, indica Weber, o administrador deve exercer seu trabalho de maneira não partidária, ainda que no exercício de suas funções deva agir como se as tarefas estivessem alinhadas às suas próprias convicções, ao passo que o político não pode sequer pensar em rejeitar e tampouco repassar a outrem sua responsabilidade, pois é algo que envolve paixão. Como a paixão é política, ao se portarem como entes políticos agindo como tal, os funcionários públicos são vistos por Weber como “políticos moralmente inferiores” (p. 79).

O motivo é que, o que define o ser político, encontra-se na esfera da ética e do *ethos*. Weber (2010) aponta “três qualidades determinantes do homem político: paixão, sentimento de responsabilidade e senso de proporção” (p. 106). Convém compreender esses conceitos.

Para Weber (2010), a paixão está relacionada à causa do político e a maneira como lida com ela no intuito de realizá-la, e pouco tem a ver com mera empolgação. A paixão política é mais do que simples entusiasmo, pois está alicerçada no sentimento de responsabilidade. É a confluência entre a paixão e a responsabilidade o que formaria um chefe político. O senso de proporção, ou prudência, como indica Saint-Pierre (2004), é a capacidade de dosar os impulsos da paixão com os freios que a responsabilidade impõe.

Por esse motivo, Weber considera o senso de proporção, ou o “sentido das limitações” (WEBER, 2003, p. 83) a “qualidade psicológica fundamental do homem político” (WEBER, 2010, p. 106). É isso que possibilita ao chefe político agir de maneira serena, ainda que movido pela paixão, pois é capaz de domar impulsos interiores profundos relacionados à causa que defende. Não à toa, indica que a vaidade é considerada como uma grande inimiga do político, pois faz com que esse se afaste do recolhimento necessário à ação política prudente, e acabe por se colocar acima da própria causa na busca por valorização pessoal.

Daqui se extrai a noção de ética que caberia aos políticos. A rigor, Weber (2010) contrapõe dois tipos de ética. A primeira é a típica do sermão da montanha, o de dar tudo o que possui, e oferecer a outra face em vez de reagir com violência; é própria para os santos. A outra, se opõe a essa, na medida em que considera que aceitar certas situações são contrárias à dignidade. Chama a primeira de ética da convicção e a segunda de ética da responsabilidade.

O que diferencia essas formas de ética é que a ética da convicção não dialoga com as consequências, que se maléficas, serão atribuídas “à tolice dos homens ou à vontade de Deus” (WEBER, 2010, p. 113), enquanto a ética da responsabilidade enxerga as fraquezas humanas e, por isso, não desconsidera as consequências de seus atos.

Engana-se, entretanto, quem entende que entre essas duas éticas, haveria uma ética justa. A questão básica não resolvida, segundo Weber (2010), é que, tanto uma quanto a outra compreendem a possibilidade de fazer coisas desonestas para se atingir um fim. “E nenhuma ética pode dizer-nos a que momento e em que medida um fim moralmente bom justifica os meios e as consequências moralmente perigosos” (p. 114).

Weber (2010), ao considerar que o “instrumento decisivo da política é a violência” (p. 114), indica por vários exemplos que os partidários da ética da convicção parecem agir sem responsabilidade, posto que muitas vezes atuam de maneira infame, incluindo o uso da força, mas moralmente justificáveis por sua ética. Reforça que a política é feita com a cabeça, mas não só com ela. Por conseguinte, não se pode exigir agir em conformidade com uma ou outra ética. Portanto, apesar de afirmar que essas duas éticas são inconciliáveis, indica que são complementares ao homem político que atua conforme vocação política, a qual demanda paixão, responsabilidade e percepção de seus limites.

Entendemos, portanto, que por não ser político, haveria riscos na atuação política por parte do burocrata, pois estaria ultrapassando a fronteira entre *sine ira et studio* e *ira et studio*, por estar dotado apenas do exercício formal do dever, e sem os atributos do homem político.

O terceiro ponto de reflexão diz respeito ao fato que apesar de formular toda essa teoria de funcionamento do Estado por meio da autoridade legal, Weber se preocupava com o caráter onipresente da racionalização na modernidade e, conseqüentemente, do papel da burocracia na vida contemporânea. Dito de outra forma, a burocratização do Estado traz ao menos conseqüências socioeconômicas e políticas.

Consideremos inicialmente a respeito da vitaliciedade do cargo, que visa dar garantias ao executante, para que as tarefas possam ser executadas em conformidade com as regras, sem a influência de assédio externo que pudesse custar a perda do cargo. Afirma Weber (2004b), que a vitaliciedade não pode ser confundida com um “‘direito de posse’ ” (p. 203) e deve ser exercida “isenta de considerações pessoais” (p. 203). Weber reconhece a dificuldade de se pensar uma estrutura jurídica perfeita em que não houvesse brechas legais, a ponto de que o juiz se tornasse apenas uma máquina produtora de sentenças. Ele é contrário a essa visão de um juiz amarrado às normas, mas pondera que essa atividade criativa deva ser limitada a uma análise racional dos fins em vez de subordinadas a “um reino de livre-arbítrio e graça” (p. 216).

Para Weber (2004b), os que advogam esse direito de criação aos burocratas, confiam no que seria uma razão de Estado ou na infalibilidade do burocrata, mas negligenciam as tentativas da burocracia em conservar o seu poder dentro do Estado, sendo que, por si só, a burocracia é muito resiliente e dificilmente destrutível. Portanto, pode-se concluir, que a vitaliciedade se transforma em poder, afinal, como aponta Weber, estando o Estado burocratizado, “cria-se uma forma praticamente inquebrantável das relações de dominação” (p. 222), pois não se pode prescindir da burocracia, e tampouco substituí-la por algo improvisado. Ela é necessária.

Considere-se, ainda, a possibilidade de esses burocratas vitalícios serem nomeados sem o reconhecimento formal de seu conhecimento técnico, por meio de exames que atestem sua capacidade, como é a indicação de ministros da Suprema Corte. Talvez, sem os atributos de um homem político, sobretudo o sentimento de seus limites e o senso de responsabilidade, as ações desses agentes possam estar voltadas para a defesa de causas alinhadas às suas paixões. Weber (2004b) afirma, inclusive, que a burocracia sempre procura esconder suas reais intenções.

Daqui, entendemos, deriva a visão de Weber que aponta os riscos da burocracia na democracia, pois todo político diante da superioridade técnica de um burocrata é sempre visto como um amador (WEBER, 2004b) e, por conseguinte, dependente deste para dar andamento ao seu projeto político. Tomando a alegoria que apresentou em “A ética protestante e o ‘espírito’ do capitalismo”, em que traz a ideia que a racionalidade vestiu a modernidade com uma espécie de manto com uma crosta de aço que limita a ação livre dos indivíduos (WEBER, 2004c), assim também é a burocracia, uma ameaça à democracia, sobretudo, no nosso entender, se a nomeação for política, pois limita a própria ação dos agentes políticos que ficariam subordinados a atores políticos travestidos de burocratas.

É possível ainda elencar algumas peculiaridades da burocracia levantadas por Weber (2004b): a burocracia prefere enfrentar um parlamento que seja mal informado, sobretudo quando o desconhecimento parlamentar vai ao encontro dos interesses da própria burocracia; a força da burocracia é que ela é indispensável, posto ser difícil substituí-la por alguma alternativa; suas decisões trazem consequências econômicas de amplas dimensões; por trás de toda estrutura burocrática há um conjunto de motivos discutíveis; seu funcionamento e manutenção é interesse dos próprios funcionários para manterem o sistema de dominação que fazem parte; é um tipo de organização que procura manter o público excluído de suas decisões.

Conhecida as bases da teoria weberiana a respeito da burocracia, iremos compreender as causas da força do Poder Judiciário no atual estágio da modernidade.

3. O protagonismo do Judiciário na contemporaneidade

Para compreender a relevância do Poder Judiciário no presente momento histórico, se faz necessário entender que passamos por um processo de juridificação da sociedade, isto é, da construção ou ampliação de um sistema regulatório para atender novos direitos universais que se impõem, e de judicialização da política, que trata do crescimento da importância do Poder Judiciário frente ao Legislativo e Executivo, dada a sua capacidade de rever as decisões dos demais poderes (SORJ, 2010), muitas delas relacionadas à esse novo conjunto de direitos que, ou não possuem regulação específica ou que estão sujeitas a interpretações.

Para entender o surgimento desses novos direitos, é importante notar que os direitos vêm em períodos históricos, ou ondas. Na primeira onda encontram-se os Direitos Cíveis, que se resumem ao direito à propriedade e à vida, e representam uma forma de proteção contra o poder soberano. A segunda onda engloba os Direitos de Participação Política, especificamente nos direitos à livre organização social e voto. A terceira onda cobre o Direito ao Bem-estar Social (welfare state), e diz respeito à proteção e universalização de direitos de dignidade, como moradia, saúde e educação. Esta é uma forma de direito que nem surge contra ou visando inserção no Estado: é uma que é promovida pelo Estado. Esses são direitos que se estabeleceram a partir de acontecimentos nos séculos XVIII, XIX e XX (SORJ, 2010; MARSHAL, 1967).

Ao final do século XX se inicia uma quarta onda, decorrente da expansão da noção de indivíduo ou sujeito histórico, para além da ideia de trabalhador ou conflito de classes. É ampla, por ir além do conceito de cidadania, e englobar temas como questão ambiental, proteção dos animais e da vida selvagem, e às questões ligadas à reprodução, trazendo a noção de proteção de entes que não são responsáveis por seus atos, e também de direitos que são criados como formas de reparação por parte das gerações atuais diante dos erros das gerações anteriores, mas também dos novos portadores de direito, como as vítimas de violência sexual (SORJ, 2010).

Para Sorj (2010), estamos no limiar de uma nova era de direitos associados à ciência e à tecnologia, na forma de tentativa de proteção contra seus efeitos irreversíveis, e que afetam áreas que vão desde a genética até sistemas ciberfísicos.

Especificamente no caso brasileiro, Sorj (2010) indica que houve uma mudança nos papéis dos agentes políticos, sobretudo entre a terceira e a quarta onda, pois enquanto no período da ditadura instituída em 1964 havia oposição por parte de instituições da sociedade civil, e nesse contexto os advogados eram as vozes contrárias ao sistema e em defesa da democracia, agora os juízes “passaram a ocupar o centro da cena” (p. 181), motivados pela renovação dos quadros, autonomia dos juízes e do Ministério Público a partir da Constituição Federal (CF) de 1988 e interesse da mídia nessas questões, como no combate ao crime organizado.

Todo esse processo é contraditório por vários motivos. O mais óbvio é que houve uma mudança no protagonismo dos poderes durante as ondas de direitos, pois enquanto nas duas primeiras ondas o Poder Legislativo detinha a primazia das ações, e a necessidade de ação do Estado na terceira onda retomou a importância do Executivo, na quarta onda é o Judiciário que passou a ser o poder proeminente.

A respeito do aumento da influência do Poder Judiciário, há várias causas a serem elencadas. Para além da perda de confiança da população na classe política tradicional, por vezes motivada pela corrupção perceptível, e que tem levado a um certo esmorecimento do eleitor diante da política (GIDDENS; SUTTON, 2023), a CF de 1988 fez pender o protagonismo para o lado do Poder Judiciário.

Podemos destacar como mudanças introduzidas na CF de 1988 ou após sua promulgação: i) o fortalecimento da justiça, por exemplo na mudança no papel do Ministério Público, que passou a operar como um poder paralelo no Judiciário, demandando o surgimento de uma Advocacia Geral da União para proteger o próprio Estado do aumento de processos contra ele; ii) a inserção de uma série de direitos que se mostraram irrealizáveis no curto prazo, e que passaram a demandar arbitragem pelo Judiciário; iii) aumento de privatizações de serviços públicos estabelecidas por meio de contratos que passaram a requerer mediação; iv) disputas entre estados da federação, que exigiram mediação do Poder Judiciário; v) aparecimento de novos sujeitos sociais, como grupos étnico-raciais, ecologistas, homossexuais, etc., que também são portadores de direitos não atendidos, e que demandam muitas vezes proteção e atenção; vi) existência de grupos poderosos que se valem do poder judiciário para agir contra o Estado e que se especializam em ações contra o governo. Tudo isso desembocou no Poder Judiciário dando nova amplitude às suas ações (SORJ, 2010).

A segunda contradição presente nesses acontecimentos é que, na medida em que a própria sociedade busca no Judiciário o paladino para a reconstrução social, acaba por minar o modelo de burocracia weberiano, isto é, alicerçado na competência e em regras pré-estabelecidas, substituindo-o por um modelo que é tentado a conduzir a transformação social em função das necessidades impostas pela roda da história (SORJ, 2010), porém distanciado dos modelos de representação política estabelecidas em outras ondas de direito, ou seja, saem os representantes do povo e entra um grupo de notáveis para decidir esses temas.

Tais acontecimentos sugerem um risco à democracia representativa na forma como a conhecemos. Vejamos as opiniões dos representantes do Poder Judiciário.

4. A visão do STF a respeito de seu papel

A seguir, trazemos o olhar que o Poder Judiciário tem a seu próprio respeito, a partir de dois de seus expoentes, o ex-ministro Ricardo Lewandowski e ministro Luís Barroso.

4.1. Lewandowski e o protagonismo do Judiciário

Lewandowski parte da ideia que a era dos direitos, termo que toma emprestado de Norberto Bobbio, e que corresponde a esse período histórico que teríamos chegado no final do século XX, demanda uma ação do Estado para proteger os vulneráveis. O problema, aponta, é que o Estado é uma entidade por demais abstrata para ser imputada alguma ação, e dada a perda de protagonismo dos demais poderes em função da lentidão do Executivo e da perda de representatividade do Legislativo devido à forma do multipartidarismo brasileiro, para Lewandowski (2009), “Na era dos direitos, o grande protagonista é, sem dúvida nenhuma, o Poder Judiciário” (p. 78). Afirma ainda que o papel fundamental do Poder Judiciário no século XXI é assegurar de maneira concreta os direitos humanos fundamentais, pois os considera um “patrimônio da humanidade” (p. 78).

Lewandowski (2009) fundamenta sua posição ao trazer, como já colocamos anteriormente, a ideia que os direitos humanos se desenvolvem em forma de gerações: a primeira geração traz os direitos civis e políticos, o que engloba, entre outros, os direitos à vida, à liberdade e à propriedade, todos eles vistos em escala ampla, o que inclui a proteção contra tortura, o direito à liberdade de associação e expressão e a posse de bens, inclusive imateriais. Esse teria sido o período de preponderância do Legislativo.

Em algum momento desse processo, que se desenrola a partir do século XIX, o Estado passa a intervir na forma de mediador entre interesses distintos, como no conflito capital versus trabalho. No resultado dessa mediação, surgem os direitos sociais, como os direitos à saúde e à educação. Em seguida, no pós-Segunda Guerra Mundial, os direitos humanos assumem a forma de direitos de solidariedade e fraternidade, e visam à manutenção da vida humana no planeta, englobando temas relacionados à paz e à proteção ambiental, entre outros. Estaríamos, no momento presente, no limiar de uma nova era de direitos, os de quarta geração, em que a preocupação se volta à proteção contra os excessos da ciência e da tecnologia (LEWANDOWSKI, 2009).

O raciocínio de Lewandowski (2009) é que, na medida em que o conjunto de direitos permanece em crescimento, só haveria um guardião possível deles, daí sua compreensão que “o grande protagonista do século XXI é o Poder Judiciário” (p. 80), mas isso demanda celeridade, pois a demora em assegurar esses direitos, levariam ao entendimento que a justiça teria falhado com o que seria o seu dever.

Essa ação ampliada do Judiciário, caracterizaria não uma mera intromissão nos outros poderes, mas, segundo Lewandowski, uma espécie de exigência que recai sobre este poder, que agiria, doravante a carta de 1988, lastreado em princípios, daí a superação de uma forma puramente burocratizada de se conduzir a justiça, para uma outra maneira, digamos, ativa, de se fazer presente no cenário político-social-econômico nacional. Lewandowski prefere o termo protagonismo em vez de ativismo.

Ainda que reconheça a não necessidade da busca por popularidade, Lewandowski (2009) entende a necessidade de que as decisões do STF tenham legitimidade, o que seria obtida por meio do televisionamento de seus julgamentos, e pela participação de especialistas na explicação de casos complexos, para que os membros da corte tomem as melhores decisões.

Lewandowski (2009) enfatiza a ideia de que o protagonismo do Judiciário brasileiro encontra respaldo na Constituição Federal e em outras leis complementares que ampliam a força do Supremo Tribunal Federal. Aponta que o Judiciário, frequentemente, assume o papel de resolver questões que os demais poderes do governo não conseguem ou não desejam abordar, como pesquisas científicas, greves de servidores e incentivos fiscais. No seu entender, o Judiciário não busca intervir na área política, econômica ou social, mas é solicitado nesses temas e, nessas circunstâncias, age.

Reconhece, inclusive, que dadas essas condições de contorno, o sistema de freios e contrapesos entre os poderes estaria em crise ou mesmo superado, mas enxerga nisso uma oportunidade de mudança do sistema político nacional.

4.2. *A visão de Barroso*

Barroso (2017) não isenta a suprema corte de problemas, mas entende que devem ser divididos entre os institucionais e históricos, como por exemplo a morosidade dos processos e o alto custo, e os relacionados à turbulência econômica e política do período, o que inclui desde o maior encolhimento do Produto Interno Bruto brasileiro na história, o impeachment da Presidente Dilma Rousseff e o desenrolar da operação lava jato.

Por mexer com temas que estão relacionados à moral da nação, ou seja, com o que a população entende como certo ou errado, era de se esperar, como aponta Barroso (2017), que o STF estivesse no meio dessas discussões, e em posição de grande destaque. Como consequência, temas tão diversos como corrupção de entes políticos ou legalização do aborto, certamente atrairiam o apoio e a fúria da população às decisões da Suprema Corte, posto que não há consenso social a respeito dessa miríade de pontos pautados na rotina do STF.

O ministro entende que essa exposição do STF, que faz com que sejam vistos ora como heróis e ora como vilões, deriva tanto de questões conjunturais, como “uma certa dificuldade de o Congresso legislar sobre temas importantes e divisivos” (p. 2), circunstância que leva o STF a assumir o papel de legislador, quanto devido à “judicialização da política” (p. 2), muitas vezes perpetradas pelos próprios políticos, ao enviarem ao supremo temáticas diversas. Além disso, aponta o ministro, o próprio arranjo constitucional facilita o acesso ao STF, bastando à temática ter o mínimo de importância que consegue, sem barreiras em instâncias inferiores, acessar a Suprema Corte, tornando o Brasil um caso quase único em escala global.

Vale notar que ao olhar de Barroso (2017), esse descontentamento não se justifica, e considera essas críticas injustas, como também não seria honesto o discurso que aponta que o STF invade regularmente o espaço do Poder Legislativo ou que haveria um excesso de ativismo judicial por parte da suprema corte.

A respeito do que seria a natureza legisladora do Judiciário, a partir de casos concretos ocorridos em 2016, como as decisões sobre o aborto ditada pela 1a. Turma, a questão da indenização dos Estados devido a isenção de tributos de exportação e em relação ao tema da

desaposeitação, Barroso (2017) indica que “O STF, como regra, somente tem atuado de modo mais expansivo nas hipóteses de omissão do Congresso Nacional ou quando esteja em jogo um direito fundamental” (p. 9-10).

A respeito do chamado ativismo judicial, Barroso propõe uma diferenciação entre judicialização, ativismo judicial e voluntarismo monocrático. Enquanto o ativismo judicial se caracteriza como uma “atitude” (p. 12), posto que implica em ação proativa por parte do Judiciário para promover regras constitucionais ainda não tratadas pelo legislativo, sobretudo as ligadas à proteção da democracia e o assegurar de direitos fundamentais, a judicialização é consequência da “constitucionalização abrangente verificada no Brasil, bem como do fácil acesso ao Judiciário e ao Supremo Tribunal Federal” (p. 12). Entende, inclusive, que o STF promoveu uma autocontenção, como nos casos da Proposta de Emenda Constitucional do limite de gastos, da liberação das cotas nas universidades públicas e na formalização das pesquisas com células tronco, quando aguardou o trâmite do Poder Legislativo.

De qualquer maneira, Barroso (2017) não se exime de apontar problemas no Judiciário. Uma delas é o excesso de decisões monocráticas, que corresponderam a um total de 117 mil intervenções dessa natureza em 2016. Ainda que aponte como erro, justifica-o pelo excesso de processos tramitando na corte, pois se fossem seguir o rito normal, demorariam mais de 200 anos para serem julgados. O que parece incomodar o Ministro, é que algumas dessas decisões se dão sobre assuntos de extrema relevância. Exclusivamente nessa situação, o Ministro indica que caberia à corte compactuar para que esses casos fossem levados ao colegiado, “mesmo tendo competência monocrática” (p. 13).

Por fim, faz uma autocrítica às ações dos ministros quanto ao chamado “ativismo extrajudicial”, que diz respeito às posições públicas assumidas pelos membros da corte em questões como processos em julgamento, e mesmo às críticas contra os demais colegas de colegiado. Entende que há diferença entre esse ativismo extrajudicial e a promoção de diálogo para justificar suas posições perante a sociedade. Aponta a necessidade de “prudência e discrição” por parte dos ministros do STF.

Desse texto curto, trazemos três pontos importantes para alimentar a discussão aqui proposta. Primeiramente, fica subentendido no texto que a própria classe política se aproveita do aparato legal para levar adiante suas demandas por meio do Supremo, em vez de resolver os problemas na esfera política.

Esse ponto é importante, pois vai na contramão do que foi tratado aqui anteriormente. Em vez de o Poder Judiciário estar se inflando por invadir o espaço do Legislativo pelos motivos já apontados, tem ocorrido o oposto, ou seja, a abdicação por parte de membros da Câmara e do Senado de sua função legisladora, que pela natureza da ação política, demanda embate e negociação. Nessa linha, havendo afinidade de pensamento entre membros da corte e do parlamento, o Legislativo perderia sua função.

Em segundo lugar, fica a sensação de que bastaria a superexposição da corte, sobretudo no embate aberto de ideias entre os ministros do STF durante as transmissões da TV Justiça, para legitimar o processo decisório. Esse caso traz outro problema: comprova a tese de Weber a respeito das ameaças da burocracia à democracia, afinal, seriam membros não eleitos os que, em última instância, definiriam o destino dos eleitores.

Por fim, fica a impressão, ao menos para nós, que a corte se autocontém quando, na prática, o que foi aprovado pelo Legislativo está em consonância com as ideias da maioria dos ministros do STF. Já podemos partir para as considerações finais.

5. Considerações Finais

Iniciamos a discussão apresentando uma distinção entre autoridade e dominação antes de apresentar a burocracia como o tipo puro da autoridade legal. Em seguida, trouxemos os problemas da burocracia, e elementos que, segundo a teoria de Weber, poderiam constituir riscos à democracia: plutocratização; dependência dos políticos em relação aos especialistas; ação política dos burocratas (*ira et studio*) com ausência do sentido de limitação; vaidade e incapacidade de conjugar a ética da convicção com a ética da responsabilidade; pressuposição que haveria uma ética justa; cargo vitalício se transformando em poder; falta de notório saber dos nomeados; e nomeação política transformando burocratas em atores políticos.

Apresentamos também as causas do protagonismo do Judiciário: estágio presente da modernidade que conjuga mudança social com o advento de novos portadores de direito, em um momento de descrença do poder legislativo e lentidão no executivo; um vazio de regras que demandam decisão por alguma instância do Estado; e poderes atribuídos ao sistema jurídico por meio da Constituição Federal de 1988.

Ouvimos a voz dos representantes do STF. De Lewandowski é clara a mensagem que o Poder Judiciário se firma como a única instituição capaz de garantir o exercício pleno dos

direitos fundamentais, e vê isso como uma demanda posta pela sociedade, e substanciada na Constituição Federal na forma de princípios e em leis complementares, que faz com que o sistema de freios e contrapesos entre os poderes se encontre em crise, mas enxerga isso algo necessário para melhoria do sistema.

Barroso reconhece a existência de problemas no sistema, sobretudo com relação à morosidade e ao custo, mas considera injustas as críticas genéricas. Primeiro, porque o congresso teria dificuldade para lidar com certos temas; segundo, porque parte dessas demandas é encaminhada pelos próprios políticos, que abdicam de sua função legisladora; terceiro, porque é fácil fazer chegar demandas ao supremo. Afirma que o STF age quando os demais poderes se omitem e quando algum direito que julgam fundamental não está sendo atendido. Reconhece e se incomoda com algumas decisões monocráticas de grande impacto; a seu ver, deveriam passar pelo colegiado em vez de serem decididas solitariamente. Chega a apontar a necessidade de prudência e discrição por parte de seus pares na corte.

Diante do exposto, é factível afirmar que os temores de Weber em relação à burocracia como uma ameaça à democracia estão presentes no caso brasileiro, ao analisarmos o exemplo da suprema corte. A exceção de caracterizarem uma plutocracia, praticamente todos os demais elementos preocupantes apontados por Weber estão presentes. Destacamos, inicialmente, o fato de a vitaliciedade de seus cargos se transformar em poder para além da necessidade de segurança em suas decisões, e o fato de poderem agir de maneira monocrática quando desejam, e sem a necessidade de arguição por membros da própria corte em temas sensíveis que demandam amplo debate, mantendo a tendência apontada por Weber de afastar o público de suas decisões, ainda que suas sessões sejam transmitidas pela televisão.

Um temor adicional que podemos levantar, é que os membros da Suprema Corte ocupam seus cargos sem passar por um exame formal que comprove seu saber, além das sabatinas no Congresso, mas entendemos que isso não é relevante, dada a estrutura que possuem por meio de assessores e outros especialistas para os suportarem nas decisões.

É preocupante, tomando como base a teoria weberiana, o fato de se aceitarem como protagonistas, o que faz que decidam entre si temas extremamente valorativos, por exemplo, ao definirem o que pode ser considerado como direito fundamental. Aron (2002) aponta que, na teoria da Weber, os valores mudam conforme caminha a história, mas a ciência só é válida se

os cientistas não inserirem seus juízos de valor em suas pesquisas; por analogia, o político não poderia agir só por paixão e tampouco o ministro do STF.

O crucial, a nosso ver, entretanto, é que os membros da corte justificam suas ações a partir da omissão do Poder Legislativo, que endereça ao Judiciário questões que deveriam ser discutidas no seu próprio âmbito. Abdicam da luta e do agir com paixão, ao terceirizar essa tarefa a entes a princípio não políticos, mas que são indicados politicamente ao exercício de suas funções.

Apesar de possuírem um senso de responsabilidade perceptível, afinal não fogem das demandas ali colocadas, o Poder Judiciário parece não possuir o sentido da limitação ou o senso de proporção necessário à atividade política, e agem, muitas vezes, movidos pela própria vaidade, como eles mesmos reconhecem. Essa dinâmica vai além do que Weber poderia ter imaginado.

É dominação mesmo, em vez de autoridade, como inicialmente havíamos colocado.

Referências

ARON, Raymond. **As Etapas do Pensamento Sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2002

BARROSO, Luís Roberto. O Supremo Tribunal Federal em 2016: o ano que custou a acabar. **Consultor Jurídico**, v. 4, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/retrospectiva-2016-barroso-parte-3.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2024.

FAORO, Raymundo. Existe um pensamento político brasileiro? **Estudos Avançados**, v. 1, n. 1, p. 9–58, out. 1987. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/q9NsXLTYy4RQhkyC8Xq6FdG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 jan. 2023.

GIDDENS, Anthony; SUTTON, Philip W. **Sociologia**. Porto Alegre: Penso, 2023.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. O protagonismo do Poder Judiciário na era dos direitos. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 251, p. 77–85, 2009. DOI: 10.12660/rda.v251.2009.7529. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7529>. Acesso em: 29 dez. 2021.

LIMA FILHO, Pedro Pereira de. O ministro Dias Toffoli anula muitas bilionárias da Odebrecht: debate no STF. **Jus.com.br**, 15 abr. 2024. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/109042/o-ministro-dias-toffoli-anula-multas-bilionarias-da-odebrecht-debate-no-stf>. Acesso em: 16 abr. 2024.

LISBOA, Marcos. O Judiciário e o bem comum. **Folha de S. Paulo**, 13 abr. 2024.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

PODER. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 11a ed., 1998. p. 933.

PODER 360. STF mantém sigilo de vídeo de agressão a Moraes em Roma. **Poder 360**, 24 fev. 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/stf-mantem-sigilo-de-video-de-agressao-a-moraes-em-roma>. Acesso em: 16 abr. 2024.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **Max Weber: entre a paixão e a razão**. Campinas: Editora da Unicamp, 2004.

SERRA, Paola. STF mantém sigilo de vídeo de agressão a Moraes em Roma. **O Globo**, 24 fev. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/02/24/stf-mantem-sigilo-de-video-de-agressao-a-moraes-em-roma.ghtml>. Acesso em: 16 abr. 2024.

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar: 2010.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Livraria Editora Pioneira, 1967.

WEBER, Max. **Economy and society: an outline of interpretative sociology**. Berkeley: University of California Press, 1978.

WEBER, MAX. **A política como vocação**. Brasília: Editora UnB, 2003.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva – Volume 1**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004a.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva – Volume 2**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004b.

WEBER, Max. **A ética protestante e o ‘espírito’ do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004c.

WEBER, MAX. **A política como vocação**. In: WEBER, Max. *Ciência e Política – duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2010.