

A REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO MODELO GERENCIAL

Reform of the Judiciary in Brazil: an analysis from the public management

Gabriel Astoni Sena

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa – Viçosa – MG, Brasil.

E-mail: gabriel_sena@bol.com.br

Edson Arlindo Silva

Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa – Viçosa – MG, Brasil.

E-mail: edsonsilva@ufv.br

Roberto de Almeida Luquini

Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Viçosa – Viçosa – MG, Brasil.

E-mail: robertoluquini@ufv.br

Resumo

Este artigo tem como objetivo identificar o perfil da reforma no Poder Judiciário brasileiro, por meio da análise do processo de reforma do Estado. Nesse sentido, o foco do estudo foi identificar o processo de substituição do modelo burocrático para o gerencial, implantado na administração pública brasileira a partir de 1995, tentando transplantá-lo para a gestão judiciária. Além disso, foi observado o papel que o Conselho Nacional de Justiça exerceu neste processo e a lógica do plano de metas da instituição, buscando descrever o viés dessa reforma. Como resultados observou-se que as metas implantadas buscaram implantar uma gestão mais eficaz neste núcleo estratégico do Estado, com ênfase na celeridade processual. Dessa forma, a lógica gerencial exerceu grande influência no novo modelo de gestão adotado tendo em vista que as diretrizes dessa reforma focaram nos objetivos estratégicos do poder e não na lógica fiscal, predominantemente economicistas. Deve-se ressaltar que não se pretende esgotar a temática, porém, é necessário suscitar um campo de debate para que sejam discutidas as consequências da adoção deste modelo na gestão do Poder Judiciário e seus reflexos para a sociedade brasileira.

Palavras-chave: Reforma do Estado. Reforma do Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça. Administração Pública Gerencial.

Abstract

This article aims to identify the profile of the Brazilian Judiciary Reform, by examining the process of state reform. In this sense, the focus of the study was to identify the process of replacing the bureaucratic model for the management, implemented in the Brazilian public administration since 1995, trying to transplant it to the judicial management. In this sense, the paper noted that the National Council of Justice has exercised in this process and the logic of the plan goals of the institution, seeking to describe the bias of this reform. The results showed that sought to implement the goals established for more effective management in the strategic core of the state, with emphasis on promptness. Thus, the managerial logic exercised great influence in the new management model adopted with a view that the guidelines of the reform focused on the strategic objectives of this power and not the fiscal logic, predominantly economicist. It should be noted that not intend to exhaust the subject, however, is necessary to create a framework for debate, to discuss the consequences of adopting this model in the management of the judiciary and its consequences for Brazilian society.

Key words: State Reform. Judiciary Reform. National Council of Justice. Public Management.



1 INTRODUÇÃO

A reforma do Poder Judiciário no Brasil passou a ser tratada como uma questão de Estado. Abandonou-se o discurso e iniciou-se um ousado processo de modernização desse núcleo estratégico do Estado, o qual tem como marco inicial a publicação da Emenda Constitucional n. 45, de 2004.

A morosidade, a ineficiência e a falta de transparência, características marcantes do judiciário brasileiro, resultaram de um longo período de inércia administrativa, cujas reformas, que acompanharam a gestão pública no Brasil e no mundo, foram colocadas em segundo plano nesta esfera de poder. (RENAULT, 2005)

Renault (2005) afirma que de todas as instituições do Estado, o Poder Judiciário foi a instituição que menos se modernizou, seja por falta de recursos ou por falta de compreensão do papel fundamental que exerce em favor da cidadania.

Esse cenário começou a ser alterado com a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão inserido na estrutura do Poder Judiciário, o qual recebeu da Constituição Federal a atribuição de fiscalizar e de controlar a atividade jurisdicional no país.

A resistência natural ao novo também foi percebida com a criação desse novo órgão. A Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) impetrou uma ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (ADI n. 3.367/2004) questionando o nascimento do CNJ, sob o argumento de que a criação de um órgão de cúpula, formado por representantes de outros poderes, ofenderia os princípios da separação e da independência dos poderes, além de atentar contra o pacto federativo.

As tentativas de deslegitimar esse novo e inovador órgão foram infrutíferas. Após seis anos de sua criação, o CNJ começou a apresentar os primeiros resultados de seu ousado plano de metas; o qual incluiu medidas que visam dar maior eficácia à prestação jurisdicional, traduzida na efetivação do princípio da razoável duração dos processos, além de metas que privilegiam uma gestão mais eficiente, oferecendo um serviço público menos oneroso para a sociedade brasileira.

Além das citadas metas, há também importantes medidas que têm como objetivo dar transparência à atividade jurisdicional, preparar magistrados para a gestão administrativa dos tribunais e informatizar os

serviços jurisdicionais. Esse conjunto de estratégias tem por finalidade implantar uma cultura de planejamento e de gestão nesse poder. Já os resultados do plano de metas possibilitarão ao Poder Judiciário elaborar políticas de gestão e avaliar as demandas dos tribunais no tocante à criação de cargos e de estrutura física.

Nesse contexto, a finalidade deste estudo é verificar como o panorama da reforma do estado afetou o Poder Judiciário brasileiro. Não se trata de fazer uma descrição profunda desse processo, tão pouco analisar o grau de cumprimento das metas estabelecidas pelo CNJ. A grande questão a ser analisada é saber qual a lógica da reforma atualmente em curso?

O texto procura analisar aspectos referentes à reforma do Estado no Brasil e como essa reforma atingiu o Poder Judiciário pátrio. Por meio de conceitos da administração pública gerencial será traçado um panorama do perfil da reforma do Poder Judiciário brasileiro, verificando as variáveis da eficiência e da eficácia.

O presente estudo revela-se importante, tendo em vista que a reforma do Poder Judiciário passou a ser tratada como uma questão de Estado (RENAULT, 2005) e os resultados apresentados pelo CNJ carecem de uma análise mais profunda, denotando originalidade ao tema.

O presente artigo foi elaborado em cinco seções, além da presente introdução. No Capítulo 2 serão feitas considerações sobre a reforma do Estado no Brasil, abordando a lógica fiscal e gerencial, e os indicadores de eficiência, de eficácia e de efetividade. Já no Capítulo 3, o tema em tela será a reforma no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, o CNJ e as metas estabelecidas pelo órgão. No Capítulo 4 concentrar-se-á no estudo da metodologia empregada. No Capítulo 5 será feita a análise dos dados e o sexto e último Capítulo será dedicado às considerações finais.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL

Com o incremento das atribuições governamentais e o crescimento das demandas sociais, o modelo burocrático, que funcionava a contento no Estado liberal, mostrou-se ineficiente.

Dessa forma, o citado modelo começou a passar por um processo de substituição, o qual foi acelerado a partir da década de 1970 com o agravamento da crise fiscal, que obrigou as nações a repensarem o modelo burocrático de administração pública, até então predominante, como medida urgente e necessária para reduzir o custo do Estado e tornar os serviços públicos mais eficientes.

Nesse contexto surgiu o modelo de administração gerencial, o qual possui raízes nas reformas ocorridas na Grã-Bretanha (1979), nos EUA (1980) e na Nova Zelândia (1984), pregando a ruptura com o modelo burocrático e defendendo uma redução drástica dos custos do setor público com a finalidade de aumentar a sua produtividade.

Como todo processo de mudança, a reforma do Estado carece de um forte apoio político e social, sob pena de sofrer um processo de crise. Abrucio (2006) salienta que o caráter político desse processo, muitas vezes, é submerso pelo linguajar técnico que esconde o seu potencial conflitivo.

No Brasil, um novo modelo de administração pública começou a ser implantado em 1995, com a criação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), cuja proposta básica era transformar a administração pública brasileira de burocrática para gerencial.

Enquanto a administração pública burocrática concentra-se no processo, definindo os procedimentos para contratação de pessoas, compra de bens e serviços com a finalidade de satisfazer as demandas dos cidadãos, a administração pública gerencial tem como objetivo final os resultados. (BRESSER-PEREIRA, 2006)

O PDRAE definiu, expressamente, o significado da Reforma do Estado:

[...] reformar o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil. A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços – tantos os exclusivos, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados a medida que se transformem em organizações públicas não estatais – operem muito eficientemente. (DI PIETRO, 2002, p. 84)

A proposta de reforma da máquina pública brasileira partiu da existência de quatro setores básicos, integrantes da estrutura estatal: a) o núcleo estratégico do Estado; b) as atividades exclusivas de Estado; c) os serviços não exclusivos ou competitivos; e d) a produção de bens e serviços para o mercado. (BRESSER-PEREIRA, 2006)

Dentro dessa classificação, o núcleo estratégico seria composto pelos órgãos públicos em que são definidas as leis, as políticas públicas de interesse do país e as decisões dos órgãos julgadores. Em âmbito federal, o núcleo é formado pelo presidente da República, pelos ministros de Estado e a cúpula dos ministérios, pelo legislativo (Câmara e Senado), pelos tribunais da União e pelo Ministério Público da União.

Já as atividades exclusivas de Estado seriam aquelas em que os poderes exclusivos do Estado, como o de tributar, o de defender e o de policiar se fizerem presentes. Dessa forma, ter-se-ia como exemplos as polícias, as forças armadas e os órgãos de fiscalização e de regulamentação.

A terceira categoria apresentada, os serviços não exclusivos ou competitivos do Estado, engloba aqueles que, embora não envolvam o poder de Estado, são realizados ou subsidiados por ele, tendo em vista a relevância que representam para os direitos da pessoa humana, ou por envolverem economias externas. Portanto, tendo em vista que tais serviços não podem ser adequadamente recompensados pelo mercado, o Estado assumiria a sua execução.

Por fim, há a produção de bens e de serviços para o mercado, que é realizada pelo Estado por meio das suas empresas públicas e pelas sociedades de economia mista, as quais atuam prestando serviços públicos para a sociedade ou em setores considerados estratégicos, como o petrolífero.

Tendo em vista que o objetivo geral da reforma administrativa é transitar de uma administração pública burocrática para uma gerencial, é necessário que haja a combinação de princípios presentes nesses dois modelos. A segurança e a efetividade, qualidades presentes no modelo burocrático, devem ser preservadas no núcleo estratégico, porém devem-se agregar os conceitos da administração pública gerencial. Já nos demais setores, tendo em vista a relevância do requisito eficiência, em virtude da existência de grande número de servidores, cidadãos-clientes e usuários envolvidos,

o peso da administração burocrática deve ir diminuindo, até praticamente desaparecer, como no caso das empresas estatais. (BRESSER-PEREIRA, 2006)

Portanto, o Poder Judiciário, segundo a classificação da reforma da administração pública proposta por Bresser-Pereira (2006), é definido como integrante do núcleo estratégico do Estado, devendo o modelo gerencial ser construído aproveitando as qualidades do modelo burocrático, como forma de preservar suas conquistas. Com isso, será possível oferecer à sociedade brasileira um serviço público com elevado grau de eficiência e de eficácia.

É importante consignar, também, que a reforma da administração pública deve ser executada em três dimensões, a saber: a) institucional-legal; b) cultural; e c) cogestão. (BRESSER-PEREIRA, 2006)

Por meio da dimensão institucional-legal, a Constituição e a legislação pertinente à Administração Pública devem ser alteradas. No Brasil, a reforma do estado foi efetivada com a publicação da Emenda Constitucional n. 19, de 1998, a qual modificou o regime, incluindo princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas, efetivando as diretrizes propostas no PDRAE.

No tocante à reforma do Judiciário, a dimensão institucional-legal foi efetivada com a publicação da Emenda Constitucional n. 45, de 2004. Essa alteração constitucional incluiu diversos pontos, desde a organização estrutural do Poder Judiciário, até questões ligadas à competência dos órgãos jurisdicionais, visando, com isso, oferecer à sociedade brasileira, uma justiça mais célere e transparente.

Já a dimensão cultural buscou sepultar os resquícios patrimonialistas que insistiam em permanecer na gestão pública brasileira e fazer a transição do modelo burocrático para o gerencial, a qual exige uma mudança de atitude, tanto da sociedade, quanto dos servidores públicos. Abrucio (2006) afirma que a estratégia de implementação da reforma deve levar em conta o convencimento de dois setores importantíssimos, muitas vezes negligenciados por propostas essencialmente tecnocratas: os funcionários públicos e a população.

Essa necessidade de mudança cultural, e consequente resistência por parte dos interessados, foi fortemente percebida durante o processo de reforma

do Poder Judiciário, o qual, apesar de ser um tema extensamente debatido e considerado estratégico para o Estado brasileiro, no momento de sua implantação, sofreu resistência da AMB, por meio da supracitada ADI n. 3.367, a qual tentou impedir as tão necessárias mudanças.

Por fim, a dimensão da cogestão está atrelada à idéia de criação das agências autônomas, no nível das atividades exclusivas de Estado, e das organizações sociais, no setor público não estatal, ou seja, nas organizações privadas que atuam em atividades públicas. Bresser-Pereira (2006) considera essas duas tarefas estratégicas, como forma de pôr em prática novas ideias gerenciais e oferecer à sociedade um serviço público de fato mais barato, mais bem controlado e de melhor qualidade.

2.1 Lógica Fiscal versus Lógica Gerencial

Abrucio (2006), ao descrever o processo de reforma da administração pública, discute duas lógicas antagônicas, as quais aparecem como alternativas para a escassez de recursos vivida pelos Estados contemporâneos: a fiscal e a gerencial.

A lógica fiscal tem como finalidade controlar os *inputs* do sistema como mecanismo de contenção dos custos. Já a gerencial busca aumentar a eficiência e a efetividade de tal forma que sua lógica se concentra no alcance de seus objetivos, ou seja, obter melhores *outputs*. Nesse diapasão, enquanto a lógica fiscal volta-se para o custo do serviço público, atuando no curto prazo, a lógica gerencial almeja tornar a ação estatal mais produtiva. Para isso, é necessário um amplo processo de profissionalização dos funcionários públicos e de modernização da máquina administrativa, medidas que somente dão resultados a médio e a longo prazos.

É importante ressaltar que os mecanismos contratuais, pilares da administração gerencial, perdem sua efetividade quando a lógica fiscal se sobrepõe à lógica gerencial, tornando-se dominante. Abrucio (2006) alerta que quando esse dilema não é resolvido, a implementação integral da lógica gerencial no serviço público é inviabilizada.

As organizações públicas transformam os recursos do Estado em serviços públicos, com o objetivo de satisfazer as demandas da sociedade. O desempenho dessas organizações é indicado por meio de dois con-

ceitos largamente utilizados na esfera privada: eficiência e eficácia. Soma-se a eles o critério da efetividade, o qual busca responder às demandas da sociedade, combinando índices de eficiência com eficácia.

Maximiniano (2006, p. 4) define eficácia como: “[...] palavra usada para indicar que a organização realiza seus objetivos”. Assim, a organização será mais eficaz na medida em que o índice de realização de seus objetivos for mais elevado.

Já eficiência é o termo empregado quando a organização utiliza economicamente seus recursos. Quanto mais alto o grau de produtividade ou de economia na utilização dos recursos, maior é o índice de eficiência da organização.

A eficiência, com a Emenda Constitucional n. 19, tornou-se um princípio constitucional. Maria Sylvia Zanella Di Pietro caracteriza esse princípio da seguinte forma:

O princípio da eficiência na Administração Pública apresenta dois aspectos centrais: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2002, p. 83)

No tocante às organizações públicas, o grande dilema da reforma gerencial é adequar a eficácia com a eficiência, de forma a oferecer um serviço público de qualidade para a sociedade, mas ao mesmo tempo economicamente viável para o Estado.

Abordando o modelo gerencialista puro, Abrucio (2006) afirma que os critérios de medição da eficiência podem tornar-se tão rígidos quanto as regras e os procedimentos do modelo burocrático weberiano, levando à ineficácia e à falta de capacidade adaptativa. (ABRUCIO, 2006)

Enfocar apenas a eficiência governamental acarreta outro problema: não se atribui à avaliação da efetividade dos serviços públicos a devida importância. Efetividade é entendida aqui como o grau em que foi possível atingir os resultados esperados (OSBORNE; GAEBLER, 1994 *apud* ABRUCIO, 2006). Logo, o conceito de efetividade, ao contrário de eficiência pura,

não é econômico, e sim de avaliação qualitativa dos serviços públicos. (ABRUCIO, 2006)

Portanto, o conceito de efetividade deve ser entendido como aquele que combina os objetivos da organização, com o atendimento das necessidades sociais, pressupondo certo grau de eficiência e eficácia.

Abrucio (2006, p. 184) esclarece que:

Com o conceito de efetividade, recupera-se a noção de que o governo deve, acima de tudo, prestar bons serviços. É a ótica da qualidade que começa a ser incorporada pelo modelo gerencial. Porém, a valorização do conceito de efetividade também traz de novo à tona o caráter político da prestação de serviços públicos, uma vez que são os usuários dos equipamentos sociais que de fato podem avaliar a qualidade dos programas governamentais. E aqui está um dos calcanhares de aquiles do modelo gerencial puro: a subestimação do conteúdo político da administração pública.

Em suma, ao optar por uma determinada vertente reformista, o gestor público deve saber ponderar os índices de eficiência e de eficácia, para tentar oferecer à sociedade um serviço público de qualidade, sem descuidar do caráter econômico do mesmo.

A compreensão desses conceitos é de fundamental importância para o presente estudo tendo em vista que o seu objetivo é compreender qual é o foco e a lógica administrativa adotada como norteadora da reforma do Poder Judiciário, iniciada em 2004.

3 A REFORMA DO JUDICIÁRIO

A onda reformista experimentada pelo Estado brasileiro não se limitou ao Poder Executivo. O Poder Judiciário também foi alvo de uma extensa reforma, a qual alterou, não apenas alguns procedimentos judiciais, mas também a própria estrutura desse poder. O marco dessa reforma foi a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão que passou a ser o responsável pela fiscalização financeira e administrativa do Poder Judiciário.

As medidas adotadas compreenderam, basicamente, o desenvolvimento de três conjuntos de ações coordenadas: diagnóstico, alteração legislativa e modernização.

Na ocasião das reformas, o Poder Judiciário enfrentava uma crise de credibilidade, a qual foi resultado de décadas de uma gestão ineficiente e da lentidão na prestação jurisdicional, resultando num serviço público caro, pouco democrático e desprovido de transparência. (RENAULT, 2005)

Dentre os problemas apontados por Renault (2005) estão: a) lentidão na tramitação dos processos judiciais; b) obsolescência administrativa; c) dificuldade de acesso; d) complexidade estrutural; e) concentração de litigiosidade; e f) desarticulação institucional.

Em linhas gerais, sem pretender aprofundar a discussão acerca dos sérios problemas enfrentados pelo Poder Judiciário brasileiro, a lentidão na tramitação dos processos judiciais decorre da existência no país de um complexo sistema jurídico-legal, que prioriza os procedimentos, em detrimento da satisfação da pretensão judicial. Com isso, os processos se arrastam por anos e os operadores do direito abusam de mecanismos protelatórios, os quais, muitas vezes, corrompem todas as expectativas dos demandantes, gerando um alto custo social e financeiro.

Por sua vez, a obsolescência administrativa decorre da dificuldade histórica desse órgão em se modernizar, implantar novas tecnologias, visando oferecer um serviço público de qualidade para a população.

Já a dificuldade de acesso decorre do próprio custo deste serviço, o qual não leva em consideração as peculiaridades regionais, inviabilizando o acesso da população mais carente à justiça no país. Além disso, por mais que existam muitos tribunais e juízos de primeira instância, eles se concentram em cidades de médio e grande porte, existindo centenas de cidades no país sem qualquer estrutura judicial, nem mesmo itinerante.

Outro problema apontado é a complexidade estrutural, que é fruto da própria Constituição Federal, a qual abraçou a evolução das instituições ao longo dos anos, buscando atender a diversos interesses classistas. O Brasil apresenta 91 tribunais com grande nível de autonomia administrativa e pouca interligação entre eles, fato que gera confusão para a sociedade e conflitos de competência para os operadores do direito contribuindo para a lentidão processual.

A concentração de litigiosidade é mais um problema apontado e decorre da excessiva concentração de processos que respondem ao interesse das grandes corporações empresariais e financeiras, da União, dos

estados e dos municípios, congestionando grande parte dos tribunais do país.

Por fim, a desarticulação institucional é mais um problema verificado na estrutura do Poder Judiciário brasileiro e decorre da ausência de envolvimento dos agentes públicos no trato das questões relativas ao sistema judicial. Os problemas do judiciário eram tratados pelos magistrados e pelas associações de classe; eram questões *interna corporis*.

Percebe-se, portanto, que fatos apontados revelam de forma cristalina a extensão e a amplitude dos problemas existentes. Esse panorama retrata um longo processo de isolamento experimentado pelo Poder Judiciário no decorrer dos anos, o qual foi agravado pela falta de articulação institucional na busca por solução dos problemas.

Com as inovações trazidas pela Emenda Constitucional n. 45, o Poder Judiciário sofreu um choque de gestão, com a implantação de medidas estratégicas, as quais visaram realizar o planejamento, o controle e as políticas judiciárias. Outro aspecto importante da reforma foi dotar o judiciário de mecanismos administrativos que resultem em maior eficiência e celeridade processual, assegurar a autonomia e a independência dos magistrados e ampliar o acesso da população à justiça.

Inicialmente, o planejamento e o controle do Poder Judiciário passaram a ser realizados pelo CNJ, órgão inserido na estrutura deste poder e responsável por todo o processo de fiscalização e de planejamento dos tribunais do Brasil. A criação de um órgão fiscalizador foi uma condição fundamental apontada pelo governo para que o Poder Judiciário pudesse tornar-se mais transparente e fosse submetido a algum nível de controle da sociedade. (RENAULT, 2006)

No contexto da reforma do Judiciário, o tema transparência teve lugar de destaque. Esse destaque decorreu da própria conjuntura histórica brasileira, a qual guarda fortes resquícios do patrimonialismo, do clientelismo, do nepotismo e da corrupção. Matias-Pereira (2009) destaca que a corrupção, principalmente no caso brasileiro, em que ela é um problema grave e estrutural da sociedade e do sistema político nacional, apresenta-se como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública.

No que tange à eficiência e à celeridade processual, diversas medidas foram adotadas no bojo da

reforma, podendo ser destacada a criação de um plano de metas, por parte do CNJ, com a finalidade de atingir os resultados esperados pela instituição.

Outro aspecto fundamental da reforma foi a afirmação dos princípios constitucionais da autonomia e da independência dos magistrados, os quais são imprescindíveis para a consagração da separação dos poderes. Além disso, foram estabelecidos critérios unificados para o ingresso na magistratura, além de reformas que dotaram o Poder Judiciário de maior autonomia financeira, como forma de efetivar o princípio da separação dos poderes.

Por fim, outro ponto fundamental desse processo foi a busca pela universalização do acesso à justiça, por meio do fortalecimento das defensorias públicas e dos juizados especiais.

Com isso, as antigas práticas administrativas do Poder Judiciário começaram a ser fiscalizadas por este novo órgão, o qual impôs uma série de metas aos tribunais brasileiros, visando, sobretudo, tornar a justiça brasileira mais célere e transparente. Além disso, novos mecanismos de gestão foram implantados, instituições foram fortalecidas, com o escopo de ampliar o acesso à justiça no país, além de tornar esse serviço público essencial e mais ágil, eficaz e menos oneroso para a sociedade brasileira.

3.1 O Conselho Nacional de Justiça

O CNJ, criado em 31 de dezembro de 2004, no bojo da Reforma do Judiciário, é o órgão desse poder responsável pela reformulação de seus quadros e dos mecanismos de ação e de controle, notadamente no que tange à transparência administrativa e processual.

Sediado em Brasília-DF e atuando em todo território nacional, o conselho visa, através de ações de planejamento, coordenação e controle administrativo, aperfeiçoar a prestação jurisdicional tornando-a mais eficiente e eficaz.

Essas diretrizes estão expostas na própria missão do órgão, a qual objetiva contribuir para que a prestação jurisdicional seja realizada com moralidade, eficiência e efetividade, em benefício da sociedade. Já a sua visão é ser um instrumento efetivo de desenvolvimento do Poder Judiciário.

Dentre as diretrizes do CNJ, pode-se destacar: a) planejamento estratégico, controle e proposição de

políticas judiciárias; b) modernização tecnológica do Judiciário; c) ampliação do acesso à justiça, pacificação e responsabilidade social; d) garantia de efetivo respeito às liberdades públicas e às execuções penais.

Com o objetivo de implementar essas diretrizes, o CNJ lançou um plano de dez metas, as quais definem indicadores de eficiência, de produtividade e de qualidade para o Poder Judiciário, como forma de tornar o serviço público judiciário mais efetivo. O Quadro 1 identifica quais são essas metas.

Meta 1	Julgar quantidade igual à de processos de conhecimento distribuídos em 2010 e parcela do estoque, com acompanhamento mensal.
Meta 2	Julgar todos os processos de conhecimento distribuídos (em 1º grau, 2º grau e tribunais superiores) até 31/12/2006 e, quanto aos processos trabalhistas, eleitorais, militares e da competência do tribunal do júri, até 31/12/2007.
Meta 3 (fiscal e não fiscal)	Reduzir em pelo menos 10% o acervo de processos na fase de cumprimento ou de execução e, em 20%, o acervo de execuções fiscais (referência: acervo em 31/12/2009).
Meta 4	Lavrar e publicar todos os acórdãos em até 10 dias após a sessão de julgamento
Meta 5	Implantar método de gerenciamento de rotinas (gestão de processos de trabalho) em pelo menos 50% das unidades judiciárias de 1º grau.
Meta 6	Reduzir em pelo menos 2% o consumo per capita (magistrados, servidores, terceirizados e estagiários) com energia, telefone, papel, água e combustível (ano de referência: 2009).
Meta 7	Disponibilizar mensalmente a produtividade dos magistrados no portal do tribunal, em especial a quantidade de julgamentos com e sem resolução de mérito e homologatórios de acordos, subdivididos por competência.
Meta 8	Promover cursos de capacitação em administração judiciária com no mínimo 40 horas, para 50% dos magistrados, priorizando-se o ensino a distância.
Meta 9	Ampliar para 2 Mbps a velocidade dos links entre o Tribunal e 100% das unidades judiciárias instaladas na capital e, no mínimo, 20% das unidades do interior.
Meta 10	Realizar, por meio eletrônico, 90% das comunicações oficiais entre os órgãos do Poder Judiciário, inclusive cartas precatórias e de ordem.

Quadro 1: Metas de Nivelamento do CNJ

Fonte: Elaborado pelo autor deste artigo com base em informações obtidas pelo site <www.cnj.jus.br>

Tendo em vista o escopo deste estudo, foi montada um segundo quadro, na qual todas as metas propostas pelo CNJ para o Judiciário brasileiro foram catalogadas tendo como referência os indicadores de eficácia e/ou de eficiência.

META	OBJETIVO CENTRAL	FINALIDADE
Meta 1	Julgamento de novos processos.	Eficácia
Meta 2	Julgamento de antigos processos.	Eficácia
Meta 3 – Fiscal e Não Fiscal	Execução de processos fiscais e não fiscais.	Eficácia
Meta 4	Lavratura de acórdãos em tempo mínimo.	Eficácia
Meta 5	Gestão de processos de trabalho.	Eficácia
Meta 6	Redução de custos com energia, papel, combustível, água e telefone.	Eficiência
Meta 7	Disponibilizar a produtividade mensal dos magistrados.	Eficácia
Meta 8	Promover cursos de administração judiciária para magistrados.	Eficácia/ Eficiência
Meta 9	Modernizar a rede de transmissão de dados.	Eficácia
Meta 10	Informatizar as comunicações oficiais entre os órgãos judiciais.	Eficácia/ Eficiência

Quadro 2: Metas versus Indicadores de Desempenho

Fonte: Elaborado pelo autor deste artigo

A seguir, será abordada a metodologia empregada para a análise dos dados supracitados, para, em seguida, ser iniciada o estudo pormenorizado de cada uma das metas, como forma de justificar a atribuição de determinado indicador. Ao final, chegar-se-á às considerações finais sobre o foco da reforma do Judiciário, o qual norteia o problema de pesquisa.

4 METODOLOGIA

A pesquisa científica pode ser classificada de duas formas: quanto aos fins e quanto aos meios. (VERGARA, 2005)

Com o propósito de compreender o fenômeno estudado, a presente pesquisa pode ser caracterizada, quanto aos fins, como descritiva, tendo em vista que a sua finalidade é expor características de determinada população ou fenômeno, estabelecendo correlações entre as variáveis estudadas. (VERGARA, 2005)

Já, quanto aos meios, a presente pesquisa é caracterizada como bibliográfica e documental. Bibliográfica, pois foi realizada uma busca sistematizada em livros, artigos e revistas, além de pesquisas em *sites* governamentais. Documental, pois, o suporte para muitas questões suscitadas foram pesquisado em leis e na Constituição Federal.

Para a análise dos dados, foi adotada a técnica de análise do conteúdo do material (BARDIN, 2004). Toda análise de conteúdo deve basear-se em uma definição precisa dos objetivos da pesquisa, os quais variam em cada análise e condicionam a diferença das técnicas utilizadas. (RICHARDSON, 1999)

Para Bardin (2004), as fases da análise de conteúdo organizam-se, cronologicamente, em: pré-análise (identificação e pré-seleção dos documentos por meio da busca e da leitura superficial deles); exploração do material (análise e seleção final do material por meio da leitura completa dos documentos) e tratamento dos resultados. Já Vergara (2005) salienta que os procedimentos básicos da análise de conteúdo referem-se à definição de categorias. Desse modo, optou-se pela grade de categorias abertas, que, segundo Laville e Dionne (1999), é uma grade flexível, na qual as categorias de análise serão definidas durante o andamento da pesquisa.

Por fim, seguiu-se a abordagem qualitativa, pois ela é a que melhor se encaixa aos objetivos da pesquisa, já que se trata de um assunto complexo, o qual não pode ser quantificado. Minayo (2007) justifica a escolha dessa devido ao fato de ela responder a questões muito particulares. Por não ser quantificado, o método qualitativo discute diversos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, e busca relacionar de modo profundo as relações, os processos e os fenômenos que não podem ser reduzidos à

operacionalização de variáveis. Os indicadores das categorias de análise foram o ponto de partida para a sua realização nesta pesquisa e deram suporte para apontar possíveis relações e comparações em relação ao objeto estudado, no caso em tela, a reforma do Poder Judiciário no Brasil.

5 ANÁLISE DOS DADOS

Dentre as metas apresentadas pelo CNJ, as metas 1, 2, 3, fiscal e não fiscal, e 4 tiveram como finalidade dar efetividade ao princípio da celeridade processual¹, visando desafogar os tribunais do país e satisfazer a pretensão da sociedade brasileira que clamava por um judiciário mais rápido. Dessa forma, todos os tribunais brasileiros passaram a ter metas que visam privilegiar a eficácia no tocante ao julgamento dos processos, como forma de atender às demandas da sociedade. Segundo Renault (2005), a lentidão na tramitação dos processos é apontada pela população, normalmente, como o grande mal do processo judicial brasileiro.

A meta 5 tem como finalidade precípua implantar método de gerenciamento de rotinas (gestão de processos de trabalho) em pelo menos 50% das unidades judiciárias de primeiro grau. Dessa forma, percebe-se que gestão de processos de trabalho é o foco da citada meta, repercutindo, diretamente, na eficácia organizacional.

Processo é a ordenação específica das atividades de trabalho no tempo e no espaço, com um começo, um meio e um fim, além de apresentar *inputs* e *outputs* claramente identificados: uma estrutura de ação (LACOMBE; HEILBORN, 2003). Já o processo de trabalho se caracteriza por ser o processo que envolve a transformação de determinados elementos, por meio da aplicação específica de variáveis ligadas ao trabalho nas organizações.

Portanto, fica nítida que a inclusão da meta em questão teve como finalidade principal aprimorar a condução dos citados processos com o intuito de aumentar a eficácia da gestão no Poder Judiciário.

A meta 6 é outro importante objetivo estratégico traçado pelo CNJ para os tribunais do país. Ao contrá-

rio das metas que priorizam a celeridade processual, o objetivo central dessa meta foi diminuir as despesas dos tribunais com energia, papel, água e combustível, tentando tornar a prestação desse serviço público menos oneroso para a coletividade. O índice de redução determinado pelo CNJ foi de 2%, tendo como base de referência o ano de 2009, caracterizando uma medida de cunho econômico, ligada ao indicador de eficiência organizacional.

Já a meta 7 tem como objetivo dar transparência à prestação jurisdicional por meio da disponibilização mensal da produtividade dos magistrados no portal dos respectivos tribunais, em especial a quantidade de julgamentos com e sem resolução de mérito e homologatórios de acordos, subdivididos por competência. Essa é também uma meta que enfoca o caráter da eficácia administrativa, tendo em vista que busca atingir um dos objetivos do Poder Judiciário.

A meta 8 inova na órbita da reforma ao prever a realização de cursos de administração judiciária para magistrados, com o intuito de capacitar estes profissionais para a tarefa de gerir os tribunais e demais órgãos vinculados à estrutura do Poder Judiciário.

Essa meta guarda peculiaridades em relação às demais, pois trabalha com os dois indicadores, eficiência e eficácia, conjuntamente. O primeiro, tendo em vista que a gestão dos órgãos judiciais, em tese, será mais eficiente, pois a administração deles ficará a cargo de servidores devidamente treinados para exercer essa atribuição específica. Lado outro, o conjunto de medidas adotadas por um gestor trará resultados, a médio e longo prazo, condizentes com os objetivos estratégicos da organização.

Portanto, a meta 8 busca melhorar os dois indicadores, eficiência e eficácia, na gestão do Poder Judiciário brasileiro.

A meta 9 também foca na eficácia organizacional tendo em vista que orienta as unidades judiciárias a modernizar a sua rede de dados, buscando oferecer uma troca de informações entre os usuários que seja mais dinâmica e eficaz.

Por fim, a meta 10 determina que 90% das comunicações oficiais entre os órgãos do Poder Judiciário, inclusive cartas precatórias e de ordem, sejam realizadas por meio eletrônico. Essa meta possui duas vertentes: ao mesmo tempo em que foca a eficácia do processo organizacional, tornando as comunicações

1 Art. 5º, LXXVIII, Constituição de 1988: “[...] a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004).

entre os usuários mais rápidas, ela, no médio prazo, acarretará redução nos custos operacionais tendo em vista que as despesas com papel e com serviços postais serão praticamente eliminadas. Portanto, a meta em análise pode ser catalogada como uma meta que trabalha com indicadores de eficácia e de eficiência.

Por meio do quadro apresentado temos que, dentre as metas apresentadas, sete apresentam aspectos que enfocam a eficácia do processo jurisdicional, duas delas conjugam aspectos de eficácia e de eficiência e apenas uma é a meta nitidamente com foco na eficiência, o que demonstra que o objetivo central da reforma estudada é modernizar a estrutura do Poder Judiciário, visando a prestação de um serviço público mais eficaz.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho surgiu da indagação do pesquisador acerca das peculiaridades que cercam a reforma do Poder Judiciário, atualmente em curso. O foco não foi analisar o cumprimento das metas apresentadas pelo CNJ, mas sim, analisá-las, qualitativamente, buscando compreender os objetivos centrais desse processo.

Iniciou-se analisando o panorama da reforma do Estado no país, a qual tem seu nascedouro em 1995 e como esse processo repercutiu num dos núcleos estratégicos do Estado, o Poder Judiciário.

Analisou-se também um dos dilemas da citada reforma: o embate entre os modelos gerencial, com foco na eficácia organizacional, e fiscal, com viés economicista, buscando a eficiência administrativa, os quais serviram de norte na busca dos resultados do estudo.

Ao analisar o conjunto de metas propostas pelo CNJ no bojo da reforma em questão, verificou-se que sete delas, ou seja, 70% das medidas focam em indicadores de eficácia, buscando levar um serviço público de qualidade à população. Grande parte dessas metas busca dar efetividade ao princípio da celeridade processual, tentando desafogar os tribunais do país e atender às demandas da sociedade brasileira, principalmente no que tange à celeridade processual.

Verificou-se, também, que duas das metas propostas trabalham com os indicadores de eficácia e

de eficiência, conjuntamente, demonstrando um viés gerencial da reforma. Porém, a análise da eficiência neste processo somente poderá ser verificada em médio ou em longo prazo, o que torna necessário realizar estudos posteriores.

Por fim, apenas uma das metas apresentadas pelo CNJ possui um viés fiscal, buscando a eficiência da prestação do serviço judicial, o que demonstra que esta não é a finalidade precípua da reforma inaugurada em 2004.

Conclui-se, portanto, que a reforma do Poder Judiciário do Brasil é uma reforma com viés gerencial, pois não se buscou reduzir os custos desse serviço a qualquer preço, mas sim concentrar esforços no sentido de obter melhores *outputs*, ou seja, alcançar os objetivos estratégicos dessa esfera de poder estatal.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 2. ed. Caxias do Sul, RS: Educs, 2007.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

KEINERT, T. M. M. **A administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. 2. ed. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2006.

LACOMBE, Francisco J. M.; HEILBORN, Gilberto L. J. **Administração princípios e tendências**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. Problema e problemática. In: LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A Construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed, 1999.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Atlas, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

MINAYO, M. C. S. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa: Emenda Constitucional n. 19/98**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. A reforma do poder judiciário sob a ótica do governo federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília (DF), n. 56 (2): ENAP, 2005.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.