

**FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO EM DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS**

ADRIANO CORRÊA DE MELLO

**LEVANDO A ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA A SÉRIO:
COMO UMA BOA POLÍTICA DE GESTÃO PODE CONTRIBUIR PARA A
CREDIBILIDADE SOCIAL E PARA LEGITIMIDADE DO PODER JUDICIÁRIO**

VITÓRIA
2021

ADRIANO CORRÊA DE MELLO

**LEVANDO A ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA A SÉRIO:
COMO UMA BOA POLÍTICA DE GESTÃO PODE CONTRIBUIR PARA A
CREDIBILIDADE SOCIAL E PARA LEGITIMIDADE DO PODER JUDICIÁRIO**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre de Castro Coura

VITÓRIA

2021

ADRIANO CORRÊA DE MELLO

**LEVANDO A ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA A SÉRIO:
COMO UMA BOA POLÍTICA DE GESTÃO PODE CONTRIBUIR PARA A
CREDIBILIDADE SOCIAL E PARA LEGITIMIDADE DO PODER JUDICIÁRIO**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre de Castro Coura

Aprovada em 16 de agosto de 2021.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Alexandre de Castro Coura
Faculdade de Direito de Vitória – ES

Prof. Dr. Ricardo Goretti Santos
Faculdade de Direito de Vitória – ES

Prof. Dr. Guilherme Scotti Rodrigues
Universidade de Brasília - UnB

Aos meus amados filhos,
Luís Felipe e Beatriz,
minhas fontes eternas de alegria.

AGRADECIMENTOS

Meu primeiro agradecimento a Deus, sem o qual nada teria acontecido.

Agradeço a Renata Walder, esposa e companheira, que muito me apoiou neste projeto de vida e compreendeu as muitas horas de estudo em prejuízo do convívio familiar.

Meu mais sincero agradecimento ao prof. Dr. Alexandre de Castro Coura, orientador imprescindível na superação dessa jornada, em nome de quem também agradeço a todos os professores do curso de mestrado da Faculdade de Direito de Vitória.

Agradeço, ainda, ao estimado Desembargador Samuel Meira Brasil Júnior, magistrado e professor exemplar, responsável pelo despertar de um antigo desejo adormecido.

“A busca por um princípio ou ideal não significa uma utopia ou um trabalho em vão. O processo histórico deixa muito claro todos os percalços no processo de evolução democrática e de defesa da Justiça. Há avanços e retrocessos. A imperfeição não significa, porém, o fracasso do objetivo de integridade, mas, apenas a imperfeição ou defeito ao longo do processo construtivo.”

Dworkin

RESUMO

Tem sido frequente a realização de estudos acadêmicos no Brasil que destacam a transição do estado liberal para as condições de um estado do bem-estar social (*welfare state*), sobretudo a partir das principais matrizes teóricas do eixo EUA-Europa. No entanto, carecem de estudos, ainda, as relações do Direito com as condições peculiares da política e da sociedade no Brasil que moldaram um estado autoritário, uma sociedade dependente e uma política que mistura as áreas de atuação do Poder Judiciário com as demais esferas de poder. Esta dissertação pretende, então, contribuir para o estudo das relações entre a política e o Direito e seu impacto na administração judiciária. A partir do marco teórico do conceito de integridade apresentado por Ronald Dworkin, será identificada em que medida a integridade moral, aliada a uma política de governança e de uma gestão democrática do Poder Judiciário poderá auxiliar na superação da crise de credibilidade e legitimidade para o exercício da função jurisdicional. Adotou-se como metodologia de pesquisa científica o modelo dedutivo, a partir de três premissas essenciais: primeira, há uma crise de credibilidade no sistema Judiciário; segunda, a administração pública firmou-se como ramo autônomo e importante no campo científico; terceira, a governança e democracia são essenciais para a construção de modelo que ofereça igual consideração e respeito a todos os indivíduos, possibilitando, aos cidadãos, o exercício de direitos fundamentais. A partir dessas premissas, realizou-se uma extensa pesquisa bibliográfica, um estudo de caso e uma análise de pesquisas, com o intuito de comprovar a inter-relação entre aquelas premissas. Em conclusão, defende-se que a crise de credibilidade do sistema jurídico e da legitimidade para o exercício da jurisdição exige uma mudança de postura da magistratura para a valorização de preceitos éticos e morais, não só na decisão judicial, mas na governança administrativa dos Tribunais. Por fim, identificou-se que, além da necessidade de uma política de gestão que respeite valores como a ética, a moralidade, a solidariedade e a equidade, a administração judiciária seja também permeada por uma atuação mais democrática que aproxime o cidadão do sistema de Justiça, reduzindo o fosso que hoje separa esses atores sociais e reforça a perda de credibilidade da Justiça. Constatou-se que a democratização do sistema judiciário não passa apenas pela ampliação do acesso aos meios de solução de conflitos, mas pela necessária revisão da própria estrutura de organização e funcionamento dos órgãos judiciários. A verdadeira

aproximação da Justiça com a sociedade não ocorrerá apenas pelo aumento de unidades judiciárias ou de juízes, mas pela real aproximação entre judiciário e sociedade, essa mudança de perspectiva passa pela aproximação e coesão entre a atividade judicial e a administração judiciária, ou, em outras palavras, na aproximação entre a atividade-fim e a atividade-meio exercidas pelo Poder Judiciário.

Palavras-chave: Justiça. Política. Governança. Integridade. Democracia.

ABSTRACT

Frequent studies in Brazil have been highlighting the transition from economic liberalism to a welfare state, especially using the main theoretical matrices from Europe and the United States. However, the academy lacks studies concerning the relationship between Justice and Brazilian singular politics and society, which have given shape to an authoritarian state, a dependent society, and politics where the Judiciary's and other spheres' activities end up entangled. Therefore, this thesis intends to contribute to the study of the relationship between politics and law, and its impact on the judicial administration. Based on the theoretical framework of the concept of integrity presented by Ronald Dworkin, it will be identified to what extent moral integrity, combined with a policy of governance and a democratic management of the Judiciary, can help to overcome the crisis of credibility and legitimacy for the exercise jurisdictional function. It uses the deductive model as methodology, based on three essential premises: first, there is a credibility crisis in the Judicial system; second, public administration has established itself as an autonomous and important branch in the scientific field; third, democracy is essential for building a model that offers equal consideration and respect to all individuals, enabling citizens to exercise fundamental rights. Extensive bibliographical research, case study and analysis of opinion polls were carried out to prove the interrelation between those premises. In conclusion, it is argued that the credibility crisis of the legal system (and of jurisdiction's legitimacy) requires change in the judge's stance to value ethical and moral precepts, not only in the judicial decision, but also in the administrative governance of the Courts. Finally, it was identified, in addition to the need for a management policy that respects values like ethics, morality, solidarity and equity, that the Judicial administration must also be permeated by a more democratic action, one which brings the citizen closer to the justice system, reducing the current gap between these social actors, which reinforces the Judiciary's loss of credibility. It was found that the democratization of the judiciary system does not only involve expanding access to means of conflict resolution, but also the necessary revision of the structure of organization and functioning of Organs judiciary bodies. The true approximation of Justice to society will not only occur through the increase of judicial units or judges, but through the real approximation between the judiciary and society. This change in

perspective involves the approximation and cohesion between the judicial activity and the judiciary administration, or, in other words, in the approximation between the core activity and the middle activity carried out by the Judiciary.

Keywords: Justice. Politics. Governance. Integrity. Democracy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Série Histórica do Índice de Produtividade dos Magistrados (IPM) no Poder Judiciário	81
Figura 2– Índice de Informatização da Justiça Estadual	84
Figura 3 – Série histórica de processos baixados e casos novos na Justiça Estadual.....	88
Figura 4 – Série histórica das sentenças e decisões na Justiça Estadual	89
Figura 5 – Série histórica do índice de produtividade dos magistrados.....	89
Figura 6 – Série histórica do percentual de processos eletrônicos	89
Figura 7 – Índice de produtividade.....	90
Figura 8 – Índice de recorribilidade da Justiça estadual	91
Figura 9 – Tempo médio de tramitação dos processos na Justiça Estadual	91
Figura 10 – Série histórica de casos novos por magistrado.....	92
Figura 11 – Índice de atendimento à demanda – Justiça Estadual	92
Figura 12 – Indicador da Taxa de Conciliação em 2019 na Justiça Estadual	93
Figura 13 – Série histórica do índice de conciliação	94
Figura 14 – Série histórica dos casos pendentes nas fases de conhecimento e execução	95
Figura 15 – Gráfico de participantes que responderam à consulta pública.....	123
Figura 16 – Gráfico de atribuição de valor a atributos.....	125
Figura 17 – Identificação de temas por critério de relevância	125
Figura 18 – Quadro de avaliação de risco para a alteração no valor do orçamento.....	127

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – Constituição Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CDC – Código de Defesa do Consumidor

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

EUA – Estados Unidos da América

EC/45 – Emenda Constitucional nº 45

ENFAM - Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados

FDV – Faculdade de Direito de Vitória

FGV – Fundação Getúlio Vargas

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE – Ministério da Administração da Reforma do Estado

MBA – Master Business Administration

NAP – Nova Administração Pública

NUPEMEC – Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas

PNE – Portadores de necessidades especiais

PPP – Parceria público-privada

RSP – Revista do Serviço Público

Séc. - Século

STF – Supremo Tribunal Federal

TJAC – Tribunal de Justiça de Acre

TJAM – Tribunal de Justiça de Amazonas

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

TJES – Tribunal de Justiça de Espírito Santo

TJMS – Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul

TJPR – Tribunal de Justiça do Paraná

TJSP – Tribunal de Justiça de São Paulo

TJSC – Tribunal de Justiça de Santa Catarina

TJRO – Tribunal de Justiça de Rondônia

TJTO – Tribunal de Justiça de Tocantins

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 UM PODER (JUDICIÁRIO) EM CRISE	20
2.1 FAZER JUSTIÇA: A MISSÃO DO PODER JUDICIÁRIO	24
2.2 A ORIGEM DA CRISE E A HERANÇA DO PATERNALISMO ESTATAL	26
2.3 JUSTIÇA E CIDADANIA: O ACESSO À JUSTIÇA PARA ALÉM DO ASPECTO FORMAL	29
2.3.1 O Poder Judiciário e seu distanciamento social.....	34
2.3.2 A insuficiência da reforma legislativa para superação da crise	36
2.4 A JUSTIÇA COMO UM SERVIÇO.....	38
3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS MODELOS DE GESTÃO	41
3.1 A ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA EM MAX WEBER.....	44
3.2 A EVOLUÇÃO CIENTÍFICA DA ADMINISTRAÇÃO E CRISE DO MODELO BUROCRÁTICO DE GESTÃO	47
3.3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A REFORMA CONSTITUCIONAL EM 1988	50
3.4 A INFLUÊNCIA DO AMBIENTE MACROECONÔMICO INTERNACIONAL COMO CONDIÇÃO PARA A ASCENSÃO DO MODELO GERENCIAL.....	51
3.5 A APROXIMAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DA POLÍTICA	54
4 INTEGRIDADE NO DIREITO E NA POLÍTICA	56
4.1 A INTEGRIDADE E SUAS DIVERSAS CONCEPÇÕES	59
4.2 A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (<i>POLICIES</i>).....	61
4.3 UM IDEAL DE JUSTIÇA E EQUIDADE	62
4.4 A DISCRICIONARIDADE E AS OPÇÕES POLÍTICAS	65
4.5 O FALSO DOGMA DA EFICIÊNCIA COM VETOR PRINCIPAL NA ADMINISTRAÇÃO	68
5 A BOA GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA	72

5.1 A IMPORTÂNCIA DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA (ATIVIDADE-MEIO) JUDICIÁRIA PARA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS JUDICIÁRIAS.....	74
5.2 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A DEFINIÇÃO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO PODER JUDICIÁRIO.....	78
5.2.1 O que pensam os juízes?	96
5.3 GOVERNANÇA E <i>COMPLIANCE</i> NA ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA	101
5.4 A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO.....	105
5.5 O <i>COMPLIANCE</i> E OUTRAS “FERRAMENTAS” DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA	112
6 A SUPERAÇÃO DA CRISE PELO FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA	115
6.1 O ESPAÇO DE ATUAÇÃO DEMOCRÁTICA NA ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA.....	120
7 CONCLUSÃO.....	129
REFERÊNCIAS	134
ANEXO	144

1 INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário, no Brasil, em relação a sua estrutura e organização administrativa, apresenta-se, em regra, refratário à incorporação de técnicas de gestão e profissionalização da administração. A maior parte das funções de direção e comando, nesse Poder, são exercidas por profissionais formados em direito, notadamente juízes ou desembargadores, que pouca ou nenhuma formação técnica possuem com a função administrativa. Prevalecem, quando muito, habilidades individuais e intuitivas.

Domina a percepção de que ao juiz não é dada a obrigação de administrar, mas “apenas” de julgar, como se não houvesse uma conexão direta entre esses deveres, como se estes não decorressem de um princípio maior da dignidade humana e de um serviço público e essencial, o que deverá permear toda a ação do agente político.

Por esta razão, apresentamos como objetivo principal desta pesquisa identificar em que medida a integridade moral, uma política de governança e uma gestão administrativa mais democrática do judiciário poderão auxiliar na superação da crise de credibilidade e de legitimidade para o exercício da função jurisdicional.

A crise vivida pelo Poder Judiciário é multifacetada e essa tensão vivida pela Justiça precisa ser enfrentada também a partir do viés da administração judiciária e não apenas focada na atuação jurisdicional.

Da mesma forma, a democratização do sistema judiciário não será alcançada apenas pela ampliação da estrutura física ou pelos mecanismos de direito processual, ela exige uma revisão da própria estrutura de organização e funcionamento dos órgãos judiciários. A aproximação entre Justiça e sociedade ocorrerá apenas com a ampliação dos meios de comunicação, transparência e possibilidade de participação coletiva da sociedade, seja na contribuição para a tomada de decisões jurídicas, seja naquelas que irão conformar a atividade administrativa.

No primeiro capítulo, destacamos, então, que a crise que acomete o sistema de Justiça no Brasil não pode ser encarada apenas por meio da atuação jurisdicional dos magistrados ou atribuída à falência dos instrumentos processuais destinados a dirimir conflitos. Os temas da administração judiciária e da ampliação do espaço democrático no Poder Judiciário precisam ser incorporados ao dia a dia daqueles que atuam nesse campo, sobretudo magistrados, como agentes políticos que são.

A chamada crise no Poder Judiciário encontra raízes mais profundas no processo de formação histórico e cultural de nossa sociedade, sendo oriundo de um processo de construção política autoritária e paternalista.

A própria discussão sobre o acesso à Justiça é profundamente afetada pelas características sociais nas quais o Poder Judiciário foi moldado, sendo apresentada no primeiro capítulo a maneira tardia e peculiar de como o processo de ampliação do acesso à Justiça decorre mais de uma necessidade de asseguramento de direitos básicos coletivos do que da incorporação de direitos sociais como nos países desenvolvidos.

No capítulo dois, procuramos destacar os modelos adotados pela Administração Pública, onde procuramos destacar sua evolução histórica e suas principais características. Assim como ocorreu com o desenvolvimento institucional do Poder Judiciário, também a Administração Pública estará intimamente ligada aos modelos políticos e econômicos em voga, ora privilegiando o excesso de burocracia, ora privilegiando a ascensão de um modelo de uma política liberal para a economia.

A Administração Pública, como também o Poder Judiciário, serão marcados pelo caráter híbrido com características que oscilam entre um formalismo na primeira metade do sec. XX para uma maior informalidade no final do século passado e início do novo século.

A partir do capítulo três, tratamos da importância da integridade no Direito e na política e trazemos o conceito de Ronald Dworkin para a compreensão de políticas públicas. Não obstante a ideia de políticas públicas esteja, em regra, associada à atividade do poder executivo, o Poder Judiciário, dentro do limite de sua atuação administrativa, sobretudo por seus órgãos superiores de direção, exerce de igual modo um papel importante na elaboração de políticas judiciárias que se assemelham em sua natureza e finalidade às políticas públicas elaboradas pelo executivo.

Identificamos, ainda, a necessidade de resgate de valores éticos e morais no agir do agente público, conceitos trazidos pela filosofia política, mas que, hoje, permeiam também toda a teoria do Direito. Um ideal de justiça e equidade deverá estar presente não só no objetivo do juiz ao proferir uma decisão judicial, como também em todos os momentos e decisões administrativas sob sua responsabilidade.

Apesar de não ser nosso objetivo neste trabalho abordar o problema da decisão judicial, atividade-fim do Poder Judiciário, defendemos a necessidade de formação e conhecimento multidisciplinar dos magistrados em todas as áreas de sua atuação. Esse

conhecimento será necessário e útil tanto para a atividade-fim como para a atividade-meio na gestão administrativa.

Por fim, no capítulo quatro, destacamos a importância de uma política de integridade e de governança para a Administração Pública e, em particular, para a administração judiciária.

Acreditamos que uma grande parcela da magistratura ainda não despertou para a interdependência entre as diferentes esferas de tomadas de decisões, como também a necessidade de conhecimento interdisciplinar para a gestão de processos e para a gestão administrativa.

A administração judiciária apresenta uma cadeia de comando burocrática e centralizadora, o que torna o processo de tomada de decisões anacrônico e, historicamente, ineficiente.

A falta de habilidade de ontem torna urgente a solução no presente.

Acreditamos que a realização dos valores que destacamos nos capítulos iniciais não encontrará outra forma de realização, senão pela administração e, no caso do Poder Judiciário, pela administração judiciária.

O estudo adotará como principal referência teórica o trabalho de Ronald Dworkin, mas se valerá, ainda, da contribuição teórica de Jürgen Habermas, diante da profundidade dos estudos desses jusfilósofos para a compreensão da importância da integridade, da moral e da democracia no âmbito da ciência jurídica e da filosofia política. Acredita-se, tese a ser desenvolvida, que um consistente modelo de governança e de integridade, aliados à permeabilidade democrática, podem representar um vigoroso caminho de reforma, através do sistema administrativo do Poder Judiciário, para a recuperação de sua credibilidade e justificação de sua legitimidade social.

O estudo encontra-se alinhado com o programa “Sistema de Justiça e Concretização dos Direitos Fundamentais”, proposto pela Faculdade de Direito de Vitória – FDV.

Adotou-se como metodologia de pesquisa científica o modelo dedutivo, a partir de três premissas essenciais: primeira, há uma crise de credibilidade e confiança no sistema Judiciário; segunda, a Administração Pública firmou-se como ramo autônomo e importante no campo científico, o que engloba também a administração judiciária; terceira, a democracia é essencial para a afirmação de sua legitimidade na construção de modelo que ofereça igual consideração e respeito a todos os indivíduos. A partir dessas premissas, realizou-se uma extensa pesquisa bibliográfica e análise de dados estatísticos

apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça, com o intuito de comprovar a interrelação entre essas premissas.

Sob esse prisma, pretende-se identificar os benefícios que a jurisdição pode alcançar, a partir do reconhecimento da importância da administração judiciária e seu aspecto multifacetário. A compreensão de uma nova atuação dos magistrados – focando-se este trabalho no plano de suas políticas judiciárias e nas atribuições administrativas que dela decorrem, atento ao caráter interdisciplinar de suas muitas funções, e uma postura mais democrática do Poder Judiciário – será, acredita-se, essencial para a recuperação de sua legitimação social e asseguramento dos direitos e das garantias fundamentais de cada cidadão.

2 UM PODER (JUDICIÁRIO) EM CRISE

Não é novidade falar-se em crise no Poder Judiciário, tornando-se assunto recorrente em livros, seminários e grupos de estudo das mais diversas ordens. Mas, afinal, de que crise estamos falando?

Na verdade, a mais grave crise experimentada pelo Poder Judiciário não é física, financeira ou processual, mas reside na crescente incapacidade de resposta adequada aos conflitos sociais e à perda de credibilidade como órgão responsável e capaz de atender de modo justo, adequado e eficaz a essa sociedade em seus anseios e suas necessidades. Pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha (DATAFOLHA, 2019), no período de abril de 2019, demonstra que 49% dos brasileiros confiam apenas “um pouco” no Poder Judiciário e 24% não confiam nada no Poder Judiciário, o que leva a um percentual de 73% da população que demonstram algum grau de descrédito em relação ao órgão judiciário. No mesmo caminho, também em sentido negativo, 32% da população declaram não confiar no Supremo Tribunal Federal, índice pior do que o grau de desconfiança em relação ao próprio Poder Judiciário como órgão.

De outro lado, 45% dos entrevistados disseram confiar muito nas Forças Armadas, o que pode ser somado a 35% que declaram confiar um pouco nas Forças Armadas. A desconfiança total nas Forças Armadas atinge apenas 18% da população.

O Poder Judiciário e as Forças Armadas, não obstante tenham missões, valores e objetivos muito diferentes, representam um conceito social de autoridade, cujo caminhar, em sentidos opostos, demonstra a fragilidade da instituição judiciária, inclusive o quão frágil é a compreensão da importância da democracia no Brasil.

O tema relativo à crise no judiciário comporta diversas perspectivas, mas adotamos aqui a divisão proposta por Sadek e Arantes (1994), podendo ser dividida em três grandes grupos: institucional, organizacional e de procedimentos. Esses grupos comportam os mais diversos aspectos que passam pela morosidade, a falta de credibilidade social, o reduzido caráter democrático, a limitação de recursos financeiros, o déficit de servidores, o alto volume de processo, a reduzida informatização, a baixa qualificação gerencial, o excesso de burocracia, a ampliação do acesso à Justiça, leis anacrônicas etc.

Esses múltiplos aspectos, muitas vezes, podem apresentar-se interconectados, podendo ser fator de agravamento de outro, contribuindo para o desgaste institucional.

No entanto, trataremos aqui do que chamamos de crise de credibilidade e de legitimidade do Poder Judiciário.

Não obstante o tema comporte elementos que se somarão aos distintos grupos (institucional, organizacional e de procedimentos), não pretendemos tratar, neste estudo, do terceiro aspecto apontado por Sadek e Arantes (1994), ou seja, relativo aos procedimentos, haja vista que, seguramente, tem sido o tema de estudo mais frequente nos meios acadêmicos pela área do direito processual. É preciso lançar luzes sobre a forma de organização da instituição, seu caráter pouco democrático e de que forma isso trará impactos negativos no exercício de sua função jurisdicional e no cumprimento de sua missão principal.

Grangeia (2009) registra o fato de que o Poder Judiciário, a partir da Constituição Federal de 1988, não obstante tenha alcançado maior autonomia e independência política, tenha enfrentado também a maior e mais grave crise de credibilidade de sua história.

Sob esse aspecto, então, este trabalho abordará a crise institucional e organizacional do Poder Judiciário, ou seja, os múltiplos fatores que têm levado ao descrédito social da instituição. Vale registrar que não é objeto do nosso estudo o problema relativo à judicialização da política ou do ativismo judicial. Não obstante o estudo das políticas públicas esteja intimamente ligado à atividade política do executivo, interessa-nos neste trabalho o espaço de atual da administração judiciária e das suas políticas judiciárias de democratização e acesso à justiça.

Nosso objetivo é compreender o papel do Poder Judiciário como agente responsável pela elaboração de suas próprias políticas judiciárias, não como agente fiscalizador das políticas públicas desenvolvidas pelos demais poderes, mas enquanto agente político que reúne, ainda que em menor escala, um feixe de atribuições de gestão e de fomento de políticas judiciárias próprias e inerentes à sua área de atuação. Neste sentido,

[...] é preciso reconhecer a importância dessa função política judicial e mais, sua inevitabilidade. Embora o conceito da separação dos poderes conduza a três instituições claramente distintas, as funções judiciais, legislativas e executivas dessas instituições não são caprichosamente separadas em nítidas caixas institucionais como às vezes supomos (TAYLOR, 2007, p. 249).

Há, como observa Taylor, uma certa confusão no estudo da separação dos poderes, como se houvesse uma distinção estanque entre as atribuições e funções de cada poder, não se compreendendo, adequadamente, pela existência de áreas de

confluência, onde poderá o Poder Executivo estabelecer normas reguladoras, o Poder Legislativo com atribuições jurisdicionais ou o Poder Judiciário com a responsabilidade de colaborar e desenvolver políticas públicas judiciárias que ampliem o acesso à Justiça ou seu caráter democrático.

Como descreve Taylor (2007, p. 233-234), o Poder Judiciário raramente é estudado a partir de sua posição de elaborador de políticas públicas e

[...] pouca atenção se volta para sua dimensão madisoniana de embate entre os três poderes, especialmente no tocante à elaboração das políticas públicas. Em parte, diga-se de passagem, essa falha se deve à dificuldade de traduzir o impacto do Judiciário em termos claros e objetivos.

Há, de fato, um significativo espaço de atuação para Poder Judiciário na elaboração de políticas públicas próprias, sem que isso represente qualquer invasão nas funções dos demais poderes ou represente a chamada “judicialização da política”. A fim de evitar essa confusão frequente observada por Taylor, o presente trabalho passará a adotar a expressão de “política judiciária” para identificar a área de atuação natural do Poder Judiciário, não obstante, em última *ratio*, seja sinônimo de políticas públicas em sentido amplo. Trata-se de distinção apenas metodológica, evitando-se indevida confusão com as funções do Executivo ou do Legislativo.

Feita essa ressalva, daremos contorno a esses múltiplos aspectos que compõem a crise do sistema judiciário, em especial no seu aspecto institucional e organizacional.

Goretti (2021) destaca, por exemplo, a crise das relações intersubjetivas decorrentes da complexidade das relações sociais e a incapacidade do Poder Judiciário em lidar com os desafios que lhe são apresentados por essa sociedade cada vez mais complexa. O autor observa, ainda, que a ideia de crise que se fala não deve ser entendida como uma ideia de ruína, destruição, mas de incertezas, inseguranças e incapacidade de atendimento de expectativas e necessidades. Assim, concluiu o autor que

Considerando o vocábulo crise no sentido exposto, é possível afirmar que a sociedade brasileira atravessa uma crise de dimensão global, que se manifesta em diversos âmbitos dos cotidianos processos de interação humana, projetando influências decisivas na dinâmica das relações intersubjetivas (no contexto das relações familiares, de consumo, vizinhança e, prematuramente, no cotidiano escolar), assim como no comportamento de pessoas em situação de conflito (GORETTI, 2021, p. 46).

Assim, os diversos fatores que se relacionam à chamada crise do Poder Judiciário possuem, em comum, resultado bastante grave, que é a perda da credibilidade da instituição, o que reverbera em suas decisões. As dificuldades não se restringem ao

ambiente interno do órgão, mas espraiam efeitos para a sociedade, afetando a credibilidade da atuação jurisdicional.

Bacellar (2013, p. 47) aponta para o mesmo sentido, observando que

As reclamações e a falta de respeito ao jurisdicionado prejudicam a legitimação social do Poder Judiciário e autorizam, em face da omissão do Poder Judiciário para resolver seus problemas internamente, intromissões externas, propostas de reformas distanciadas da realidade e quebra de princípios, como o da separação dos Poderes, dentre outras medidas que não ocorreriam se tivesse havido investimento em atividades de gestão estratégica.

Com razão e urgência, como pontua Bacellar, é preciso resgatar a credibilidade social do Poder Judiciário como condição necessária de estabilidade democrática. Como também anota Bonavides (2004, p. 138), “a desconfiança gera a crise e a enfermidade do sistema, e esta lhe poderá ser fatal”.

Bacellar (2013) indica como possível alternativa de solução a necessidade de investimento na gestão estratégica do órgão. A gestão administrativa, no entanto, não tem sido compreendida com a necessária importância pelos membros desse poder, ou seja, pela magistratura nacional, sendo confundida com uma suposta perda de autonomia ou de interferência na atividade jurisdicional. Da mesma forma, parcela da doutrina vê na atividade administrativa do juiz um desvio de produtividade. Nesse sentido, por todos, destaquem-se as palavras de Streck (2013, s. p.):

Vamos parar com esse neodiscurso “eficientista”. Vejam até onde ele está nos levando. Juiz não é gerente. Juiz é julgador! Tem de aprender a decidir. E bem. Quem faz mapa é cartógrafo. Quem faz estatística é matemático (ou algo do gênero). Juiz tem de saber processo. Teoria. Tem de saber o que é isto: o Direito. É isso!

A visão apresentada por Streck não é isolada. Ela encontra, ainda, forte ressonância entre os representantes da magistratura. Com certeza, um juiz não dominará toda a ciência econômica, da administração etc., mas compreender o caráter multidisciplinar de sua atividade representa um exercício de humildade e um aprimoramento da política judiciária.

No entanto, na maioria das vezes, a discussão acerca da crise do sistema judiciário gira em torno de aspectos processuais, diante da suposição do aumento exponencial do acervo de processos em tramitação no Poder Judiciário brasileiro ou na atribuição de culpa aos muitos recursos processuais. A efetividade é compreendida apenas como um critério matemático para o cumprimento de metas, através do aumento de produtividade, ou seja, aumento do número de sentenças.

Não se desconhece, de fato, a urgência e relevância de revisão e alteração das leis processuais, tornando mais racionais e céleres os procedimentos judiciais em todas as esferas. Porém, os problemas não se encerram ou se resumem aos aspectos processuais, tampouco no atingimento de metas de produtividade.

Essa visão reduz bastante a gravidade do problema, deixando de lado muitos outros aspectos tão importantes quanto o aumento da produtividade. É preciso, mais do que nunca, compreender que a solução para a crise de credibilidade e legitimidade passa pela democratização das instituições e reestruturação interna desse poder, por meio de uma reforma organizacional que, de fato, aproxime o Judiciário do cidadão, não apenas no aspecto formal, mas no aspecto substancial de um órgão democrático.

Há que ser reconhecido um grave problema de gestão (ou de falta de) na administração do Poder Judiciário, o que resulta em uma variedade enorme de problemas, podendo ser citados a falta de servidores e de juízes (realidade mais sentida na Justiça Estadual), o regime e a carga horária de trabalho, a burocracia excessiva nos expedientes administrativos, a baixa qualidade no serviço de atendimento ao cidadão, a baixa valorização do servidor, o não cumprimento de um planejamento estratégico, a dificuldade de comunicação com a sociedade, a deficiência de infraestrutura física no 1º grau, a deficiência de acessibilidade para PNE, a má distribuição de recursos humanos e financeiros entre o 1º e o 2º graus, a má distribuição de varas e competências, o atraso na implementação de tecnologias digitais (processo eletrônico), a falta de transparência nas informações, entre tantas outras.

O extenso rol de problemas, apenas exemplificativo, demonstra que as dificuldades vão muito além da própria atividade finalística do Poder Judiciário de “dizer o direito”, não podendo ser enfrentadas apenas com eventuais reformas de ordem processual.

Este estudo, não obstante reconheça a importância dessa multiplicidade de fatores que constituem esse ambiente de crise, como já observado, fará um recorte metodológico para lançar luzes sobre o problema da perda da credibilidade e da legitimidade social do Poder Judiciário e, sobretudo, de que forma o estudo da boa gestão, comprometida com valores éticos, democráticos e de integridade, pode contribuir para a solução do problema.

2.1 FAZER JUSTIÇA: A MISSÃO DO PODER JUDICIÁRIO

A Constituição brasileira de 1988 estabelece, em seu preâmbulo, as condições em que está fundado o Estado Democrático de Direito, sendo expresso que deverá ser assegurado o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a Justiça como valores supremos da sociedade.

Não por acaso, o planejamento estratégico proposto pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2021) para o Poder Judiciário nacional, no período de 2021 a 2026, dispõe como sua “missão” institucional o dever de “realizar Justiça”, conforme um dos valores supremos previstos na Constituição Federal de 1988.

A “missão” de uma empresa ou órgão corresponde à sua própria razão de existir. Porém, até que ponto o Poder Judiciário tem sido capaz de cumprir com sua missão de fazer “Justiça”? Aliás, antes, o que é “Justiça” para esse poder e para quem é destinada essa Justiça em nossa sociedade?

A identificação, portanto, de que “justiça” está se falando e qual a Justiça a sociedade almeja é, portanto, ponto crucial para a criação e formatação da própria identidade do Poder Judiciário.

Na verdade, o Judiciário parece não ter encontrado, ainda, sua identidade, sua razão de existir, demonstrando, muitas vezes, estar apartado de seu papel social e de sua verdadeira importância como órgão de realização de justiça e de fomentador de políticas sociais para que possa cumprir adequadamente sua missão.

Santos (2011, p. 40) registra com acuidade que, se o Judiciário “não assumir sua quota-parte de responsabilidade, continuará a ser independente de um ponto de vista corporativo, mas será cada vez mais irrelevante tanto social como politicamente. Deixará de ter aliados na sociedade e isolar-se-á cada vez mais”.

Paulo Bonavides (2004) observa também que é preciso distinguir a legitimidade da jurisdição constitucional da legitimidade do exercício dessa jurisdição. Para o autor, a legitimidade da jurisdição constitucional encontra-se preservada, ao passo que o exercício dessa jurisdição vem sofrendo constantes arranhões em sua história. Para autor, “a primeira é matéria institucional, estática, a segunda, axiológica e dinâmica; aquela inculca adequação e defesa da ordem constitucional, esta oscila entre o Direito e a política” (BONAVIDES, 2004, p. 128).

A legitimidade da jurisdição não apresenta maiores desafios, é pautada, claramente, na ciência do Direito, enquanto a segunda enfrenta desafios de várias ordens, sobretudo de ocupação de um espaço político bastante disputado, mostrando-se, ainda,

incapaz de compreender seu espaço para o exercício de políticas de garantia dos direitos fundamentais.

Bonavides (2004, p. 131) completa o raciocínio, ao destacar a importância dos fundamentos políticos para o reconhecimento social e sua legitimidade, frisando que “toda a legitimidade em matéria constitucional é mais política que jurídica. No entanto – até parece um paradoxo – justamente por assentar sobre bases políticas faz ela a estabilidade do poder e, por consequência, sua solidez, seu reconhecimento social”.

Esse será, exatamente, o ponto central deste trabalho, estudar e compreender a importante área de interseção entre o Direito, a gestão pública e a política e, a partir delas, identificar os valores de contato que devem nortear os critérios de Justiça que esse poder deve cumprir como sua missão primordial.

2.2 A ORIGEM DA CRISE E A HERANÇA DO PATERNALISMO ESTATAL

A organização administrativa do Poder Judiciário nacional, nos moldes hoje existentes, é fenômeno recente na história, sendo, na verdade, forjada à sombra de um poder executivo centralizador e forte.

A opção por um governo central e forte é característica marcante da história do país e ultrapassa limites de programas políticos ou ideológicos – representa um consenso social para a manutenção do poder. Como pontua Carvalho (2008a, p. 17), “algumas características da colonização portuguesa no Brasil deixaram marcas duradouras”, afetando a percepção de cidadania e a própria liberdade de seu povo. Nesse sentido, a autonomia funcional, progressivamente adquirida pelo Poder Judiciário, não mudou a cultura de dominação e de poder, ao contrário, a incorporou e a reforçou.

Na verdade, a formação da classe jurídica no país decorre da mesma origem e condição social das demais elites de dominação, ou seja, uma pequena parcela da população com acesso aos cursos de formação superior, branca e proveniente de uma elite política. Como pontua Carvalho (2008b, p. 21), essa “homogeneidade ideológica e de treinamento é que iria reduzir os conflitos intra-elite e fornecer a concepção e a capacidade de implementar determinado modelo de dominação política”. E conclui que essa socialização da elite será realizada pela educação, ocupação e carreiras políticas (CARVALHO, 2008b, p. 21).

Carvalho (2008b, p. 98) identifica que, no final do século XIX, essa elite política com formação superior era composta por apenas 0,1% da população ativa e

compreendia as funções de advogados, juízes, procuradores, padres, médicos, professores, oficiais militares e servidores de alto escalão. Assim, complementa que “desse reduzidíssimo estoque saiu em torno de 95% dos ministros, 90 dos deputados, 85% dos senadores e 100% dos conselheiros” (CARVALHO, 2008b, p. 98).

A pesquisa do perfil sociodemográfico mais recente da magistratura demonstra que ainda há uma prevalência de magistrados oriundos das classes mais elevadas da sociedade, sendo em sua maioria homens (62%), idade média de 47 anos, 80,3% dos magistrados declaram-se de perfil étnico-racial branco, 59% dos magistrados nasceram nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná ou Rio Grande do Sul, 80% dos magistrados são casados ou em união estável, 51% deles têm o pai com ensino superior completo ou mais elevado; mais da metade dos magistrados tem familiares em outras carreiras do direito (51%); e 82% declarou ter religião, sendo o catolicismo a religião mais frequente (57,5%) (CNJ, 2018)

Não há, de fato, mudança no cenário histórico, político e social brasileiro, sendo este construído a partir de uma estrutura autoritária, violenta e largamente amparada na falta de instrução de sua população (SCHWARCZ, 2019).

Goretti (2021) apresenta uma importante faceta do problema relacionado à administração judiciária, a partir das consequências do crescimento político e de dominação exercido pelo Poder Judiciário, quando afastado de uma atuação mais democrática e transparente. Para o autor, essas circunstâncias levam a uma crise que pode ser identificada sob três aspectos: a) o agigantamento do Poder Judiciário, o que o torna uma espécie de superego da sociedade; b) uma crise da administração da Justiça; c) uma crise da gestão inadequada dos conflitos.

Goretti (2021) conclui que o Poder Judiciário tem se colocado, cada vez mais, como um ente de dominação e controle social, o que se revela, por exemplo, na judicialização da política e na prática recorrente de um ativismo judicial, para além dos campos fundamentais de garantidor dos direitos e do controle da legalidade. O protagonismo judicial agrava a dependência da sociedade para a busca de soluções adequadas, transferindo ao “pai” judicial a tarefa de dar solução a todo tipo de conflito. O autor identifica a sociedade como órfã de um poder de tutela, sobretudo a brasileira, o que reforça um protagonismo do Poder Judiciário como instância fiscalizadora e, muitas vezes, autoritária. Como observou Goretti (2021, p. 66), “esse processo de transferência de responsabilidades legitima a afirmação de uma lógica antidemocrática, segundo a qual o Estado emerge como ente legitimador da ordem”.

A opinião de Santos (2011, p. 22) caminha no mesmo sentido e registra que “esta proeminência e, conseqüentemente, o confronto com a classe política e com outros órgãos de poder soberano manifestaram-se sobretudo em três campos: no garantismo de direitos, no controle da legalidade e dos abusos do poder e na judicialização da política”. No pensamento do autor constitucionalista português,

Este protagonismo dos tribunais em tempos mais recentes não se dirige necessariamente ao favorecimento de agendas políticas conservadoras ou progressistas, assentando-se antes num entendimento mais amplo e profundo do controle da legalidade, apostando, por vezes, na constitucionalização do direito ordinário como estratégia hermenêutica de um garantismo mais ousado dos direitos dos cidadãos. Por outro lado, ainda que a notoriedade pública ocorra em casos que constituem uma fração infinitesimal do trabalho judiciário, é suficientemente recorrente para não parecer excepcional e para corresponder a um novo padrão do intervencionismo judiciário (SANTOS, 2011, p. 22).

O Poder Judiciário surge, nesse contexto, como um ente simbólico de poder, o que, para Goretta (2021), pode ser bem representado pelo protagonismo do Poder Judiciário diante do esvaziamento de outros poderes e pelo “enfraquecimento da autonomia dos indivíduos para a gestão autônoma dos seus próprios conflitos” (GORETTI, 2021, p. 66).

Essa posição de primazia ou de excesso de controle, muitas vezes representada por uma política de ativismo judicial, segundo Goretta (2021, p. 62), “esvazia os demais Poderes e a própria sociedade, como espaços de discussão e tomada de decisão, situando-os em uma posição degradante de dependência em relação ao poder de tutela de juízes e tribunais”.

A postura do Estado, inicialmente por meio de lideranças políticas, posteriormente incorporada pelo próprio Poder Judiciário, de ser o grande senhor, detentor de toda a autoridade por meio da força e coerção, leva, inexoravelmente, à perda do caráter democrático de suas decisões.

Como pontua Weber (apud RAMOS, 2006, p. 273), a espécie de dominação patrimonialista mais comum na história é, exatamente, a dominação estamental, onde “determinados poderes de mando e suas correspondentes probabilidades econômicas estão apropriados pelo quadro administrativo”.

A burocracia administrativa identificada por Weber encontrará terreno adequado e fértil na herança patrimonialista brasileira. Como observa Faria (2004, p. 104),

Em termos históricos, desde seus primórdios no Brasil colonial, como instituição de feições inquisitórias forjada pelo Estado português a partir das raízes culturais da contrarreforma, com seus prazos, instâncias e recursos, o Judiciário sempre foi organizado como um burocratizado sistema de

procedimentos escritos. Em termos funcionais, foi concebido para exercer as funções instrumentais, políticas e simbólicas no âmbito de uma sociedade postulada como sendo estável, com níveis equitativos de distribuição de renda e um sistema legal integrado por normas padronizadoras e unívocas

A reduzida permeabilidade democrática e a pouca autonomia dos indivíduos fomentam o caráter paternal do Estado como responsável pelos desígnios da vida e do destino de cada cidadão. Goretti (2021) pontua, com exatidão, que a crise ou, verdadeiramente, a falta de autonomia do indivíduo é, ao mesmo tempo, determinada e determinante para a crise da democracia. O Estado se põe como o grande controlador do saber, da moralidade e da efetivação do Direito e da Justiça. Complementa o autor que “é preciso reinventar a democracia mediante a imposição de limites ao totalitarismo que marca a cultura de monopólios e dependências” (GORETTI, 2021, p. 66).

De fato, é paradoxal que, à medida que o Poder Judiciário consiga estruturar-se como órgão independente e autônomo em relação aos demais poderes, passe ocupar o local em que o agente dominante se encontrava, reproduzindo, em relação ao jurisdicionado (cidadão), o mesmo papel de dominação pela intimidação e pelo controle absoluto. Não se compreendeu a necessidade de aprimoramento da descentralização e da concessão de autonomia aos cidadãos, como se a submissão ao órgão dominador fosse condição necessária para a realização de sua autoridade e legitimidade.

Como escreveu La Boétie (2006, n. p.), ainda no século XVI, “os homens, enquanto neles houver algo de humano, só se deixam subjugar se forem forçados ou enganados”. No entanto, o próprio autor complementa que os homens “muitas vezes perdem a liberdade porque são levados ao engano, não são seduzidos por outrem, mas sim enganados por si próprios”. La Boétie (2006, n. p.) conclui:

Incrível coisa é ver o povo, uma vez subjugado, cair em tão profundo esquecimento da liberdade que não desperta nem a recupera; antes começa a servir com tanta prontidão e boa vontade que parece ter perdido não a liberdade, mas a servidão.

Na próxima seção, destaca-se a importância do reconhecimento de um direito substancial de acesso à Justiça, não como mero favor do estado, mas a partir de valores sociais de independência, autonomia e realização da Justiça por múltiplos meios, que não apenas o monopólio do Poder Judiciário.

2.3 JUSTIÇA E CIDADANIA: O ACESSO À JUSTIÇA PARA ALÉM DO ASPECTO FORMAL

O estudo do acesso à Justiça é “uma janela analítica privilegiada” para que possam ser discutidas as bases teóricas de uma tensão frequente entre uma Justiça procedimental e a Justiça material, sobretudo em relação a políticas que possam buscar mecanismos de aprimoramento democrático e repensar o modelo atual (SANTOS, 2011).

Assim, o chamado “acesso à Justiça” não deve ser compreendido como um favor do Estado e apenas pelo caráter formal de atendimento pelo Poder Judiciário por meio do direito de petição, mas, sobretudo, como um problema global que perpassa por múltiplos fatores.

Cappelletti (2010), na coordenação do Projeto Florença, destacou três dimensões fundamentais no problema do acesso à justiça no mundo contemporâneo: a primeira, que ele qualificou como uma dimensão constitucional, correspondente “aos requisitos mínimos e inderrogáveis de *fairness*, a ‘qualidade essencial’ da justiça e do direito, ou seja, ‘a alma que não se pode vender’”(CAPPELLETTI, 2010, p. 73); a segunda dimensão, que é a social, na busca da identificação do destinatário dessa Justiça; e, a terceira, uma dimensão supranacional da própria justiça e do direito.

O Projeto Florença firmou-se com um trabalho de referência e alcance mundial no estudo do acesso à justiça, através de pesquisa realizada em mais de 30 países. Através do método de estudo empírico, comparativo e multidisciplinar, o projeto buscou respostas sobre o “significado e sobre as funções do moderno ‘Estado Social’ ou Welfare State; quer dizer, em outras palavras, uma análise empírico-comparativa sobre a democracia moderna” (CAPPELLETTI, 2010, p. 72)

Cappelletti e Garth (1988) destacaram a necessidade de ampliação do conceito de acesso à Justiça para além do aspecto puramente formal. Segundo os autores, advém das raízes do liberalismo dos séculos XVIII e XIX uma visão individual do acesso à Justiça como a correspondência entre o “direito natural” de petição e o seu exercício pelo cidadão. Para os autores, sob aquele ponto de vista liberal, aos órgãos julgadores deveria corresponder uma postura pacífica e resignada de aguardar que aqueles que tivessem condições de usufruir esse direito, assim o fariam, ao passo que os que não pudessem, deveriam contentar-se com a má sorte.

Apenas com o reconhecimento dos direitos sociais, a partir da metade do século XX, incorporou-se ao sistema de Justiça a preocupação com a proteção de direitos coletivos, elevando todos os indivíduos à condição de detentores de iguais direitos, ou seja, de cidadãos.

No entanto, de forma tardia, no Brasil, o estudo acadêmico do acesso à Justiça surge de forma relevante apenas a partir da segunda metade da década de 80, quando o tema já se encontrava em destaque no mundo há mais de uma década.

Chama a atenção, por exemplo, o fato de que o Brasil não fez parte do estudo florentino e, mesmo com a onda de consolidação do *welfare state* que varria os principais centros econômicos do ocidente, no Brasil, esse movimento foi percebido de modo tardio. Enquanto a Europa caminhava para a consolidação de direitos sociais conquistados ao longo das últimas décadas, por aqui, havia ainda a carência de direitos mais elementares, como alimentação e moradia. Santos (2011, p. 26) descreve esse descompasso como um “curto-circuito histórico” e complementa

Na passagem de regimes autoritários para regimes democráticos, as sociedades periféricas e semiperiféricas passaram pelo que designo curto-circuito histórico, ou seja, pela consagração no mesmo ato constitucional de direitos que nos países centrais foram conquistados num longo processo histórico (daí falar-se de várias gerações de direitos). É verdade que a constitucionalização de um conjunto tão extenso de direitos sem o respaldo de políticas públicas e sociais consolidadas torna difícil a sua efetivação, mas não é menos verdade que esse catálogo amplo de direitos abre espaço para uma maior intervenção judicial a partir do controle da constitucionalidade do direito ordinário.

Para Cappelletti e Garth (1988, p. 12), o direito ao acesso à Justiça poderia ser considerado o mais básico de todos os direitos humanos, posto que somente através dele seria possível realizar “um sistema jurídico moderno e igualitário que pretendesse garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”.

Um sistema de Justiça deveria garantir, portanto, não apenas um acesso formal, mas meios de acesso efetivo a todos os indivíduos. Nesse sentido, Watanabe (2019, p. 109) observa:

O conceito de acesso à Justiça passou por uma importante atualização: deixou de significar mero acesso aos órgãos judiciários para a proteção contenciosa dos direitos para constituir acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que os cidadãos têm o direito de serem ouvidos e atendidos não somente em situação de controvérsias com outrem, como também em situação de problemas jurídicos que impeçam o pleno exercício da cidadania.

Watanabe destaca, com evidente propriedade, portanto, a evolução do conceito de acesso formal à justiça para um acesso a uma ordem jurídica justa, ou seja, uma ordem jurídica que não se limite à resolução formal do conflito, mas que atue de modo permanente na defesa dos direitos decorrentes da cidadania da forma mais ampla possível.

Cappelletti e Garth (1988) destacam, de outro lado, diversas barreiras para um efetivo acesso à Justiça, especialmente barreiras sociais, econômicas e culturais. Citam a dificuldade para o pagamento das custas pelos menos favorecidos, o desestímulo para o ajuizamento de demandas de pequeno valor, o longo tempo de tramitação, as vantagens estratégicas de litigantes habituais, as condições financeiras favoráveis para grandes empresas etc. Desse cenário, concluem que é possível extrair que as barreiras de acesso à Justiça são mais sentidas pelo pobre, para as causas de menor valor e para autores individuais. Em contrapartida, partes que desfrutam da disponibilidade de tempo, de recursos financeiros e tenham habitualidade no litígio são, exponencialmente, beneficiadas.

Nesse sentido, é necessária uma mudança na percepção de que a Justiça não será alcançada apenas pela vetusta regra da aplicação das regras do direito ao caso concreto. Ainda segundo Cappelletti e Garth (1988, p. 93), “a preocupação fundamental é, cada vez mais, com a Justiça social, isto é, com a busca de procedimentos que sejam conducentes à proteção dos direitos das pessoas comuns”.

Por sua vez, Goretta (2021, p. 92) formula, então, a seguinte definição para o que dever ser compreendido como verdadeiro acesso à Justiça:

[...] direito fundamental a uma tutela ou prestação com potencial para consagração de uma ordem de valores, direitos e interesses essenciais para o indivíduo que se encontre em situação de lesão ou ameaça a direito. Um direito que pode ser consagrado mediante o percurso de diferentes vias, desde que efetivas (que pacifiquem o conflito), tempestivas (que produzam resultados em um prazo razoável) e adequadas (que atendam às particularidades do caso concreto).

Goretta (2021) destaca, assim, a necessidade de superação do conceito de acesso à Justiça como uma solução judiciária de dizer o direito ao caso concreto, destacando também a importância de “diferentes vias” que possam levar a uma pacificação do conflito, em tempo razoável e de modo adequado às particularidades do caso concreto.

A Resolução nº 125, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2011), acolheu um conceito ampliado de acesso à Justiça ao tratar da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, dispondo que “o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2011, p. 1).

O direito de acesso à Justiça exige uma interconexão entre quatro eixos fundamentais, como aponta Annoni (2008): o humano, a via de acesso, o tempo e o direito. Exige-se o reconhecimento de um direito humano ao acesso à Justiça e que esse acesso não seja meramente formal, mas substancial e prestado em um tempo e modo razoável.

Oliveira e Cunha (2016) destacam o papel e a importância da própria compreensão dos direitos pela sociedade e a falta de disposição desses cidadãos em buscar uma solução adequada, diante das muitas barreiras encontradas. As autoras afirmam que

[...] é preciso trabalhar o acesso à justiça como uma demanda universal, não restrita àqueles que dispõem de meios financeiros para reivindicar seus direitos, investigando, assim, as barreiras existentes para além da falta de recursos financeiros, que dizem respeito principalmente aos significados sociais construídos e à dificuldade de compreender um problema como um problema legal. É preciso considerar o nível de (des)conhecimento de direitos e deveres e da linguagem de direitos. Daí porque, apesar de já existirem pesquisas que envolvam vitimização ou experiência com a justiça, como as documentadas no artigo, é necessário incorporar a essas medidas outras dimensões como a disposição ou não de acessar a justiça, outros mecanismos de gestão e formas de solução dos conflitos, no âmbito civil, além do conhecimento de direitos (e deveres), como propusemos (OLIVEIRA; CUNHA, 2016, p. 346).

Essas barreiras sociais não serão superadas apenas com o reconhecimento formal do direito de petição, se não for dado ao cidadão o esclarecimento necessário à defesa de seus direitos e, sobretudo, de caminhos adequados para a solução dos conflitos, o que não significa dizer que essas vias sejam pela judicialização de demandas, mas através de portas e meios que possam contribuir para a diminuição do grave problema social de incapacidade do Estado em dar solução a esses litígios, inclusive pelo caminho da desjudicialização de diversos interesses que poderão encontrar solução por outros caminhos igualmente eficazes.

Sem dúvida, ainda, não se pode deixar de observar que, para aqueles que rompem a difícil barreira do acesso formal à Justiça, a morosidade ou lentidão é outro importante fator que leva ao descrédito do sistema judiciário e atenta contra o direito de acesso a uma ordem justa e eficaz. Ao contrário de uma análise reducionista ao aspecto processual, a morosidade da Justiça possui múltiplos fatores, passando também pela incapacidade gerencial e do excesso de burocracia.

As causas dessa lentidão, na verdade, confundem-se com as mesmas razões de crítica ao Judiciário, a ponto de se perder de vista o que é causa e o que é consequência do problema. Porém, certamente, os efeitos da morosidade afetam a credibilidade do

sistema de Justiça e contribuem também para o afastamento da sociedade do órgão judiciário.

Para além dos efeitos nefastos dos altos custos para a defesa dos direitos individuais, a lentidão traz forte impacto negativo na economia do país, afetando o chamado “custo Brasil”, sendo um fator de aumento de custos financeiros para negócios públicos ou privados. Nesse sentido, são exemplos desse custeio as contratações feitas pelo poder público por meio de licitações e contratos administrativos, onde, em regra, o preço é composto também pela demora e pela provável disputa judicial nos grandes contratos, o que leva à incerteza, à instabilidade dos negócios, ao aumento de custo e à majoração de preços para a administração pública.

Pinheiro (2014, p. 144) define o “custo Brasil” como o “custo adicional de transacionar, de realizar negócios, no Brasil, em comparação ao custo em um país com instituições que funcionam adequadamente”. Pinheiro (2014, p. 154) destaca, ainda, o papel do Poder Judiciário na formação desse custo:

Ainda que a falta de segurança jurídica seja um importante elemento do Custo Brasil, ela não é a única forma pela qual o Judiciário influi na competitividade das empresas brasileiras. Dessa forma, as pesquisas mostram que os empresários brasileiros avaliam o Judiciário como moroso (91% de avaliações como ruim), relativamente imparcial (25,6% de ruim e péssimo, contra 26,1% de bom e ótimo) e algo imprevisível nas suas decisões (41,5% de ruim e péssimo, contra 15% de bom e ótimo).

O autor conclui que, ao contrário, a Justiça poderia ter um importante papel na redução desse chamado “custo Brasil”, na medida em que aumentasse sua eficiência, atacasse a morosidade e fortalecesse a segurança jurídica.

As muitas deficiências do atual sistema Justiça há muito deixaram de ser um problema acadêmico e restrito ao estudo de juristas. As demandas da sociedade e a crítica crescente de cientistas das mais diversas áreas têm demonstrado a insuficiência das ciências jurídicas para resolver, solitariamente, os grandes conflitos e as deficiências que se apresentam. Como anotam Cappelletti e Garth (1988, p. 7), o Direito sofre uma profunda invasão na sua esfera de saber e atuação por sociólogos, antropólogos, economistas, cientistas políticos, psicólogos, entre outros, mas, antes de negar-lhes a crítica, esses “críticos oriundos de outras ciências sociais podem, na realidade, ser nossos aliados na atual fase de uma longa batalha histórica – a luta pelo acesso à Justiça”.

2.3.1 O Poder Judiciário e seu distanciamento social

Em razão de seu processo de formação histórica, decorrente de uma estrutura elitizada e distante da sociedade, o Poder Judiciário moldou-se em uma organização fria e apartada de grande parte dos problemas sociais da modernidade, sendo incapaz de atender (ou, mesmo, perceber) os anseios ou os problemas estruturais de uma sociedade cada vez mais complexa.

Sob esse prisma, o estudo do acesso à Justiça representa uma janela de singular importância, na medida em que permite a identificação desses múltiplos fatores e a forma como o Poder Judiciário poderá e deverá relacionar-se com ele.

Nesse sentido, Grynszpan (1999) já observava que o acesso à Justiça oferece uma área de estudo privilegiada para o estudo do Direito, posto que permite analisar o próprio espaço da cidadania no âmbito judiciário ou, em outras palavras, o espaço da democracia através da disponibilização e generalização dos recursos necessários para sua implementação.

O estudo sobre o acesso à Justiça demonstra a necessidade de abertura do judiciário e de sua aproximação com os meios sociais. A partir de uma visão elitista, dado o serviço judiciário como uma dádiva, partiu-se da ideia de que a disponibilização do serviço de atendimento judiciário atenderia a um critério de igualdade, bastando ao interessado buscar os caminhos necessários para a solução do litígio pela via tradicional de acesso judicial. Nada, porém, mais enganoso. Como conclui Grynszpan (1999, p. 102),

[...] deixa-se de perceber ainda, por essa via, que não são homogêneos na população, em absoluto, os dispositivos sociais de reconhecimento e de apropriação dos direitos e dos mecanismos disponíveis para garanti-los, bem como dos recursos de oficialização, de expressão jurídica de suas demandas.

Grynszpan (1999, p. 112) observa, ainda, o papel central exercido pelo sistema judiciário para ampliação dos limites da cidadania nestes termos: “a ideia de cidadania opõe-se historicamente à de privilégio, significando generalização dos direitos e, da mesma forma, democratização do acesso aos meios, como a Justiça”.

A democratização do sistema judiciário não passa apenas pela ampliação do acesso aos meios de solução de conflitos, mas pela necessária revisão da própria estrutura de organização e funcionamento dos órgãos judiciários. A verdadeira aproximação da Justiça com a sociedade não ocorrerá apenas pelo aumento de unidades judiciárias ou de juízes, mas pela real aproximação entre judiciário e sociedade com a ampliação dos meios de comunicação e possibilidade de participação coletiva nas decisões judiciais e, também, das decisões administrativas ligadas à atividade-meio.

Conforme pontuam Cappelletti e Garth (1988), do ponto de vista histórico, a ciência jurídica pouco se interessou em cuidar de mecanismos efetivos de acesso à Justiça. Os estados liberais, até o início do século XX, preocupam-se mais em assegurar que os afortunados que conseguissem acesso efetivo à Justiça pudessem ser atendidos.

A posição passiva do Estado em relação ao dever de assegurar igualdade ao acesso à Justiça é uma característica marcante do modelo de Justiça ocidental. Segundo Cappelletti e Garth (1988, p. 9), “afastar a ‘pobreza no sentido legal’ – a incapacidade que muitas pessoas têm de utilizar plenamente a Justiça e suas instituições – não era preocupação do Estado”.

No mesmo sentido, observou Santos (2011, p. 21) que, “na maior parte do século XX, nos países latino-americanos, o judiciário não figurou como tema importante da agenda política, cabendo ao juiz a figura inanimada de aplicador da letra da lei”.

Como resultado desse abandono, a estrutura e o funcionamento do aparato judicial foram moldados à conformação do Estado burocrático, servindo o Judiciário como mais um órgão de controle social pelo Estado.

Hoje, ainda que alcançada alguma autonomia institucional, sua postura mostra-se distante e alheia aos problemas sociais, não havendo canais de diálogo para o aprimoramento dos serviços judiciários. Como conclui Grynszpan (1999, p. 113), “é preciso criar meios que possibilitem o reconhecimento e a apropriação destes serviços pela população”, sob pena de descrença no próprio sistema judiciário e a perda de sua legitimidade dentro de uma estrutura democrática de poder.

2.3.2 A insuficiência da reforma legislativa para superação da crise

A preocupação com o acesso efetivo à Justiça deve ser enfrentada não apenas sob a perspectiva da reforma legislativa, mas também deve exigir uma visão ampliada do gestor para a administração da Justiça como um sistema complexo. Como registram Cappelletti e Garth (1988, p. 75), “o enfoque do acesso à Justiça tem um número imenso de implicações. Poder-se-ia dizer que ele exige nada menos que o estudo crítico e reforma de todo o aparelho judicial”.

A reforma do aparelho judicial, por óbvio, não deve implicar na diminuição da importância do constante aprimoramento das normas e regras processuais, bem como da atividade-fim do Poder Judiciário. Mas isso não basta!

Como anotou Grangeia (2009, p. 3), “a constatação da insuficiência da atuação estatal em dar cumprimento a esse direito fundamental do cidadão deixou mais evidente a necessidade de ações convergentes para suprir a sociedade de acesso à Justiça com celeridade”. O autor complementa que “o viés da gestão administrativa do Poder Judiciário, do cartório ou de casos passou a integrar o cotidiano da discussão como perspectivas da solução para o problema da ineficiência do Judiciário Brasileiro” (GRANGEIA, 2009, p. 4).

Com razão, o viés da gestão administrativa do Poder Judiciário precisa ser compreendido como de fundamental importância para a superação da crise do sistema judiciário. O exemplo da Lei 9.099/95 bem demonstra a insuficiência da resolução do problema do acesso à Justiça apenas pela via legislativa.

Os juizados especiais, não obstante tenham um papel relevante na ampliação do acesso à Justiça, não foram suficientes para uma real universalização do direito de acesso à Justiça. A localização de seus cartórios, os meios de linguagem, a persistente formalidade de seus agentes (servidores, juízes e estagiários), a fragilidade dos mecanismos de conciliação e mediação, entre tantos fatores, mantêm, à margem desse “sistema de Justiça”, uma significativa parcela da população.

Conforme já destacamos em artigo sobre o tema,

Demandas relativas às matérias de consumo são majoritárias [no âmbito dos juizados especiais], especialmente questões que envolvam contratos bancários de toda a espécie. A própria natureza das ações propostas demonstra a participação majoritária de uma classe social apta ao consumo de bens e serviços, tais como viagens, telefonia, compras e serviços pela internet, entre outros. A própria localização dos juizados, as formalidades inerentes a um processo judicial e a demora na solução do litígio deixam à margem do atendimento público uma parcela significativa da população, cujas demandas, por sua simplicidade, não encontram nos órgãos estatais os caminhos para a sua resolução (MELLO, 2020)

Não basta apenas a criação de órgãos judiciários, é necessário que esse serviço, além do atendimento formal, seja efetivo em produzir decisões que sejam aceitas pela sociedade e que essas decisões sejam capazes de resolver os conflitos sem seu interior.

É preciso superar falsos dogmas, como, por exemplo, a afirmação frequente de que o excesso de recursos seria fator fundamental para a lentidão da Justiça. O relatório anual *Justiça em números - 2020* (CNJ, 2020), produzido pelo Conselho Nacional de Justiça, demonstra que o índice de recorribilidade externa de toda a Justiça, no ano de 2019, foi de apenas 10,8%, enquanto nos anos de 2017 e 2018, esse mesmo índice foi de 11,1% e 11,8%, respectivamente.

Em relação apenas ao segmento da Justiça estadual, onde tramitam a maior parte das ações de natureza privada, o índice de recorribilidade externa foi de 6,9% no ano de 2019.

Repita-se, sempre, que não se nega a importância do aprimoramento do aparato legislativo e do sistema recursal. A identificação de um ponto de equilíbrio de um sistema de recursos racional é tema de extrema importância, mas não se pode perder de vista que a morosidade de todo o sistema não se refere, apenas, a um conjunto de leis anacrônicas. É preciso que a parte visível do problema não oculte a multiplicidade de fatores que envolvem o problema relativo à crise do judiciário.

2.4 A JUSTIÇA COMO UM SERVIÇO

A Justiça brasileira, na medida em que se afirma enquanto poder independente dos demais poderes estatais, tem assimilado também a velha política de concentração de poderes e autoridade pela coerção, negando sua natureza essencial de serviço, como se houvesse nisso um desmerecimento.

Conforme anota Sérgio Adorno (apud SADEK, 2010, p. 27), “do ponto de vista sociológico, uma questão importante diz respeito à formação dos magistrados. Cada vez mais essa formação é puramente técnica, como se a lei fosse uma espécie de redoma”. Essa visão, puramente técnica, utilizada para justificar uma falsa neutralidade, afasta o magistrado e o judiciário da sociedade.

As razões desse distanciamento, novamente, retornam a nossa herança cultural no processo de formação desse poder. O sistema de Justiça no Brasil teve início através da ampliação de serviços do Império. Juízes e membros das cortes de Apelação eram nomeados pelo Imperador e, após a Proclamação da República, pelo Presidente, representante máximo do Executivo. Durante muitos anos, a divisão de Poderes não representou, verdadeiramente, uma realidade, diante da hipertrofiada presença e hegemonia do executivo sobre os demais poderes.

A afirmação do Judiciário fez-se necessária diante um contexto histórico conturbado, em que a democracia se mostrou, muitas vezes, ameaçada ou mesmo colocada de lado.

No entanto, a afirmação de uma Justiça enquanto Poder trouxe também consequências negativas para a sociedade. De um lado, os membros do Judiciário colocaram-se em um posto de superioridade e de distância da sociedade, autoafirmando-

se em torno da autoridade de seu cargo. De outro lado, criou-se a falsa percepção de que sua “função” na sociedade seria apenas a atividade jurisdicional, de dizer e aplicar o direito aos privilegiados que pudessem ter acesso a esse sistema.

Nesse sentido, Cappelletti e Garth (1988, p. 165) observaram

Esse belo sistema é frequentemente um luxo; ele tende a proporcionar alta qualidade de Justiça apenas quando, por uma ou outra razão, as partes podem ultrapassar as barreiras substanciais que ele ergue à maior parte das pessoas e a muitos tipos de causas.

Ao judiciário nacional criou-se a crença de que todas as outras atividades ligadas ao estado seriam de segunda ordem, cuja responsabilidade de prover caberia aos “outros”. Perdeu-se a percepção de que, enquanto poder, sua legitimidade repousa na importância do serviço público que lhe é atribuído e na forma como presta esse serviço.

Não se nega que ao Judiciário seja atribuída uma relevante parcela do serviço público estatal. No entanto, sua compreensão parece revestida de opacidade, para lhe negar na prática o alcance de sua responsabilidade, enquanto fomentadora de políticas judiciárias de atendimento e efetivo acesso à Justiça.

É verdade que a noção de serviço público atribuída à Justiça é ambígua e, ainda, não alcançou sua melhor compreensão na prática judicial.

Em princípio, conforme aponta Afonso (2004), a visão predominante na Europa (e no Brasil) é bastante redutora e enquadra a Justiça em um conceito global dentro da estrutura da Administração e separa o corpo de magistrados e servidores em uma categoria especial do funcionalismo público. Essa visão não contribui para a assunção de uma efetiva responsabilidade dos órgãos de direção, porquanto se veem dentro de uma estrutura maior da Administração. Por sua vez, magistrados e servidores sentem-se apartados das esferas de decisões políticas.

Uma leitura mais ampliada, porém, coloca a Justiça como um serviço público com plena liberdade administrativa, colocando-a no centro da responsabilidade política da prestação de um serviço de e para os cidadãos. Nesse segundo contexto, conforme orienta Afonso (2004, p. 46),

O serviço público, em democracia, plasma-se transversalmente por todos os órgãos e poderes do Estado. Todo o poder é serviço (é ministério). E só é legítimo enquanto serviço. A qualidade de serviço público da Justiça, não é diferente, nesta concepção, da do Governo ou do Parlamento.

O poder judicial é serviço porque é essa a *ratio* da sua existência como da de todos os poderes em democracia. Por isso nenhuma relação de supremacia do conceito de poder face ao de serviço pode ser estabelecida. Dizer que a Justiça é um serviço é verdade como é verdade sê-lo o poder Executivo e o poder Legislativo. Todos são serviços da polis.

Como anota o autor português, é preciso superar o preconceito da ideia de serviço para compreendê-lo como verdadeira fonte e razão de sua legitimidade, como deve ser reconhecido pela sociedade. Trata-se de estrutura cujo serviço “é para o cidadão um lugar primordial da definição dos mais importantes valores e, como tal, polos possíveis de identidade” (AFONSO, 2004, p. 47).

Adorno (apud SADEK, 2010, p. 27) caminha no mesmo sentido e destaca que o monopólio estatal da administração da Justiça, hoje, cria mais problemas do que encontra soluções e seria saudável uma “maior presença da sociedade, uma maior vigilância da sociedade, não no sentido de cobrar posturas profissionais, mas de saber que o magistrado está na verdade exercendo uma função para a sociedade”.

Nesse contexto, é preciso superar a dicotomia e a falsa barreira entre as funções administrativas e as funções jurisdicionais, na medida em que ambas se encontram no feixe de atribuições do magistrado e devem confluir para um mesmo local, ou seja, a ampliação do respeito e da consideração pelo cidadão, garantindo-lhe direitos efetivos, e não apenas formais, de acesso à justiça e de participação democrática na *res publica*.

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS MODELOS DE GESTÃO

A administração judiciária, vista como um dos serviços prestados pelos órgãos judiciais, tem sido negligenciada como matéria de estudo e de atuação de seus agentes, vindo a reboque da atividade jurisdicional, esta compreendida apenas como a atividade-fim.

No entanto, o princípio da boa administração pública pode ser extraído da própria Constituição Federal e, como corolário do princípio da dignidade humana, tratado como um dos fundamentos da República, ao lado da soberania, da cidadania, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, além do pluralismo político (art. 1º).

Para além de fundamento normativo, a doutrina mais recente atribui ao princípio da dignidade humana uma natureza de princípio maior, de onde decorreriam os demais princípios da administração pública, notadamente aqueles previstos no art. 37 da CF/88. Garcia (2008, p. 78) registra, nesse sentido, que

[...] é inegável, no constitucionalismo contemporâneo, que uma ordem de valores, qualquer que seja ela, sofrerá uma intensa penetração dos valores que se depreendem dos direitos fundamentais e, em especial, da concepção de dignidade humana.

Importa, portanto, que tracemos os antecedentes históricos da administração pública no Brasil para a compreensão da forma como a própria administração judiciária foi forjada em um contexto social e político de distanciamento social e de sucessivos avanços e retrocessos na gestão da coisa pública.

Para este propósito, convém destacar, desde logo, que a gestão pública no Brasil é marcada pela política colonial desenvolvida pela Coroa Portuguesa, com fortes traços de patrimonialismo e autoritarismo, características que se espalharam também pelo período republicano e para a própria formação do Poder Judiciário.

Não por acaso, o primeiro modelo de administração conhecido em território nacional foi denominado de modelo patrimonialista, marcado pela pouca distinção entre em bens públicos e particulares, forte pessoalidade, favorecimento de familiares, amigos e fundado na vontade do detentor do poder.

O modelo patrimonialista de gestão do Estado foi também chamado de modelo absolutista, haja vista o poder absoluto do monarca na fase imperial, em uma tentativa de reprodução das oligarquias europeias.

No entanto, o Brasil colônia já guardava características próprias que o tornavam peculiar em relação à organização social e política europeia.

A organização política e administrativa nos primeiros 350 anos de colonialismo, no país, foi estruturada para a manutenção de poder da Coroa por meio, inicialmente, da divisão de longas faixas de terra (capitanias hereditárias) que foram sendo substituídas por longas e extensas fazendas para a exploração da monocultura fundada no trabalho escravo.

Diante da evidente impossibilidade de ocupação de todo território, o poder era outorgado a amigos e pessoas fiéis ao domínio português, estabelecendo-se as primeiras relações de confiança e compadrio que marcariam o período. Como anotou a historiadora Schwarcz (2019, p. 43):

[...] os títulos concedidos não eram passados de pai para filho; correspondiam a uma recompensa individual por serviços prestados ou obtidos em troca de pagamento. Representavam, portanto, uma sorte de “favor”. Favor do Estado para fins pessoais.

Confundiam-se, assim, as esferas do público e do privado, sendo o poder exercido de maneira imoderada pelos chamados “colonos”, posteriormente ampliados para a figura de “coronéis”.

Carvalho (2008) destaca o exercício despótico da função da Justiça que era reconhecido, de fato, aos detentores do poder político e/ou econômico, observando que

Não se pode dizer que os senhores fossem cidadãos. Eram, sem dúvida, livres, votavam e eram votados, nas eleições municipais. Eram os homens ‘bons do período colonial’. Faltavam-lhe, no entanto, o próprio sentido da cidadania, a igualdade de todos perante a lei. Eram simples potentados que absorviam parte das funções do Estado, sobretudo as funções judiciárias. Em suas mãos, a Justiça, que, como vimos, é a principal garantia dos direitos civis, tornava-se simples instrumento do poder pessoal. O poder do governo terminava na porteira das grandes fazendas (CARVALHO, 2008, p. 21).

Nesse contexto, a Justiça era apenas um instrumento de dominação e poder conferido a poucos. Interessava à Coroa portuguesa a manutenção da arrecadação e da ordem, tolerando-se todo o tipo de abuso e corrupção, contanto que fosse mantida a obediência ao poder central.

Victor Nunes Leal (2012) esclarece com acuidade que o coronelismo era marcado, principalmente, por uma troca de favores entre o poder público e a elite agrária. Para o autor, dessa relação surgiram outras características importantes do período, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto e a desorganização dos serviços públicos.

Ainda segundo Leal (2012, p. 181), a legislação portuguesa no período colonial sequer demarcava as atribuições dos diversos funcionários pelas respectivas naturezas, “daí a acumulação de poderes administrativos, judiciais e de polícia nas mãos das

mesmas autoridades, dispostas em ordem hierárquica, nem sempre rigorosa” (LEAL, 2012, p. 181).

Era marcante a confusão entre funções judiciárias, administrativas e a sobreposição de autoridades. A Justiça era, na verdade, um importante instrumento de dominação dos proprietários rurais, “cuja influência elegia juízes e vereadores e demais funcionários subordinados às câmaras” (LEAL, 2012, p. 183). Acima dos juízes, colocavam-se os ouvidores e, acima dos ouvidores, os donatários com jurisdição plena.

Schwarcz (2019) registra um verdadeiro divórcio entre a sociedade e o Estado, sendo o serviço do Estado notado apenas para a cobrança dos impostos e conclui que “os colonos administravam seus bens sem grande ingerência externa nas suas atividades e decisões. Criavam, portanto, um governo paralelo, no qual tais práticas ilícitas tomavam parte fundamental no bom andamento dos negócios da colônia” (SCHWARCZ, 2019, p. 94).

Leal (2012, p. 184), no mesmo sentido, conclui

Não é difícil imaginar-se, dentro do quadro descrito, como as atribuições judiciárias e policiais das autoridades da Colônia, complementadas por um sistema processual iníquo, ajudaram a construir a prepotência do senhorio rural, mais tarde, principalmente pela mão dos ouvidores e juízes de fora, favoreceram a submissão daqueles rebeldes colonos ao poder da Coroa.

Apenas com a chegada da família real portuguesa ao Brasil, em 1808, tem-se início a estruturação de alguma ordem administrativa e institucional. Data desse período, por exemplo, a criação da Casa de Suplicação do Brasil, em 10 de maio de 1808, posteriormente sucedida pelo Supremo Tribunal de Justiça, em 1824, os quais resultaram na criação do Supremo Tribunal Federal em 1891.

Mas, apesar da organização administrativa que se formava a partir do século XIX, o modelo de administração patrimonialista foi predominante até o final da primeira República, em 1930.

A forte crise econômica que afetou o mundo ocidental, simbolizada pela quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, trouxe também forte impacto à economia nacional lastreada na exportação do café.

Getúlio Vargas, rompendo com a tradição de alternância no poder entre os estados de São Paulo e Minas Gerais, inaugura o primeiro período de exceção democrática do século XX e propõe a primeira reforma administrativa do Estado brasileiro com a introdução de um modelo burocrático de gestão. Apesar de não conseguir extinguir por completo o modelo patrimonialista vigente, traz os primeiros

fundamentos para o desenvolvimento de um Estado mais organizado, impessoal e com uma tentativa de controle objetivo da administração pública.

A organização judiciária também encontrará na chamada Era Vargas importantes avanços, a partir das Constituições de 1937 e 1946, com regras de investidura para a magistratura, acesso ao cargo, remuneração, vitaliciedade, aposentadoria e mecanismos de sanção para juízes (LEAL, 2012). É bom que se diga, conforme observa Leal (2012), que, mesmo diante da pretendida organização da carreira da magistratura, ainda se via sua proximidade da esfera e das atividades políticas, apesar de vedadas. Os “diversos meios de sedução e compressão, difíceis de serem evitados ou reprimidos, tudo isso contribui para que, especialmente no interior, ainda se encontrem juízes e promotores partidários” (LEAL, 2012, p. 195).

De outro lado, em relação à administração pública federal, há também um esforço de organização do Estado. Em 1936, é criada, então, a Comissão Administrativa do Serviço Público para gerenciar o serviço público. A Constituição de 1937 faz a previsão para a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, efetivamente implementado em 1938, através do Decreto-Lei nº 579/38. Ao DASP, foi incorporado à estrutura física e de pessoal da extinta Comissão Administrativa do Serviço Público, centralizando a gestão de materiais, contratações/pessoas, orçamentos e procedimentos administrativos.

A reforma proposta por Vargas busca, então, uma primeira organização fundada na impessoalidade, na legalidade, na distinção entre esferas públicas e privadas e adota o racionalismo como método. Tratava-se de um importante esforço de superação do patrimonialismo, ainda que de difícil superação na prática.

3.1 A ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA EM MAX WEBER

Max Weber, para além da monumental contribuição para as ciências sociais, é responsável também por sua grande contribuição para a elaboração de um modelo burocrático de Administração Pública.

Ao contrário do pensamento de Karl Marx, Weber identificava vantagens na adoção do modelo capitalista e na dependência da propriedade privada para a busca de maior competitividade e eficiência e, segundo Weber (1982), a burocracia moderna somente poderia ser totalmente desenvolvida nas instituições capitalistas mais avançadas. Weber identificava, ainda, nas crenças e tradições culturais de um povo as

condições necessárias para o desenvolvimento daquele modelo econômico (DENHARD; CATLAW, 2017).

Guerreiro Ramos (2006, p. 268), em texto publicado originalmente no ano de 1946, na Revista do Serviço Público - RSP, destacava também a importância de Weber para “uma atitude genuinamente científica diante do mundo, uma aptidão para discernir o espúrio do legítimo, aptidão tão parcamente distribuída entre os homens e de que tão urgentemente necessita um país culturalmente colonial como o Brasil”.

Weber (1999) identificará, então, três tipos fundamentais de dominação¹ legítima: o meio de dominação racional, a dominação tradicional e a dominação carismática. Não há, entre os três tipos de dominação, uma estruturação lógica ou linear, não representando, necessariamente, nenhum processo de evolução ou superação em sentido estrito.

Em relação aos objetivos deste estudo, interessa-nos, sobretudo, o modelo de dominação racional, que será lógico-normativo, representado pelo conjunto de regras e normas. Weber (1999, p. 198) identificará as seguintes características para esse modelo de dominação:

Rege o princípio das competências oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras: leis ou regulamentos administrativos, isto é: 1) existe uma distribuição fixa das atividades regularmente necessárias para realizar os fins do complexo burocraticamente dominado, como deveres oficiais; 2) os poderes de mando, necessários para cumprir estes deveres, estão também fixamente distribuídos, e os meios coativos (físicos, sacros ou outros) que eventualmente podem empregar estão também fixamente delimitados por regras; 3) para o cumprimento regular e contínuo dos deveres assim distribuídos e o exercício dos direitos correspondentes criam-se providências planejadas, contratando pessoas com qualificação regulamentada de forma geral.

Dentre as características principais desse modelo para a Administração Pública, Weber aponta, então, para a necessidade de controle e subordinação, registrando que “princípios de hierarquia de cargos e de diversos níveis de autoridade implicam um sistema de sobre e subordinação ferreamente organizado, onde os funcionários superiores controlam os funcionários inferiores” (WEBER, 1982, p. 230).

Weber identifica, ainda, a necessária separação entre o patrimônio público e o patrimônio privado, a prevalência do princípio da competência e do mérito, a

¹ Weber (1999, p. 191) descreverá o conceito de dominação como sendo “uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (‘mandado’) do ‘dominador’ ou dos ‘dominadores’ quer influenciar as ações de outras pessoas (do ‘dominado’ ou dos ‘dominados’), e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (‘obediência’)”.

delimitação e atribuição de tarefas, de acordo com a estrutura hierárquica, a resolução de problemas por meio de regras técnicas e a qualificação profissional para o exercício de funções (RAMOS, 2006).

Esse modelo de administração racional será identificado como modelo weberiano de administração burocrática. Nas palavras de Ramos (2006, p. 273):

Numa sociedade cujo princípio é a nivelção democrática dos grupos e dos indivíduos, a administração burocrática é um imperativo inelutável. Num complexo cultural em que se realiza o conceito de cidadão, em que o Estado não se defronta com estamentos, ciosos de sua “honra estamental”, a existência de uma administração burocrática é a garantia de sua subsistência histórica. Quanto maior a eficácia do processo de democratização, mais numerosos os domínios da vida em que a burocracia intervém.

Importa registrar que as observações de Guerreiro Ramos, lançadas logo após a publicação da obra de Weber, demonstram inegável satisfação com o avanço científico que a matéria passava a ganhar, na busca de superação de um modelo patrimonialista. Não obstante a contribuição de Weber ganhasse ampla aceitação naquele contexto histórico, esse modelo, como se verá adiante, mostrou-se insuficiente para a complexidade da organização do Estado e asseguramento dos direitos fundamentais.

Mas, não se pode negar a contribuição de Weber, portanto, para a estabilidade da ordem administrativa, centrada em um rigor no cumprimento de regras, através de normas gerais. Se a administração burocrática não atendia a um propósito maior de respeito à individualidade e aos desejos do cidadão, por outro, representava um mal necessário para a tentativa de superação de um modelo administrativo tradicional de confusão entre o público e o privado e, sobretudo, a dominação autoritária.

O modelo de gestão burocrática, todavia, não representou, no Brasil, a superação de um modelo patrimonialista. Conforme aponta Ramos (2006, p. 274),

[...] a administração brasileira está atingida de pronunciada hibridez. Nela, ainda persistem muitos resíduos de patrimonialismo, tais como o regime de pistolões, a sinecura, o personalismo político, tudo isto contraposto à índole do atual estágio da civilização ocidental.

Na mesma linha de pensamento, a partir da teoria weberiana, Castelo Branco (2016, p. 55) destaca:

A relação entre poder e saber, enraizada no coração da estrutura burocrática, criara uma forma irreversível de dominação, capaz de solapar qualquer abertura à ação e decisão política livres. A irrefreável expansão burocrática revelava que, embora a burocracia fosse um fermento pujante na democracia, sua expansão acelerada provocava a despolitização, fragmentação e impossibilidade da formação de um governo democrático.

Uma linha de administração burocrática encontrará, no Brasil, um terreno fértil para um consistente enraizamento, na medida em que encontra fortes elementos culturais de dominação e poder através da despolitização, baixa instrução social e um paternalismo acentuado.

3.2 A EVOLUÇÃO CIENTÍFICA DA ADMINISTRAÇÃO E CRISE DO MODELO BUROCRÁTICO DE GESTÃO

O crescimento do Estado após a 2ª Guerra Mundial e o excessivo controle derivado de uma gestão burocrática tornaram a máquina pública ineficiente e lenta, entrando em crise esse modelo de gestão a partir da década de 50.

No entanto, o reconhecimento de um caráter científico para administração, a partir de um modelo de gestão burocrático, permitiu um significativo avanço do estudo na área acadêmica.

Não obstante, no início do séc. XX, houvesse o surgimento das primeiras obras e dos livros sobre o tema, sobretudo nos Estados Unidos, o campo da administração foi relegado ao esquecimento na metade do século passado, passando a integrar, em sentido amplo, o espectro das ciências sociais e políticas, como mero apêndice.

A abordagem da administração pública apenas como derivada do campo político não contribuiu para o seu desenvolvimento. Princípios da administração pública, quando muito, eram identificados a partir da grande árvore da administração. Como subcampo da ciência política, surge a tentativa de definição de princípios comuns, seja para a administração pública, seja para a administração privada.

A recuperação de seu *locus* ocorre com o ressurgimento das escolas de administração, *Business School* e MBAs (*Master Business Administration*), ainda nos Estados Unidos, o que, porém, manteve, a princípio, afastada a sua identidade e autonomia como ramo da administração pública (FARAH, 2011).

No Brasil, como já abordado, a administração pública teve suas raízes no patrimonialismo e na forte interferência política. A ocupação dos cargos de direção da administração pública era realizada por critérios de relacionamento pessoal e indicação política, havendo evidente confusão entre as esferas públicas e privadas (FARAH, 2011), mesmo após o esforço de implementação de um modelo burocrático na Era Vargas.

Apesar do esforço das Constituições Federais, a partir do Estado Novo, em 1930, na verdade, pouco se avançou para a consolidação de um estado austero e impessoal.

O primeiro curso de administração pública, no Brasil, surge apenas no ano de 1952, pela Fundação Getúlio Vargas, sendo seguida pela Universidade Federal da Bahia e pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

O segundo período de exceção democrática no país, a partir de 1964, representará um primeiro esforço de implementação de um novo modelo com características mais gerenciais. O Decreto-Lei 200/67 dispunha sobre a organização da Administração Federal e criava a chamada administração indireta, através das autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista.

Pretendia-se, com a reforma administrativa no regime militar, a adoção de um modelo gerencial que delegasse à iniciativa privada funções antes exercidas pelo estado.

A superação do modelo burocrático foi bem definida por Alberto Guerreira Ramos (1984), ao observar que modelo fundado na racionalidade weberiana não daria mais conta de atender a uma demanda maior e mais complexa do indivíduo. Ramos (1984) registrou a importância daquele modelo diante da escassez dos bens materiais e dos serviços elementares, sendo que o nível de exigência do homem contemporâneo já ultrapassava o nível da simples sobrevivência.

O projeto de desenvolvimento do governo militar não trouxe, porém, forte estímulo ao desenvolvimento de estudos e pesquisas na área da administração pública. Centralizador e marcado pelo rigor de um macroplanejamento, os governos militares caracterizaram-se, ao fim, por uma forte tecnocracia implementada na administração (FARAH, 2011).

Se, por um lado, os anos 70 representaram um período de expansão dos serviços públicos e das obras públicas, exigindo a formação de lideranças e servidores públicos, por outro lado, não se desenvolveu uma verdadeira escola de administração pública no Brasil. Ao final da década de 70 e nos anos subsequentes, todo o modelo de estudo passava a seguir ao padrão definido pela escola norte-americana (FARAH, 2011), sendo feita a tentativa de repetição de um *standart* liberal de uma economia que crescia em velocidade exponencial, não obstante o Brasil fosse ainda um país pobre e em busca de seu desenvolvimento, além de carente de valores e princípios morais que pudessem inspirar uma nova geração.

O único curso de administração pública mantido ao final do regime militar seria aquele promovido pela FGV. Na verdade, até mesmo nos Estados Unidos, principal referência teórica, a administração pública mantinha, ainda, sua crise de identidade, muitas vezes sendo desvalorizada por outras ciências como a economia, as engenharias, o direito etc.

A partir do final dos anos 80, ganha, então, notoriedade o modo de produção japonês baseado na agilidade, redução de estoque, terceirização, no desenvolvimento de pequenas unidades de produção em contrapartida ao modelo de grande indústria americana, nos contratos flexíveis de trabalho e na diminuta participação sindical.

Como anota Paula (2005, p. 43), “a ocidentalização desse modelo e a criação de novas práticas gerenciais ocorreram predominantemente nos Estados Unidos com uma participação intensa dos ‘gurus’ da administração”, dando início ao que foi chamado de a “nova administração pública”.

A adoção de um incipiente modelo de estudo estadunidense foi capaz, no entanto, de estabelecer no Brasil um importante e inicial elo entre a administração pública e a identificação de algum grau de atenção às políticas públicas estatais.

A nova administração pública passa ser fundada, sobretudo, na crítica às organizações burocráticas, na disseminação da cultura do gerencialismo e nos novos modelos de administração vindos do oriente. Para Paula (2005, p. 54),

[...] o gerencialismo contribuiu para esvaziar as práticas neoconservadoras de sua substância política original, pois atribuiu às medidas de reforma um verniz de eficiência e significados aparentemente progressistas como excelência, renovação, modernização e empreendedorismo.

Ramos (1984, p. 6) destaca as características essenciais de um novo modelo de administração que buscaria superar as limitações de um modelo burocrático:

[...] agora o processo recebe maior atenção do que a estrutura; as tarefas do que as rotinas; estratégias ad hoc do que princípios e prescrições, assim como o que tem sido chamado de organizações em mudança, organizações não-hierárquicas e administração participativa. O ambiente é mais do que nunca a preocupação principal, o que, até certo ponto, é responsável pela influência atual das abordagens sistêmicas. Além disso, liberdade e auto-atualização têm-se tomado temas preeminentes em livros e salas de aula.

Como conclui Farah (2011), apenas a partir dos anos 1990, ocorrerá a consolidação de uma verdadeira administração pública como segmento autônomo da ciência geral da administração, reunindo, no mesmo campo, os estudos da gestão e da política. Assim, afirma

[...] que, nos anos 1990, ocorre, no campo disciplinar da administração pública no Brasil, a emergência de um novo paradigma que articula política

e administração — o da “administração pública como administração pública” —, que, a exemplo do verificado nos Estados Unidos, tem como eixos a um só tempo a análise de políticas públicas e a gestão. Tal paradigma superaria a dissociação, no campo da disciplina, dos polos da gestão e da política (FARAH, 2011, p. 831).

O estudo das políticas públicas será incorporado à administração pública apenas de forma gradual, como se verá adiante. A administração pública passa a ser conformada a partir de dois eixos, o primeiro, da própria realização das políticas públicas e, o segundo, da gestão organizacional. Como conclui Farah (2011, p. 832),

[...] a administração pública é, mais que uma disciplina, um “campo multidisciplinar” ou uma “ciência interdisciplinar” (González Salas, 1997 apud Ospina Bozzi, 1998), para a qual contribuem diversas disciplinas, como a ciência política, a administração, a economia, a sociologia e a psicologia social.

3.3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A REFORMA CONSTITUCIONAL EM 1988

A administração pública no Brasil é marcada por avanços e retrocessos, sem que haja a superação, por completo, de um modelo teórico por outro, quando muito características preponderantes de um ou outro sistema em determinado momento histórico.

Nesse compasso, a CF/88 representou, então, mais um retrocesso ao modelo gerencial para a retomada de um modelo anterior burocrático de gestão administrativa. A Constituição reafirma, então, um ideal de controle rígido pelo Estado, sobretudo através dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade (art. 37), buscando exercer forte controle do Estado.

Apenas no primeiro mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, sob a gestão do Ministro Luís Carlos Bresser Pereira, o país passará por uma nova e grande reforma do modelo de organização administrativa do estado.

O então Ministro da Administração da Reforma do Estado – MARE – propõe a superação do modelo burocrático com a introdução de um modelo gerencial para a administração pública.

O modelo apresentado pelo Ministro Bresser Pereira é identificado, conceitualmente, como uma “Nova Administração Pública” – NAP –, fundado, sobretudo, nas seguintes características: o Estado deixa de ser o executor e passa a ser o regulador dos serviços públicos; a busca de foco nos resultados, através do controle

administrativo posterior; a prioridade para as chamadas parcerias público-privadas – PPP; a valorização do terceiro setor; as privatizações; e, um importante marco regulatório, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

O modelo gerencial volta-se, novamente, para a incorporação de ferramentas de gestão da iniciativa privada. O próprio ministro Bresser Pereira, em artigo publicado durante a tramitação da reforma constitucional de 1998, que viria a consagrar o modelo gerencial, identificava as principais características do modelo buscado:

A partir de 1995, entretanto, o país voltou à fronteira mundial das reformas administrativas, quando o novo presidente aprovou e decidiu implementar o Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado, que visa estabelecer uma "administração pública gerencial" de caráter social-democrático.

Gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas, cujo desenvolvimento teórico e prático foi imenso neste século. Social-democrático porque a) afirma o caráter específico da administração pública, que não pode ser reduzida à administração de empresas; b) reafirma o papel estratégico de uma burocracia profissional e procura fortalecê-la, ao mesmo tempo que propõe mudar seus métodos de gestão e principalmente as instituições em que opera; c) combina o controle por resultados e o controle por competição administrada, desenvolvidos na área privada, a mecanismos de controle social inspirados na democracia participativa direta; d) tem como prioridade introduzir sistemas descentralizados e técnicas de gestão moderna na área social, aumentando sua eficiência (PEREIRA, 1997, s. p.).

A emenda constitucional nº 19/98 consagra, então, o modelo apresentado por Bresser Pereira e introduz ferramentas e princípios voltados para a implementação desse modelo. Surge, assim, expressamente o princípio da “eficiência” (art. 37, CF/88), aliado aos princípios legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

A reforma, ainda, amplia a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, mediante a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade. A emenda determina também a criação no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios do Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal, entre outras medidas para controle do gasto com pessoal.

3.4 A INFLUÊNCIA DO AMBIENTE MACROECONÔMICO INTERNACIONAL COMO CONDIÇÃO PARA A ASCENSÃO DO MODELO GERENCIAL

Adam Smith estabelece as bases do pensamento liberal clássico, através da redução drástica do papel do Estado na economia, resultando no que chamou de autorregulação do mercado por meio da “mão invisível” e a política do *Laissez-faire* para a não intervenção do Estado. Para Smith, as funções do Estado seriam,

essencialmente, três: (i) cuidar da segurança; (ii) garantir o cumprimento das leis e contratos; (iii) prestar serviços essenciais (PAULA, 2005).

O pensamento liberal tornou-se preponderante no final do século XIX e início do século XX, quando a concentração de riqueza e a formação de monopólios deram sinal de esgotamento da política de ausência do Estado. Seu principal crítico, John Maynard Keynes, passa a defender a gradual intervenção do Estado para o estímulo da economia, geração de empregos e bem-estar social. A implementação dessas medidas pelo governo americano e por parte da Europa no pós-guerra reforça suas bases e ampliação de seu alcance (PAULA, 2005).

Como observou Paula (2005), o pensamento liberal clássico encontrava, ainda, fortes defensores para o seu desenvolvimento, como o austríaco Ludwig Mises e Friedrich Hayek, que dariam início a uma corrente de pensamento econômico identificada por “neoliberal”, para quem a intervenção do governo na economia levaria à ausência de liberdade e seria sustentação para estados totalitários, combatendo o que chamava de coletivismo.

No mesmo sentido, a chamada Escola de Chicago (EUA) reforçava as barreiras para a defesa de uma economia plenamente liberal. Através de seu principal representante, Milton Friedman, a Escola de Chicago passará à defesa do chamado monetarismo, ou seja, o controle do Estado apenas pela circulação da moeda, haja vista que ajustes na tributação e no controle dos gastos públicos levariam ao aumento de consumo e da inflação.

Assim como Hayek, Friedman e a escola neoliberal não negam a intervenção do Estado, mas defendem um estado mínimo, suficiente para a proteção de seus cidadãos, autossuficiência de seu povo, que garanta o direito ao livre-mercado e, ainda, um ambiente de competição e igualdade de participação de seus cidadãos.

Para os neoliberais, a natureza humana tenderia a aproveitar-se da disponibilidade da máquina pública em proveito próprio, levando à corrupção e à ineficiência. A disponibilidade do serviço pela iniciativa privada (terceirização ou privatização) seria o remédio para o controle e a eficiência da máquina pública improdutiva. Nesse sentido, observam Tavares Neto e Barbosa (2016, p. 43), “for those who advocate neoliberalism, the state should concentrate on making policy decision

rather than delivering services. They think markets and entrepreneurs would be more efficient in providing public service².

O pensamento também chamado de conservador ou neoliberal encontrou seu ápice no início dos anos 80, através da ascensão ao poder de Ronald Reagan nos Estados Unidos e de Margareth Thatcher na Inglaterra, esta reconhecida pela forte diminuição do papel dos sindicatos e da flexibilização das regras de trabalho.

A crise fiscal americana no final da década de 70 e, no Brasil, o superendividamento, a hiperinflação e o descontrole fiscal inauguraram essa nova gestão pública, para organizar um estado mais leve, menos intervencionista e com mais resultados. Privatizações, terceirizações e um rigor na austeridade fiscal fizeram uma nova cartilha para a administração pública, a partir de uma visão prática e racional de atendimento ao mercado.

Contribuíram para a vitória do pensamento liberal-conservador a crise do Estado pela sua insuficiência em prover o *welfare state*, ou estado do bem-estar social, e a ascensão do gerencialismo (nova regulação das relações de trabalho e de produção, crise do fordismo), nos primórdios de um processo de globalização que se avizinhava.

A administração pública passa a ser vista a partir de uma perspectiva marcadamente econômica e que se espalha pelo mundo, sobretudo a partir de abertura de mercados e regulamentação de zonas de livre comércio. Denhardt e Catlaw (2017) apontam as seguintes características desse período: uma busca por maior produtividade; uma maior dependência do mercado; orientação ao serviço; descentralização de governos; aprimoramento de políticas públicas; responsabilização por falta de resultados.

Rosa (2010) registra a mudança de uma estrutura de poder weberiana para uma nova organização da economia e dos Estados, destacando

A clássica noção weberiana de que Estado é “uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território, reivindicava o monopólio do uso legítimo da violência física”, com modificações operadas nas duas últimas décadas do século XX, não mais se sustenta. A busca da legitimação do uso da força, embora guarde certa relevância, passou a ser contingente, pois o Mercado, sem rosto, nem bandeira, veio roubar a cena de um mundo globalizado, sem fronteiras. Os desafios daí decorrentes são imensos, pois esta nova cartografia do poder não implica, necessariamente, no estabelecimento de relações entre Estados soberanos, as se perde em mecanismos mais “brandos” de poder, mediados por um Mercado que não

² “Para aqueles que defendem o neoliberalismo, o estado deve se concentrar em tomar decisões políticas em vez de prestar serviços. Eles acham que os mercados e empreendedores seriam mais eficientes na prestação de serviços públicos” (Tradução nossa).

faz barreira, nem respeita, fronteiras, mitigando, por assim dizer, a noção de Soberania (ROSA, 2010, p. 154).

Dentre os pressupostos de uma organização estatal gerencialista, podem ser destacadas as seguintes características: uma sociedade de livre mercado; estímulo ao empreendedorismo; culto da excelência para o aumento da produtividade; criação de símbolos e personalidades emblemáticas; crença em novas tecnologias que permitam racionalizar a produtividade.

3.5 A APROXIMAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DA POLÍTICA

O processo de evolução da administração pública oscilou bastante em relação à sua aproximação com a política, ora identificando-se com a política, ora negando-a para reafirmar-se como ciência autônoma.

A partir da década de 60, nos Estados Unidos, e da década de 80, no Brasil, o entendimento da administração pública como ciência a aproximou cada vez mais dos preceitos da administração privada e, nesse contexto, prevaleceu uma administração liberal com reduzida participação do Estado e plena autonomia para os negócios privados, a partir de um modelo norte-americano. O que, como visto, chamou-se de nova administração pública e contou com uma grande contribuição intelectual de autores que se tornaram ícones de uma época, como Peter Dukler, Osborne, Gaebler, entre outros autores da administração privada.

A nova administração pública, a partir de premissas já incorporadas pela gestão privada, propõe também uma “reinvenção” do modelo destinado ao setor público, a partir das seguintes premissas, conforme elenca Paula (2005): (a) o papel do Estado como catalisador para a transferências de serviços públicos para iniciativa privada através de privatizações; (b) atribuição de responsabilidades aos cidadãos, ao invés de apenas servi-lo, obtendo-se melhores resultados a partir da mobilização das comunidades para se alcançar resultados que o estado seria incapaz de prover; (c) estímulo a um governo competitivo; (d) um governo orientado por missões, diminuindo-se estruturas burocráticas; (e) estímulo à busca por resultados; (f) atendimento à demanda de seus “clientes”, através da “valorização do cidadão”; (g) valorização do empreendedorismo, gerando receitas e não despesas; (h) atuação preventiva e de maneira estratégica; (i) descentralização, diminuição da estrutura hierárquica e trabalho em equipe; (j) orientação do governo para atendimento ao mercado.

Paula (2005), em crítica ao trabalho de Osborne e Gaebler, observa também que os autores norte-americanos, não obstante tenham dado uma grande contribuição para a diminuição da burocracia na administração pública,

não discutem a problemática da formulação das políticas públicas, nem a intervenção da sociedade nas decisões que afetam sua qualidade de vida, ou seja, relegam a dimensão sociopolítica para o segundo plano tendo em vista que defendem que os serviços públicos devem ser terceirizados e não propõem meios de desmonopolizar a formulação das políticas públicas. Reforçam, assim, as premissas sustentadas pela nova administração e não questionam o fato de sua estrutura institucional permitir que os governantes continuem desenhando programas governamentais para atender a interesses políticos (PAULA, 2005, p. 63, grifo nosso).

De fato, como observado por Paula, a guinada promovida pela NAP muito a aproxima dos interesses privados, deixando em segundo plano o papel do Estado como fomentador de políticas públicas.

Não seria possível a transposição de uma técnica de administração privada para a administração pública sem grandes prejuízos ao objetivo de atendimento de políticas públicas pela administração estatal. No entanto, a expansão de uma política econômica neoliberal e sua aceitação e globalização passaram a ter a hegemonia, adquirindo o *status* de dogma.

Rosa (2010) identifica a prevalência dos interesses econômicos privados em sobreposição aos interesses públicos e das relações de trabalho e diz que “dentro da premissa de que o ‘mercado’ é o melhor mecanismo para uma situação ‘ótima’, o discurso neoliberal estipulou, por suas agências, uma agenda de políticas centrada no ‘crescimento econômico’, modelo típico da modernidade” (PAULA, 2010, p. 155).

No entanto, em que pese não tenha havido a superação completa daquele modelo neoliberal, ganha espaço a preocupação com valores éticos e morais, tanto na iniciativa privada quanto no setor público, o que tem se relevado por meio da preocupação crescente com políticas de governança e integridade.

4 INTEGRIDADE NO DIREITO E NA POLÍTICA

No Brasil contemporâneo, é lugar-comum dizer que se vive uma crise de integridade. A população critica a atuação dos ministros do Supremo, amplamente televisionada, a confiança geral no judiciário tem caído e à sua atuação são atribuídos inúmeros problemas vivenciados em nosso país.

A preocupação, portanto, com a integridade ultrapassa os limites e interesses do setor privado para encontrar na administração pública uma ressignificação própria, aliada a preceitos de moralidade e defesa dos direitos fundamentais para a busca e asseguramento de um bem comum.

Como pontua Dworkin, “a integridade, mais que qualquer superstição de elegância, é a vida do direito tal qual a conhecemos”. Como afirma, trata-se de “um requisito prévio de civilização” (DWORKIN, 1999, p. 202).

Esse processo, no entanto, vem sendo construído ao longo dos anos e exige a superação do antigo positivismo, fortemente presente no sistema de Justiça brasileiro. Conforme já destacava Loewenstein (1942, p. 106-107) em uma das primeiras análises:

The traditional concept of the administration and interpretation of the law is that the political bodies, government and legislature, make the rules of law and that the judges apply them as the law is written without questioning its political motives or social content. Seemingly this attitude of the legal profession and of the public would lend itself readily to an authoritarian adminio. To bend the bench and the bar under its control is one of the hallmarks of modern dictatorship, for which the enforcement of strict positivism is the natural complement.³

Como observou Loewenstein, a administração e a interpretação das leis são ciências/institutos intimamente ligados, pairando a percepção de que ao administrador e ao intérprete da lei caberia apenas a realização prática do império da lei, ou sua subsunção, deixando de lado seus motivos ou conteúdos políticos. Esta postura afasta, no entanto, um agir ético e democrático, dando suporte a uma postura autoritária.

Dworkin (1999) será um forte antagonista do positivismo, no que se refere também ao espaço para decisões discricionárias pelos agentes políticos. Para o jusfilósofo, mesmo nas decisões difíceis, onde não haja norma reguladora expressa, o

³ “O conceito tradicional de administração e interpretação da lei é que os órgãos políticos, governo e legislativo, fazem as regras de direito e que os juízes as aplicam como a lei é escrita, sem questionar seus motivos políticos ou conteúdo social. Aparentemente, essa atitude da profissão jurídica e do público se prestaria prontamente a uma administração autoritária. Manter as profissões jurídicas sob controle é uma das marcas da ditadura moderna, pois a aplicação do positivismo estrito é o natural complemento” (Tradução nossa).

juiz não deverá criar o direito, mas decidir de acordo com princípios vinculados e que atendam a uma finalidade.

A interpretação das regras, para Dworkin (2010a), deverá ser realizada sempre de forma construtiva. A mesma conclusão pode ser estendida a todos os agentes políticos responsáveis, em alguma medida, pela tomada de decisões que afetem a coletividade. Assim, o mesmo critério de interpretação deverá ser adotado pelos agentes políticos, sejam legisladores ou gestores, na identificação dos melhores critérios que atendam a um critério de integridade. Dworkin anota que “mesmo quando a questão diz respeito à interpretação legislativa, e não ao poder legislativo, os princípios políticos usados para justificar a legislação continuam poderosos, uma vez que justificam estratégias interpretativas” (DWORKIN, 2010, p. 26).

Como descreve Dworkin (2007, p. 28), esse modelo interpretativo pressupõe um critério de integridade política como uma virtude imposta ao Estado e, assim, explica

Podemos dar início ao teste político observando que o modelo interpretativo supõe e serve a uma virtude política distinta: integridade política. O modelo assume que o Estado, como agente político, deve falar numa única voz no seguinte sentido. Se ele depende de um conjunto de princípios políticos para justificar seu uso do poder coercitivo em uma área, deve ele admitir a extensão natural desses princípios.

A integridade política trata do compromisso moral do agente político para com princípios e valores caros à sociedade, sobretudo de equidade e Justiça. Ainda nas palavras de Dworkin (1999, p. 203), “a integridade, mais que qualquer superstição de elegância, é a vida do direito tal qual a conhecemos”. Como afirma, trata-se de “um requisito prévio de civilização” (DWORKIN, 1999, p. 202).

A reciprocidade será o elemento de legitimação da integridade, a concepção de moral importa no reconhecimento de que todos os cidadãos possuem iguais direitos políticos de manifestação coletiva e de satisfação de suas vontades em prol de uma vida digna, devendo ser tratados com respeito e reciprocidade. Cittadino (2020) identifica três princípios fundamentais: 1) o princípio da participação, que assegure a cada cidadão o seu lugar na comunidade; 2) o princípio da implicação, que vincule o interesse individual na vida coletiva; e 3) o princípio da autonomia, que respeite sua condição individual diante da comunidade.

As conclusões de Dworkin (1999) levam a um modelo de comunidade de princípios como forma de legitimação das opções políticas e respeito às normas. Nesse sentido, apenas o processo coletivo de ressignificação da norma levará a sua aceitação e seu cumprimento pela comunidade.

Dworkin (1999, p. 57) explica sua teoria a partir do exemplo da chamada “regra de cortesia”. O autor explica que poderá o legislador estabelecer uma regra em que todos os homens deverão retirar o chapéu como regra de cortesia ao passarem uns pelos outros. A regra, no começo, poderá ser cumprida porque é uma norma. Com o passar do tempo, passará a ser interpretada e, ao fim, questionada por sua finalidade. As regras deverão ser, então, adaptadas à sua finalidade para que possam ser socialmente aceitas e cumpridas como regra válida de cortesia.

Esse fato leva à conclusão de que o Estado ou a comunidade atue como verdadeiros agentes morais, respeitando os princípios nos âmbitos legislativo e judicial (CITTADINO, 2020).

Dworkin (1999, p. 202) registra, ainda, que a importância da integridade como ideal político ao observar que

A integridade torna-se um ideal político quando exigimos o mesmo do Estado ou da comunidade considerados como agentes morais, quando insistimos em que o Estado aja segundo um conjunto único e coerente de princípios mesmo quando seus cidadãos estão divididos quanto à natureza exata dos princípios de Justiça e equidade corretos.

Oportuna a lição de Dworkin, portanto, ao transcender um ideal de integridade para além de um propósito hermenêutico do direito, ampliando seu compromisso para todos os agentes do Estado ou que exerçam impacto na comunidade.

No mesmo sentido, Pedron e Ommati (2019, p. 86) explicam o conceito de integridade ao observarem que

A integridade, portanto, funciona como um elemento de promoção da vida moral e política dos cidadãos, fundindo circunstâncias públicas e privadas, além de criar uma interpretação dessas questões. A política ganha um novo significado mais amplo: transforma-se em uma arena de debates sobre quais princípios a comunidade deve adotar como sistema, bem como sobre que concepções de equanimidade, Justiça e devido processo legal adjetivo devem pressupor.

A partir da ideia de comunidade e unidade de interesse, o princípio de integridade aplica-se a todo o Estado, e não apenas ao órgão judiciário no processo de interpretação e aplicação da norma.

A integridade, sob uma concepção de equidade, representa desde o compromisso (coerência) de aplicação de princípios políticos no processo de elaboração de leis, segundo valores sociais exigidos pela comunidade, até a aplicação do Direito.

Dworkin (1999) propõe, para fins didáticos, a divisão entre a integridade na legislação e a integridade no julgamento. O primeiro corresponderia à coerência no

processo de elaboração de leis aos princípios e o segundo reclama a coerência na aplicação das leis, segundo seus objetivos e decisões anteriores. Sob esse prisma, a integridade na concepção de Justiça representará o respeito aos princípios morais vigentes na sociedade para que o conteúdo da lei/decisão seja coerente com regras e compromissos reconhecidos e moralmente válidos e aceitos pelo conjunto do Direito.

No mesmo sentido, Annoni (2008) destaca a importância da integridade para a compreensão, inclusive, de uma nova dimensão dos direitos humanos, a partir do desenvolvimento das modernas teorias da Justiça trazidas por Rawls, Dworkin e Alexy. Como observa, deve-se reconhecer unidade e a interconexão entre indivíduos não só do Estado, mas no âmbito de uma comunidade internacional e, assim, complementa:

A teoria da integridade, portanto, é a base da teoria contemporânea dos direitos humanos, percebendo o valor humano e seus direitos como únicos, universais e individuais, integrados e interligados ao meio ambiente continuamente, o que permite explicar a existência simultânea de diferentes dimensões de direitos humanos, interdependentes e de caráter erga omnes, e não hierarquicamente valorados (ANNONI, 2008, p. 41).

Para Annoni, portanto, a integridade pode ser depreendida de uma leitura moral da Constituição, a partir da valoração de igual modo e medida de seus princípios, ao lado das normas, interligados e interdependentes.

4.1 A INTEGRIDADE E SUAS DIVERSAS CONCEPÇÕES

A integridade, no entanto, é um conceito multifacetado. Não obstante seu significado próprio na obra de Dworkin (1999), diante da pouca clareza a respeito dos conceitos de novas técnicas de gestão, a expressão *integridade* tem sido apresentada de diversas formas e sentidos no âmbito da administração. Em geral, no entanto, ela é apresentada como um princípio derivado de regras de governança, conforme previsto no art. 3º, inc. II, do Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no entanto, a integridade é apresentada como sendo “um alinhamento consistente à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OCDE, 2017, p. 3).

Zenkner (2019) apresenta, de outro lado, uma concepção de integridade sob a perspectiva individual, trazendo que a integridade, nesse caso, implicará na correspondência entre os valores morais e a realização desses valores quando o indivíduo deva realizar escolhas para “situações-problema”. Zenkner (2019, p. 53) diferencia, então, a noção de integridade e moral, afirmando que “uma pessoa só pode ser considerada íntegra quando, mesmo possuindo poder e estando livre de qualquer punição, age com base na moral, na virtude e na Justiça, ou seja, age simplesmente com motivação de dever”. De outro lado, a integridade governamental possui estreita ligação com a integridade política, diz Zenkner (2019, p. 236) que

A integridade governamental (e política) deve ser também analisada sob o prisma da equidade, no sentido de que todo e qualquer cidadão deve ser tratado de forma isonômica pelo Estado, e também da imparcialidade, no sentido de que os recursos públicos devem ser bem geridos e distribuídos com impessoalidade.

A integridade, para Dworkin (1999), como visto, não se resume a um programa de conformidade (*compliance*), não obstante a conformidade seja essencial para a integridade. Como destacado, a integridade para Dworkin corresponde a um compromisso moral do agente político para com princípios e valores caros à sociedade, sobretudo de equidade e Justiça.

Dworkin (2007) apresenta essa integridade como uma concepção interpretativa, a partir de uma estrutura de princípios coerentes de Justiça, equidade e de devido processo. Esse modelo interpretativo pressupõe um critério de integridade política como uma virtude imposta ao Estado.

Morbach (2021, p. 263) apresenta uma síntese estruturada nos seguintes termos

Aquele que aceita o ‘ideal interpretativo da integridade’ deve, então, decidir casos difíceis de modo a tentar encontrar a melhor interpretação construtiva da estrutura política e da prática jurídica da comunidade a partir de e em meio a um todo coerente de princípios de moralidade política; deve fazer dessa estrutura, e dessa prática, “o melhor que elas podem ser”.

Como já observamos, seja para a compreensão dos princípios, seja para a compreensão das políticas públicas, para além da concepção da integridade na teoria do Direito, Dworkin (2010a) defende a prévia integridade política, o que, segundo afirma, antecede ao próprio Direito. Para o autor, a integridade política corresponde à “igualdade perante o direito não apenas no sentido de que ele seja imposto conforme escrito, mas no sentido mais pertinente de que o Estado deve governar de acordo com um conjunto de princípios em princípio aplicável a todos” (DWORKIN, 2010a, p. 250).

A ideia de integridade que propusemos, e que acreditamos seja plenamente aplicável à administração judiciária, corresponde a uma concepção de filosofia política que vai além de medidas de prevenção à corrupção ou de uma regra hermenêutica. A integridade, nos fins defendidos por Dworkin, corresponderá a um critério de interpretação que vincula o agente político a escolher, dentre tantas opções, aquela que melhor corresponda a um ideal de Justiça, equidade, moral política e ética.

4.2 A IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (*POLICIES*)

A concepção teórica de Dworkin, em que pese desenvolvida para a elaboração de uma teoria do Direito, alcança, na verdade, uma robusta teoria social e política, sendo aplicada, sem dificuldade, a todas as decisões pautadas em critérios políticos.

Para Dworkin (2010b), uma verdadeira teoria normativa deve contemplar uma distinção entre argumentos de princípios e argumentos de políticas públicas⁴ (*policies*⁵). As relações privadas encontrarão solução através de argumentos de princípios. Todavia, a mesma regra não seria aplicada ao legislador ou agente político. Esses deverão adotar regras de política.

Apesar da distinção, todavia, esses não são argumentos excludentes, mas, pelo contrário, são compatíveis e decorrem de princípios democráticos.

O agente político também deparar-se-á com situações difíceis, onde a legislação posta ou as decisões judiciais existentes não serão suficientes para a resolução do problema. Nessas situações, chamados casos difíceis (*hard cases*), deverá o agente político criar soluções que contemplem o respeito ao princípio de integridade com os mesmos critérios que deveriam nortear o legislador. Para Dworkin (2010b), então, o agente político deverá valer de argumentos de política para solução de tais casos difíceis.

Argumentos de princípio e argumentos políticos, porém, não se confundem e, muitas vezes, podem estar dissociados. No entanto, em conjunto, darão rigor e fundamento forte às decisões políticas.

⁴ Em nota à tradução à edição brasileira da obra *Levando os Direitos à Sério*, explica-se que Dworkin utiliza-se da expressão *policy* tanto para os princípios gerais que orientam governos na condução de assuntos públicos, como aos programas e ações governamentais orientadas por esses princípios, podendo ser traduzido, adequadamente, por políticas públicas (DWORKIN, 2010b).

⁵ “There are many usages for the term ‘policy’, such as: field of activity; expression of general purpose; specific proposals; decision concerned to programs of government; theory or model” (TAVARES NETO; BARBOSA, 2016, p. 46).

Argumentos de políticas públicas “justificam uma decisão política, mostrando que a decisão fomenta ou protege algum objetivo coletivo da comunidade como um todo”, ao passo que argumentos de princípio “justificam uma decisão política, mostrando que a decisão respeita ou garante um direito de um indivíduo ou de um grupo” (DWORKIN, 2010b, p. 129).

A obrigação política em Dworkin (1999, p. 231) deve corresponder a uma fidelidade a um conjunto de princípios e, nesse sentido, observa:

A obrigação política deixa de ser, portanto, apenas uma questão de obedecer a cada uma das decisões políticas da comunidade, como, em geral a representam os filósofos políticos. Torna-se uma ideia mais impregnada da noção protestante de fidelidade a um sistema de princípios que cada cidadão tem a responsabilidade de identificar, em última instância para si mesmo, como o sistema de comunidade à qual pertence.

Os argumentos de política e os argumentos de princípio são de fundamental importância na obra de Dworkin e para os fins que se pretende investigar neste estudo, ou seja, o dever de integridade para a administração judiciária na superação da crise de credibilidade e legitimidade de sua atuação.

4.3 UM IDEAL DE JUSTIÇA E EQUIDADE

Procuramos demonstrar, nos capítulos anteriores, minimamente, alguns fatores estruturais que têm contribuído para o agravamento da crise do sistema judiciário, sem a pretensão de esgotar, mas enquadrar alguns dos múltiplos aspectos compreendidos dentro deste caleidoscópio que é a crise do sistema de Justiça. Vimos que não é possível pensar na superação do tema apenas pela via legislativa ou, especificamente, através da reforma processual.

A superação da crise de credibilidade e de legitimidade do Poder Judiciário passa, necessariamente, pela revisão de seu papel na sociedade, buscando maior aproximação entre Estado e sociedade civil.

Nesse contexto, o judiciário ainda busca alcançar uma identificação própria que supere a vetusta ideia de apenas dizer o direito ao caso concreto, como uma simples operação de subsunção. Enquanto poder, sua missão vai além. Fazer “Justiça” deve compreender a incorporação de valores agregados tais como a ética e a moral, tanto na decisão, quanto nos atos de gestão do sistema judiciário.

A ética deve encontrar espaço dentro do conceito de Justiça para que, assim, o sistema judiciário possa agregar valores e exercer em plenitude sua missão.

No senso comum, relacionamos a ética ao processo de escolha entre o certo e o errado, entre o bem e o mal, entre o justo e o injusto. É uma simplificação bastante frequente, como também insuficiente para a compreensão de sua importância.

A ética está relacionada ao comportamento humano, às decisões do homem e às muitas esferas ou camadas que se interrelacionam nos processos de escolha do que seria fazer o bem.

O estudo da ética, nesse contexto, não é despido de menor complexidade, tampouco a compreensão de conceito de Justiça, do direito, do que é fazer o bem e de suas áreas de interseção.

De início, poderíamos perguntar-nos se somos realmente livres para o exercício de escolhas éticas ou, mesmo, o que entendemos por Justiça?

Dworkin (2010a) ajuda no esclarecimento da primeira pergunta. Para o jusfilósofo norte-americano, “liberdade não é a liberdade de fazer aquilo que se quer; é liberdade de fazer o que se quer na medida em que se respeitem os direitos morais, devidamente compreendidos, das outras pessoas” (DWORKIN, 2010a, p. 160).

A liberdade, para que atenda a um critério de Justiça, deve evitar o conflito com a teoria da igualdade de recursos, posto que esta se revela em verdadeira ilusão. Dworkin (2014) busca eliminar esse conflito através da distinção entre a autonomia (*freedom*), o que identifica como a faculdade de cada um fazer o que bem entender, e a liberdade em sentido estrito (*liberty*), o que corresponderia à parte da autonomia com a qual seria proibido ao Estado constranger o indivíduo. A autonomia (*freedom*) não seria, portanto, um direito absoluto, mas um direito regado pela liberdade em sentido estrito, demarcada por áreas em que seria vedada ao Estado a interferência nas liberdades individuais.

Nesse contexto, liberdade e igualdade devem ser complementares. Como conclui Dworkin (2014, p. 8), “não se podem determinar as exigências da liberdade sem também decidir qual é a distribuição dos bens e das oportunidades que demonstra igual consideração por todos”.

Perelman (1990) também nos auxilia na compreensão do espaço da ética, da Justiça e do Direito. O autor destaca a importância e a função da linguagem e da comunicação como elementos formadores de valores.

O estudo de Perelman (1990) liga, portanto, a compreensão da Justiça e da ética à formação e à compreensão de valores, do justo e do injusto. Para o filósofo, há uma necessária complementariedade entre a moral e o Direito.

A moral não decorre de verdades divinas – caso o fosse, seria imposta por verdades inquestionáveis. A moral representa um processo de argumentação e aceitação das razões lógicas por um auditório universal. Os argumentos, em regra, concorrem entre si e terá prevalência aquele que tiver a capacidade de dar a melhor explicação. As decisões no Direito não são, então, extraídas de um processo de lógica ou de silogismo simples, mas resultado da aceitação da melhor resposta dada através de argumentos plausíveis (PERELMAN, 1990, p. 8).

O autor destaca o caráter estático da lei e reconhece a importância do juiz como elemento dinâmico de compreensão dos argumentos e elaboração da melhor resposta. Reconhece a impossibilidade de se chegar a uma definição precisa que atenda de modo adequado a todos os valores em jogo. Apresenta, por exemplo, ao menos, seis importantes cenários do que poderia ser compreendido como Justiça: a) dar a cada um exatamente a mesma coisa; b) dar a cada um o que merece, segundo seus méritos; c) dar a cada um o que merece, de acordo com suas obras e realizações; d) dar a cada um o que, de fato, necessita; e) dar a cada um que necessita, mas de acordo com sua posição; f) dar a cada um exatamente o que a lei lhe atribui (PERELMAN, 1990).

São valores, portanto, muito diferentes e, em determinadas circunstâncias, um ou outro critério poderá prevalecer. Perelman (1990) tenta, então, identificar um ponto comum em relação a todos esses valores, a essas concepções de Justiça. Ele conclui que, em todas as concepções de Justiça, existirá uma regra comum. Essa regra será a igualdade. Assim, apresenta o seguinte conceito para uma aproximação de um ideal de Justiça: “Um princípio de ação segundo o qual os seres de uma mesma ‘categoria essencial’ devem ser tratados da mesma maneira” (PERELMAN, 1990, p. 27).

O que seria, porém, essa categoria essencial? Representa, para o filósofo, um grupo de mesma característica, a única característica que deverá ser considerada para a definição desse grupo. A ideia de Justiça, portanto, não se confundirá com a ideia de equidade. Pelo contrário, o critério de Justiça será formal, estático, segundo um *standart* escolhido pela sociedade através do Estado. A equidade será, exatamente, o elemento de flexibilidade para a escolha da melhor opção (PERELMAN, 1990, p. 27).

Estabelecendo-se um diálogo com Dworkin (2014), este observará que a igualdade, sob o aspecto de uma Justiça distributiva, deverá atender dois aspectos fundamentais: primeiro, deverá demonstrar igual consideração pelo destino de todas as pessoas; segundo, deverá respeitar a responsabilidade e o direito das pessoas em decidirem por si mesmas em como regerem suas vidas em prol de algo valioso.

Assim como Perelman, Dworkin (2014, p. 5) observa que a distribuição de recursos e oportunidades representará uma escolha política e diz que “não há distribuição politicamente neutra”. Logo, para o autor norte-americano, “toda distribuição deve ser justificada demonstrando-se de que modo a ação do governo respeita esses dois princípios fundamentais: a igual consideração pelo destino e o pleno respeito pela responsabilidade do indivíduo” (DWORKIN, 2014, p. 5).

4.4 A DISCRICIONARIDADE E AS OPÇÕES POLÍTICAS

A teoria de Dworkin, na defesa da integridade e na busca dos melhores princípios para nortear a decisão, seja do juiz, seja do agente público, trará sempre dificuldades de escolhas, exigindo a realização destas. A opção, na maioria das vezes, representará a impossibilidade de se fazer tudo o que gostaria, deixando de lado importantes valores.

De outro lado, diante da concepção de liberdade e de sua importância para o pensamento de Dworkin, faz-se necessário compreender o papel da discricionariedade para a administração pública em contraponto à vinculação da escolha da melhor decisão para o caso concreto.

Dworkin (2010a) lembra o estudo apresentado por Isaiah Berlin acerca de sua concepção de pluralismo de valores. Não será possível prever ou esperar um cenário ideal, sem conflitos. Sempre haverá o choque entre valores igualmente importantes. Berlin (apud Dworkin, 2010a) acreditava na existência de conflitos insolúveis entre valores verdadeiros, o que levaria, ainda, ao conflito no íntimo de cada indivíduo. Assim, Berlin concluiu que não seria apenas inalcançável um ideal de harmonia, mas, sim, incoerente se esperar que não houvesse frustração pelo não atendimento de todas as expectativas (BERLIN apud Dworkin, 2010a).

As concepções de Berlin, trazidas por Dworkin (2010a), são importantes para que se possa fazer uma analogia daquele pensamento com sua própria teoria. Para Dworkin (2010a), o que a ideia de fracasso de Berlin quer demonstrar é que as opções políticas da comunidade não poderão agradar a todos de forma geral. O exercício da opção política faz também parte da responsabilidade do agente político e ignorar sua responsabilidade com o propósito deliberado apenas de agradar seria igualmente errado. Assim, o autor conclui que,

em outras palavras, ela não deve decidir se vai ser injusta com algum grupo, mas qual grupo tratará injustamente. Esse é o tipo de conflito de valores políticos que Berlin tinha em mente: a inevitabilidade não da decepção, mas da mácula moral irreparável (DWORKIN, 2010a, p. 155).

Segundo o jusfilósofo, as consequências derivadas da integridade são práticas e afetam não só a realidade jurídica, como, sobretudo, a realidade social e, assim, esclarece que “uma comunidade que aceite a integridade tem um veículo para a transformação orgânica” (DWORKIN, 1999, p. 229). Esclarece que um ideal de integridade levará, de forma inexorável, a intercomunicação entre as esferas públicas e privadas, retroalimentando-se em benefício de ambas e com efeitos concretos. Afirma que o cumprimento de obrigação política deixa de ser uma decisão isolada e externa para, individualmente, fazer parte da esfera privada do indivíduo e da percepção de comunidade da qual faz parte (DWORKIN, 1999).

O conceito de integridade, para o autor, avança, então, para a integridade de todo o sistema para que seja coerente com princípios e interesses da comunidade, interpretando-se, de modo a identificar normas implícitas que possam corresponder a um ideal de Justiça (LONGO FILHO, 2015).

Como anota Dworkin (1999, p. 229):

A integridade também contribui para a eficiência do direito no sentido que já assinalamos aqui. Se as pessoas aceitam que são governadas não apenas por regras explícitas estabelecidas por decisões políticas tomadas no passado, mas por quaisquer outras regras que decorrem dos princípios que essas decisões pressupõem, então o conjunto de normas públicas reconhecidas pode expandir-se e contrair-se organicamente, à medida que as pessoas se tornem mais sofisticadas em perceber e explorar aquilo que esses princípios exigem sob novas circunstâncias, sem a necessidade de um detalhamento da legislação ou da jurisprudência de cada um dos possíveis pontos de conflito.

Nesse ponto, resulta a crítica de Dworkin aos filósofos clássicos ao descreverem um ideal de moralidade apartado da introjeção da responsabilidade individual e da coerência do cidadão na vida pública e privada. Como observa autor Dworkin (1999, 229),

Kant e Rousseau fundamentaram suas concepções de liberdade nesse ideal de autolegislação. Esse ideal, porém, precisa de integridade, pois um cidadão não pode considerar-se o autor de um conjunto de leis incoerentes em princípio, nem pode ver tal conjunto como algo patrocinado por alguma vontade geral rousseauiana (DWORKIN, 1999, p. 229).

Como anota Longo Filho (2015), a integridade, para Dworkin, não é apenas um sistema de regras destinado a conferir estabilidade e previsibilidade ao sistema, mas sua força política reside em assegurar igual consideração a todos os indivíduos na comunidade política. Integridade e democracia, nesse contexto, são indissociáveis e

“com fundamento nessa compreensão de democracia constitucional e de integridade do Direito, Dworkin propugna por um conceito de leitura moral da Constituição, cujo objetivo é elaborar uma teoria de como as constituições devem ser interpretadas” (LONGO FILHO, 2015, p. 96).

A ideia de discricionariedade para Dworkin pode ser compreendida sob três aspectos, conforme sintetiza Ikawa (2004, p. 98)

A primeira é a aplicação, por funcionários, de critérios estabelecidos por uma autoridade superior, ou mais especificamente, na escolha, pelo juiz, entre critérios “que um homem razoável poderia interpretar de diferentes maneiras”. A segunda acepção é a ausência de revisão da decisão tomada por uma autoridade superior. Essas duas primeiras acepções perfazem, para Dworkin, uma discricionariedade em sentido fraco, sendo amparadas também por Hart. Apenas a terceira acepção indica, de acordo com Dworkin, o ponto de discordância. Ela corresponde à discricionariedade em sentido forte, implicando a ausência de vinculação legal a padrões previamente determinados ou, em outras palavras, à ideia de que os padrões existentes não impõem qualquer dever legal sobre o juiz para que decida de uma determinada forma. Essa terceira acepção estaria por fim ligada às questões da completude ou incompletude do direito, da natureza legal ou meramente moral dos princípios, da competência ou incompetência do juiz de elaborar leis.

Dworkin distingue, então, a discricionariedade em um sentido forte ou fraco. Em um modelo fraco, a discricionariedade corresponderia à liberdade de escolha dentro de alguma margem de opção dada pelo sistema de normas e princípios ou por um superior hierárquico. No entanto, o maior problema surge na ausência de normas e princípios para os chamados casos difíceis, onde o juiz deverá adotar algum critério para a sua decisão. A mesma dificuldade surge para o agente político executor de políticas públicas, diante da anomia.

A ausência de regras, como observa Ikawa (2004), poderá estar ligada a questões de incompletude do Direito, da natureza legal ou da falta de clareza sob princípios morais. Nesse sentido, Dworkin pretende demonstrar uma teoria construtivista, não só para identificar a lei, mas também para justificá-la moralmente. Assim, o juiz não faria novas leis, a partir de uma lacuna, mas desvelaria e reconheceria direitos pré-existentes (IKAWA, 2004). A comentarista conclui que a “teoria construtivista está apenas reconstruindo, para o universo de percepção do juiz e das partes, uma rede legal pré-existente, ainda que essa rede seja infinita” (IKAWA, 2004, p. 109).

As escolhas, portanto, seja do juiz, seja do agente político em sentido amplo, não deverão ser, portanto, discricionárias em seu sentido forte, mas, antes, vinculadas a

um sistema holístico de completude das normas, princípios e valores morais, de acordo com um compromisso ético com as decisões já tomadas e na perspectiva de uma contribuição social para o futuro com a melhor justificativa possível.

4.5 O FALSO DOGMA DA EFICIÊNCIA COM VETOR PRINCIPAL NA ADMINISTRAÇÃO

Se a discricionariedade como sinônimo de liberdade mostra-se uma premissa falsa para a administração, torna-se necessário desconstruir outro falso dogma: a eficiência.

A eficiência, erigida à condição de princípio constitucional, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, representou a tentativa de fixação do modelo gerencial de administração, adotado e consagrado pela iniciativa privada e reflexo de uma política neoliberal imposta pelo plano Bresser, como já destacado. No entanto, a eficiência poderá ser um problema quando oculta o compromisso com valores que devem nortear, igualmente, a atuação do agente político.

A eficiência, ao lado da legalidade, pode ser entendida como um dos principais eixos do positivismo. Dworkin (2010a, p. 250) chega a dizer que a eficiência “é um importante produto da legalidade”. Por certo, em qualquer concepção que se adote, jamais será possível ignorar a importância da eficiência para o Estado, mesmo para os Estados com reduzida democracia.

A economia passou a ter grande influência no processo de valorização da eficiência, como um dogma. Com a desregulamentação do mercado, floresceram monopólios de grandes empresas por setores da economia e das agências de controle pelo estado. Em substituição à hierarquia e à ordem de comando de poder, tem lugar a regra de valorização dos contratos. O estado passa atuar de maneira mais próxima ao agente privado e os serviços públicos são transferidos para concessões privadas.

A justificativa para esse reposicionamento do estado, como observa Denhardt e Catlaw (2017, p. 218), seria o governo “tirar vantagem da competição no mercado para obter valor, o que não seria possível sob a autoridade burocrática tradicional”.

O avanço dessa nova gestão da administração pública traz consigo valores da iniciativa privada, e, nesse contexto, a busca por eficiência a partir de estudo de dados, *performance* e *accountability*.

Um efeito secundário dessa nova “política” é a transformação dos cidadãos em consumidores, individualmente considerados, como clientes. Afasta-se a ideia de universalidade ou bem comum para a satisfação individual de cada “usuário” do serviço. Ficam de fora do centro da preocupação dessas políticas diversos grupos que, eventualmente, não estejam aptos ao “consumo” imediato do serviço público prestado como uma contraprestação privada.

Rosa (2010, p. 155) destacou essa resignificação, afirmando que

O conceito de desenvolvimento foi resignificado para se juntar crescimento econômico com progresso técnico, visa expansão da produção e acumulação privada de riqueza, pelo aumento dos lucros, a cargo dos mais capazes (ricos), com redução do status dos trabalhadores a consumidores mínimo.

A partir da compreensão da administração pública sob a ótica da administração privada, foi comum a confusão em relação ao conceito de eficiência que se deveria alcançar pela administração pública. A administração privada, voltada para questões puramente técnicas, dará mais atenção aos aspectos instrumentais da gestão, relegando aspectos sociopolíticos e seus impactos para a ciência política, gerando um descompasso com os fundamentos mais relevantes para uma boa gestão pública democrática (PAULA, 2005).

Para a administração privada, a eficiência recomendaria alcançar o maior número possível de adquirentes de seus produtos ou serviços, aproximando-se de uma visão utilitarista, maximizando o lucro econômico. Para a empresa, importaria o aumento da venda de seu produto ou serviço, pouco importando o método ou o perfil do adquirente. Nesse contexto, chega-se ao conceito de consumidor, ou seja, o usuário final do produto ou serviço colocado à disposição no mercado.

No Brasil, o Código de Defesa do Consumidor – CDC – adota esse conceito econômico, inclusive em relação aos serviços públicos, como se vê nos artigos 2º e 22 daquela norma (BRASIL, 1990)⁶.

Nesse cenário, há evidente vantagem daqueles que possuem maiores capitais, seja financeiro, seja geográfico, seja de conhecimento. Fomenta-se o espírito de

⁶ Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.

competição pela eficiência, levando vantagem aquele que obtiver maior “habilidade” para a defesa de seus interesses individuais.

Essa perspectiva pode ser transportada também para o serviço judiciário, quando se observa que alguns atores se encontram mais aptos à participação no campo da Justiça, seja pela formação intelectual, seja pela possibilidade de recursos financeiros, seja pela disponibilidade de tempo para a defesa de seus direitos ou, mesmo, pela consciência do direito lesado, como observaram Cappelletti e Garth (1988).

Uma grande margem de cidadãos ainda permanece sem acesso aos serviços públicos em geral, especialmente os da Justiça, seja porque não dispõem de advogados/defensores, seja porque não estão aptos ao mercado de consumo, pois suas demandas são consideradas excessivamente pequenas para uma estrutura burocrática, formal e demorada da Justiça.

Essa lógica de transposição do cidadão para a figura de consumidor faz sentido em um universo de serviços privados que tem como preocupação principal a obtenção do lucro, mas oculta, no serviço público e na administração judiciária, sua verdadeira função de fomentar políticas públicas de inclusão e não apenas de prestação formal de serviço.

O princípio da eficiência, não obstante seja de enorme importância, pretende conferir à administração pública um sentido de maior cientificidade e valores objetivos, mas, por outro lado, a eficiência, por si só, objetificava e desumanizava outros valores, como a equidade e a participação, como sugerem Denhardt e Catlaw (2017).

A Constituição Federal, ao garantir uma série de direitos e garantias aos cidadãos, exige do administrador público não só eficiência em relação ao resultado quantitativo de sua atividade, mas um compromisso de garantia de qualidade de atendimento a um padrão mínimo por igualdade, Justiça e respeito aos princípios e garantias fundamentais.

Retomando o pensamento de Ronald Dworkin, o jusfilósofo norte-americano sustenta que, sob o ponto de vista da integridade, a administração pública terá sempre boas razões para preferir a justificativa igualitária à justificativa utilitarista (DWORKIN, 1999). A partir da premissa de que o Estado possui um dever geral e abrangente que o indivíduo não possui, Dworkin (1999) conclui que o princípio econômico não poderá ser considerado o mais importante. Mesmo em relação às estruturas do sistema econômico, não será possível perder de vista a distinção entre as

responsabilidades públicas e privadas Assim, chega a uma importante conclusão, a de que “a escolha é uma questão de política, não de princípio” (DWORKIN, 1999, p. 373).

É bom lembrar, por fim, que a administração e a economia são derivadas de um campo maior, o campo da política. A economia nem sempre será relacionada apenas à distribuição de recursos financeiros ou ao acúmulo de riquezas. A economia representa, exatamente, a administração de recursos escassos (financeiros ou não).

O prêmio nobel de economia Amartya Sen (1999) destaca a importância do comprometimento ético ligado à economia e afirma “a economia do bem-estar pode ser substancialmente enriquecida atentando-se mais para a ética, e que o estudo da ética também pode beneficiar-se de um contato mais estreito com a economia” (SEN, 1999, p. 105). Por fim, Sen (1999, p. 106) conclui que “o argumento em favor de aproximar mais a economia da ética não depende da facilidade em consegui-lo. Fundamenta-se, antes, nas recompensas advindas do exercício”.

A importação simples de uma visão de maior eficiência sob o ângulo utilitarista levou a administração pública a percorrer um longo caminho para identificação de sua verdadeira função, ou seja, a de elaboração e execução de políticas públicas.

Assim, execução de políticas públicas nem sempre adotará a meta da eficiência privada como resultado desejado, posto que a qualidade do destinatário final realmente importa para a administração pública.

A administração pública deve buscar o bem-estar do grupo, da comunidade e da sociedade e não do indivíduo (empresa ou consumidor). O objetivo do Estado aproxima-se da ética como valor coletivo e não individual.

5 A BOA GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA

Como abordado no primeiro capítulo, é frequente e equivocada a percepção de que a legitimidade do Estado e, em particular, do Poder Judiciário será derivada apenas da ideia de coerção.

A coerção reclama algum tipo de justificativa geral que legitime sua prática pelo Estado. Dworkin (1999) trata do tema como ponto central em sua obra o “Império do Direito” e formula as seguintes questões: como alguma coisa poderá oferecer essa justificativa para a coerção no campo da política? O que poderia conferir a alguma pessoa um determinado poder autorizativo sobre os governados? Por que a opção por um determinado regime e o porquê desse regime conferir legitimidade aos seus agentes políticos?

Dworkin (1999) apresenta, ainda, uma crítica ao pensamento clássico de um contrato social e, citando Rawls, diz que a concepção de um contrato social imaginário e utópico, a partir da premissa de um estado de incerteza, levaria a um consenso aparente em relação aos interesses individuais de cada indivíduo, mas não ao bem coletivo. Dworkin justifica que, na concepção de Rawls, em um estágio que chama de “posição original”, seria possível o reconhecimento pelas pessoas de uma Justiça abstrata, o que levaria ao apoio e à legitimidade das instituições. No entanto, mesmo concordando com o dever de apoio às instituições justas, Dworkin (1999) aponta que esse fato não faria uma ligação forte o suficiente entre a obrigação política com aquela comunidade ao qual se destina.

Dworkin (1999) relaciona, então, a “obrigação política” e o dever moral como elementos essenciais para a organização e a legitimidade do Estado. Afirma que a existência de lei, por si só, como no exemplo clássico do “dever de cortesia”, não seria suficiente para o reconhecimento do direito do Estado ao poder de coerção. Conclui que, na ausência de reconhecimento pelo cidadão de seus deveres morais, o poder de coerção do Estado estará gravemente abalado e conclui que “um Estado é legítimo se sua estrutura e suas práticas constitucionais forem tais que seus cidadãos tenham uma obrigação geral de obedecer às decisões políticas que pretendem impor-lhes deveres” (Dworkin, 1999, p. 232).

Dworkin arremata que a melhor defesa da legitimidade política

vai ser encontrada não onde os filósofos esperam encontrá-la – no árido terreno dos contratos, dos deveres de Justiça ou das obrigações de jogo limpo, que poderiam ser válidos entre os estranhos – mas no campo mais fértil da

fraternidade, da comunidade e de suas obrigações concomitantes (DWORKIN, 1999, p. 250).

A crise de credibilidade social e de legitimidade do Poder Judiciário decorre, em grande parte, de sua incapacidade de percepção da insuficiência da norma e das obrigações contratuais para aceitação social de sua função.

Como observa Longo Filho (2015), a integridade para Dworkin deriva de uma concepção de democracia substancial e apenas a integridade servirá como justificção moral para o uso da coerção estatal.

O Poder Judiciário, como visto, historicamente ligado a uma organização de poder patrimonialista e elitizada, tornou-se distante do cidadão e incapaz de acompanhar as transformações pelas quais passou a administração pública nas últimas três décadas. Faria (2004, p. 103) observa que

Numa primeira aproximação, a crise do “sistema de Justiça” se traduz pela ineficiência com que vem desempenhando suas três funções básicas: a instrumental, a política e a simbólica (Santos et al.,1996). Pela primeira, o Judiciário e o MP são o principal *loci* de resolução dos conflitos. Pela segunda, exercem um papel decisivo como mecanismo de controle social, fazendo cumprir direitos e obrigações contratuais, reforçando as estruturas vigentes de poder e assegurando a integração da sociedade. Pela terceira, disseminam um sentido de equidade e Justiça na vida social, socializam as expectativas dos atores na interpretação da ordem jurídica e calibram os padrões vigentes de legitimidade na vida política.

Faria (2004) registra, com acuidade, três funções essenciais do serviço prestado pela Justiça que, todavia, não têm sido executadas de modo adequado pela estrutura e funcionamento desse “órgão”, ou seja, (a) o reconhecimento da importância do papel assumido na sociedade como principal local e referência para a resolução dos conflitos, (b) o papel de controle social através do reforço das estruturas políticas de dominação e, por fim, (c) o papel de gestor de políticas públicas que promovam um real sentido de Justiça e equidade no tecido social.

O desafio, como observa Goretti (2021, p. 50) não se esgota na resolução coercitiva dos problemas existentes na sociedade, mas na busca de soluções que sejam também restauradoras de um convívio social democrático e harmônico. O autor destaca, por exemplo, a importância da preservação das relações continuadas, num contexto de liquefação das relações e da perda de valor de durabilidade. Assim, identifica que as relações continuadas diferem-se das relações circunstâncias, caracterizando-se aquelas pelo reconhecimento da existência de um histórico de relações entre as partes e, ainda, pela necessidade de “uma perspectiva de manutenção do vínculo para o futuro, após a superação do conflito” (GORETTI, 2021, p. 50).

A democratização do Poder Judiciário é o caminho para que possa permear sua atuação e ampliar o diálogo no processo de tomada de decisões no âmbito da gestão judiciária. Essa circunstância é observada por Bonavides (2004, p. 132), que destaca:

A abertura, porém, ao debate e à reflexão há de levar de forma imperiosa à busca de vias institucionais legitimantes daquele controle; estas não podem ser encontradas senão mediante a reformulação ou a criação de novos critérios e fundamentos de legitimidade do controle constitucional, diligência que passa pela reforma democrática das instituições em máximo grau de profundidade possível. Nessa direção, a democracia participativa nos países periféricos, designadamente o Brasil, tem um papel de destaque se puder abrir a porta para o futuro com a proposta de um novo modelo de legitimidade. Quanto mais perto do povo estiver o juiz constitucional mais elevado há de ser o grau de sua legitimidade.

Como observa Bonavides (2004), é preciso que o “juiz constitucional” esteja mais perto do povo e somente assim o Poder Judiciário poderá construir sua credibilidade e legitimidade. Dessa forma, é preciso uma mudança de postura e que essa ação seja pautada por compromissos éticos que levem a integridade na gestão do Poder Judiciário.

A seguir, pretendemos demonstrar o espaço de atuação da integridade na gestão do Poder Judiciário e de que forma ela poderá contribuir para esse propósito.

5.1 A IMPORTÂNCIA DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA (ATIVIDADE-MEIO) JUDICIÁRIA PARA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS JUDICIÁRIAS

Observa-se que não se encontra consolidado, no ambiente de trabalho e no meio acadêmico, a plena compreensão da relevância dos pressupostos da atividade meio como condição necessária para o assecuramento da credibilidade e da legitimidade do Judiciário à luz de um Estado Democrático de Direito.

Prevalece a visão compartimentada entre as funções administrativas e judiciárias, tanto pelos membros do Poder Judiciário quanto pela doutrina. Deve-se colocar em evidência a necessidade de uma administração judiciária que ultrapasse o domínio de técnicas jurídico-processuais para o enfrentamento dessa demanda, sendo corriqueira a noção de que ao juiz cabe “apenas julgar”, como se o julgamento não fosse o resultado de toda uma cadeia de atos processuais e administrativos com o envolvimento e participação de diversas pessoas em diferentes funções, e o magistrado, o seu supervisor e responsável direto.

Nesse sentido, Bacellar (2016, p. 64) observa

A atividade-fim do Poder Judiciário é produzir justiça. Isso não se faz sem que se construam e se estruturam – ou se reestruturam – os meios necessários

ao alcance dessa finalidade. Portanto, a atividade-meio (de administração e gestão) é tão importante quanto a atividade-fim, na medida em que, sem a primeira, a finalidade (produzir justiça) não encontra amparo para se concretizar.

Torna-se indispensável a compreensão de que a decisão judicial não é um ato isolado e descolado do ambiente social, político e econômico que o cerca. As atividades do magistrado não se resumem ao ato de julgar, mas são afetadas e refletem o ambiente social em que são inseridas.

Seja na gestão dos Tribunais, seja na gestão interna da própria unidade judiciária, técnicas de administração são indispensáveis para identificação dos pontos fortes, fracos, gargalos no fluxo de tramitação, definição de metas, motivação de equipe, organização e acompanhamentos. Em que pese muitas das atividades possam ser delegadas, é inafastável o dever de supervisão e de definição de objetivos pelos próprios magistrados.

A omissão dos magistrados em relação às atividades administrativas correlatas às suas unidades judiciárias resultam, comprovadamente, na falta de um critério norteador de prioridades para julgamento, desperdício de tempo, incapacidade de obtenção de metas, paralisação em demasia na tramitação de processos, desestímulo e produtividade abaixo do que seria esperado.

Nesse sentido, o Colégio Permanente de Corregedores Gerais da Justiça, em sua 84ª Reunião, realizado em 05 de novembro de 2020, emitiu enunciado nos seguintes termos: “DEFENDER que a realização de uma gestão judicial estruturada constrói um Judiciário mais eficaz” (ENCOGE, 2020, p. 1).

Com razão, a noção crescente de uma jurisdição constitucional, pautada no asseguramento dos direitos e das garantias fundamentais, será comprometida pela incapacidade de resposta e enfrentamento das questões que lhe são propostas. Além da eficácia na atividade jurisdicional, como destacado pelo Colégio de Corregedores, uma gestão adequada que atenda aos propósitos maiores de integridade para o cumprimento de políticas públicas judiciárias será condição *sine qua non* para a concretização de sua atividade fim e resgate de sua autoridade moral e legitimidade social.

Não é pequeno o desafio proposto ao Poder Judiciário. Torna-se necessária a adoção de premissas éticas e de governança que levem à legitimidade de seus atos, bem como uma estrutura eficiente que permita uma resposta ao cidadão em tempo razoável.

Bacellar (2013) identifica as seguintes falhas organizacionais em relação à administração do Poder Judiciário: a) baixa qualidade no atendimento operacional; b)

ausência de informatização adequada; c) centralização de poderes nos presidentes de Tribunais; d) falta de conhecimento de administração estratégica pela cúpula, com prejuízo da liderança; e) juízes sobrecarregados de processos judiciais, sem disponibilidade de tempo ou condições para dar atenção às atividades administrativas.

Pode ser acrescentado ao pensamento de Bacellar a ausência de compreensão por parte dos magistrados, tanto no primeiro, quanto no segundo grau, para a importância e para o conhecimento de técnicas de gestão.

Nesse sentido, a reforma constitucional de 2004, por meio da chamada “reforma do judiciário” trouxe, em sua exposição de motivos, subscrita pelo Dep. Hélio Bicudo, um importante diagnóstico, nos seguintes termos:

Ora, a administração da Justiça é problema que a todos interessa. Não basta que o Legislativo elabore as leis e o Executivo as sancione. É preciso que o Judiciário assegure a sua execução em cada caso concreto. A norma jurídica só ganha corpo e produz efeitos quando fielmente aplicada. É através dos julgados que os direitos se tornam incontestáveis e a vontade de seus titulares se apresenta em forma coercitiva. **As decisões dos juízes e tribunais são, portanto, a última etapa da vida do Direito. Com propriedade, diz Silva que, “sem um funcionamento adequado da organização judiciária, o País caminhará para a desordem e a descrença nas suas instituições”** (BRASIL, 1992, p. 7849, grifo nosso).

O estudo da organização administrativa desse órgão e de sua gestão é essencial, portanto, para o incremento de sua responsividade. Não serão raras as vezes em que a omissão da prestação jurisdicional resultará no perecimento do direito, seja em razão da perda superveniente do interesse (utilidade), seja pela desesperança na solução do conflito.

A compreensão das circunstâncias sociais, políticas e econômicas que circunda a atividade jurisdicional deve ser bem compreendida. Se, por um lado, é inequívoco que a finalidade precípua e mais importante do Poder Judiciário é o exercício da atividade jurisdicional, por outro, parece que ainda não se amadureceu em grau suficiente para a percepção de que o exercício da jurisdição não é resultado apenas de técnicas de processo, mas também de um conjunto de opções e atos políticos, sociais e administrativos que resultam em maior ou menor legitimidade da decisão e do asseguramento dos direitos fundamentais.

A ideia da simples aplicação da lei parece não ser suficiente para o apaziguamento social. É exigido do juiz moderno, no momento da decisão, uma compreensão ao menos razoável de uma gama de conteúdos multidisciplinares que extrapolam sua formação jurídica, a atividade de gestão judiciária deve ser mais bem

compreendida para que seja alcançado o objetivo da norma constitucional da eficiência e da duração razoável do processo.

A compreensão do funcionamento do sistema judiciário deverá minimizar a dicotomia entre a prestação jurisdicional como fim para percebê-la dentro de uma estrutura organizacional maior da administração pública e execução de políticas públicas judiciárias que cumpra a missão do Poder Judiciário e atendam aos objetivos do Estado.

A perda da confiança do jurisdicionado acarretará o abalo da própria legitimidade da função jurisdicional, sendo imprescindível o resgate de sua funcionalidade, o que passa pela adoção de técnicas de gestão e o reconhecimento de uma nova postura do juiz. O chamado “juiz de gabinete”, alheio aos problemas e às influências de seu contexto, ensimesmado sobre processos colocados em sua mesa, não será capaz de fazer frente ao novo desafio de uma jurisdição constitucional.

Instrumentos como regras de governança e *compliance* atendem a um critério de integridade e surgem, portanto, como regras de gestão indispensáveis para a transparência, a eficiência e o comprometimento ético também do poder público.

A reforma constitucional do sistema de Justiça de 2004 (EC nº 45), com este propósito, avançou também para a criação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), que foi formalmente instituída através da Resolução do nº 03/2006 do Superior Tribunal de Justiça (STJ, 2006).

A Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados tem, dentre suas atribuições, definir diretrizes básicas para a formação e o aperfeiçoamento de magistrados, dando ênfase à formação humanística (STJ, 2006).

No cumprimento de sua missão, a ENFAM, em agosto de 2019, deu início ao programa de pós-graduação profissional em Direito, através de curso de mestrado, com “foco principal [n]a gestão judiciária e [n]o tratamento de conflitos, guiado pela busca de efetivo aprimoramento do sistema de justiça e da prática jurisdicional, sendo permeado por um eixo transversal comum que contempla a ética, a integridade e a inovação” (STJ).

A criação de um curso de mestrado profissionalizante voltado para a atividade de gestão judiciária e tratamento de conflitos reflete a importância do tema para atividade judicial e será, sem sombra de dúvida, um marco na formação de magistrados no Brasil.

Com efeito, a organização adequada da Justiça, não apenas no aspecto processual, mas também administrativo, apresenta-se como um caminho obrigatório para a sua reorganização e para que seja encontrado o melhor caminho para o cumprimento de sua missão. O Poder Judiciário, por seu conservadorismo histórico, mostrou-se refratário à adoção de novas técnicas e até mesmo às cobranças que exigiam uma intervenção profunda na forma de funcionamento do órgão, de modo que mudanças são assimiladas, quando o são, de forma tardia, não dando a resposta no tempo e na forma que lhes seria esperado e necessário.

O surgimento do Conselho Nacional de Justiça – CNJ –, também no bojo da reforma do sistema judiciário instituída pela EC nº 45, dá bem a medida da resistência dos Tribunais no acolhimento das normativas daquele órgão, o que resulta no agravamento das diferenças estruturais entre as diversas Cortes, como será visto a seguir.

5.2 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A DEFINIÇÃO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO PODER JUDICIÁRIO

Sob a supervisão do Conselho Nacional de Justiça, em 2008, foi realizado o I Encontro Nacional do Poder Judiciário, com o objetivo de unificar as diretrizes estratégicas de gestão e atuação dos diversos Tribunais. A partir desse primeiro encontro, foram elaboradas as primeiras diretrizes nacionais, com especial atenção para a facilitação do acesso à Justiça, a celeridade, a simplificação da prestação jurisdicional, o aprimoramento das comunicações internas e externas, o melhor aproveitamento dos recursos humanos e materiais, a otimização dos recursos orçamentários e o melhor uso da tecnologia⁷.

Como resultado desse processo, em 2009, foi elaborado o primeiro Planejamento estratégico do Poder Judiciário para o período de 2009 a 2014. Nesse mesmo ano, foram criadas as primeiras Metas Nacionais de nivelamento que deveriam ser alcançadas pelo Poder Judiciário, a saber:

1. Desenvolver e/ou alinhar planejamento estratégico plurianual (mínimo de 05 anos) aos objetivos estratégicos do Poder Judiciário, com aprovação no Tribunal Pleno ou Órgão Especial.

⁷ Cf. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Planejamento Estratégico do CNJ 2021-2026. **Conselho Nacional de Justiça**. [S. l.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/planejamento-estrategico-do-cnj-2021-2026/>. Acesso em: 27 mar. 2021.

2. Identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31/12/2005 (em 1º, 2º grau ou tribunais superiores).
3. Informatizar todas as unidades judiciárias e interligá-las ao respectivo tribunal e à rede mundial de computadores (internet).
4. Informatizar e automatizar a distribuição de todos os processos e recursos.
5. Implantar sistema de gestão eletrônica da execução penal e mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias.
6. Capacitar o administrador de cada unidade judiciária em gestão de pessoas e de processos de trabalho, para imediata implantação de métodos de gerenciamento de rotinas.
7. Tornar acessíveis as informações processuais nos portais da rede mundial de computadores (internet), com andamento atualizado e conteúdo das decisões de todos os processos, respeitado o segredo de Justiça.
8. Cadastrar todos os magistrados como usuários dos sistemas eletrônicos de acesso a informações sobre pessoas e bens e de comunicação de ordens judiciais (Bacenjud, Infojud, Renajud).
9. Implantar núcleo de controle interno.
10. Implantar o processo eletrônico em parcela de suas unidades judiciárias (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2009).

Observa-se, a partir das primeiras Metas Nacionais de nivelamento para o Poder Judiciário, a evidente preocupação com o atendimento de parâmetros mínimos de nivelamento dos diversos órgãos, tais como capacitação de gestores, disponibilização de acesso a informações pela internet, implantação de núcleo de controle interno, entre outras. Ao lado de providências básicas para uma gestão mais eficiente, lançaram-se luzes para uma futura informatização dos processos e dos serviços, por meio da implantação do processo eletrônico, cadastramento de magistrados em redes de consultas/serviços e para gestão eletrônica do sistema de execução penal.

Apenas uma das metas estabelecidas em 2009 relacionava-se, diretamente, à atividade e à produtividade judicial, a Meta 2, que consistia na identificação dos processos judiciais mais antigos e a adoção de medidas concretas para o julgamento de todos os processos distribuídos até 31/12/2005 (em 1º, 2º grau ou tribunais superiores), ou seja, 04 anos antes.

De maneira muito adequada, utilizou-se, na época, a expressão “identificar os processos” distribuídos até o ano de 2005. Na verdade, poucos eram os Tribunais no país que adotavam algum tipo de processo eletrônico, sendo, majoritariamente, utilizados os processos físicos e, muitas vezes, de controle de acervo manual. Portanto,

a “identificação” dos processos, por si só, já seria uma tarefa hercúlea diante do atraso nos modelos de organização e do grande volume de acervo.

A própria criação do Conselho Nacional de Justiça, através da Emenda Constitucional nº 45/2005, foi recebida pelos membros do Poder Judiciário com muita desconfiança e resistência, sendo frequentemente justificada a resistência com a quebra de separação dos poderes e a perda da autonomia dos Tribunais na gestão.

Sadek (2004, p. 37) descreve o processo de evolução da magistratura para a aceitação do CNJ nos seguintes termos:

Uma primeira leitura destas proporções indicaria que é considerável a resistência à constituição de um órgão para exercer o controle externo do Judiciário. Afinal, apenas 39% [dos magistrados] aceitariam esta inovação, contra 61% que julgaram ser irrelevante, ou nada positiva, ou assumiram não possuir opinião formada a respeito. O contraste, entretanto, com o que ocorria em 1993 pode contribuir para esclarecer a compreensão dessas respostas e demonstrar que houve uma apreciável mudança. Efetivamente, no início da década, 86,5% diziam-se contrários à criação do Conselho Nacional de Justiça e somente 12% expressavam concordância. Teria, de fato, aumentado de forma tão expressiva o apoio a um órgão de controle externo? É razoável supor que a permanência do tema em debate e o apoio de setores da sociedade civil geraram junto à magistratura um certo entendimento de que se trata de uma inovação "inevitável". Daí a extraordinária diminuição no índice de resistência à criação do CNJ. Sendo verdadeira esta hipótese, as atenções passariam, então, a se concentrar muito mais na composição do órgão.

A fixação da meta de produtividade 2009, para julgamento dos processos distribuídos até o ano de 2005, materializou para muitos críticos a alegada perda de autonomia dos juízes e uma malsinada interferência na atividade do judicante.

No entanto, ainda que sob fortes críticas, as metas de nivelamento, como visto, pouco se dirigiam aos juízes e muito exigiam dos Tribunais para o desenvolvimento de um padrão mínimo de organização administrativa.

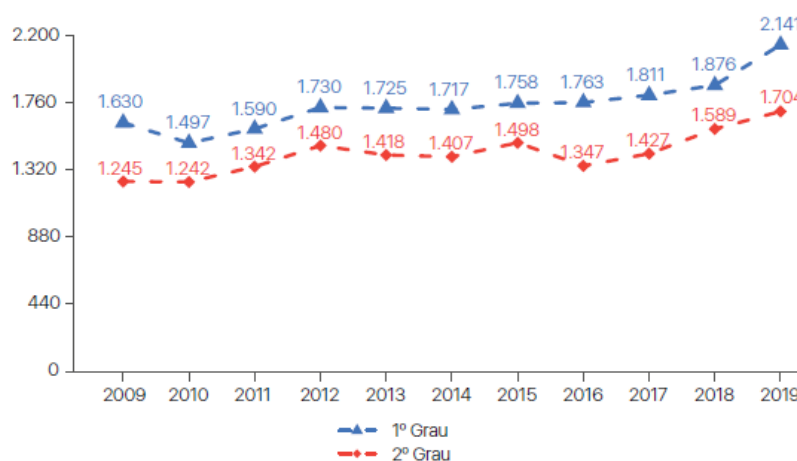
Pela primeira vez, ainda, demonstrou-se a importância do juiz de direito como um gestor no espaço de sua unidade judiciária, trazendo consigo a assunção de relevantes competências de planejamento e supervisão de seus auxiliares para execução das atividades de rotina (cartórios), o que traria reflexo na atividade fim de julgamento.

A resistência política à atuação do Conselho Nacional de Justiça foi bem pontuada por Bacellar (2013, p. 23) ao observar que

se o CNJ for só “amado” pela sociedade, mas também “odiado” por juízes e tribunais, sua verdadeira missão não será alcançada. Há de se conquistar a credibilidade com a liderança que se exercerá juntamente com os juízes e tribunais e não sobre os juízes e tribunais.

Os relatórios anuais de dados estatísticos do CNJ, Justiça em Números⁸, dos anos de 2009 a 2014 demonstram, de fato, um aumento na produtividade na Justiça Estadual⁹ nos anos seguintes, entre 2010 e 2012, seguidos por uma estabilidade nos anos de 2013 e 2014, e uma nova curva de crescimento a partir de 2016, conforme demonstra a imagem a seguir:

Figura 1 – Série Histórica do Índice de Produtividade dos Magistrados (IPM) no Poder Judiciário



Fonte: CNJ (2020a).

Outro indicador importante, que demonstra o esforço de uma implementação de uma política de gestão do CNJ, corresponde ao índice de informatização e adoção de processos eletrônicos no Brasil. O número de processos eletrônicos, em 2009, saltou de 11,2% do total de processos novos para 70,1% do número de novos casos ajuizados em 2016, em relação ao total de novas ações ajuizadas anualmente (CNJ, 2017).

Planejamento, organização e regras de governança surgiram, portanto, como instrumentos complementares para o desenvolvimento da atividade fim do Poder Judiciário e necessários para o asseguramento dos direitos fundamentais, sendo indissociável da atividade judicante.

Na verdade, demonstrou-se a exigência de um magistrado com conhecimentos interdisciplinares necessários para prestação de um serviço com eficiência e relevância em um contexto de escassez de recursos econômicos e aumento de demanda de ações.

⁸ Cf. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**: 2015. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2015/09/204bfbab488298e4042e3efb27cb7fbd.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2021.

⁹ O presente trabalho de pesquisa adotará, por razões metodológicas, as informações relativas à Justiça Estadual, diante da diversidade de estrutura e organização dos diversos segmentos que compõem todo o sistema de Justiça. Assim, a menção aos demais segmentos será utilizada apenas para fins de comparação com a estrutura da Justiça Estadual, que, por si só, já apresenta uma enorme desigualdade em sua estrutura nacional.

Em 2013, instituída através da Portaria CNJ nº 138, foi criada a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, com o objetivo de “propor diretrizes relacionadas à Estratégia Nacional do Poder Judiciário, impulsionar sua implementação, monitorar e divulgar os resultados, bem como de atuar em temas voltados à governança judiciária buscando a melhoria dos serviços jurisdicionais” (CNJ, 2021).

Nesse contexto, surgiu o segundo ciclo de planejamento estratégico nacional do Poder Judiciário proposto para o período de 2015 a 2020, por meio da Resolução nº 198/2014, do Conselho Nacional de Justiça. O novo planejamento estratégico apresentado exigia dos Tribunais a elaboração de um planejamento próprio, de acordo com suas necessidades, porém alinhado com as premissas e estratégias nacionais, por meio da identificação dos chamados macrodesafios a serem superados pelo Poder Judiciário nacional.

A Resolução CNJ nº 198 definiu, ainda, os atributos de valor a serem agregados à atuação do Poder Judiciário nacional, a saber:

- credibilidade;
- celeridade;
- modernidade;
- acessibilidade;
- transparência e controle social;
- responsabilidade social e ambiental;
- imparcialidade;
- probidade;
- ética; (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014).

Os valores agregados à missão do Poder Judiciário deixaram evidente a preocupação com uma gestão administrativa e judicial ética, de transparência, credibilidade e celeridade para a consecução de suas metas. Para além da abstração, passou-se a exigir a implementação de políticas públicas que atendessem a esses valores.

Foram definidos, para o período de 2015 a 2020, os seguintes macrodesafios do Poder Judiciário:

- Efetividade na prestação jurisdicional;
- Garantia dos direitos de cidadania;
- Combate à corrupção e à improbidade administrativa;
- Celeridade e produtividade na prestação jurisdicional;
- Adoção de soluções alternativas de conflito;
- Gestão das demandas repetitivas e dos grandes litigantes;
- Impulso às execuções fiscais, cíveis e trabalhistas;
- Aprimoramento da gestão da Justiça criminal;
- Fortalecimento da segurança do processo eleitoral;
- Melhoria da Gestão de Pessoas;
- Aperfeiçoamento da Gestão de Custos;
- Instituição da Governança Judiciária;

- Melhoria da Infraestrutura e Governança de TI (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015).

Em relação aos macrodesafios apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça, há um aprofundamento importante em relação aos desafios apresentados em 2009. Se, seis anos antes, havia a preocupação com um nivelamento básico das condições estruturais na formação de pessoas e desenvolvimento de infraestrutura para um futuro processo eletrônico, há, a partir de então, um comprometimento com um avanço representado por medidas efetivas como adoção de soluções alternativas de conflito, gestão de demandas repetitivas, combate efetivo à improbidade e à corrupção, “aprimoramento” da gestão criminal, “aperfeiçoamento” na gestão de custos e instituição da Governança Judiciária.

Todavia, apesar da função do Conselho Nacional de Justiça de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, nos termos do art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal, observou-se uma profunda desigualdade no processo de evolução administrativa dos Tribunais, não superado pelo planejamento estratégico do ciclo 2009/2014, conforme revela o relatório “Justiça em Números 2017”, ano-base de 2016 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2017). A Justiça Estadual possuía 65% das unidades judiciárias do país, enquanto a Justiça do Trabalho possuía 9,8 % e a Justiça Federal 6,1% das unidades judiciárias (CNJ, 2017).

O número de processos em tramitação na Justiça Estadual correspondia a 79,2% de todo o acervo nacional, ao passo que a Justiça do Trabalho possuía, em 2016, 6,8% dos processos e, na Justiça Federal, tramitavam 12,6% do total de processos no país (CNJ, 2017).

O total das despesas da Justiça Estadual correspondia, no entanto, a 56% do total gasto em relação a todo o Poder Judiciário, enquanto a despesa da Justiça trabalhista correspondia a 20,1% e as despesas da Justiça Federal correspondiam 12,4% do total gasto com relação ao Poder Judiciário (CNJ, 2017).

A arrecadação promovida pela Justiça Estadual correspondeu, no ano de 2016, apenas a 42,8%, enquanto a Justiça Federal arrecadou 48,5% de toda a receita do Poder Judiciário no ano de 2016 (CNJ, 2017).

Há um evidente descompasso entre o tamanho das estruturas físicas e de acervo processual da Justiça Estadual com a relação de gastos, sendo uma relação amplamente desfavorável quando comparada às Justiças do Trabalho e Federal.

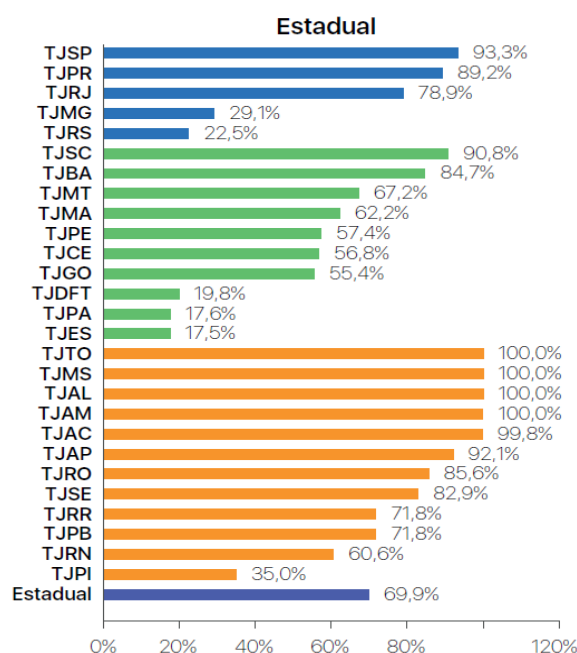
A disparidade de porte ocorre também dentro da própria Justiça Estadual, enquanto o Tribunal de Justiça de São Paulo – TJSP – possuía, em 2016, estoque superior a 25 milhões de processos, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais possuía um estoque de, aproximadamente, 6 milhões de processos, ambos considerados de grande porte dentro divisão metodológica proposta pelo CNJ (CNJ, 2017).

As despesas totais do Tribunal mineiro, no entanto, foram superiores a 5 bilhões de reais, enquanto as despesas do Tribunal paulista foram de, aproximadamente, 10 bilhões de reais (CNJ, 2017).

Apesar do Tribunal paulista possuir um estoque de processos quatro vezes maior do que o Tribunal mineiro, a receita do Tribunal mineiro é, proporcionalmente, duas vezes maior, quando comparada ao número de casos em tramitação.

A disparidade entre o índice de informatização dos tribunais estaduais é outro fator importante para o agravamento da crise do sistema judiciário. Ela também dará a exata medida do atraso no projeto de implementação do planejamento estratégico no período de 2009 a 2014, conforme demonstra a imagem a seguir:

Figura 2– Índice de Informatização da Justiça Estadual



Fonte: CNJ (2017).

Enquanto alguns tribunais estaduais já atingiam a meta de 100% de informatização no ano de 2016, ou próximo deste patamar, como foi o caso do TJSP, TJPR, TJSC, TJTO, TJMS, TJAL, TJAM, TJAC, outros tribunais não passavam do

patamar de 20% de informatização de seus processos, como TJES, com 17,5%, o TJPA, com 17,6%, e o TJDFT, com 19,8%.

O terceiro ciclo de planejamento estratégico para o Poder Judiciário foi elaborado para o período de 2021 a 2026, através da Resolução CNJ nº 325/2020. O novo planejamento estratégico foi resultado, também, de consulta pública à sociedade, cujos resultados foram aprovados pelos presidentes dos tribunais no XIII Encontro Nacional do Poder Judiciário, ocorrido em Maceió-AL, em novembro de 2019.

Outro importante vetor de contribuição para o aperfeiçoamento de todo o sistema de Justiça ocorreu por meio da Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável proposto pela Organização das Nações Unidas – ONU –, o que foi ratificado pelo Brasil e contou com a adesão do Presidente do CNJ, com assinatura em agosto de 2019, no I Encontro Ibero-Americano da Agenda 2030¹⁰.

O objetivo 16 da Agenda 2030 das Organizações das Nações Unidas tem como tema a “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, e estabelece como premissa fundamental “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à Justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (ONU, 2021).

A instituição de uma Justiça eficaz e o problema do acesso à Justiça ganhou contornos de objetivos globais a serem perseguidos e implementados até o ano de 2030.

Nesse contexto, o planejamento estratégico do Conselho Nacional de Justiça para o período de 2021 a 2026 estabeleceu, como macrodesafios a serem superados, as seguintes metas divididas em três perspectivas interna, sociedade e de aprendizagem, a saber:

PERSPECTIVA SOCIEDADE

a) GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Descrição:

Refere-se ao desafio de garantir no plano concreto os Direitos e Garantias Fundamentais (CF, art. 5º), buscando-se assegurar o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como atenuar as desigualdades sociais, garantir os direitos de minorias e a inclusão e acessibilidade a todos.

b) FORTALECIMENTO DA RELAÇÃO INSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO COM A SOCIEDADE

Descrição:

¹⁰ Cf. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **1º Encontro Ibero-Americano da Agenda 2030 no Poder Judiciário**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/agendas/1o-encontro-ibero-americano-da-agenda-2030-no-poder-judiciario/>. Acesso em: 05 abr. 2021.

Refere-se à adoção de estratégias de comunicação e de procedimentos objetivos, ágeis e em linguagem de fácil compreensão, visando à transparência e ao fortalecimento do Poder Judiciário como instituição garantidora dos direitos. Abrange a atuação interinstitucional integrada e sistêmica, com iniciativas pela solução de problemas públicos que envolvam instituições do Estado e da sociedade civil.

PERSPECTIVA PROCESSOS INTERNOS

a) AGILIDADE E PRODUTIVIDADE NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

Descrição:

Tem por finalidade materializar a razoável duração do processo em todas as suas fases. Trata-se de garantir a prestação jurisdicional efetiva e ágil, com segurança jurídica e procedimental na tramitação dos processos judiciais. Visa também soluções para um dos principais gargalos do Poder Judiciário, qual seja a execução fiscal. Busca elevar a eficiência na realização dos serviços judiciais e extrajudiciais.

b) ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO, À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E AOS ILÍCITOS ELEITORAIS

Descrição:

Conjunto de atos que visem à proteção da coisa pública, à integridade nos processos eleitorais, à preservação da probidade administrativa internamente e externamente ao enfrentamento dos crimes eleitorais e contra a administração pública, entre outros. Para tanto, deve-se priorizar a tramitação dos processos judiciais que tratem do desvio de recursos públicos, de improbidade e de crimes eleitorais, além de medidas administrativas relacionadas à melhoria do controle e fiscalização interna e externa do gasto público no âmbito do Poder Judiciário.

c) PREVENÇÃO DE LITÍGIOS E ADOÇÃO DE SOLUÇÕES CONSENSUAIS PARA OS CONFLITOS

Descrição:

Refere-se ao fomento de meios extrajudiciais para prevenção e para resolução negociada de conflitos, com a participação ativa do cidadão. Visa estimular a comunidade a resolver seus conflitos sem necessidade de processo judicial, mediante conciliação, mediação e arbitragem. Abrange também parcerias entre os Poderes a fim de evitar potenciais causas judiciais e destravar controvérsias existentes.

d) CONSOLIDAÇÃO DOS SISTEMA DE PRECEDENTES OBRIGATÓRIOS

Descrição:

Promoção do sistema de precedentes estabelecido pelo novo Código de Processo Civil - CPC, buscando fortalecer as decisões judiciais, racionalizar o julgamento de casos análogos, garantir a segurança jurídica, bem como, a coerência e a integridade dos provimentos judiciais. Abarca também a redução do acúmulo de processos relativos à litigância serial, visando reverter a cultura da excessiva judicialização.

e) PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE

Descrição:

Aperfeiçoamento de ações que estimulem o uso sustentável de recursos naturais e bens públicos, a redução do impacto negativo das atividades do órgão no meio ambiente com a adequada gestão dos resíduos gerados, do uso apropriado dos recursos finitos, a promoção das contratações sustentáveis, a gestão sustentável de documentos e a qualidade de vida no ambiente de trabalho. Visa a adoção de modelos de gestão organizacional e de processos estruturados na promoção da sustentabilidade ambiental, econômica e social.

f) APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO DA JUSTIÇA CRIMINAL

Descrição:

Refere-se à adoção de medidas preventivas à criminalidade e ao aprimoramento do sistema criminal, por meio de maior aplicação de penas e medidas alternativas, investimento na Justiça restaurativa, aperfeiçoamento do sistema penitenciário e estabelecimento de mecanismos para minimizar a sensação de impunidade e insegurança social. Pretende reduzir o número de processos, reduzir as taxas de encarceramento e fomentar ações de atenção ao interno e ao egresso, principalmente visando à redução de reincidência; e construir uma visão de Justiça criminal vinculada à Justiça social. Atuar conjuntamente com os demais Poderes para solucionar irregularidades no sistema carcerário e no sistema de execução de medidas socioeducativas, assim como para o aperfeiçoamento de rotinas cartorárias.

g) APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA E DA GOVERNANÇA JUDICIÁRIA

Descrição:

Formulação, implantação e monitoramento de estratégias flexíveis e aderentes às especificidades locais, regionais e próprias de cada segmento de Justiça do Poder Judiciário, produzidas de forma colaborativa pelos órgãos do Poder Judiciário, magistrados, servidores, pela sociedade e pelos atores do sistema de Justiça. Visa à eficiência operacional interna, à humanização do serviço, à desburocratização, à simplificação de processos internos, ao fortalecimento da autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário e à adoção das melhores práticas de gestão documental, gestão da informação, gestão de projetos e otimização de processos de trabalho com o intuito de melhorar o serviço prestado ao cidadão.

PERSPECTIVA APRENDIZADO E CRESCIMENTO

a) APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO DE PESSOAS

Descrição:

Refere-se ao conjunto de políticas, métodos e práticas adotados na gestão de comportamentos internos do órgão, favorecendo o desenvolvimento profissional, a capacitação, a relação interpessoal, a saúde e a cooperação, com vistas ao alcance efetivo dos objetivos estratégicos da instituição. Contempla ações relacionadas à valorização dos servidores; à humanização nas relações de trabalho; à promoção da saúde; ao aprimoramento contínuo das condições de trabalho; à qualidade de vida no trabalho; ao desenvolvimento de competências, de talentos, do trabalho criativo e da inovação; e à adequada distribuição da força de trabalho.

b) APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Descrição:

Refere-se à utilização de mecanismos para alinhar as necessidades orçamentárias de custeio, investimentos e pessoal ao aprimoramento da prestação jurisdicional, atendendo aos princípios constitucionais da administração pública. Envolve estabelecer uma cultura de adequação dos gastos ao atendimento das necessidades prioritárias e essenciais dos órgãos da Justiça, para se obter os melhores resultados com os recursos aprovados nos orçamentos.

c) FORTALECIMENTO DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE TIC E DE PROTEÇÃO DE DADOS

Descrição:

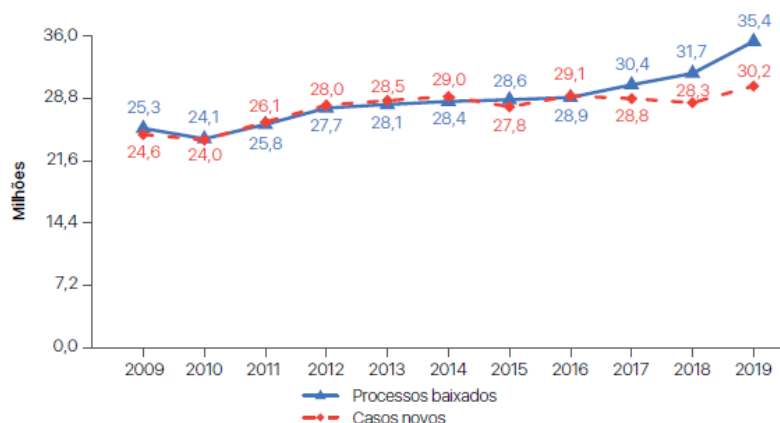
Programas, projetos, ações e práticas que visem ao fortalecimento das estratégias digitais do Poder Judiciário e à melhoria da governança, da gestão e da infraestrutura tecnológica, garantindo proteção aos dados

organizacionais com integridade, confiabilidade, confidencialidade, integração, disponibilidade das informações, disponibilização dos serviços digitais ao cidadão e dos sistemas essenciais da Justiça, promovendo a satisfação dos usuários por meio de inovações tecnológicas, controles efetivos dos processos de segurança e de riscos e da gestão de privacidade e uso dos dados pessoais (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020b, p. 11).

O terceiro ciclo de planejamento estratégico para o período de 2021 a 2026, fiel aos valores propostos de proteção aos direitos fundamentais, ética, responsabilidade socioambiental, integral, comprometimento, valorização das pessoas, agilidade e eficiência, demonstra, de maneira inequívoca, um comprometimento com o avanço das metas anteriormente propostas.

O relatório anual Justiça em Números 2020, ano-base 2019¹¹, reflete, de fato, melhorias importantes nos indicadores de produtividade e informatização nos tribunais, sobretudo no aumento do número de processos baixados, quando comparados com novos casos.

Figura 3 – Série histórica de processos baixados e casos novos na Justiça Estadual



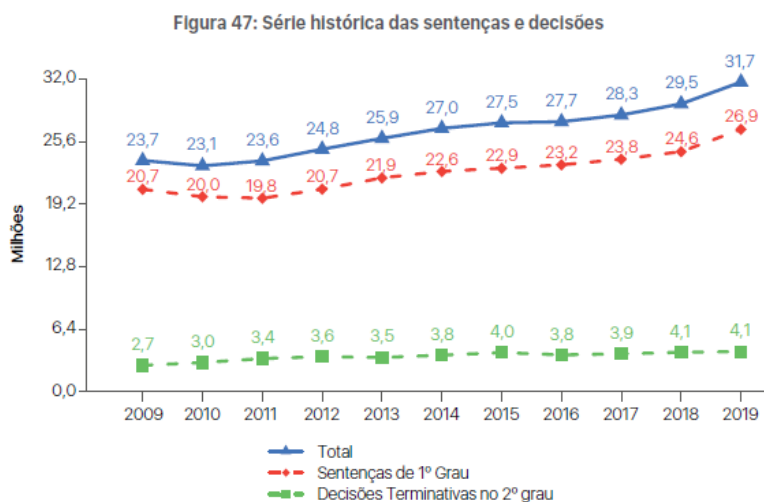
Fonte: CNJ (2020a).

A figura 3 demonstra o aumento progressivo do acervo em 10 anos, passando de 24,6 milhões para 30,2 milhões de processos. No entanto, o número de processos baixados aumentou de 25,3 milhões para 35,4 milhões, superando o número de novos casos, sugerindo uma progressiva diminuição do estoque de processos.

Observa-se também um significativo aumento de produtividade no número de sentenças proferidas por magistrados, elevando-se, de 2009 a 2019, de 23,7 milhões para 31,7 milhões de sentenças ou decisões terminativas, como demonstra a figura a seguir:

¹¹ Importante lembrar que o relatório com ano-base 2019 não reflete o impacto da pandemia mundial pelo provocado pelo Coronavírus-19, sentido a partir do ano de 2020 em todo o sistema judiciário.

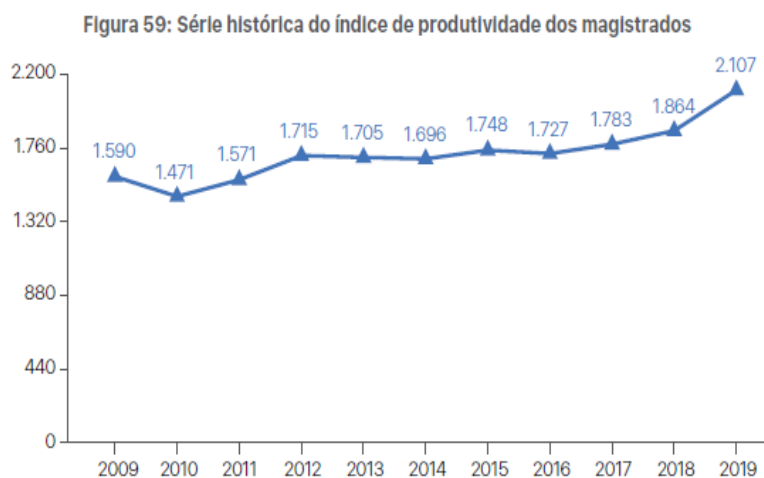
Figura 4 – Série histórica das sentenças e decisões na Justiça Estadual



Fonte: CNJ (2020a).

O índice de produtividade dos magistrados, após estabilidade no período de 2012 a 2016, demonstrou uma consistente elevação nos anos seguintes, atingindo o ponto máximo em 2019 com 2.107 sentenças por magistrado no ano.

Figura 5 – Série histórica do índice de produtividade dos magistrados

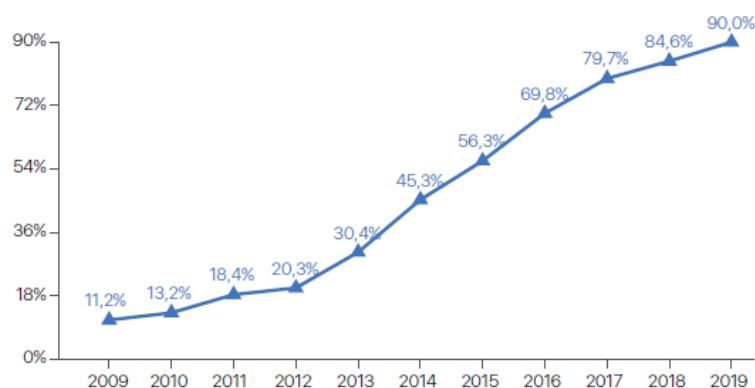


Fonte: CNJ (2020a).

O indicador do percentual de processos eletrônicos também manteve-se em crescimento, sobretudo a partir de 2014, demonstrando um aumento de informatização dos processos eletrônicos mais acentuado, chegando, em 2019, a um patamar geral de 90% dos processos novos ajuizados no país.

Figura 6 – Série histórica do percentual de processos eletrônicos

Figura 69: Série histórica do percentual de processos eletrônicos



Fonte: CNJ (2020a).

O percentual de informatização dos processos novos parece estar diretamente relacionado também ao aumento de produtividade dos tribunais estaduais. As figuras a seguir demonstram quais semelhanças entre os tribunais com maior produtividade e com maior nível de informatização.

Figura 7 – Índice de produtividade

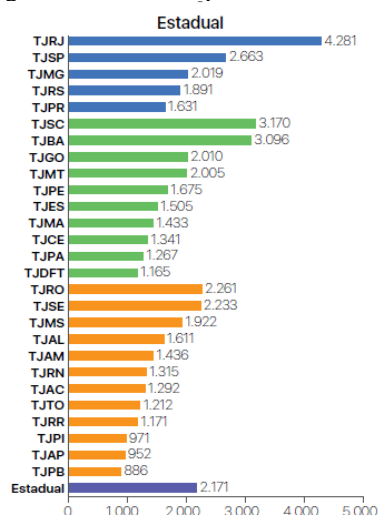
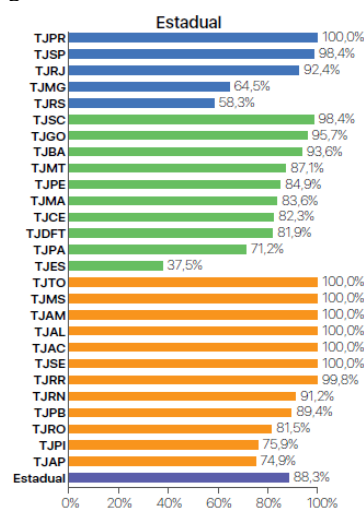


Figura 8 – Percentual de informatização



Fonte: CNJ (2020a).

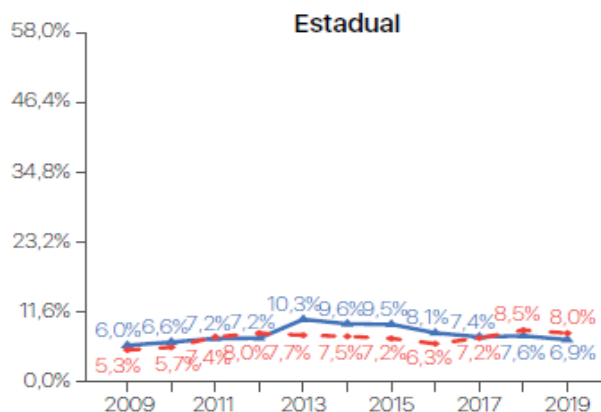
Tribunais como dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Goiás e Bahia, que estão próximos ao patamar de 100% de informatização, responderam também pelos maiores indicadores de produtividade.

O relatório anual Justiça em Números 2020, ano-base 2019, demonstra também algumas falsas percepções da sociedade em relação às causas da morosidade da Justiça.

A percepção, talvez, mais equivocada corresponde ao falso senso comum de que o número de recursos processuais seria o grande responsável pela demora na tramitação dos feitos. Na verdade, o índice histórico de recorribilidade interna e externa

da Justiça estadual demonstra um baixo percentual de recursos em relação ao total de processos julgados. A recorribilidade externa (para fora do órgão que proferiu a sentença) foi de 6,9% em 2019, contra 6,0% em 2009:

Figura 9 – Índice de recorribilidade da Justiça estadual

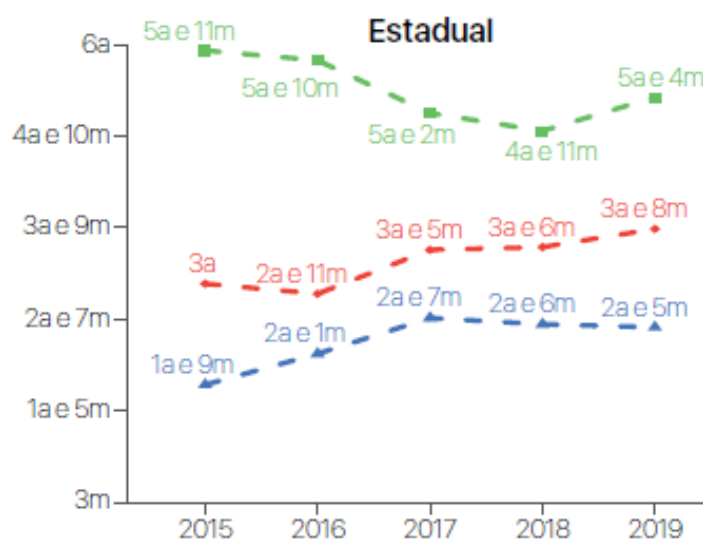


Fonte: CNJ (2020a).

A reduzida taxa de recorribilidade demonstra que quantidades superiores a 92% dos processos são definitivamente resolvidas na instância originária. Como antes afirmado, as deficiências e falhas no processo não podem ser consideradas como as únicas (ou mesmo, as principais) razões para a percepção de atraso na demora do processo.

O indicador relativo ao tempo médio de tramitação dos processos na Justiça Estadual demonstra que, de fato, não houve nos últimos 10 anos uma melhoria significativa no tempo médio de tramitação:

Figura 10 – Tempo médio de tramitação dos processos na Justiça Estadual

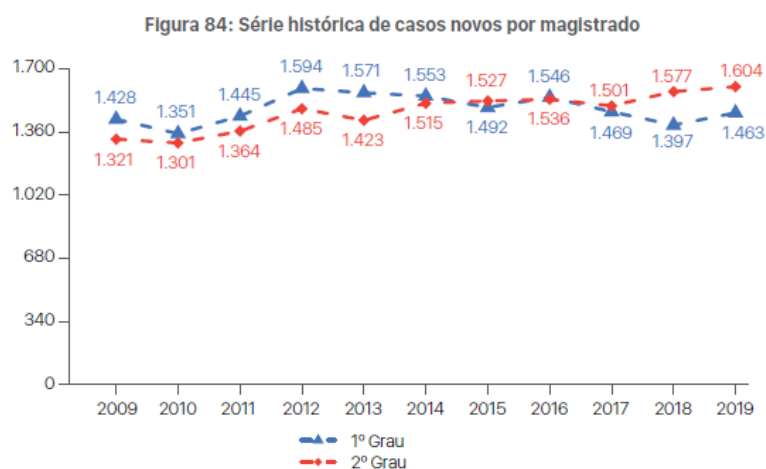


- Sentença
 - Baixado
 - Acervo

Fonte: CNJ (2020a).

O aumento no tempo médio de tramitação processual na Justiça Estadual é, de fato, um desafio para sua interpretação, haja vista que não houve redução para tempo de tramitação dos processos, quando se observa que houve um aumento de produtividade dos juízes, bem como um aumento de informatização do acervo de processos. Não houve, porém, um aumento significativo no volume anual de ingresso de processos, como demonstra a figura a seguir:

Figura 11 – Série histórica de casos novos por magistrado

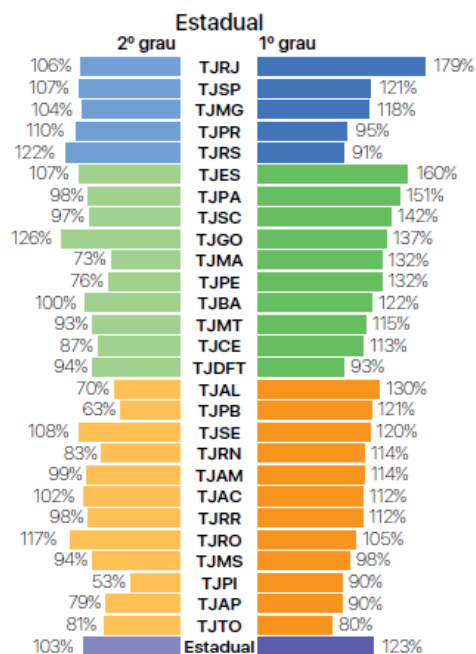


Fonte: CNJ (2020a).

Percebe-se uma oscilação anual na série histórica de casos novos por magistrado, na Justiça Estadual, sendo falsa a percepção de que o número de processos tem aumentado de forma exponencial e dado causa à demora no tempo médio de tramitação.

A Justiça Estadual apresenta, ainda, um elevado índice de atendimento à demanda, ao contrário do que sugere a crença popular de ineficiência. 20 estados do país possuem taxa de atendimento de demanda superior a 100%, sendo a média nacional de 123% para o 1º grau, como demonstra a seguinte imagem:

Figura 12 – Índice de atendimento à demanda – Justiça Estadual

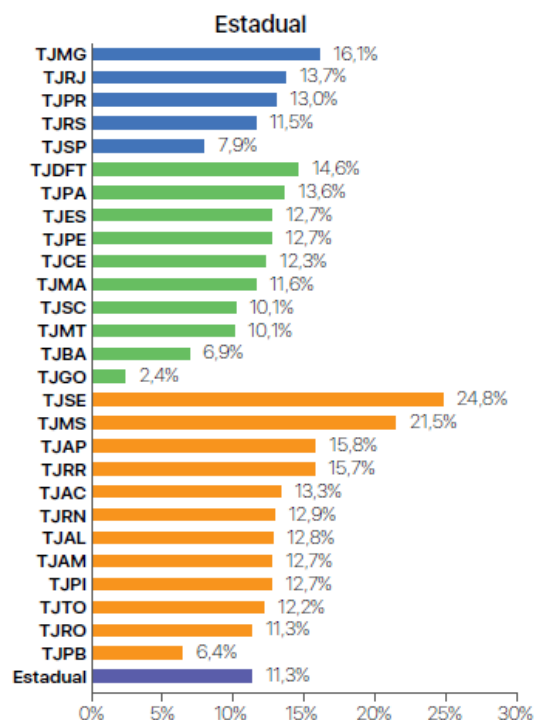


Fonte: CNJ (2020).

Os indicadores retrocitados apontam para um aparente paradoxo em relação à atividade finalística do Poder Judiciário, na medida em que, mesmo com a estabilidade do número de casos novos há dez anos, com o aumento de produtividade dos magistrados, o baixo índice de recorribilidade, a expansão do processo eletrônico, não se conseguiu diminuir o tempo médio de tramitação dos processos.

O mesmo relatório Justiça em Números aponta para alguns possíveis gargalos para a melhoria dos indicadores, entre eles se destaca o baixo número de conciliações obtidos por todos os seguimentos da Justiça, mas, em especial, para a Justiça Estadual. Vejamos,

Figura 13 – Indicador da Taxa de Conciliação em 2019 na Justiça Estadual



Fonte: CNJ (2020a).

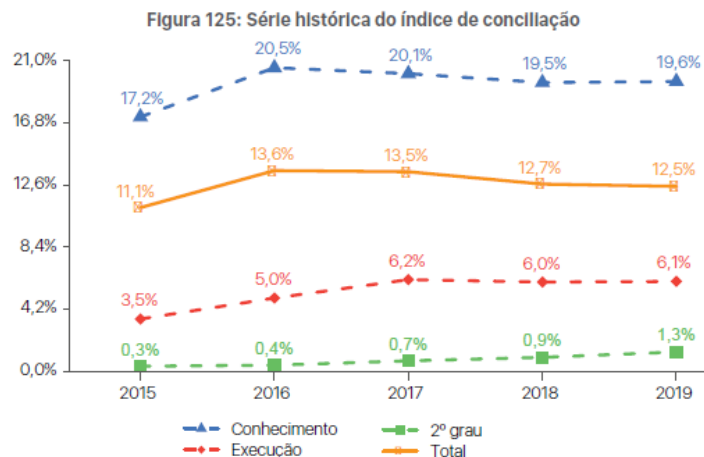
Observa-se um baixo índice de conciliação em relação a todos os estados, sendo a média correspondente a 11,3% dos casos em tramitação.

A política de conciliação tem recebido um importante estímulo através do CNJ, por meio dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs), instituídos através da Resolução CNJ nº 125, de 29/11/2010.

Os NUPEMECs deveriam ser instituídos em todos os tribunais visando propiciar a ampliação dos mecanismos de acesso à Justiça. Assim, dispõe o art. 1º daquela norma seu escopo de “assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2011).

No entanto, a série histórica do índice de conciliação tem se mostrado estável desde 2015 e, contraditoriamente, com leve redução em seus indicadores.

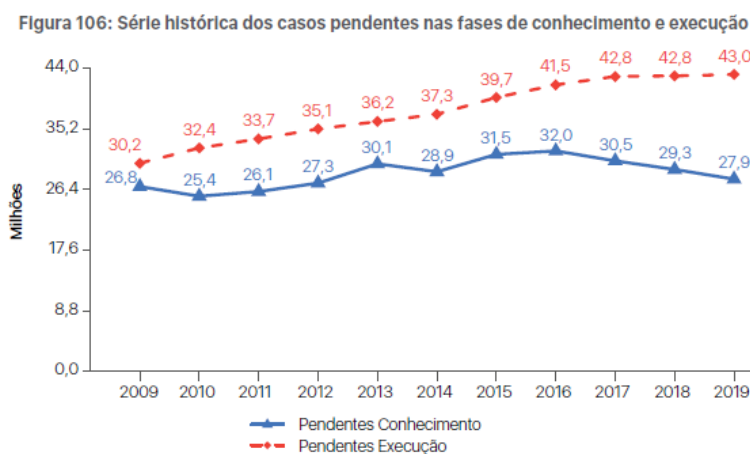
Figura 14 – Série histórica do índice de conciliação



Fonte: CNJ (2020a).

Outro importante fator de demora na entrega da prestação jurisdicional corresponde ao processo de execução, cujo tempo médio de tramitação tem se mostrado longo e com um acréscimo de estoque consistente, conforme demonstra a imagem a seguir:

Figura 15 – Série histórica dos casos pendentes nas fases de conhecimento e execução



Fonte: CNJ (2020a).

Outros fatores podem, ainda, ser destacados para a demora na prestação jurisdicional. E, sem sombra de dúvida, a percepção social dessa demora contribui para o agravamento da crise de credibilidade e de legitimidade das decisões judiciais.

Não é objetivo deste trabalho esgotar a análise pormenorizada de cada um desses múltiplos fatores, mas, antes, contribuir para a compreensão da forma como uma política de integridade poderá contribuir para a melhoria da atividade finalística do Poder Judiciário e, sobretudo, para a percepção de um poder mais democrático, transparente e legítimo no cumprimento de suas obrigações.

5.2.1 O que pensam os juízes?

A Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB – realizou uma ampla pesquisa com a magistratura nacional no ano de 2018, sob o título “Quem somos? A magistratura que queremos”. A pesquisa se revela uma importante fonte de consulta, haja vista que contou com uma alta representatividade de magistrados, no total de 3.830 juízes, além do que foi realizada 20 anos após a primeira pesquisa do perfil nacional da magistratura, permitindo um efeito comparativo no pensamento dos magistrados nesse período.

A atual pesquisa realizada pela AMB tratou de temas importantes como organização judiciária, o espaço que o direito ocupa na sociedade contemporânea, o sistema de Justiça, o papel político da magistratura, em todos os níveis, a posição social dos magistrados. Além disso, permitiu realizar um autorretrato do perfil dos juízes no Brasil.

Alguns aspectos da pesquisa reforçam a preocupação do magistrado em manter um certo distanciamento profissional e social em relação às partes e aos advogados. Dados da pesquisa apontam que 24,9% e 46,6 % dos juízes de primeiro grau em atividade concordam, muito ou pouco, respectivamente, que “é desejável que o(a) magistrado(a) e as partes usem linguagem formal em sua interação” (BURGOS; CARVALHO; VIANNA, 2019, p. 39).

A mesma percepção é confirmada, por exemplo, em relação ao uso de vestes formais, em especial, da toga: 64% dos juízes de primeiro grau afirmaram ser importante o uso de “vestimenta adequada” para garantir o respeito pelo trabalho do magistrado e 51,5% dos magistrados concordam que o uso da toga é uma tradição a ser preservada (BURGOS; CARVALHO; VIANNA, 2019).

Em diversos aspectos, contudo, a pesquisa revela alguma contradição nas respostas dos magistrados, como, por exemplo, ao afirmarem que “é desejável que se faça uso de uma linguagem acessível durante as audiências e sessões, de modo a que todos os presentes compreendam o que está sendo discutido”, resposta dada por 87,2%, o que contradiz a alegação da importância da linguagem formal na interação entre as partes no processo (BURGOS; CARVALHO; VIANNA, 2019, p. 41).

Em relação à função do Conselho Nacional de Justiça, a pesquisa revela também elementos importantes. O maior número de juízes, 1836 respostas, considera

prioritária a atuação do CNJ para a “equalização da distribuição da força de trabalho entre primeira e segunda instância” (BURGOS; CARVALHO; VIANNA, 2019, p. 62).

A preocupação da magistratura demonstrada na associação do Conselho Nacional de Justiça com a equalização da força de trabalho em 1º e 2º grau pode parecer, à primeira vista, curiosa. A distribuição da força de trabalho, a princípio, seria matéria de índole puramente administrativa e interna de cada tribunal estadual ou regional. Não haveria um interesse nacional nessa política, se desempenhada a contento pelos tribunais estaduais ou regionais. No entanto, essa resposta reforça a percepção desenvolvida neste trabalho de que a concentração de poderes nos órgãos hierarquicamente superiores reproduz um modelo de gestão de patrimonialista de privilégios e distanciamento social.

A expectativa da magistratura de primeiro grau depositada no Conselho Nacional de Justiça demonstra a preocupação e a necessidade de intervenção na administração interna de cada tribunal de 2º grau para a equalização dessa força de trabalho.

A mesma pergunta, quando dirigida aos membros das Cortes de 2º grau, não representou uma preocupação relevante, sendo apontada por apenas 71 membros, em um universo de 909 respostas (BURGOS; CARVALHO; VIANNA, 2019).

Em segundo lugar, a magistratura de 1º grau identificou como função prioritária do Conselho Nacional de Justiça, com 1612 votos, em um universo de 7125 respostas, a função de desenvolvimento de “Políticas de valorização da magistratura nacional e de esclarecimento à sociedade da importância dos serviços prestados pelo Judiciário” (BURGOS; CARVALHO; VIANNA, 2019, p. 62).

O elevado número de respostas ao tema demonstra uma percepção da magistratura para a necessidade de valorização da carreira e esclarecimento à sociedade da importância dos serviços, o que corrobora também a premissa deste estudo, em relação à redução da credibilidade da função judiciária. Essa diminuição da credibilidade do serviço da Justiça preocupa também a própria magistratura, não obstante os membros da carreira atribuam ao CNJ o papel de elaboração de uma “política de valorização”.

No extremo oposto, com o menor número de respostas, foi atribuído ao Conselho Nacional de Justiça a atuação na “definição e acompanhamento de metas de produtividade de magistrados e tribunais”, com apenas 401 votos. A pesquisa revela, como trazido nesta pesquisa, a resistência da magistratura à função do Conselho Nacional de Justiça na definição e no acompanhamento de metas para magistrados e

tribunais, não obstante os relatórios anuais “Justiça em Números” demonstrarem a melhora nos indicadores de eficiência dos Tribunais, através do cumprimento dessas metas (BURGOS; CARVALHO; VIANNA, 2019).

Em relação à preocupação dos magistrados com a eficiência dos tribunais, por sua vez, o maior número de respostas, 1837, apontou para a necessidade de “limitação aos recursos judiciais” (BURGOS; CARVALHO; VIANNA, 2019, p. 94). A resposta, mais uma vez, apresenta-se contraditória com o relatório do CNJ “Justiça em Números”, quando os dados estatísticos dos tribunais revelam que o número de recursos, internos ou externos, é significativamente baixo em relação ao número de processos julgados. A preocupação dos juízes de 1º grau reforça um falso dogma de que o número de recursos seria o maior dos problemas do sistema Justiça e o responsável pela lentidão.

O segundo item com o maior número de respostas (1.764 votos) corresponde à necessidade de “Alteração da competência do STF para que atue apenas como Corte Constitucional”, a fim de tornar mais eficiente o funcionamento dos tribunais (BURGOS; CARVALHO; VIANNA, 2019, p. 94). Não obstante esse seja um tema de extrema importância para a ciência política e jurídica, em relação ao número de casos julgados pela Justiça no Brasil, é absolutamente irrisório o número de ações que chegam ao Supremo Tribunal Federal para julgamento. Não é possível compreender que a alteração de competência do STF trará resultados significativos aos juízes de 1º grau em relação à eficiência de seus órgãos. Parece, mais uma vez, que prevalecem também no âmbito interno dos membros do próprio Poder Judiciário os temas que pautam o debate em voga na mídia e na sociedade, desconhecendo razões mais próximas que afetam o seu dia a dia.

Em relação à forma e à qualidade das decisões judiciais, a pesquisa revela algumas conclusões igualmente importantes.

Perguntados sobre a capacidade dos Tribunais Superiores regularem as decisões por meio do sistema de súmulas e precedentes vinculantes, 48,2% das respostas discordam muito ou pouco, ao passo que 51,8% concordam muito ou pouco com a medida (BURGOS; CARVALHO; VIANNA, 2019). Os números revelam um empate entre a classe de magistrados, demonstrando um processo de assimilação dos institutos, após a reforma do Código de Processo Civil, o que ainda não se consolidou, em nenhum dos dois sentidos.

Essa resistência à estabilização da jurisprudência fica mais evidente na questão 55 apresentada na pesquisa. Quando perguntados se a capacidade dos Tribunais

Superiores de regularem decisões do conjunto da magistratura por meio de súmulas e precedentes vinculantes, 51,4% dos magistrados de 1º grau consideram que têm afetada sua independência funcional na interpretação e aplicação das leis, não obstante 86,7% considerem que o sistema de súmulas e precedentes “garante maior velocidade e segurança jurídica à atividade jurisdicional e, portanto, maior racionalização do Judiciário” (BURGOS; CARVALHO; VIANNA, 2019, p. 115).

A pergunta 63 da pesquisa desnuda a gravidade do problema e confirma essa baixa valorização da jurisprudência na cultura jurídica nacional, sendo apontada por apenas 40 (quarenta) juízes de primeiro grau, dentre os conteúdos jurídicos de maior referência para a fundamentação das decisões. Em primeiro lugar, figurou a doutrina com 4.888 votos. (BURGOS; CARVALHO; VIANNA, 2019).

Em relação à fundamentação das decisões judiciais, “no caso limite de temas sensíveis para a sociedade, sobre os quais não se constitui uma maioria parlamentar”, 53,3% dos entrevistados, disseram discordar da possibilidade do Poder Judiciário exercer um papel criativo na produção de normas, a fim de atender aos anseios da coletividade (BURGOS; CARVALHO; VIANNA, 2019, p. 123).

O mesmo tema, porém, recebe uma resposta diferente dos magistrados, quando há uma alteração suave na proposição. Perguntados se “No caso limite de temas sensíveis para a sociedade, sobre os quais não se constitui uma maioria parlamentar, os magistrados podem interpretar criativamente as leis, desde que levem em conta as consequências de suas decisões, de acordo com o ideal de bem comum”, 67% disseram concordar com a afirmação (BURGOS; CARVALHO; VIANNA, 2019, p. 125).

Em um aspecto, a pesquisa é bastante peculiar, mas confirma uma percepção empírica de domínio da área jurídica por meio dos processualistas. Perguntados sobre os principais juristas que consideram referência para o Direito Brasileiro, os mais votados foram Fredie Didier, Guilherme de Souza Nucci, Humberto Theodoro Júnior, José Carlos Barbosa Moreira, Pontes de Miranda e Luís Roberto Barroso (BURGOS; CARVALHO; VIANNA, 2019). Ou seja, 5 dos 6 nomes mais citados pertencem à escola processual do Direito, com exceção do ministro do STF Luís Roberto Barroso. A pesquisa confirma, portanto, o amplo domínio da escola processualística no âmbito jurídico, sendo responsável pela formação intelectual da maior parte dos magistrados do Brasil.

No que diz respeito à função dos juízes no desempenho de um “papel ético-moral” em relação à sociedade, a pesquisa traz alguns temas para reflexão e demonstra algumas contradições importantes.

Perguntados se o “Poder Judiciário deve atribuir-se um papel ético-moral na sociedade, educando-a para a vida pública e a cidadania”, apenas 12,8% das respostas foram afirmativas, ao passo que 66,8% das respostas foram afirmativas no sentido contrário de que “Poder Judiciário deve promover a realização plena do Estado de Direito, garantindo a aplicação da lei e a sua correta interpretação” (BURGOS; CARVALHO; VIANNA, 2019, p. 140).

A pesquisa sugere que, a princípio, os magistrados seriam contrários a uma atuação pautada pela ética e pela moralidade, em prejuízo da garantia da aplicação da lei e sua “correta interpretação”.

No entanto, 46,6% das respostas são concordantes com a hipótese de que o Poder Judiciário “pode exercer um papel criativo na produção de normas, a fim de atender aos anseios da coletividade”, quando, em casos limites, não haja “maioria parlamentar” (BURGOS; CARVALHO; VIANNA, 2019, p. 123). No mesmo sentido, 82,2% das respostas consideraram que “a presença do Poder Judiciário em diferentes dimensões da vida brasileira é um fenômeno positivo para a consolidação da democracia no país”, na medida em que favorece a ampliação de direitos e propicia um maior controle do funcionamento dos poderes (BURGOS; CARVALHO; VIANNA, 2019, p. 136).

Sobre as dificuldades atuais do Poder Judiciário, 49,4% consideram o judiciário distante da maioria da população (BURGOS; CARVALHO; VIANNA, 2019), 58,2% veem como negativa a forma como a imprensa retrata a atividade judicial, 47,6% consideram que os procedimentos judiciais têm excesso de formalidade, 43,8% dizem que a legislação brasileira contém elementos ultrapassados, que dificultam a realização da Justiça.

Um ponto, em particular, chama a atenção na pesquisa, na medida em que confirma uma das conclusões deste estudo, que é o fato do Poder Judiciário reconhecer no “outro”, no agente externo, uma fonte importante de seus problemas. Na pergunta nº 74, 38,5% das respostas consideraram essencial a constatação de que a ação do Poder Judiciário é prejudicada pelo comportamento ineficiente de agentes externos a ele. Esse índice soma-se a 41,1% das respostas que consideram “muito importante” essa

constatação para o prejuízo da atividade do Poder Judiciário, o que soma 79,6% das respostas (BURGOS; CARVALHO; VIANNA, 2019).

A pesquisa realizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB – demonstra a preocupação dos magistrados com as críticas recorrentes ao exercício da função, os quais reconhecem a morosidade no sistema da Justiça e reclamam por maior valorização da carreira. No entanto, alguns elementos identificados pelos magistrados como fontes de atraso e morosidade na Justiça não encontram respaldo no relatório “Justiça em Números” do Conselho Nacional de Justiça, como, por exemplo, a alegação de que o índice de recorribilidade seria um problema real para a morosidade da Justiça.

O próprio relatório conclui que os juízes se apresentam contidos, “quando diante de temas referidos à democracia política e criativos em suas decisões sobre matérias sensíveis à sociedade, o padrão de resposta dos magistrados revela certa ambiguidade na maneira pela qual o juiz concebe o seu papel, construção ainda em aberto, numa democracia recente” (BURGOS; CARVALHO; VIANNA, 2019. p. 26).

4.3 GOVERNANÇA E *COMPLIANCE* NA ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA

Dworkin (1999) identifica a integridade no Direito como um compromisso moral do agente político com princípios e valores aceitos pela comunidade. Identifica o que chama de virtudes essenciais como sendo a equidade, a Justiça e o devido processo legal. O autor esclarece que, em política, a equidade deve corresponder às práticas que atribuam a todos os cidadãos, tanto quanto possível, a mesma capacidade de influência sobre as decisões daqueles que os governam. De outro lado, a concepção de Justiça deve se preocupar com as decisões e com as escolhas “que as instituições políticas consagradas devem tomar” (DWORKIN, 1999, p. 200), ou seja, de modo ideal, equidade e Justiça devem corresponder às duas faces da mesma moeda.

Assim, a integridade corresponde ao compromisso e ao respeito à vontade do cidadão no processo de deliberação coletiva e ao compromisso do agente político na tomada de decisões de acordo com os valores eleitos pela comunidade.

Não obstante Dworkin desenvolva uma robusta tese sobre a integridade para a teoria do Direito, é inafastável a conclusão de que sua concepção de integridade precede à própria teoria Direito para vindicar sua posição em uma teoria política mais abrangente.

Ronald Dworkin (1999) conclui que, para os indivíduos, seria natural a liberdade plena para o uso de suas preferências individuais, ao passo que, para o administrador público, deve-se afastar das liberdades e preferências individuais, devendo tratar todos os membros da comunidade como iguais. O jusfilósofo americano comenta que o desvio do interesse coletivo em favor do interesse individual representa o próprio conceito de corrupção. Ainda segundo o autor, a integridade deverá proteger contra a parcialidade, a fraude ou outras formas de corrupção, afastando o favoritismo ou o revanchismo (DWORKIN, 1999).

Assim como a teoria do Direito, também a teoria da administração pública busca suas raízes nas ciências sociais e políticas, de onde se conclui perfeita consonância e assimilação da teoria de Dworkin não só para a ciência jurídica, mas para uma filosofia política completa.

A administração pública deverá superar a falsa dicotomia entre a administração pública e a política. Inserida no campo social, a administração pública transforma e é transformada pela política, sendo indissociáveis os desígnios de ambas, assim como do Direito.

Como afirmam Denhardt e Catlaw (2017, p. 170), “as organizações públicas, portanto, não estão somente na periferia da política, mas também no coração de seus domínios”.

A administração judiciária, portanto, não se afasta dos preceitos e das ideais de uma administração pública, não obstante, ao longo dos anos, tenha relegado seu papel de fomentador de políticas públicas judiciárias, negando-lhe sua responsabilidade e reduzindo seu papel para “apenas” a função jurisdicional em sentido estrito.

Como visto nos capítulos antecedentes, o estudo da administração pública passou por grandes avanços e retrocessos, desde a primeira tentativa de sistematização através da Comissão Administrativa do Serviço Público (DASP) em 1937, ora aproximando-se de um modelo de administração burocrática, ora de um modelo gerencial. Porém, a administração judiciária não acompanhou, na mesma medida, os processos de transformação da administração pública e não incorporou em plenitude o compromisso com uma administração mais democrática e atenta à responsabilidade de desenvolvimento e implementação de políticas judiciárias.

Nesse contexto, ao Poder Judiciário caberia, dentro de sua esfera de competência, estabelecer políticas públicas próprias para um sistema de Justiça mais íntegro e permeável à participação popular na escolha.

São muitos os exemplos em que compete ao Poder Judiciário, como agente principal ou em coparticipação, a elaboração e atuação em políticas públicas judiciárias, podendo ser lembrados os seguintes temas: violência e segurança pública; tratamento adequado à infância e à juventude; violência doméstica; execução penal; acesso à Justiça; mediação e soluções adequadas de conflito; apoio socioambiental; combate à corrupção e ao crime organizado; previsibilidade e segurança jurídica para estabilidade do ambiente de decisões (com impacto econômico); políticas públicas de fortalecimento da cidadania, promoção da igualdade; entre tantas outras.

Na administração judiciária permanece, de maneira pouco técnica, elementos de vários modelos de gestão, desde uma gestão patrimonialista até traços de um modelo gerencial pouco desenvolvido, mas, sobretudo, prevalece um modelo ainda burocrático, com forte centralização de poder, rígida e com baixa motivação de servidores e juízes.

A prevalência de um modelo de gestão burocrática contribui para a morosidade e para a percepção de ineficiência de todo o sistema de Justiça. Além do mais, “a burocratização crescente provoca desumanização, despolitização e elitização” dos agentes que atuam nesse campo, conforme observa Branco (2016, p. 66).

O desafio será, então, combinar uma gestão burocrática, centralizadora e rígida com ambiente democrático e flexível de gestão. Grangeia (2009, p. 2), nesse sentido, destaca:

A administração pública, dessa forma, tem envidado esforços no sentido de modelar sua estrutura e seus processos para uma realidade mais dinâmica, em que respostas rápidas às novas tendências e antecipação às reivindicações dos cidadãos geram confiabilidade e são sinônimo de eficiência e eficácia da coisa pública.

Um modelo de gestão pública para o Poder Judiciário não poderá desprezar ferramentas que contribuam para um modelo mais íntegro, democrático e transparente. Ferramentas incorporadas pelo modelo gerencial, tais como *compliance*, *accountability* e critérios de governança são imprescindíveis para que se possa alcançar essa aspiração de Justiça e equidade.

Em sua obra *Levando os Direitos a Sério* (2010b), Dworkin discorre sobre a importância do *compliance* para o cumprimento de regras. Para o autor (2010b, p. 9),

A teoria da observância da lei [*compliance*, no original], deve discutir e distinguir dois papéis. Deve conter uma teoria do respeito à lei, que discuta a natureza e os limites do dever do cidadão de obedecer à lei, tal como esta se apresenta nas diferentes formas do Estado em diferentes circunstâncias, bem como uma teoria da execução da lei que identifique os objetivos da aplicação e da punição e descreva como representantes públicos devem reagir às diferentes categorias de crimes e infrações.

Como se extrai da definição de Dworkin, o *compliance* deve efetivar-se em uma via de dois sentidos, tanto para o cidadão, em um espaço que lhe permita compreender e obedecer à lei, como também para o Estado na execução da lei para o cumprimento de seus deveres.

O agente político, responsável pela elaboração de escolhas públicas, tem uma incumbência maior do que a execução de projetos ou o atendimento de metas. A simples execução de metas não corresponde, na verdade, à ideia de agente político. Agente político é aquele responsável pela identificação de prioridades e pela realização de escolhas que atendam a um propósito ético da comunidade.

Não há dúvidas de que juízes, em sentido amplo para toda a estrutura judiciária, são também agentes políticos, não só pelo exercício da atividade jurisdicional, mas também pela definição de políticas judiciárias de atendimento à comunidade e de ampliação de acesso à Justiça.

Se, por um lado, caberá maior protagonismo aos presidentes de Tribunais, na elaboração de políticas regionais ou nacionais, esse fato não afasta o dever de cada um dos magistrados de buscar atender, da melhor forma possível, critérios de integridade na aplicação da lei, no atendimento ao jurisdicionado e na atuação administrativa que lhe corresponde e na facilitação do acesso à Justiça dentro da esfera de sua competência.

Há inúmeras atividades administrativas em que cada juiz deverá atuar também como gestor e responsável por escolhas de interesse público, tais como ampliação do espaço para conciliação e a mediação, regras claras na concessão de assistência judiciária, melhora na qualidade de atendimento às partes e aos advogados, gestão de pessoas em sua unidade judiciária, maior eficiência na gestão de documentos e processos, gestão predial e de materiais, monitoramento e adoção de boas práticas de gestão etc.

O simples cumprimento de metas de produtividade, em nome de uma eficiência quantitativa, reduz o espaço o papel do magistrado a mero executor, negando o importante espaço que ocupa na sociedade.

Oportuna a lição de Bacellar a respeito da importância e responsabilidade social do Poder Judiciário, ao abordar que

Sabe-se, hoje, que desenvolver projetos de responsabilidade social fortalece a legitimação perante a sociedade. Demorou muito para que o Poder Judiciário tivesse a percepção de que, como PODER, tem uma autoridade simbólica e uma capilaridade que pode ser utilizada para potencializar um efetivo auxílio na promoção da cidadania, na inclusão social, no

esclarecimento dos direitos e no auxílio pedagógico de gerar percepção dos deveres, dentro do estado democrático brasileiro.
(BACELLAR, 2013, p. 26).

A credibilidade social e a legitimidade do Poder Judiciário fortalecem-se na medida em que reconhecem seu papel de promoção da cidadania e se torne, o judiciário, um poder mais democrático. Como conclui Bacellar (2013, p. 30), “o Poder Judiciário parece desconhecer a força de sua autoridade, que será proporcional ao conceito moral que lhe atribuir à sociedade”.

A atuação política de cada magistrado não se resume apenas no exercício da atividade jurisdicional, mas na importância que assume a integridade de suas decisões e de sua atuação social. Nesse ponto, oportuna a lição de Bonavides (2004, p. 132),

E com base nesse imperativo, devemos inferir que a legitimidade da Justiça constitucional repousa também em grande parte na acuidade do juiz em orientar-se nas suas sentenças e nas suas diligências hermenêuticas, pela adesão do corpo político aos valores representados e incorporados na Constituição. Não havendo tal adesão ou aprovação, exaure-se com certeza o manancial donde fluem os elementos morais, éticos, cívicos e patrióticos do dever de fidelidade que garante a causa pública e a ordem constitucional e traça-lhe a linha de continuidade e estabilidade que é a pauta de solidez do regime e das instituições.

5.4 A IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO

A governança corresponde ao propósito de uma boa gestão que atenda critérios de transparência, coerência, equidade, prestação de contas e conformidade. Trata-se de um compromisso ético indissociável dos valores necessários a uma gestão pública com maior credibilidade e legitimidade social. Valle (2010, p. 20) destaca, inclusive, seu compromisso para atender a uma cidadania que se possa dizer ativa:

Investir, portanto, na ideia de governança importa em prestigiar a gestão pública compartilhada, reinventando ao mesmo tempo, o potencial de contribuição de uma cidadania que se possa reconhecer como ativa, emancipando-a, como é próprio a um direito à boa administração que se afirma fundamental

A expressão, de larga utilização no meio empresarial, tem sido buscada e incorporada à administração pública, sem que haja, contudo, um critério claro de seu contorno.

Tavares Neto e Barbosa (2016, p. 61) resumem o processo de evolução do conceito de governança, a partir de sua concepção econômica, até a sua incorporação ao ambiente da administração pública, fazendo-o nos seguintes termos:

Although established under economic background, governance's concept goes, bit by bit, taking apart from the neoliberal economic conception. Political science and social scientists start discussing its potential to improve

the way in which government and other social organizations interact, the relationship among political institutions, how decisions concerning public interest are taken, and better manners of rendering account. While some scholars define governance as a process (GRAHAN, AMOS AND PLUMPTRE, 2003), others believe it is a new method by which society is governed. A third group, notably international agencies such as the International Monetary Fund and the World Bank, conceives governance as quality of a specified government to establish checks on executive power, barriers to corruption, independent judiciary, open market, etc. (BEVIR, 2008).

Although governance can sometimes be seen as an empty canvas on which you can paint in whatever you want, the concept raises issues about public policy and democracy, especially the role of the state, private and non-profit sectors and citizens in deciding the matters of society and fulfilling the public interest (TAVARES NETO ; BARBOSA, 2016, p. 16, grifo nosso)¹².

Zenkner (2019), por outro lado, relaciona a governança com o princípio da boa administração e afirma que, a princípio, tal princípio era concebido com uma mera garantia do princípio da eficiência da Administração Pública. No entanto, com o passar do tempo, a governança evoluiu para um instrumento de tutela dos direitos dos cidadãos e, assim, “tornou-se uma ligação entre a atividade política e a função administrativa, com reflexos diretos nos direitos e deveres dos cidadãos” (ZENKNER, 2019, p. 240).

Valle (2010, p. 87), em tese de pós-doutoramento sobre o tema, vê na governança um caráter instrumental e dinâmico para a inclusão de políticas governamentais, mediante articulação e cooperação entre parceiros sociais e políticos, destacando que

Governança deve ser pensada, portanto, como processo – sem a ênfase que até então se conferiu à dimensão dos arranjos orgânico-institucionais. Na lição de Pierre e Peters (2000, p. 22), pensar em governança como processo é importante, porque tal conotação não se refere primordialmente a estruturas – já o humanismo apontara a insuficiência da ótica estrutural departamentalista – mas tem em conta, as interações entre elas. Disso resultará o traço de dinamismo na sua configuração.

Não se deseja com isso circunscrever a governança aos aspectos gerenciais e administrativos stricto sensu, da rotina procedimental das repartições; mas incluir o modus operandi das políticas governamentais, que abarcam, desde

¹² “Embora estabelecido sob o pano de fundo econômico, o conceito de governança vai, aos poucos, se distanciando da concepção econômica neoliberal. A ciência política e os cientistas sociais passam a discutir seu potencial para melhorar a forma como o governo e outras organizações sociais interagem, a relação entre as instituições políticas, como são tomadas as decisões de interesse público e as melhores formas de prestação de contas. Enquanto alguns estudiosos definem governança como um processo (GRAHAN, AMOS E PLUMPTRE, 2003), outros acreditam que é um novo método pelo qual a sociedade é governada. Um terceiro grupo, notadamente agências internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, concebe a governança como a qualidade de um governo específico para estabelecer controles sobre o poder executivo, barreiras à corrupção, judiciário independente, mercado aberto etc. (BEVIR, 2008).

Embora a governança às vezes possa ser vista como uma tela vazia na qual você pode pintar o que quiser, o conceito levanta questões sobre políticas públicas e democracia, especialmente o papel do Estado, dos setores privado e sem fins lucrativos e dos cidadãos na decisão das questões de sociedade e atendendo ao interesse público” (Tradução nossa).

a formatação do processo político-decisório, até os mecanismos democráticos de avaliação, sempre tendo em conta a articulação e cooperação entre parceiros sociais e políticos que possam concorrer para a superação das insuficiências do modelo estatal, democratizando sua atuação

É relevante a opinião de parcela respeitada da doutrina nacional que vê na “boa administração” um direito fundamental a ser protegido, a partir de preceitos contidos na própria Constituição Federal.

Nesse sentido, Sarlet (s. i., p. 1-2) afirma:

Diria que a Constituição de 1988, muito antes da Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia, consagrou um direito fundamental à boa administração. Todos nós sabemos onde esse direito está, principalmente (não exclusivamente), ancorado: no artigo 1º, III, que consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e no artigo 37, onde estão elencados os princípios diretivos da administração pública. Com efeito, uma boa administração só pode ser uma administração que promova a dignidade da pessoa e dos direitos fundamentais que lhe são inerentes, devendo, para tanto, ser uma administração pautada pela probidade e moralidade, impessoalidade, eficiência e proporcionalidade

Para Juarez de Freitas (2008, p. 01),

proponho uma idéia-guia de aplicação fecunda em nosso Direito Administrativo, a saber, o conceito-síntese de direito fundamental à boa administração pública, que pode ser compreendido como “o direito à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.” (p. 20) Tal direito fundamental ostenta caráter vinculante, direta e imediatamente aplicável, e engloba princípios e regras.

Para Valle (2010, p. 130), portanto, “ponto comum entre os autores nacionais que sustentam a existência em nosso sistema constitucional do direito fundamental à boa administração é o reconhecimento de seu caráter implícito”, a partir da interpretação a ser extraída dos artigos 37 e 5º, § 2º da CF/88.

No Brasil, apenas em 2017, o Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, tratou de trazer um arcabouço normativo e conceituar a governança pública para a administração federal, definindo-a como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017).

O Decreto nº 9.203/2017 define, ainda, no art. 3º, como princípios da governança pública: a capacidade de resposta; a integridade; a confiabilidade; a melhoria regulatória; a prestação de contas e responsabilidade; e a transparência.

Como registra Guy Peters (BRASIL, 2018, p. 13),

A boa governança é crucial para qualquer sociedade que deseje promover seu desenvolvimento econômico e o bem-estar de seu povo. No nível mais básico, governança significa a capacidade de estabelecer metas para a sociedade, bem como a capacidade de desenvolver programas que permitam atingir esses objetivos.

A governança também exige uma implementação eficaz e os meios para criar coerência entre todas as numerosas atividades dos governos que trabalham com seus aliados no setor privado. Por fim, a boa governança requer meios para responsabilizar os dirigentes pelo desempenho de todas essas atividades e assegurar que o setor público seja suficientemente transparente para permitir que a sociedade e a mídia observem o que está sendo feito e por quê.

Uma política de governança deve trazer consigo, sobretudo, coerência e transparência. Assim, “sem governança adequada é muito menos provável que os interesses identificados reflitam as necessidades dos cidadãos, as soluções propostas sejam as mais adequadas e os resultados esperados impactem positivamente a sociedade” (BRASIL, 2018, p. 18).

Uma sociedade altamente conectada em rede amplia os mecanismos de comunicação e exige uma administração mais transparente e o aumento da responsabilização dos agentes públicos, conforme observam Tavares Neto e Barbosa (2016, p. 61),

Good governance, indeed, although has emerged as a way of managing public affairs, became linked to the dialogue through networks, the participation of State and no-state actors in decisions involving public interests and increasing accountability and responsiveness of the decisions taken¹³.

Valle (2010, p. 87) destaca, ainda, quatro elementos fundamentais que uma política de governança deverá atender

Não obstante a importância, na cunhagem do conceito de governança, do reconhecimento de um cenário de múltiplos atores aptos a contribuir ao desenvolvimento das funções públicas; não se pode deixar incluir outros elementos igualmente nucleares, a saber (LÖFFLER, 2009, p. 217-218): 1) o reconhecimento da importância seja das regras formais (constituição, leis, regulamentos), quanto daquelas informais (códigos de ética, costumes); 2) a abertura ao concurso de estruturas que extrapolam as relações de mercado; admitindo que não só as redes de cooperação, mas também as hierarquias (como aquelas próprias à burocracia) possam concorrer como facilitadores, nas circunstâncias apropriadas; 3) aplicação não só da lógica de meios e resultados, inputs e outputs, assumindo que as características dos principais processos de interação social (transparência, integridade, inclusão), possam se apresentar como valor por si mesmas; e 4) o reconhecimento de que o processo de escolha pública é inerentemente político, voltado à mediação de distintos segmentos que pretendem exercer poder e fazer prevalecer seus interesses sobre os demais, – e portanto, não se trata de disputa a ser

¹³ “A boa governança, aliás, embora tenha surgido como forma de gestão da coisa pública, vinculou-se ao diálogo em redes, à participação do Estado e de atores não estatais nas decisões que envolvem o interesse público e ao aumento da responsabilização e responsividade das decisões tomadas” (Tradução nossa).

ponderada exclusivamente no âmbito do managerialismo ou de elites profissionais

A governança não possui, no entanto, um formato ou modelo que possa ser replicado de uma instituição para outra, seja ela pública ou privada. A governança pressupõe a identificação da missão, dos valores e dos objetivos de cada instituição e a identificação dos mecanismos que possam melhor prover seus objetivos.

A inobservância de uma política de governança tende a aumentar a desconfiança social em relação aos agentes políticos, reduzindo o impacto de políticas públicas e aumentando o custo de sua implementação. Nesse sentido,

Portanto, uma atuação pública deslegitimada tende a gerar políticas e regras com um custo maior de implementação, já que a adesão voluntária fica comprometida. Isso afeta a confiança do cidadão na instituição e alimenta o ciclo vicioso de desconfiança recíproca, que fomenta a burocracia e a desconformidade (BRASIL, 2018, p. 21).

B. Guy Peters (BRASIL, 2018, p. 22) comenta:

Para um governo ser bem-sucedido é necessário que tenha legitimidade. Ou seja, ele exige que os cidadãos aceitem que os arranjos institucionais são apropriados para eles e que essas instituições farão o que é certo na maior parte do tempo. Assim, quanto mais legitimidade tiver, maior é o seu espaço para agir. Pode-se governar por curtos períodos de tempo sem legitimidade por meio de medidas coercitivas, mas isso é caro – e provavelmente reduzirá ainda mais a legitimidade.

Geralmente pensamos em governos que alcançam legitimidade por meio de procedimentos. Se eleito em uma eleição livre e justa, a maioria dos cidadãos considerará que ele tem legitimidade. Além disso, se os processos pelos quais as leis são feitas e aplicadas forem constitucionais e também forem considerados justos, as leis serão legítimas. Essas bases processuais de legitimidade são importantes, mas não contam toda a história da capacidade de governança do setor público.

Além dos aspectos processuais, o setor público também deve pensar sobre os aspectos substantivos da legitimidade. Existem agora evidências significativas de que ela se baseia, também, no desempenho do setor público na prestação de bens e serviços à população.

O Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2013, através da Portaria nº 138 de 23 de agosto de 2013, criou a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, com o objetivo de construção e monitoramento dos Planejamentos Estratégicos nacionais. Assim, já na elaboração do Planejamento Estratégico para o Poder Judiciário Nacional para o período de 2015 a 2020, entre outros desafios, identificou a necessidade de implementação de uma governança judiciária.

O Conselho Nacional de Justiça determinou, ainda, por meio da Resolução nº 211, de 15 de dezembro de 2015, a constituição em cada Tribunal de um Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação com a finalidade de

desenvolvimento de estratégias de gestão, indicadores e metas institucionais, além da aprovação de planos de ações e pela orientação das iniciativas e dos investimentos tecnológicos no âmbito institucional.

Além dos dois exemplos citados, o Conselho Nacional de Justiça realiza notável esforço de organização gerencial dos Tribunais, podendo ser citados, ainda, a implementação dos seguintes órgãos de auxílio para uma gestão mais democrática:

- Comitê Gestor Regional da Política de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição;
- Comitê Orçamentário de Primeiro e Segundo Grau;
- Comitê Gestor do Processo Judicial Eletrônico – Pje;
- Comitê Gestor Interinstitucional do Processo Judicial Eletrônico – Pje;
- Comissão Gestora do Plano de Logística Sustentável (PLS-PJ);
- Núcleo Socioambiental;
- Comitê de Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação;
- Comitê Gestor de Segurança da Informação;
- Comitê Gestor Nacional de Atenção Integral à Saúde de Magistrados e Servidores;
- Comissão Permanente de Acessibilidade e Inclusão;
- Grupo de Monitoramento e Fiscalização dos Sistemas Carcerário e Socioeducativo;
- Comitê sobre Equidade de Gênero;
- Comissão permanente de avaliação documental;
- Comitê Gestor Local de Gestão de Pessoas;
- Comissão de Gestão do Teletrabalho;
- Comissão Permanente de Segurança
- Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar;
- Comissões de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral e do Assédio Sexual;
- Coordenadorias da Infância e da Juventude;
- Laboratórios de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS);
- Centro de Inteligência;

- Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas (NugepNac).

No entanto, apesar dos esforços do Conselho Nacional de Justiça para a difusão de um projeto de governança e, principalmente, para a formação de uma cultura de governança judiciária, é primordial que cada Tribunal avance no propósito de desenvolvimento de sua própria política de governança, segundo particularidades e necessidades locais.

A implementação de uma boa política de governança requer, portanto, contínuo aprimoramento e constante revisão para que possa representar melhor os objetivos do órgão.

Algumas barreiras podem ser identificadas para a implementação de uma política de governança, como aponta B. Guy Peters (BRASIL, 2018), entre elas e talvez a mais gravosa, a dificuldade de separação entre o interesse público e o interesse privado. Aponta o autor norte-americano que reside, nesse ponto, o problema da corrupção, quando o agente público, valendo-se da condição privilegiada no serviço público, passa a atuar em benefício próprio ou de terceiros, afastando-se do interesse público. Outro ponto de dificuldade para uma política de implementação da governança reside na ausência de quadro de pessoal adequado, fator bastante perceptível no âmbito do judiciário. Nesse sentido, “boa governança requer a formação servidores educados, treinados e motivados para atuar no serviço público” (BRASIL, 2018, p. 24). Peters identifica, ainda, falhas na coordenação do projeto, diante da complexidade da organização interna e de interação do serviço público com a sociedade. Por fim, a própria lei pode ser um fator de dificuldade para a implementação de uma boa política de governança, como aponta o autor, “Embora a lei seja obviamente importante como meio de legitimar a ação pública e garantir os direitos dos cidadãos, quando usada em excesso, pode retardar os processos do governo e produzir burocracias (*red tape*) aparentemente infinitas” (BRASIL, 2018, p. 24).

Sarlet (s. i.) indica a importância do judiciário como corresponsável pela administração e execução, dentro de suas atribuições, dos objetivos traçados pela própria Constituição Federal. *In verbis*:

Assim, é preciso afirmar que quem governa, no sentido de quem estabelece as diretrizes superiores do governo de um Estado, não é nem o administrador, nem o Juiz e nem o Legislativo, pois quem governa (ou deveria governar) é a Constituição, a partir dos parâmetros contidos nos princípios e nos direitos fundamentais. Os órgãos estatais, todos instituídos pela Constituição, são

apenas agentes encarregados de implementar esse governo, cada um dentro de suas atribuições. [...]

O Judiciário, portanto, é cogovernante, é co-administrador, no âmbito das suas funções e das suas possibilidades. Isso não é uma opção por parte do Judiciário. A Constituição não nos convidou para ajudar a governar, mas nos convocou para participar desse processo permanente de implementação das metas de governo da Constituição (SARLET, n. i., p. 3).

Magalhães (1993, p. 95) também destaca a necessidade de que seja ultrapassada a distinção entre atribuições exclusivas de cada poder e lembra que

Outro aspecto importante é o fato de que os poderes têm funções preponderantes, mas não exclusivas. Dessa forma, quem legisla é o Legislativo, havendo, entretanto, funções normativas, por meio de competências administrativas normativas no Judiciário e no Executivo. Da mesma forma a função jurisdicional pertence ao Poder Judiciário, havendo, entretanto, funções jurisdicionais em órgãos da administração do Executivo e do Legislativo. O contencioso administrativo no Brasil não faz coisa julgada material, pois a Constituição impõe que toda lesão ou ameaça a direito seja apreciada pelo Judiciário (art. 5, inciso XXXV, da CF). Entretanto, em sistemas administrativos como o francês, há no contencioso administrativo, diante de tribunais administrativos, a coisa julgada material, o que significa dizer que na decisão administrativa não há possibilidade de revisão pelo Poder Judiciário. Finalmente, é obvio que há funções administrativas nos órgãos dos três poderes.

Magalhães (1993, p. 97) registra, ainda, a necessidade de superação da “clássica divisão de poderes (funções) do Estado, Legislativo, Judiciário e Executivo, podemos dizer que o Estado, hoje, necessita de um sistema mais sofisticado de exercício de funções que permita a garantia dos processos democráticos”.

Portanto, é possível concluir que uma boa política de governança permitirá maior ampliação do caráter democrático dos órgãos judiciários, na medida em que auxiliará na transparência, no respeito ético e no processo de decisão administrativa (ou mesmo judicial), fomentando o diálogo entre os diversos atores que atuam nesse campo e, sobretudo, dando cumprimento objetivos da própria Constituição Federal.

5.5 O *COMPLIANCE* E OUTRAS “FERRAMENTAS” DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA

Assim como houve a popularização do termo “governança” na seara da administração privada no Brasil nos últimos vinte anos, o termo *compliance* surge também como uma “novidade” na administração pública.

Inicialmente, a expressão surge no Direito brasileiro por meio de uma política de prevenção de ilícitos penais por empresas do setor privado. Assim, Frazão identifica a política de *compliance* como “um conjunto de ações a serem adotadas no ambiente corporativo para que se reforce a anuência da empresa à legislação vigente, de

modo a prevenir a ocorrência de infrações ou já tendo ocorrido, propiciar o imediato retorno ao contexto de normalidade e legalidade” (OLIVA; SILVA, 2018, p. 31).

A expressão, na medida em que representa um termo aberto, sofreu também ampliação de seu significado inicial para, além de prevenir práticas ilícitas por empresas privadas, alcançar também um programa de conformidade ética.

Barroso (2018) destaca que, no Brasil, era tão distante a preocupação com a submissão à lei e às normas éticas pela administração que sequer havia uma palavra que expressasse com exatidão o sentido do termo *compliance*, sendo recente sua aplicação para a definição de programas de integridade ou de conformidade.

Barroso (2018, p. 19) apresenta, então, o conceito de *compliance* para identifica-lo com “a observância das normas legais e regulamentares aplicáveis, bem como dos valores éticos gerais, dos códigos de conduta específicos de determinado ramo de atividade e das expectativas legítimas da sociedade”.

A definição apresentada por Barroso observa o significado mais moderno da expressão *compliance*, para além do cumprimento das normas, destacando também o respeito e a conformidade a valores éticos que atendam às expectativas legítimas da sociedade.

Oliva e Silva (2018) observam outro importante aspecto relacionado ao *compliance*, que é o propósito de autorresponsabilidade. Assim, registram que a “noção de *compliance* envolve o estabelecimento de mecanismos de autorregulação e autorresponsabilidade pelas pessoas jurídicas. Quando se pensa em *compliance*, se reconduz imediatamente à ideia de autovigilância” (OLIVA; SILVA, 2018, p. 30-31). Cueva e Frazão (2018, p. 24), destacando a importância da valorização da autonomia, afirmam que “são grandes as expectativas de que o *compliance*, como instrumento de viabilização da observância das normas jurídicas e éticas, possa superar as deficiências do modelo regulatório tradicional, baseado no comando e no controle”.

Cueva e Frazão (2018) trazem, ainda, uma fundamental característica dos programas de *compliance* que é a proposição de mudanças “de dentro para fora”, exigindo das empresas, públicas ou privadas, um protagonismo que não se identifica com a passividade, mas exige postura ativa para um agir de acordo com um compromisso legal e ético.

Retorna-se aqui ao conceito de *compliance* apresentado por Dworkin¹⁴ (2010b), na medida em que apresenta o propósito fundamental de conformidade e observância da lei que se desdobra em dois sentidos fundamentais, o primeiro que trata da natureza e dos limites de dever do cidadão e, o segundo, dos deveres do Estado na execução da lei de modo a atender objetivos da aplicação e da punição por desvios no cumprimento da lei.

Os programas de *compliance*, então desenvolvidos pelas empresas do setor privado e, ainda, do setor público, mostram-se eficientes, de fato, na prevenção e no controle ao risco de corrupção e desvios éticos.

Assim, como o *compliance*, outras técnicas de gestão vêm sendo incorporadas ao espectro da gestão pública, notadamente a valorização dos órgãos de controle interno, as políticas de *accountability*, a gestão de risco, *reliability*, o acesso à informação, transparência e integridade.

Por razões metodológicas, não faremos a descrição de cada uma dessas técnicas de gestão, ainda que sejam plenamente aplicáveis à administração judiciária. Para o escopo de nosso objetivo de pesquisa, interessa-nos o retorno ao tema da integridade, o que faremos na seção a seguir.

¹⁴ A teoria da observância da lei deve discutir e distinguir dois papéis. Deve conter uma teoria do respeito à lei, que discuta a natureza e os limites do dever do cidadão de obedecer à lei, tal como esta se apresenta nas diferentes formas do Estado em diferentes circunstâncias, bem como uma teoria da execução da lei que identifique os objetivos da aplicação e da punição e descreva como representantes públicos devem reagir às diferentes categorias de crimes e infrações.

6 A SUPERAÇÃO DA CRISE PELO FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA

A ampliação do espaço da democracia no sistema judiciário talvez seja a mais importante barreira a ser superada para recuperação de sua credibilidade e legitimidade social. Como anotam Tavares Neto e Barbosa (2016, p. 45), “despite a discourse towards democracy and accountability, the judiciary smoothly acts against any status changes, as denounces in different approaches by Weber, Kelsen and Luhman, among others”¹⁵.

Além da própria resistência cultural de seus membros e da constante disputa por espaço e poder, a diversidade de órgãos e serviços dentro do campo judiciário é um tema dos mais profundos e mais complexos porque, na verdade, a percepção do cidadão em relação à Justiça não se refere sequer apenas ao próprio Poder Judiciário, mas envolve diversos atores e campos de atuação profissional muito diferentes, tais como advocacia (pública ou privada), Ministério Público, juristas, acadêmicos, organizações policiais etc.

Além do mais, os membros desse poder são frequentemente questionados em relação à legitimidade de sua função pública, haja vista que não são submetidos a um processo eleitoral, como os agentes políticos dos demais poderes, sendo contraposta, frequentemente, sua autoridade a partir de conhecimentos técnicos e da força de coerção de suas decisões, ou seja, a partir da norma jurídica, segundo uma teoria weberiana ainda em voga, como se verá adiante.

A ausência de participação popular no processo de escolha dos juízes, a equivocada compreensão social sobre o campo da Justiça, a disputa constante por dominação dentro do próprio campo, a ausência de discussão pública acerca das políticas públicas adotadas pelos órgãos judiciários, entre outros motivos, fez desse sistema uma estrutura de poder e de dominação afastada da sociedade.

Como já ressaltado em capítulo precedente, o poder de coerção não basta para que as decisões, judiciais ou administrativas, sejam assimiladas como legítimas. As decisões políticas devem ser preenchidas também com um propósito maior de identificação e legitimação.

Nesse sentido, como destacado na subseção 4.1, a contribuição weberiana foi, mais uma vez, decisiva na conformação dos espaços democráticos no ambiente público.

¹⁵ “Apesar de um discurso em direção à democracia e à prestação de contas, o judiciário resiste contra qualquer mudança de status, como denuncia em diferentes abordagens por Weber, Kelsen e Luhman, entre outros” (Tradução nossa).

A partir da tentativa de separação de qualquer elemento subjetivo ou metafísico da análise científica, da aparente prevalência da competência e do mérito para a legitimação das ações dos agentes políticos, Weber contribui também para a formação de uma ideia de racionalidade pura e neutra.

A força normativa em Weber decorre, então, da crença na autoridade da lei. A legitimidade da norma decorreria da legitimidade daqueles eleitos pelo voto popular (crítica ainda frequente aos membros do Judiciário). Logo, não haveria espaço para a moral ou qualquer crença alienígena que pudesse macular a vontade da lei. Pelo contrário, qualquer concepção acerca da moral poderia macular a racionalidade da lei.

Não obstante a relevância da contribuição de Weber para o momento histórico, como bem sublinhado por Guerreiro Ramos (1984), a cristalização de um pensamento positivista em Weber reforçará o caráter autoritário da imposição normativa, reforçando o que ele próprio denomina de dominação racional-legal.

Habermas apresentará uma importante crítica às conclusões de Weber e registra que “não temos certeza se esses aspectos da racionalidade são realmente capazes de conferir força legitimadora à legalidade de um poder exercido conforme o direito!” (HABERMAS, 2003b, p. 198).

Para Habermas (2003b), a racionalidade de Weber seria fundada em três aspectos: o domínio da técnica; a racionalidade em relação aos fins; o fruto do trabalho intelectual de especialistas. Nesse contexto, de fato, a racionalidade como fruto de um trabalho racional elaborado por especialistas poderia representar maior segurança jurídica, por meio de leis gerais e abstratas, o que não deixa de ser um valor em concorrência com outros valores. No entanto, para Habermas, esse valor não poderia ocupar um lugar central, haja vista que determinadas políticas do Estado social só poderiam ser alcançadas através de uma certa margem de liberdade, através de uma “ponderação moral de princípios distintos” (HABERMAS, 2003b, p. 199).

A segunda crítica de Habermas à racionalidade pura de Weber reside na falsa percepção da qualidade formal das leis. Diz que “a forma clássica da lei abstrata e geral não legitima um poder exercido em tais formas pelo simples fato de esse poder preencher certas exigências funcionais” (HABERMAS, 2003b, p. 199).

Habermas (2003b) considera, ainda, equivocada a percepção de que um “corpo jurídico” altamente qualificado para a construção científica pudesse conferir legitimidade apenas a partir da legalidade em sentido estrito. Para o filósofo alemão, a

atuação desses especialistas poderia ocorrer de forma relevante em auxílio à fundamentação no processo de transformação do direito em direito positivo.

Habermas afirma, então, que o ponto de vista da legitimidade a partir da legalidade defendida por Weber seria sustentável apenas a partir de um sentido prático-moral e instrumental. Assim, destaca que

Weber não reconheceu esse núcleo moral do direito formal burguês enquanto tal, porque ele sempre entendeu as ideias morais como orientações valorativas subjetivas; os valores eram tidos como conteúdos não racionalizáveis, inconciliáveis com o caráter formal do direito (HABERMAS, 2003b, p. 201).

Na análise dos diversos modelos de processos democráticos, Habermas conclui que o processo deliberativo e concorrencial, através da votação e escolha pelo voto igualitário da maioria dos cidadãos, traz uma falsa percepção de uma ética subjetiva, amparada em tradições seculares da cultura judaico-cristã. Nessa visão, seria justificada a igualdade absoluta de todos perante Deus. No entanto, essa explicação seria insatisfatória, na medida em que é incapaz de convencer racionalmente a minoria vencida que teria que acatar a decisão da maioria. Para Habermas (2020), seria necessária uma explicação racional em relação aos fins do porquê as normas impostas pela maioria deveriam ser aceitas como válidas.

A forma de escolha concorrencial, por meio da votação numérica e igualitária, não poderia ser justificada sob o argumento do bem comum ou sob a expectativa coletiva de utilidade, nem mesmo por razões práticas, faltando critérios objetivos de validade (HABERMAS, 2020). Nesse sentido, Habermas (2020, p. 378) conclui que “evidentemente, uma teoria com o propósito de justificação não pode escamotear o sentido normativo genuíno da compreensão intuitiva da democracia”.

Uma modelo de democracia fundado em processo deliberativo reforça, na verdade, o papel do Estado, o qual permite aflorar discussões em torno das vantagens e desvantagens das concepções liberais ou comunitárias do Estado e suas respectivas funções de “guardião de uma sociedade econômica” ou de uma “comunidade ética institucionalizada” (HABERMAS, 2020, p. 379).

Assim, de acordo com uma concepção liberal, o processo democrático seria realizado, exclusivamente, na forma de um compromisso de interesses. De outro lado, numa visão comunitária (“republicana”, para Habermas), “a formação democrática da vontade deve se realizar na forma de uma autocompreensão ético-política” (HABERMAS, 2020, p. 379).

O filósofo alemão identifica, no pensamento liberal, uma série de garantias negativas, impondo ao Estado o dever de não intervir nos processos de escolha das liberdades individuais. Direitos políticos teriam a função de conferir validação aos interesses particulares. A soma desses interesses particulares formará a identificação de uma política do Estado vencedora, comprometida com esses interesses individuais vencedores. Para Habermas, no entanto, o pensamento liberal levaria a um distanciamento ainda maior de parte da sociedade que, por estar afastada do poder e dos meios econômicos, não poderia influenciar no poder das decisões políticas.

De outro lado, na visão comunitária, Habermas (2002) afirma que seria excessivamente utópica a suposição de um consenso social pautado apenas em valores éticos, na suposição de liberdade de seus membros. Nessa concepção, a liberdade seria entendida sob um viés positivo, ou seja, de efetiva participação nas escolhas políticas. A força não se originaria da escolha da maioria, mas “origina-se, isso sim, do poder gerado comunicativamente em meio à práxis de autodeterminação dos cidadãos e do Estado e legitima-se pelo fato de defender essa mesma práxis através da institucionalização da liberdade pública” (HABERMAS, 2002, p. 272).

Para Habermas (2002, p. 274),

as diferentes conceituações do papel do cidadão e do direito são expressões de um dissenso de raízes mais profundas sobre a natureza do processo político. Segundo a concepção liberal, a política é essencialmente uma luta por posições que permitam dispor do poder administrativo.

De outro lado, para a concepção comunitária (republicana), a vontade política não deve atender a critérios do mercado econômico, mas a uma comunicação pública orientada para o entendimento mútuo. E, nesse contexto, o debate público seria a força legitimadora do poder.

No entanto, Habermas (2020, p. 379) reconhece que a sua “teoria do discurso assume elementos de ambos os lados, integrando-os no conceito de um procedimento ideal para deliberação e tomada de decisão”. O autor complementa:

De acordo com essa ideia, a razão prática se desloca dos direitos humanos universais ou da eticidade concreta de uma comunidade determinada para se situar naquelas regras do discurso e formas de argumentação, cujo conteúdo normativo é tomado emprestado da base da validade da ação orientada ao entendimento, em última instância da estrutura da comunicação linguística e da ordem insubstituível da socialização comunicativa (HABERMAS, 2020, p. 380).

A teoria de uma democracia deliberativa em Habermas contribui, portanto, para uma dimensão realista pautada na negociação, com perdas e ganhos, e não no

consenso formal em valores éticos. Como observa o frankfurtiano, o processo de escolha deverá ser racional e fundado na verdade e na transparência.

A contribuição habermasiana permite, enfim, o resgate da legitimidade e da soberania popular em relação às decisões políticas, na medida em que reforça o caráter democrático através da efetiva participação popular na tomada de decisões, respeitando o direito da minoria, não através de um processo matemático de votação, onde a minoria é desprezada, mas de escolha racional das decisões, de acordo com critérios racionais e morais. Assim, conclui:

O poder administrativamente disponível modifica seu estado de mero agregado desde que seja retroalimentado por uma formação democrática da opinião e da vontade que não apenas exerça posteriormente o controle do exercício do poder político, mas que também o programe, de uma maneira ou de outra (HABERMAS, 2002, p. 282).

O filósofo alemão, portanto, diverge parcialmente do pensamento de Dworkin até aqui apresentado, em relação ao modo de deliberação democrática. A democracia para Dworkin (2014) representa um conceito interpretativo e derivado de uma revisão histórica. Afirma o jusfilósofo norte-americano que é impossível extrair um conceito de democracia de um ideal porque esse mesmo ideal exige uma comunidade política e, portanto, seria circular a tentativa de explicação sob esse aspecto.

Para Dworkin (2014), a legitimidade estaria, ainda, intimamente ligada à ideia de democracia. O autor afirma que “a legitimidade exige uma distribuição de poder político que reflita a igual consideração e respeito que a comunidade deve ter por seus cidadãos” (DWORKIN, 2014, p. 600).

Habermas direciona, então, sua crítica à ideia de comunidade de princípios trazida em Dworkin, na medida em que a visão de democracia constitucional do jusfilósofo ampara-se na confiança e nas fortes tradições culturais norte-americanas. Apesar de uma pretensão universalista, em países de democracia mais instável, não seria possível a identificação desses elementos fundadores (CITTADINO, 2020). Cittadino comenta, ainda, a opinião de Habermas, trazendo que

Nos contextos históricos em que não se pode apelar para um republicanismo cívico ou, como desejam os comunitaristas, para uma ‘comunidade de destino’, que compartilha tradições e valores históricos e culturais, a visão substantiva da democracia constitucional deve ser substituída por uma visão procedimental da democracia constitucional, ‘desde que o direito vigente forneça ao menos alguns amparos históricos para uma reconstrução racional’ [Habermas]” (CITTADINO, 2020, p. 231).

Para Habermas, então, o processo de legitimação do poder não se daria nem pela via do liberalismo, nem pela via do comunitarismo, mas por meio de uma

política deliberativa. A política deliberativa não decorreria apenas de um compromisso ético, mas de uma negociação que evidenciasse os diversos interesses em disputa na busca de um acordo, com potencial de poder, compensações e sanções. Justiça e honestidade de argumentos seriam pressupostos necessários para um diálogo como fonte de justificação racional. A compreensão de Justiça, nesse caso, não ocorre apenas sob o viés de interesses particulares, econômicos ou de um compromisso com uma comunidade em particular, mas “precisa estar em consonância com princípios morais que reivindiquem validação geral, para além de uma comunidade jurídica concreta” (Habermas, 2002, p. 277).

Habermas explica que seu conceito de política deliberativa para a construção da democracia não deriva de autoentendimento amparado apenas em valores ético:

mas também pela busca de equilíbrio entre interesses divergentes e do estabelecimento de acordos da checagem da coerência jurídica, de uma escolha de instrumentos racional e voltada a um fim específico e por meio, enfim, de uma fundamentação moral (HABERMAS, 2002, p. 277).

A compreensão de democracia em Habermas mostra-nos, portanto, maior pertinência com a realidade social brasileira, quando se observa que, a partir de sua evolução histórica, há verdadeira insuficiência de tradições e valores morais e culturais que reforcem a compreensão social de democracia em nosso passado. Apesar de traços marcantes na Constituição Federal de 1988 para um modelo de democracia comunitária, como exemplifica Cittadino (2020) ao invocar o fundamento ético da Carta Magna, ou um amplo sistema de direitos fundamentais e uma Corte Suprema de caráter político, não é possível a transposição de um ideal de Justiça comunitária nos moldes propostos por Dworkin sem prejuízo da constatação de um vazio na formação dos valores éticos da nossa sociedade.

6.1 O ESPAÇO DE ATUAÇÃO DEMOCRÁTICA NA ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA

Em relação ao papel da democracia no Poder Judiciário, este apresenta múltiplas facetas igualmente importantes. A falta de uniformidade na própria estrutura do Poder Judiciário traz também profundas alterações na percepção social acerca do campo judiciário, havendo grandes diferenças entre os serviços e a estrutura funcional das “Justiças” estadual, militar, trabalhista, federal e eleitoral.

Por fim, dentro da própria carreira da magistratura se está longe de haver uma uniformidade ou identidade, havendo fragmentação entre juízes de primeiro grau, entre

esses juízes estaduais e os juízes federais, entre desembargadores, ministros, conselheiros, membros etc. Entre cada uma dessas carreiras, sobressaem-se diferenças significativas de objetivos e de autoidentificação numa perspectiva individualista.

Portanto, o primeiro desafio que se apresenta seria a identificação de um caminho pelo qual pudesse haver alguma unificação desses diferentes campos.

A criação do Conselho Nacional de Justiça, por meio da EC/45, representou um esforço de coordenação e unificação dessa arena. Não por outro motivo, o próprio CNJ definiu como missão primordial de toda a Justiça brasileira o propósito de “fazer Justiça”.

Ainda que se resulte em um evidente compromisso comum através do propósito de “fazer Justiça”, a própria criação do Conselho Nacional de Justiça não foi bem aceita pelos diversos campos de atuação, sobretudo pela magistratura.

No processo de criação do Conselho Nacional da Justiça, a magistratura alegou não ser representada no processo de discussão para a sua formação, como também sua criação representou um embate entre os mais diversos campos, sobretudo “contra” a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB –, para quem o Conselho representava também algum mecanismo de controle do Judiciário, diante das frequentes reclamações da falta de transparência e da ineficiência dos mecanismos internos de controle e punição.

Com razão, então, Tavares Neto e Barbosa (2016, p. 49) abordam a importância da ressignificação da legitimidade da atuação dos juízes e afirmam:

The legitimacy of non-elected judges deciding according to a principological constitution, and judge’s power to manage public policies that cannot be scrutinized or easily overruled without previous discussion by citizens and other branches of government, is a growing concern. So, the matter lays on answering to which extent it is possible to have governance being built on the judiciary as a way to resist to symbolic violence structures, ultimately helping to widen decision making fields and recognizing the new actors as relevant subjects in conceptualizing, constructing and taking part in democracy¹⁶.

Em relação ao papel da moral nas discussões democráticas, se por um lado as modernas técnicas de hermenêutica do direito tendem a privilegiar, sob a ótica do pós-positivismo, a importância desse conteúdo moral no processo de decisão, é importante

¹⁶ “A legitimidade dos juízes não eleitos que decidem de acordo com uma constituição principiológica, e o poder do juiz para administrar políticas públicas que não podem ser escrutinadas ou facilmente anuladas sem discussão prévia pelos cidadãos e outros ramos do governo, é uma preocupação crescente. Assim, a questão consiste em responder em que medida é possível que a governança se construa no Judiciário como forma de resistir às estruturas de violência simbólica, em última análise, ajudando a ampliar os campos de decisão e reconhecendo os novos atores como sujeitos relevantes na conceituação, na construção e participando da democracia” (Tradução nossa).

que a moral não seja indevidamente utilizada para justificação de toda e qualquer decisão que seja fruto, na verdade, de um solipsismo judicial.

Não obstante a relevância do aspecto moral, não se pode concluir que qualquer decisão política esteja imune de crítica, sob o manto de uma ordem moral.

Branco (2016, p. 75) observa que

Ficção ou não, tal princípio da soberania popular precisa adquirir alguma forma de concretude à luz de mecanismos de maior participação popular em decisões existenciais à vida individual e coletiva. Se, porventura, não se atentar à necessidade de maior participação popular nas atuais democracias, o cidadão terá a sensação peremptória de ter sido reduzido a mero destinatário de normas com as quais não mantém nenhuma relação de autoria.

Audiências públicas, por exemplo, têm se mostrado instrumento eficiente de participação popular e de amplo poder democrático, não só para decisões administrativas, como também para decisões judiciais, sendo permitida a manifestação da sociedade, não se reduzindo, em questões morais importantes, a opinião de diversos segmentos sociais e de especialistas dos mais diversos matizes.

Como exemplo dessa política, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo realizou, nos anos de 2018 e 2019, audiências públicas para a discussão sobre a possibilidade de transfusão de sangue em pacientes capazes que manifestarem discordância por motivo de crença religiosa. Tratou-se de debate realizado durante a instrução do processo 0020701-43.2017.8.0048, submetido à relatoria do Des. Samuel Meira Brasil Júnior. Naquela oportunidade, inicialmente de modo presencial e, posteriormente, de modo virtual pela internet, centenas de interessados tiveram a oportunidade de se manifestar, entre médicos, advogados, líderes religiosos, organizações não-governamentais, entre outros (TJES, 2021).

O Conselho Nacional de Justiça tem dado bons exemplos nesse sentido, sendo bastante permeável às consultas populares nos assuntos mais sensíveis à estrutura e ao funcionamento dos órgãos da Justiça. A Resolução CNJ nº 221, de 10 de maio de 2016, por exemplo, dispõe sobre princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça. O art. 2º dessa norma dispõe que são princípios de gestão participativa e democrática: o desenvolvimento de uma cultura de participação nos tribunais, permeável às opiniões de magistrados de todos os graus de jurisdição e servidores, das respectivas associações de classe e dos jurisdicionados; o fortalecimento das estruturas de governança e da atuação em rede, a promover a integração do Poder Judiciário; o diálogo institucional como mecanismo de interação e cooperação

permanentes entre os órgãos do Poder Judiciário e o Conselho Nacional de Justiça; a aproximação entre o Poder Judiciário e a sociedade.

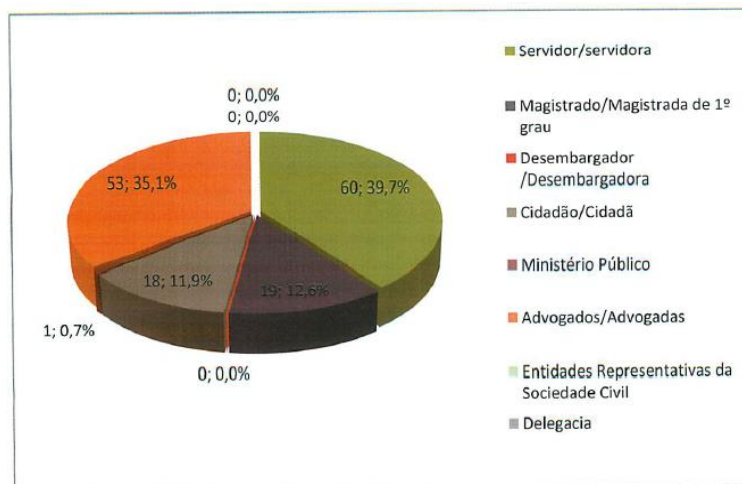
Em cumprimento à determinação contida na Resolução CNJ nº 221, de 10 de maio de 2016, ainda a título de exemplo, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo realizou, no período de 11 a 25 de janeiro de 2021, consulta pública para elaboração de seu Planejamento Estratégico para o período de 2021 a 2026.

O resultado desta pesquisa, que ainda está pendente de publicação oficial, mas que se encontra como anexo deste trabalho, permite extrair e demonstrar algumas conclusões importantes.

Foram convidados a participar e responder à consulta pública um grande universo de profissionais ligados aos diversos serviços relacionados ao ramo da Justiça, tais como servidores, promotores de Justiça, advogados, entidades representativas da sociedade civil e cidadãos em geral.

Não obstante a amplitude e o universo de pessoas convidadas a participarem da consulta, o número de respondentes foi muito pequeno, com 151 respostas, como demonstra a figura a seguir:

Figura 16 – Gráfico de participantes que responderam à consulta pública



Fonte: TJES (2018).

De início, observa-se que não só o número total de participantes da consulta pública foi baixo, como também que o número de magistrados e desembargadores, agentes políticos diretamente ligados à administração da Justiça, foi irrisório. Das 151 respostas à consulta pública, apenas 19 magistrados, em um universo de 288 juízes de 1º grau responderam – e, ainda, nenhum desembargador respondeu à consulta pública.

A ausência de participação de desembargadores da Justiça capixaba é um fato grave e relevante, na medida em que eles próprios são os responsáveis diretos pela administração local da Justiça e os primeiros destinatários dessa consulta pública. A falta de participação de membros do Tribunal leva a duas conclusões, ambas negativas: a) não há um verdadeiro comprometimento do órgão com o seu planejamento estratégico; b) ou prevalecerão, nas fases finais de definição do projeto, visões e opiniões individuais do gestor em exercício. Ambas as hipóteses são graves e demonstram uma falta de sintonia entre os membros do judiciário capixaba e a sociedade, além do desconhecimento da relevância do projeto.

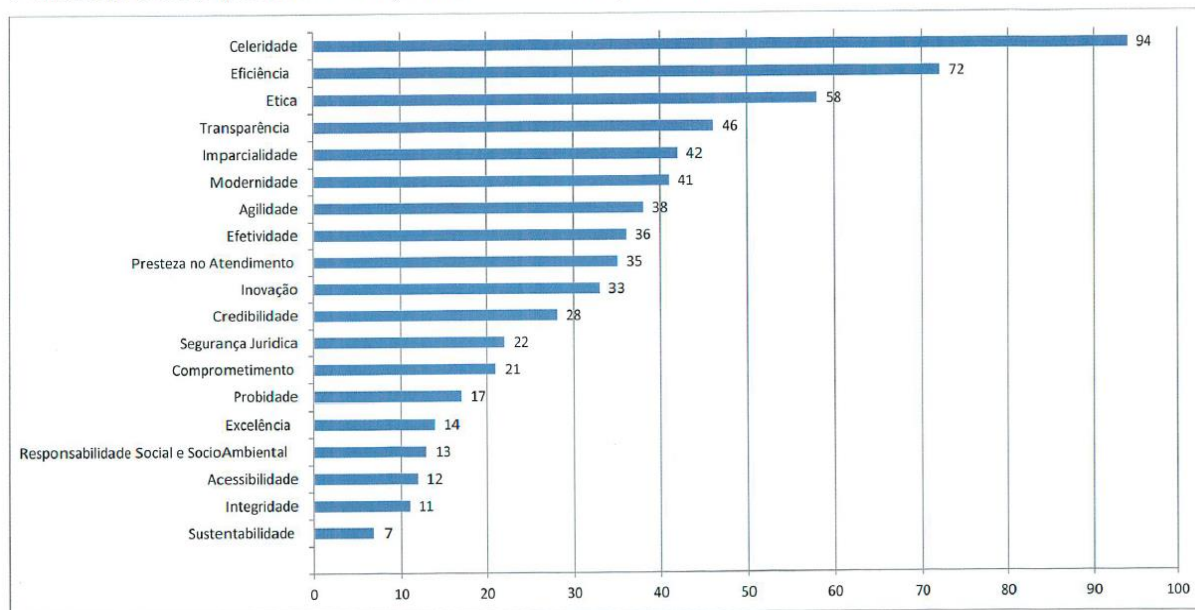
A participação dos demais segmentos sociais também foi irrisória, diante do universo de convidados e possíveis interessados na elaboração da gestão judicial do órgão estadual. Assim, as demais respostas foram constituídas por servidores 60 respostas, cidadãos, 18 respostas, Ministério Público, 01 resposta, e 53 advogados.

Esses dados preliminares demonstram que não basta apenas o atendimento formal às determinações do Conselho Nacional de Justiça, quando os membros (e destinatários) do próprio órgão não assimilam a importância de uma política de governança que se pretenda dizer democrática.

Indo além, a disponibilização do canal de consulta pública mostra-se ineficaz se a própria sociedade não compreende a importância de sua participação e, sobretudo, dos mecanismos necessários à administração judiciária para uma boa gestão, conforme demonstra também a figura 17:

Figura 17 – Gráfico de atribuição de valor a atributos

1- Escolha até quatro (04) atributos de valor que devem ser enfatizados pelo TJES



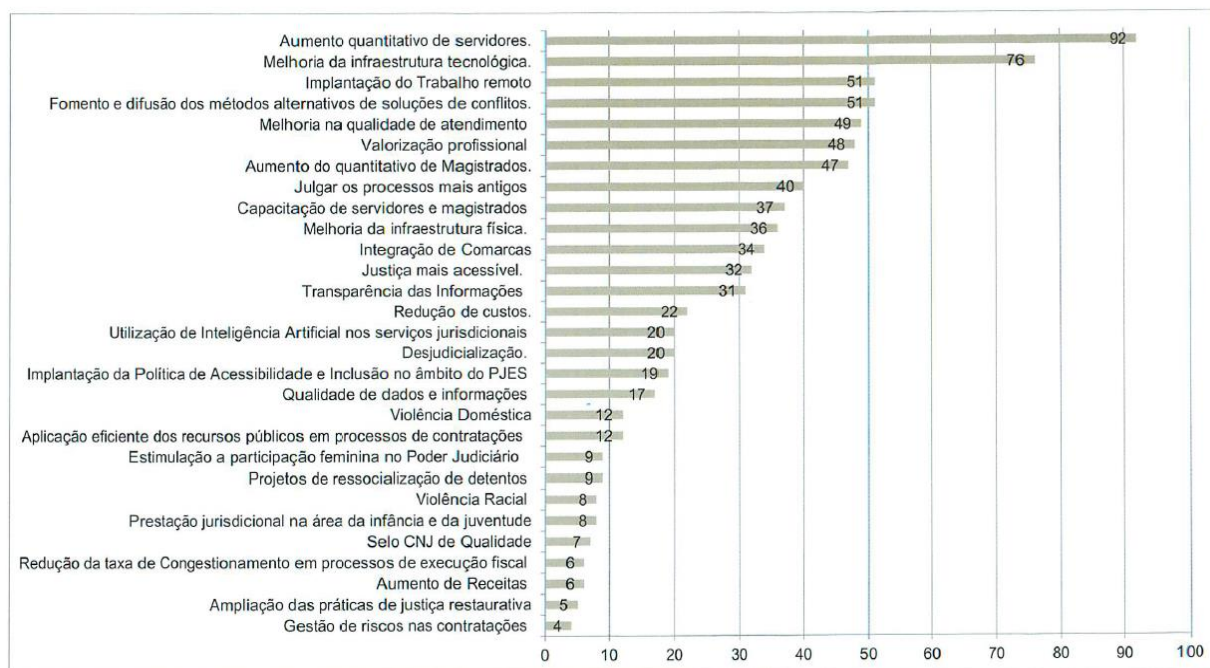
Fonte: TJES (2018).

Se, por um lado, é evidente a preocupação com a celeridade, opção escolhida por 94 respondentes, o atributo da integridade foi considerado por apenas 11 pessoas, ficando em penúltimo lugar, atrás da sustentabilidade, com 7 votos.

A tabela demonstra uma evidente contradição nas respostas, na medida em que ética, transparência e imparcialidade ocupam o topo da lista, atributos que constituem também a integridade. Pode-se concluir que os atributos cujos conceitos são facilmente compreendidos pelo universo de pessoas tendem a receber um maior número de votos do que atributos que se referem a valores que não são familiares àquele universo.

A figura 18 confirma essa percepção, quando os respondentes foram convidados a identificar 5 (cinco) temas de maior relevância para o órgão.

Figura 18 – Identificação de temas por critério de relevância



Fonte: TJES (2018).

Nos seis primeiros temas, observa-se que quatro desses temas estão diretamente relacionados às atividades dos servidores e advogados: aumento do quantitativo de servidores; implantação do trabalho remoto, melhoria na qualidade do atendimento e valorização profissional. O peso atribuído ao tema pode, em parte, ser compreendido por meio do número de servidores que responderam ao questionário, ou seja, 39,7% do universo de respostas e 35,1% por advogados.

Na parte final da lista, por sua vez, constam “temas” que se relacionam a aspectos técnicos, talvez mais distantes da realidade diária dos participantes, como: gestão de riscos; Justiça restaurativa, aumento de receitas, taxa de congestionamento, selo de qualidade.

Sem prejuízo da importância de todos os temas, é fácil perceber que, para além dos problemas estruturais da administração, como gestão de riscos, aumento de receitas, entre outros, para a sociedade tem um peso muito grande a parte visível dos problemas, tais como a demora na tramitação do processo, a qualidade do atendimento, a valorização do servidor etc.

Alguns aspectos técnicos, como, por exemplo, o risco de alteração do valor do orçamento do Poder Judiciário, não são do conhecimento de 26% das respostas coletadas e representam uma ameaça para apenas 35% das pessoas ouvidas, como demonstra a figura 19.

Figura 19 – Quadro de avaliação de risco para a alteração no valor do orçamento



Fonte: TJES (2018).

A consulta pública realizada pelo Tribunal capixaba permite concluir que o objetivo de democratização da Justiça não pode ser alcançado apenas pela via formal de uma resolução (norma) e da disponibilização do canal de consulta, mas exige a prévia formação de uma cultura que seja capaz de difundir os valores em jogo, sob pena de baixa densidade de participação popular e comprometimento das respostas por desconhecimento dos atributos.

Um processo deliberativo não se resume, portanto, à soma dos votos da maioria ou à validação de regras morais, tampouco decorre da opinião pública a respeito do certo ou errado. Como observa Habermas (2002, p. 282), “a opinião pública transformada em poder comunicativo segundo procedimentos democráticos não pode ‘dominar’, mas apenas direcionar o uso do poder administrativo para determinados canais”.

A pesquisa evidencia, em parte, uma disputa legítima de interesses representada por determinados seguimentos dos respondentes, e evidencia também a necessidade de aprofundamento dessa negociação para que valores igualmente importantes sejam considerados, por meio de compensações. Como antes afirmado, Justiça e honestidade de argumentos são pressupostos necessários para um diálogo como fonte de justificação racional.

O Direito, nesse contexto, surge como importante e válido instrumento de realização e fins também políticos. Ao contrário da moral, que teria um fim em si mesma, Habermas (2003b) ressalta que o Direito não se presta apenas para a solução de conflitos de ação, mas também para efetivação de programas políticos. Segundo o filósofo frankfurtiano,

O caráter obrigatório dos objetivos coletivos e das medidas de implementação da política derivam da forma jurídica. O direito situa-se entre

a política e a moral: Dworkin demonstra que o discurso jurídico trabalha, não somente com argumentos políticos que visam ao estabelecimento de objetivos, mas também com argumentos de fundamentação moral (HABERMAS, 2003b, p. 218).

Habermas, portanto, apesar de discordar parcialmente de Dworkin em relação à colocação da moral em relação ao Direito e à política, afirma, assim como o jusfilósofo norteamericano, não só a importância da moral, como a sua estreita relação com a política. Para Habermas, no entanto, o Direito será o instrumental de realização dos objetivos e interesses sociais. Direito e moral são, portanto, distintos, mas complementares na visão habermasiana.

No mesmo sentido, Souza Cruz (2008, p. 67) observa que “a política, afastada da autocompreensão cultural, se resumiria à solução de questões técnicas, ou seja, à autocoisificação dos homens”. A valorização da capacidade técnica nos moldes propostos por Weber acabaria excluindo do processo de formação das decisões o caráter democrático.

É fundamental, portanto, que se leve em consideração os valores individuais e da coletividade, buscando a redução da tensão entre esses interesses, através de igual consideração e respeito a todos os indivíduos, o que somente será possível através do respeito irrestrito à democracia. E não haverá verdadeira democracia com a enorme distância que hoje separa o Judiciário da sociedade. Exige-se de todo agente político um compromisso inarredável e permanente. Como lembra Magalhães (1993, p. 99), “a luta pela democracia deve ser contínua porque “a democracia não é um lugar onde se chega, a democracia é sempre um caminho”.

7 CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como objetivo principal analisar em que medida a integridade moral, uma política de governança e uma gestão administrativa mais democrática do judiciário poderiam auxiliar na superação da crise de credibilidade e de legitimidade para o exercício da função jurisdicional.

No primeiro capítulo, identificamos os principais fatores que têm contribuído para a chamada crise do Poder Judiciário. Na verdade, sob o termo “crise”, observamos que se ocultam diversos problemas de naturezas distintas, tais como estruturais, econômicos, processuais, entre outros.

No vasto campo que a sociedade identifica como elementos de crise da Justiça, há também problemas que não se relacionam, diretamente, ao Poder Judiciário, mas são atribuídos ao sistema judiciário, em razão da dificuldade de compreensão das funções de cada órgão.

O tema, portanto, deve ser tratado com bastante cautela, diante do risco de generalização indevida do problema, o que impediria o desenvolvimento de um estudo com maior aprofundamento em relação ao objetivo dessa pesquisa.

Realizamos um recorte em dois pontos centrais para a busca de um caminho consistente com vistas à compreensão e à superação da crise de credibilidade social do Poder Judiciário, quais sejam, analisar como a administração judiciária evoluiu e é compreendida pelos magistrados brasileiros e a importância do processo de democratização da Justiça. Abordamos, assim, a necessidade do aprimoramento da administração judiciária e sua relação com a ampliação do aspecto democrático na organização e atuação do Poder Judiciário.

Inicialmente, após identificar a missão institucional do Poder Judiciário, tratamos na seção 1.2, do primeiro capítulo, do processo de evolução histórica e cultural da organização política brasileira.

O autoritarismo, o personalismo e o mandonismo são, ainda hoje, características marcantes e estruturais da sociedade do país. Essas características são uma herança da formação colonial, fundada na mão de obra escrava, de um país com dimensões continentais e com baixo investimento social, onde se criou condições para o desenvolvimento de lideranças regionais não institucionais (informais), para o baixo desenvolvimento socioeconômico, para o baixo nível de instrução da sociedade e para elevados indicadores de violência, estatal e não-estatal, como forma de controle social.

A política de gestão patrimonialista, fundada na confusão entre a coisa pública e a esfera privada, no favorecimento de ordem pessoal, no paternalismo e no baixo nível de organização política, não permitiu o florescimento de uma estrutura judiciária independente, efetiva e democrática. Na verdade, a organização política judiciária pouco se desenvolveu no país, até a metade do século XX, vindo a reboque da força política dos demais poderes, sobretudo do poder executivo.

Mesmo com os avanços alcançados com a Constituição Federal de 1988, atribuindo-se ao Poder Judiciário maior autonomia administrativa e independência, a organização política judiciária buscou reproduzir um modelo de gestão burocrático e centralizador, distante da sociedade e de reduzida participação social.

O Brasil é um país de grandes desigualdades, circunstância que tem origem em nosso passado e se reproduz em todos os campos do sistema de Justiça.

Na seção 1.3, abordamos o problema do acesso à Justiça, tema que vem sendo amplamente debatido nos últimos quarenta anos ao redor do mundo, mas cuja discussão e importância foi introduzida de modo tardio no Brasil.

A teoria jurídica caminhou de modo consistente no reconhecimento de que o acesso à Justiça não se resume apenas ao aspecto formal, comumente representado pelo direito de petição, mas, sobretudo pelo aspecto de sua concretização, através de “uma ordem jurídica justa” (WATANABE, 2019, p. 109).

A realização desse conceito tem sido buscada pelo Conselho Nacional de Justiça. O CNJ, apesar de forte resistência interna do próprio Judiciário, tem se mostrado um ator de fundamental importância na coordenação da política judiciária e, sobretudo, na orientação de uma política de ampliação do acesso à Justiça. Neste sentido, pode ser citada, por exemplo, a Resolução CNJ nº 125/2010, que dispõe sobre o tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, norma cujo escopo tem sido frequentemente ampliado.

Identificamos, no decorrer da pesquisa, que a superação da(s) crise(s) que o Poder Judiciário enfrenta não passa apenas pela reforma normativa ou do sistema processual, como abordado na subseção 1.3.2. Além de mecanismos processuais mais eficazes, é necessário que a decisão judicial seja, de fato, capaz de promover a superação de conflitos.

Apesar da importância da força que decorre ordenamento normativo como mecanismo de auto-afirmação, esta, por si só, não será capaz de promover a aceitação social de decisões tidas por ilegítimas. A percepção da confiança do brasileiro no Poder

Judiciário permanece em patamares baixos, por muitos anos, permitindo que outras instituições públicas passem a representar um ideal de Justiça, como ocorre com a valorização crescente das Forças Armadas.

Não basta, portanto, a reforma no sistema processual, sem que haja uma substancial alteração da cultura institucional em relação ao seu compromisso ético em todas as esferas.

Em relação à nossa base teórica, buscamos no trabalho de Ronald Dworkin, a partir de sua perspectiva de aproximação entre integridade e a política. O jusfilósofo norte-americano, a partir de sua teoria do Direito, ampliou seus estudos para uma consistente filosofia da política, a partir de valores como a ética e a moral.

Não obstante a expressão “integridade” seja amplamente utilizada nas técnicas mais modernas de gestão e de administração, muitas vezes identificada numa perspectiva de conformidade legal e ética, buscamos identificar e diferenciar seus diversos significados, para destacar a integridade na visão ampliada proposta por Dworkin, a partir da ideia de unidade do Direito, da política, da ética e da moral.

A integridade, em Dworkin, para além de uma teoria hermenêutica, liga-se a uma proposta de filosofia política que vincula o agente político a um critério de escolha das melhores opções dentre as políticas públicas possíveis, segundo critérios de Justiça, Direito, ética e moral política.

Constatamos, deste modo, que a integridade política é um princípio geral cuja aplicação deve ser observada em todas as esferas de poder em que se realizam políticas públicas, ou seja, aplica-se de igual modo à decisão judicial, à administração pública e, por consequência, guarda absoluta pertinência com a administração judiciária.

A integridade, como princípio que decorre da moral política, está além do âmbito exclusivo da teoria da decisão judicial, pelo contrário, antecede-a e alimenta-a, assim como a todas as decisões administrativas em que haja espaço para a realização de escolhas políticas.

Integridade e coerência no Direito surgem como pressupostos necessários do Estado Democrático de Direito. Esses pressupostos aplicam-se, igualmente, a todas as decisões políticas, inclusive no âmbito administrativo.

A administração judiciária também deverá percorrer uma filtragem constitucional para que, à luz do princípio da dignidade humana, possa corresponder e atender a critérios contemporâneos de maior democracia e respeito aos direitos

fundamentais previstos na carta magna, bem como para que possa atender à expectativa de maior igualdade de respeito e consideração a todos os indivíduos.

Assim, como Dworkin conclui que é possível chegar a uma decisão jurídica correta, o mesmo método aplica-se à administração pública no processo de escolha das decisões políticas nos casos difíceis.

A tomada de decisão, nesse contexto, não representa ato isolado, mas sim decisão que é resultado de uma cadeia de decisões anteriores e que cabe ao agente político, como em um “romance em cadeia” (DWORKIN, 1999), dar continuidade, da melhor forma possível, a essa narrativa.

A ideia de liberdade do agente político, portanto, não é absoluta na teoria apresentada. A liberdade encontra limites nos direitos morais dos demais indivíduos da comunidade (DWORKIN, 2010a). Nesse contexto, liberdade e igualdade devem ser complementares.

O conceito de discricionariedade administrativa, como decorrência de juízo de conveniência e oportunidade do agente político, encontra-se superado. O princípio da dignidade humana, para além de fundamento normativo, exige do administrador público responsabilidade funcional na concretização dos direitos fundamentais. O administrador público tem o dever de realizar, no aspecto prático, as melhores políticas públicas para a realização plena dos indivíduos, enquanto membros de uma comunidade.

Caberá sempre ao agente político, seja na atividade judiciária, legislativa ou executiva, buscar e reconhecer princípios morais que atendam aos interesses da comunidade para uma vida boa e digna.

A administração pública judiciária, assim como a própria teoria do direito, deve buscar na integridade e na democratização sua fonte e razão de ser. Não há método pronto ou conhecimento específico que permita desprezar o processo de identificação das necessidades da comunidade de construção da melhor solução para a realização de políticas públicas.

O melhor modelo de governança deve ser identificado no ambiente institucional de cada gestor, não só âmbito da macrogestão administrativa, mas também da microgestão judicial em cada cartório, para que seja fomentado o diálogo com a sociedade e a transparência na execução de decisões. Modelos de integridade e governança podem ser instrumentos eficientes de transformação do órgão judiciário, rompendo uma tradição de autoritarismo e distanciamento social.

Constatamos, deste modo, a importância da ampliação do espaço democrático no âmbito da administração judiciária.

O enfrentamento da crise de credibilidade social e de baixa legitimidade do Poder Judiciário como órgão de pacificação dos conflitos deve passar, necessariamente, pela mudança de perfil da instituição para que seja permeada de maior caráter democrático.

Vimos que o Poder Judiciário tem se mostrado razoavelmente eficiente nos indicadores de produtividade, demonstrando que a produção em massa de sentenças e de decisões não tem sido suficiente para a percepção de credibilidade do órgão. A insatisfação social decorre, em grande parte, do distanciamento do judiciário da própria sociedade, o que se revela pelo caráter pouco democrático, pela linguagem elitizada e pela dificuldade de percepção pelos gestores da importância de implementação e de continuidade de políticas públicas judiciárias.

O projeto de igualdade de respeito e consideração aos cidadãos impõe uma série de desafios e obrigações ao administrador judiciário. Não basta, sob essa ótica, a ampliação do número de varas judiciais, a ampliação do número de juízes, a ampliação do benefício da gratuidade da Justiça, se não for dado ao cidadão o direito e a percepção de pertencimento a essa organização política e administrativa.

A superação da crise judiciária deve ocorrer a partir de suas entranhas, de dentro para fora e do topo da estrutura hierárquica para os níveis inferiores. Não será possível, todavia, esse desiderato, enquanto persistir a equivocada percepção de que ao juiz é dada “apenas” a função de dizer o direito ao caso concreto, em uma postura inerte e passiva do que lhe é demandado.

Para tanto, exige-se do juiz mais do que conhecimento técnico para julgar. Apenas pelo conhecimento interdisciplinar de diversas ciências e pelo reconhecimento de sua função de agente político e gestor, em todas as esferas administrativas, será possível a identificação, o dimensionamento e a elaboração de técnicas de superação da crise para a realização de verdadeiras políticas públicas judiciárias.

O propósito de integridade, na concepção adotada por Dworkin, de um compromisso ético e moral de todo agente político na implementação da melhor política pública para o indivíduo e para a sociedade pode, portanto, contribuir para a realocação do Poder Judiciário perante a sociedade, de modo a atender, verdadeiramente, ao Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Orlando Viegas Martins. **Poder Judicial: independência in dependência**. Coimbra: Almedina, 2004.

ANNONI, Daniele. **O direito humano de acesso à Justiça no Brasil**. Sergio Antônio Fabriz: Porto Alegre, 2008.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Juiz servidor, gestor e mediador**. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Ministro Sálvio de Figueiredo Texeira, 2013.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Administração Judiciária - com justiça**. Curitiba: Editora InterSaberes, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. Prefácio: Compliance e a Refundação do Brasil. In: CUEVA, Ricardo Vilas Boas; FRAZÃO, Ana. (coords.). **Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 15-19.

BITTAR, Eduardo C. B. **Curso de Ética Jurídica**. Ética geral e profissional. 13ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016.

BONAVIDES, Paulo. Jurisdição constitucional e legitimidade (algumas observações sobre o Brasil). **Estudos avançados**, v. 18, n. 51, p. 127-150, 2004.

BRANCO, Pedro H. C. Burocracia e crise de legitimidade: a profecia de Max Weber. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 99, p. 47-77, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Brasília, DF: Presidência da República, 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.203%2C%20DE%2022,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso do Nacional**: seção 1, Brasília, DF, ano 47, nº 48, 1 de maio de 1992. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01MAI1992.pdf#page=7>. Acesso em: 04 abr. 2020.

BRASIL. **Guia da política de governança pública**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Lei nº8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BURGOS, Marcelo Baumann; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; VIANNA, Luiz Werneck (Orgs.). **Quem somos? A magistratura que queremos**. Rio de Janeiro: Associação dos Magistrados Brasileiros, 2018. Disponível em:

https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2019/02/Pesquisa_completa.pdf. Acesso em: 05 abr. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro. Processo, ideologias e sociedade. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre. 2010. vol. II, p. 71-82.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: O Longo Caminho**. 11ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008a.

CARVALHO, José Murilo. **A Construção da Ordem: A elite política imperial. Teatro de Sombras: A política imperial**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008b.

CATLAW, Thomas J.; DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. Trad. Noveritis do Brasil. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva**. Elementos de filosofia constitucional contemporânea. 5ª edição. Andradina: Meraki, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **1º Encontro Ibero-Americano da Agenda 2030 no Poder Judiciário**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/agendas/1o-encontro-ibero-americano-da-agenda-2030-no-poder-judiciario/>. Acesso em: 05 abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2015: ano-base 2014**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2015/09/204bfbab488298e4042e3efb27cb7fbd.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2017: ano-base 2016**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2020: ano-base 2019**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Metas de Nivelamento 2009. **Conselho Nacional de Justiça**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2009. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas-2009/>. Acesso em: 05 mai. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Planejamento Estratégico do CNJ 2015-2020. **Conselho Nacional de Justiça**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/estrategia-nacional-do-poder-judiciario-2015-2020/>. Acesso em: 28 abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Planejamento Estratégico do CNJ 2021-2026. **Conselho Nacional de Justiça**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/planejamento-estrategico-do-cnj-2021-2026/>. Acesso em: 27 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Perfil Sociodemográfico dos Magistrados Brasileiros – 2018. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a18da313c6fdcb6f364789672b64fcef_c948e694435a52768cbc00bda11979a3.pdf Acesso em 23/06/2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, de 29 novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2011. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 25 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 198, de 01 julho de 2014**. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2014. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2029>. Acesso em: 07 abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução Nº 325, de 29 junho de 2020**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365>. Acesso em: 05 abr. 2021.

COSTA, Renata Pereira Carvalho; COURA, Alexandre de Castro. A atuação do magistrado e sua conformação paradigmática: o desafio de materializar o Estado Democrático de Direito. **Direito Público**, v. 7, n. 32, 2010.

COURA, Alexandre de Castro; OMMATI, José Emílio Medauar. Problemas da teoria das fontes do direito à luz da ideia de direito como integridade de Ronald Dworkin. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 21, n. 3, p. 311-336, 2020.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Habermas e o Direito Brasileiro**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

CUEVA, Ricardo Vilas Boas; FRAZÃO, Ana. (coords.). **Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

DATA FOLHA. Forças Armadas têm maior grau de confiança entre as instituições. **Data Folha**: instituto de pesquisas, São Paulo, 10 jul. 2019. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/07/1988221-forcas-armadas-tem-maior-grau-de-confianca-entre-instituicoes.shtml>. Acesso em: 25 mar. 2021.

DENHARDT, Robert B.; CATLAW, Thomas J. **Teorias da administração pública**. Trad. Noveritis do Brasil. 2ª edição. São Paulo, SP: Cengage Learning, 2017.

DWORKIN, Ronald. **A Justiça de Toga**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010a.

- DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2010b.
- DWORKIN, Ronald. **A Raposa e o Porco-espinho**. Justiça e Valor. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.
- DWORKIN, Ronald. A conferência Mccorckle de 1984: as ambições do direito para si próprio. Trad. de Emílio Peluso Neder Meyer e Alonso Reis Siqueira Freire. **Veredas do Direito**, v. 4, p. 9, 2007.
- ENCOGE – ENCONTRO DO COLÉGIO PERMANENTE DE CORREGEDORES GERAIS DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL, 84., 2020, Maceió-AL. **Carta do 2º ENCOGE VIRTUAL**. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/data/files/4B/A0/D2/81/C1E95710025B89475ECB08A8/Carta-84-ENCOGE-2-VIRTUAL.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2021.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 3, p. 813-836, 2011.
- FARIA, José Eduardo. O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios. **Estud. av.**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 103-125, Aug. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142004000200006>. Acesso em: 29 mar. 2021.
- FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública e o direito administrativo brasileiro do século XXI**. Rio de Janeiro: Direito Administrativo em Debate, 2008. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/27115957/Juarez-Freitas-Direito-Fundamental-a-Boa-Administracao>. Acesso em: 03 mai. 2021
- GARCIA, Emerson. **Conflito entre Normas Constitucionais**. Esboço de uma Teoria Geral. Rio de Janeiro: ed. Lumen Juris, 2008.
- GORETTI, Ricardo. **Mediação e acesso à Justiça**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.
- GRANGEIA, Marcos Alaor Diniz. **A Crise de Gestão do Poder Judiciário: o problema, as consequências e os possíveis caminhos para a solução**. ENFAM–Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2009.
- GRYNSZPAN, M. Acesso e Recurso à Justiça no Brasil: Algumas Questões. In: PANDOLFI, Dulce Chaves *et al.* (Org.). **Cidadania, Justiça e Violência**. 1 ed. Rio De Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999, p. 99-113.
- HABERMAS, Jünger. **Direito e democracia: entre facticidade e validade (vol. I)**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003(a).
- HABERMAS, Jünger. **Direito e democracia: entre facticidade e validade (vol. II)**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003(b).
- HABERMAS, Jünger. **Facticidade e Validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia**. São Paulo: ed. Unesp, 2020.

IKAWA, Daniela R. Hart, Dworkin e discricionarietà. **Lua Nova**: revista de cultura e política, n. 61, p. 97-113, 2004.

LA BOÉTIE, Étienne. **Discurso Sobre a Servidão Voluntária (1549)**. LCC Publicações Eletrônicas, 2006. Livro Digital. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2014171/mod_resource/content/1/Servidao_voluntaria_Boetie.pdf. Acesso em: 16 mar. 2021.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LONGO FILHO, Fernando José. A última palavra e diálogo institucional: relações com as teorias democráticas em Dworkin e Waldron. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito–PPGDir./UFRGS**, Rio Grande do Sul, v. 10, n. 3, 2015.

LOEWENSTEIN, Karl. **Brazil under Vargas**. New York : The Macmillian Company, 1942.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. A teoria da separação de poderes e a divisão das funções autônomas no Estado contemporâneo: o Tribunal de Contas como integrante de um poder autônomo de fiscalização. **TCE**, v. 1988, n. 92, p. 92, 1993.

MELLO, Adriano Corrêa de. Justiça de Cidadania: aproximando a arbitragem do cidadão. **Conjur**: consultor jurídico, São Paulo, 01 out. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-01/adriano-mello-justica-cidadania>. Acesso em: 04 abr. 2021.

MORBACH, Gilberto. Conceito, concepções e as respostas da integridade. In: OMMATI, José Emílio Medauar (Org.). **Ronald Dworkin e o direito brasileiro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Conhecimento editora, 2021.

OLIVA, Milena Donato; SILVA, Rodrigo da Guia. Origem e evolução histórica do compliance no direito brasileiro. In: CUEVA, Ricardo Vilas Boas; FRAZÃO, Ana (coords.). **Compliance**: perspectivas e desafios dos programas de conformidade. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 29-49.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; CUNHA, Luciana Gross. Medindo o acesso à Justiça Cível no Brasil. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 318-349, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030**: os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável. Nova York: Organização das Nações Unidas, 2015. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/ods/16/>. Acesso em: 05 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. [S. I.]. 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2021.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEDRON, Flávio Quinaud; OMMATI, José Emílio Medauar. **Teoria do direito contemporâneo**: uma análise de teorias jurídicas de Robert Alexy, Ronald Dworkin, Jürgen Habermas, Klaus Günter e Robert Brandom. Rio de Janeiro; Lumen Juris, 2019.

PEDRON, Flávio Quinaud. In: OMMATI, José Emílio Medauar (Org.). **Ronald Dworkin e o direito brasileiro**. 2ª ed. Belo Horizonte: Conhecimento editora, 2021.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reforma social-democrática. Folha de São Paulo, São Paulo, 12 out. 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz171009.htm>. Acesso em: 18 mar. 2021.

PERELMAN, Chaïm. **Ética e Direito**. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget, 1990.

PINHEIRO, Armando Castelar. A Justiça e o custo Brasil. **Revista USP**, n. 101, p. 141-158, 2014.

RAMOS, Alberto Guerreiro. A sociologia de Max Weber: sua importância para a teoria e a prática da administração. **Revista do Serviço Público (RSP)**, v. 52, n. 2, p. 267-282, 2006. Disponível: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1343>. Acesso em: 03 abr. 2021.

RAMOS, Alberto Guerreiro. Modelos de homem e teoria administrativa. **Revista de administração pública**, v. 18, n. 2, p. 3-12, 1984.

ROSA, Alexandre Moraes da. O que resta do Estado nacional em face da invasão do discurso da Law and Economics. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, FDV, n. 7, p. 151-182, 2010.

SADEK, Maria Tereza Aina (Org.). **Uma introdução ao estudo da Justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/4w63s>. Acesso em: 23 abr. 2021.

SADEK, Maria Tereza Aina. Poder Judiciário: perspectivas de reforma. **Opinião pública**, v. 10, n. 1, p. 01-62, 2004.

SADEK, Maria Tereza Aina. ARANTES, Rogério Bastos. **A crise do Judiciário e a visão dos juízes**. Revista Usp, n. 21, p. 34-45, 1994.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A administração pública e os direitos fundamentais**. In: CURSO PERMANENTE, MÓDULO II, DIREITO ADMINISTRATIVO. [S. l.]. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgang-sarlet.pdf. Acesso em: 29 abr. 2021.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para uma revolução democrática da Justiça**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o Autoritarismo Brasileiro**. 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SEN, Amartya Kumar. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

STRECK, Lenio Luiz. Juiz não é gestor nem gerente. Ele deve julgar. E bem! **Conjur**: consultor jurídico, São Paulo, 08 ago. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-ago-08/senso-incomum-juiz-nao-gestor-nem-gerente-juiz-julgar-bem>. Acesso em: 07 abr. 2021.

STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 3 de 30 de novembro de 2006. Dispõe sobre a instituição da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados e dá outras providências. Disponível em <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/8339> Acesso em 18/06/2021

STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. ENFAM. Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito. Disponível em <https://www.enfam.jus.br/ensino/programa-de-pos-graduacao-profissional-em-direito/> Acesso em 18/06/2021.

TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados**, v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007.

TAVARES NETO, José Querino; BARBOSA, Claudia Maria. Democratization of Justice and Governance: some notes from Brazil. **Sequência**, Florianópolis, n. 72, p. 41-66, 2016.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **TJES dá início a audiência pública sobre transfusão de sangue em pacientes que discordam por motivos religiosos**. Espírito Santo: TJES, 2018. Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/tjes-da-inicio-a-audiencia-publica-sobre-transfusao-de-sangue-em-pacientes-capazes-que-manifestarem-discordancia-por-motivo-de-crenca-religiosa/#:~:text=Cerca%20de%20300%20pessoas%20vieram,pacientes%20que%20deram%20seus%20depoimentos>. Acesso em: 11 abr. 2021.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Direito fundamental à boa administração e governança: democratizando a função administrativo. 2009. 254 f. Tese (Pós-Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6977>. Acesso em: 26 abr. 2021.

ZENKNER, Marcelo. **Integridade Governamental e Empresarial**. Um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. 2ª reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 5ª ed. Trad. Waltensir Dutra. Revisão técnica Fernando Henrique Cardoso. Rio de Janeiro: editora LTC, 1982.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WITTMAN, Cristian Ricardo. **Dworkin e Administração Pública**: por uma decisão correta em épocas de discricionaridades. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d4ce44f39a4a99bb>. Acesso em: 23 abr. 2021.

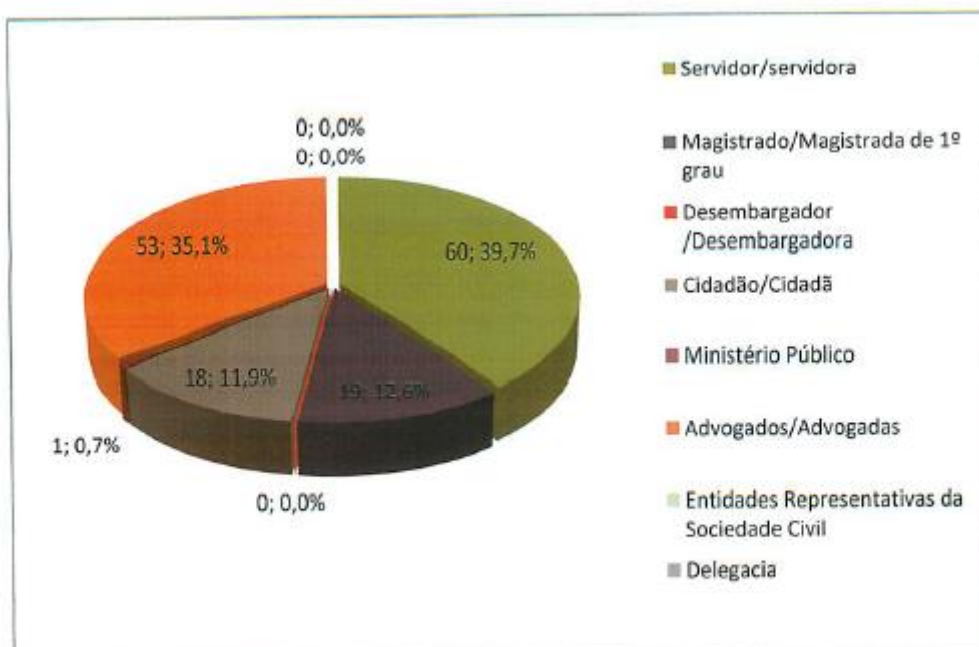
ANEXO A – Resultado de Consulta Pública para elaboração do Planejamento Estratégico 2021-2026 do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO TRIBUNAL DE JUSTIÇA Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão Estratégica

Concluída a primeira etapa inicial para a elaboração do Planejamento Estratégico 2021-2026, apresentamos os resultados conforme foram apurados. O formulário para preenchimento ficou disponibilizado no período de 11 a 25 de janeiro do ano em curso.

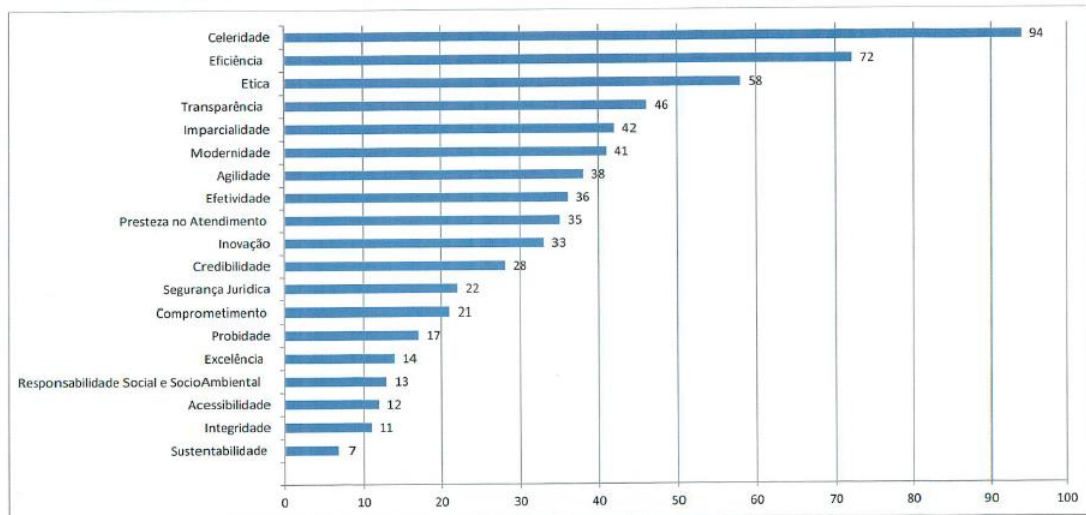
Participaram da Consulta Pública 151 pessoas, conforme demonstrado no gráfico abaixo. A Consulta Pública visa a uma construção participativa e representativa que subsidiará a revisão dos componentes do Plano Estratégico do PJES para o sexênio 2021/2026. Este instrumento, preconizado pela Resolução CNJ nº 221 de 10 de maio de 2016 institui os princípios da gestão participativa e democrática e ainda se reveste de grande importância para validação das propostas a serem encaminhadas.

Os resultados, sua análise, ficarão disponibilizados no site do Tribunal, objetivando o conhecimento de todos.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão Estratégica

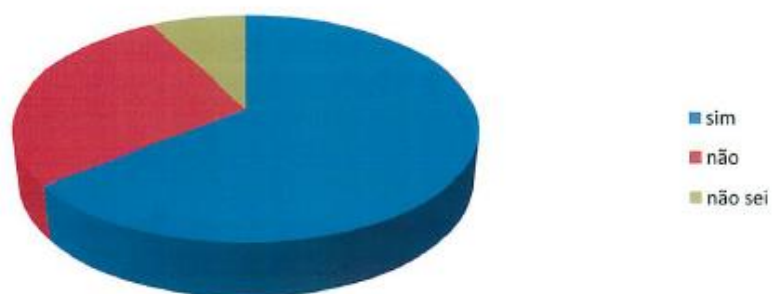
1- Escolha até quatro (04) atributos de valor que devem ser enfatizados pelo TJES



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão Estratégica

3 - O Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo é uma instituição que promove a justiça para todos com credibilidade e gestão de excelência. Você concorda?

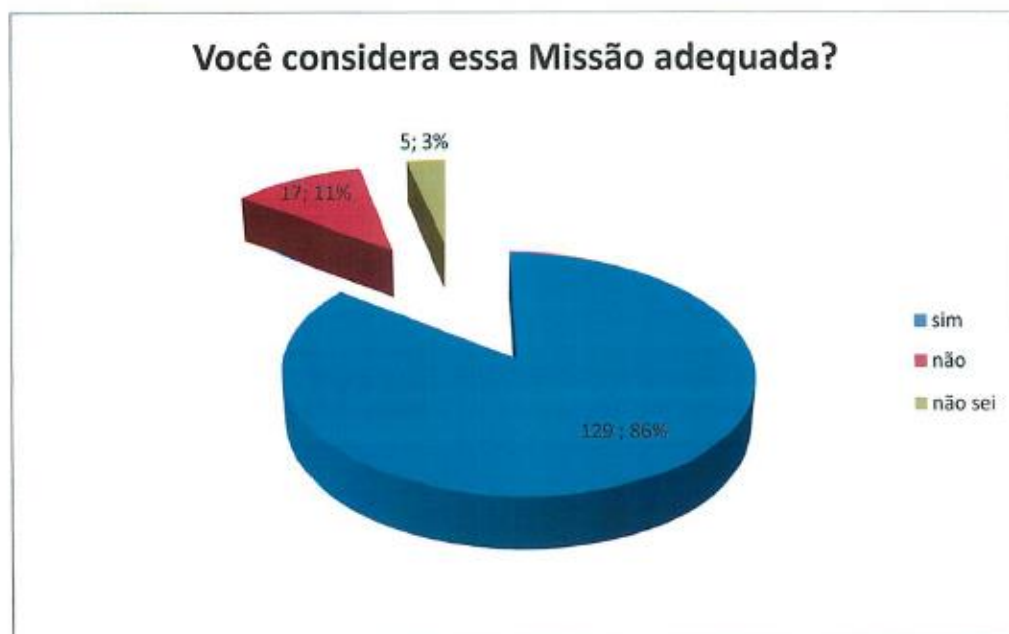
**O Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo é
uma instituição que promove a justiça para
todos com credibilidade e gestão de excelência.
Você concorda?**



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão Estratégica

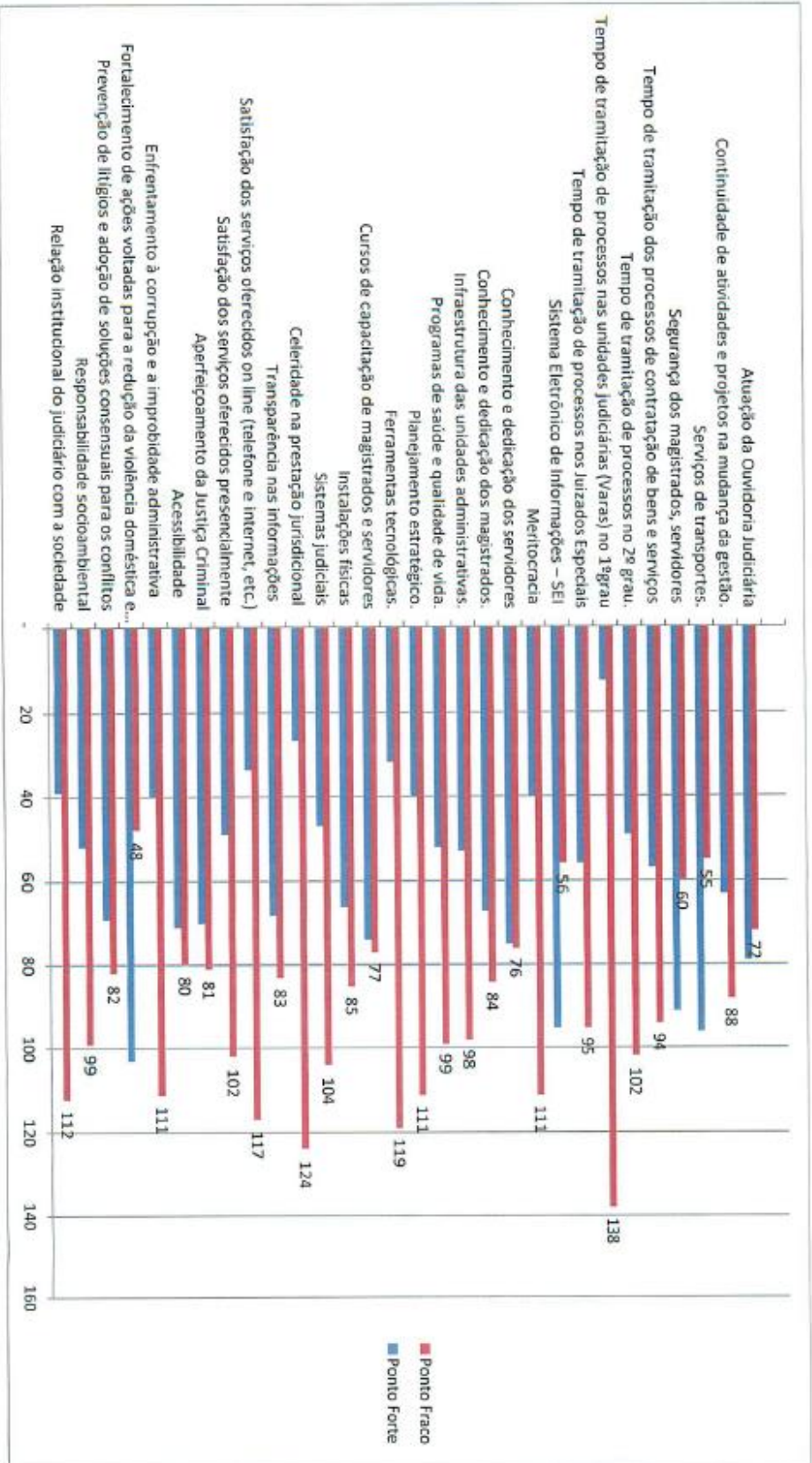
2 - Atualmente a Missão Institucional do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo é: "Assegurar a todos, indistintamente, a solução adequada dos conflitos apresentados à justiça capixaba de forma acessível, célere e efetiva, contribuindo para a promoção da paz social e fortalecimento do estado democrático de direito". Você considera essa Missão adequada?



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão Estratégica

4 - A seguir são apresentados alguns itens que são julgados pontos fracos e pontos fortes. Considere como ponto forte as qualidades ou atributos bem desenvolvidos pelo PUES e como ponto fraco, indique o que para você ainda é um gargalo e requer melhorias no PUES.

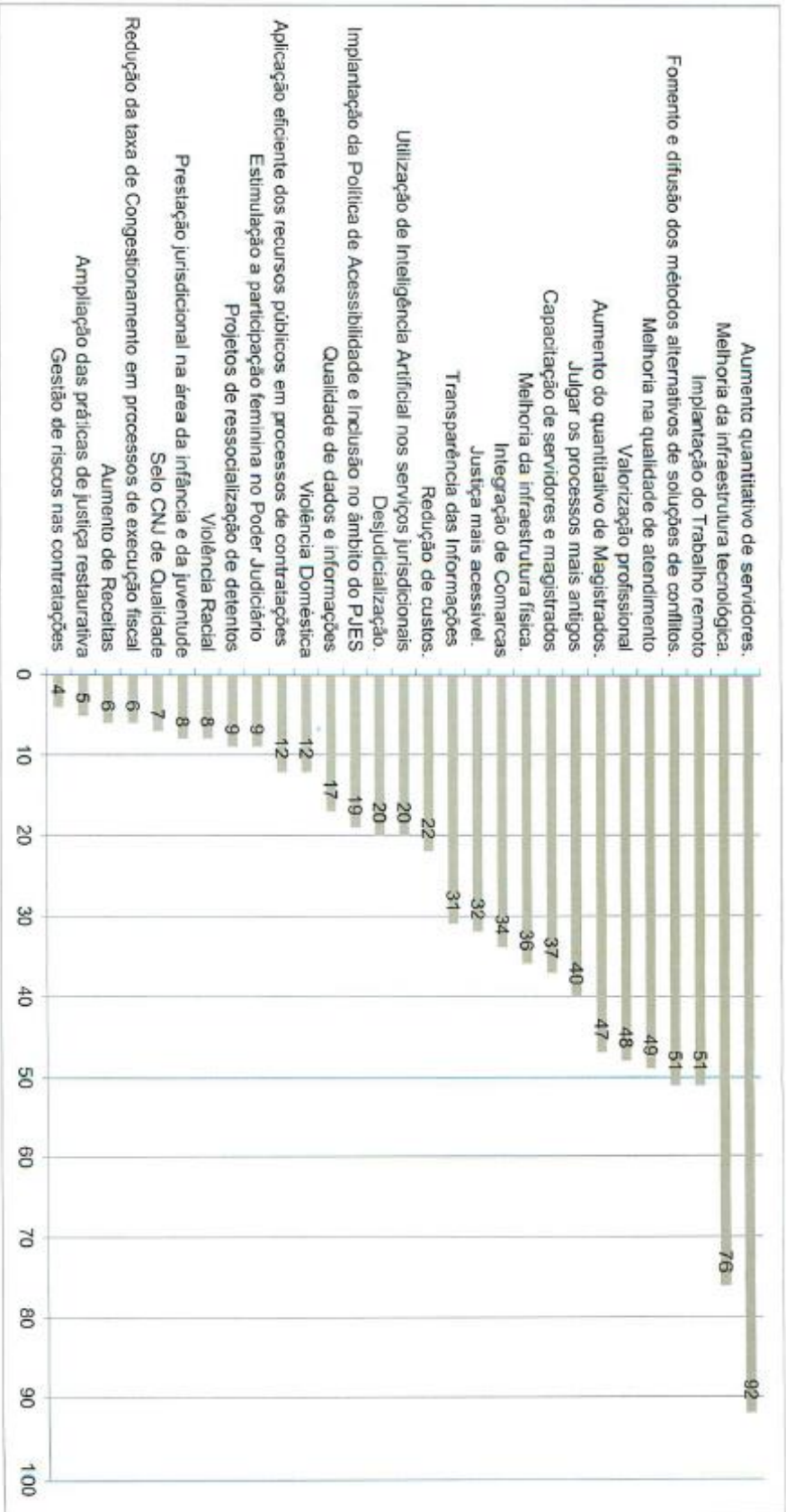
PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
 Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão Estratégica



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão Estratégica

5 - A seguir são apresentados alguns temas. Considere até cinco (05) temas que você julga relevantes para serem tratados pelo Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo e que representam seus anseios:

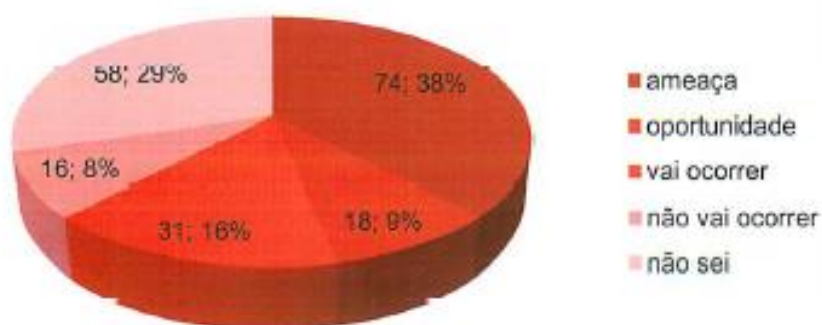
PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
 Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão Estratégica



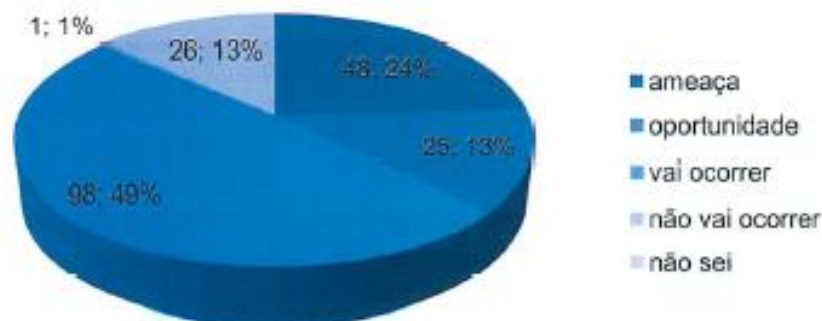
PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão Estratégica

6 - A seguir são apresentados alguns cenários que podem representar ameaças e ou oportunidades para o Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo. Considere os cenários e os classifique por meio de duas situações: a) se são ameaças ou oportunidades e b) possibilidade de acontecer.

Alteração negativa da receita de recursos próprios

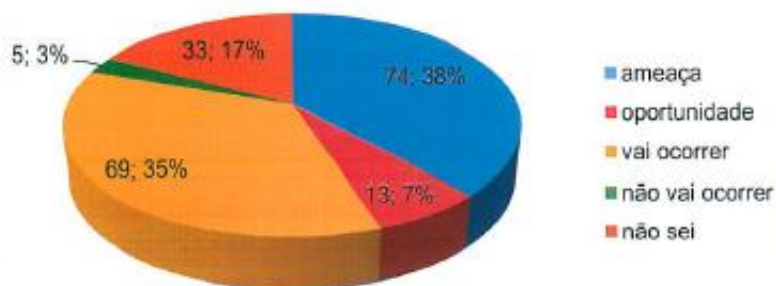


Crescimento do número de casos novos

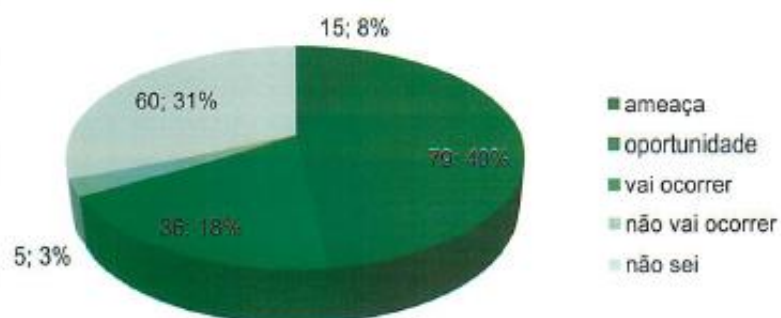


PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA
 Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão Estratégica

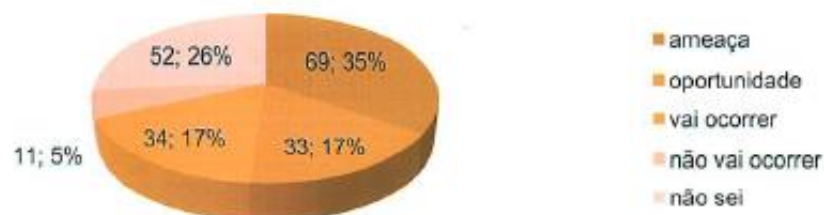
Aumento da violência contra as mulheres



Nova base de dados do CNJ - DataJud

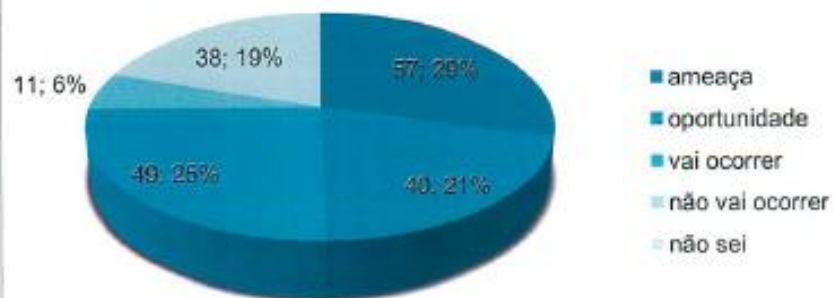


alteração no valor do orçamento destinado ao PJES

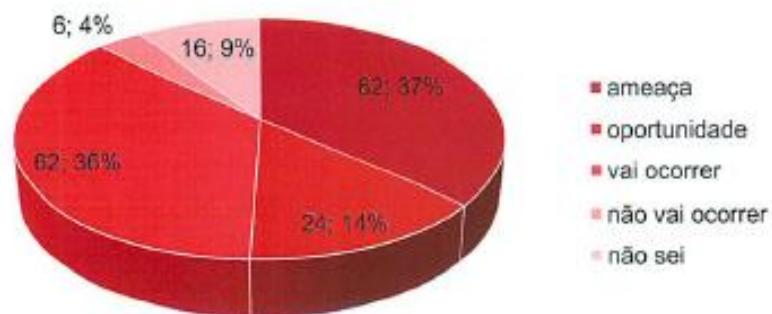


PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão Estratégica

Variação no nível de atividade econômica do Estado do ES

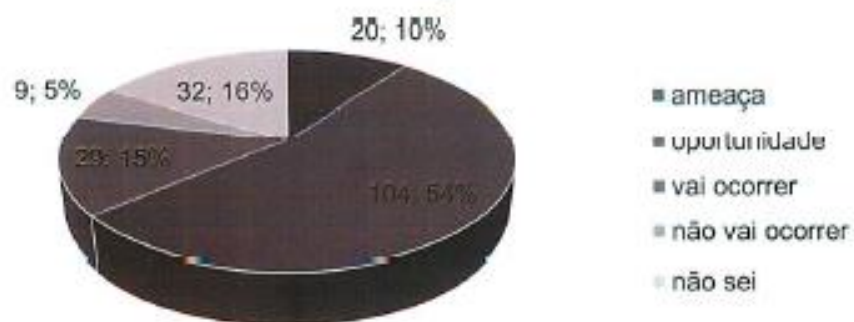


Pandemia Sars – COVID 19



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA
 Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão Estratégica

Relacionamento do Poder Judiciário com outras instituições



Alterações legislativas

