

A GESTÃO SOCIAL NO PODER JUDICIÁRIO

THE SOCIAL MANAGEMENT IN THE JUDICIARY

Bruno Rodrigues de Souza

Graduado em Administração Pública pela Universidade Federal do Cariri

Técnico Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará

(bruno.rsz.ufc@gmail.com)

RESUMO: O presente estudo aborda a importância da aplicação dos princípios básicos da Gestão Social na gestão do Poder Judiciário. Inicialmente, o estudo traz uma breve explanação teórica acerca da trajetória da Administração Pública no cenário nacional. Em seguida, levanta-se uma discussão conceitual sobre a Gestão Social, traçando um paralelo com a gestão do Poder Judiciário brasileiro. Por fim, este estudo conclui que a gestão do Poder Judiciário pátrio ainda não incorpora de forma satisfatória as práticas e princípios da Gestão Social, levantando-se, ao final, uma reflexão acerca de possíveis caminhos para a reversão deste quadro.

Palavras-chave: Gestão social; Administração Pública; Poder Judiciário.

ABSTRACT: *This study addresses an evaluation and the application of basic principles of Social Management in the Judiciary management. Initially, the study presents a brief theoretical explanation about the history of public administration on the national scene. Then arises a conceptual discussion of a social management, drawing a parallel with management of the Brazilian courts. Finally, it concludes that the management of the Judiciary has not yet been incorporated in a satisfactory way applying practices and principles of social management, rising at the end, a reflection on how to draw a possible path to reverse this status.*

Keywords: *Social management; Public administration; Judiciary.*

THEMIS

1 INTRODUÇÃO

Na atualidade, a morosidade e a ineficiência na prestação do serviço público jurisdicional são reconhecidas por todos, e é grande o anseio social pela democratização do acesso e do funcionamento da prestação jurisdicional, na esperança de torná-la menos lenta, menos cara e mais igualitária. Uma grande quantidade de estudos vem sendo elaborada em busca de soluções possíveis aos problemas e dificuldades encontrados na gestão desse serviço público, para que se possam incluir os que não alcançam a porta do Judiciário; garantir aos cidadãos a prestação jurisdicional em prazo razoável; fomentar a solução de conflitos por vias conciliativas, etc.

Desse modo, considerando a importância do Poder Judiciário para a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, em particular daqueles que estão em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica e considerando ainda que a Gestão Social, nos últimos anos, vem ganhando crescente visibilidade nos cenários nacional e internacional tanto na academia quanto na prática de instituições públicas e da sociedade civil este estudo está focado na compreensão de como se dá a Gestão Social no âmbito do Judiciário brasileiro.

Em virtude disso, é relevante a preocupação com a gestão do aparato jurisdicional pátrio, buscando evidenciar aspectos que afetam negativamente a prestação do serviço público da jurisdição e que conseqüentemente repercutem direta ou indiretamente na realidade dos cidadãos. Tal relevância se acentua ao considerarmos que estudos desta natureza têm ensejado propostas concretas de ações que visam aperfeiçoar a atuação estatal na prestação dos serviços públicos, beneficiando, principalmente, as regiões historicamente marcadas pelas desigualdades sociais, onde é maior a carência de intervenções do poder público para a promoção dos direitos básicos da população.

A gestão do Poder Judiciário, assim como a dos serviços públicos em geral, se depara com várias dificuldades e limitações de caráter político e administrativo que obstam o bom andamento das ações do poder público. Compete ao Poder

Judiciário a importante função de proteger os direitos fundamentais do cidadão, em particular daquele que se encontra em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica. Assim, a pertinência social desse trabalho emana de sua tentativa de não somente identificar tais dificuldades e limitações, como também apontar possíveis soluções para elas.

O texto é dividido em quatro capítulos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo aborda questões introdutórias, trazendo uma breve explanação teórica acerca da trajetória da Administração Pública no cenário nacional. O segundo adentra na discussão conceitual sobre a Gestão Social. O terceiro traz explicações gerais sobre a gestão do Poder Judiciário. O último capítulo faz uma leitura do Judiciário nacional sob a ótica da Gestão Social. Por fim, nas considerações finais, levantamos algumas reflexões e conclusões sobre o estudo, bem como sobre possíveis alternativas para superar alguns dos entraves que dificultam a boa prestação do serviço público do Judiciário.

2 UMA BREVE DESCRIÇÃO DA TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Este estudo não tem a pretensão de analisar todos os modelos de gestão que vigoraram na Administração Pública brasileira nos diferentes recortes históricos. Porém, faz-se salutar a breve explanação acerca de tais paradigmas para melhor compreendermos as inovações apresentadas pela Gestão Social.

A Administração Pública no Brasil passou por várias reformas desde o Império até os dias atuais. Elas acompanharam as transformações do Estado e da sociedade ao longo das décadas. Segundo Bresser-Pereira (2001), durante o Império e a Velha República (1821 a 1930), com uma sociedade caracterizada pelas relações mercantil-senhoriais, o Estado era controlado pelas oligarquias e a Administração Pública no Brasil era profundamente patrimonialista, onde o patrimônio do Estado se confundia com o da elite controladora.

THEMIS

Na República Nova, nos períodos entre 1930 e 1945, e depois entre 1964 e 1985, tínhamos um Estado autoritário em uma sociedade capitalista-industrial. Nesse cenário, a Administração Pública perdeu grande parte de seu caráter patrimonialista, passando por uma reforma Burocrática impulsionada por uma revolução modernizadora que prima pela competência técnica. Entre 1946 e 1964 o Brasil vive um momento sob o regime de Estado Democrático, porém esse regime possuía um aspecto puramente elitista.

Somente a partir de 1985, depois de um período sob o regime autoritário, volta-se ao regime democrático e, dessa vez, com maior participação da sociedade civil. Em 1995 a formação social permanece capitalista, porém caminhando para um paradigma pós-industrial. Nesse contexto, a Administração Pública se rende às regras do Mercado Globalizado e inicia a transição para o paradigma gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2001, p 222-259). O Quadro abaixo ilustra a correlação entre o tipo de configuração econômico/ social, o regime político e o modelo de Administração Pública adotados por meio dos diversos recortes cronológicos. Veremos adiante, de forma mais detalhada, cada uma dessas fases paradigmáticas da Administração Pública.

Quadro 1 - Formas Históricas de Estado e Sociedade no Brasil

	1821-1930	A partir de 1930	Início
Sociedade	Mercantil-Senhorial	Capitalista-Industrial	Capitalista-Pós-industrial (?)
Regime Político	Oligárquico	Autoritário	Democrático (1985)
Modelo de Administração Pública	Patrimonial	Burocrática	Gerencial (1995)

Fonte: Bresser-Pereira (2001) adaptado

2.1 Da Administração Pública Patrimonial à Burocrática

A confusão acerca do que era patrimônio público e patrimônio privado era uma característica marcante da Administração Pública das sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas. Somente com o surgimento do capitalismo e da democracia, a distinção entre os públicos e os bens dos gestores passou a existir (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Nas primeiras décadas do século XX, o Brasil ainda era controlado pelas oligarquias de senhores de terra e pelos políticos patrimonialistas, onde o Estado arrecadava impostos, principalmente, da burguesia mercantil, e usava essa arrecadação para sustentar a elite dominante e o grande corpo de funcionários de nível médio a ele ligados por laços de toda ordem. (BRESSER-PEREIRA, 2001). Uma das principais funções da Administração Pública brasileira naquele período era garantir empregos para pessoas ligadas aos proprietários rurais, nesse sentido “o próprio Estado não poderia ser compreendido sem ser referido à função de absorver pelo emprego público os representantes da ordem escravocrata”. (MELLO, apud BRESSER-PEREIRA, 2001, p 226).

Por outro lado, o modelo burocrático weberiano é um modelo organizacional que desfrutou notável disseminação nas administrações públicas a partir do final do século XIX e durante o século XX em todo o mundo (SECCHI, 2009). A Administração Pública Burocrática surgiu na Europa no final do século XIX, somente sendo implantada nos Estados Unidos no início do século XX. Apenas em 1936, durante o primeiro Governo Vargas, por meio da reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes e da criação do DASP — Departamento Administrativo do Serviço Público, os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no Brasil em substituição às práticas Patrimonialista do Império e da Primeira República. (BRESSER-PEREIRA, 1996)

De 1930 a 1945, Getúlio Vargas se manteve no poder, e durante esses quinze anos, Vargas liderou uma profunda revolução administrativa no Brasil. O Ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira afirma que o Estado Novo, fundado

THEMIS

pela Revolução de 1930, foi um Estado, antes do que qualquer coisa, autoritário e burocrático, no seio de uma sociedade em que o capitalismo industrial, enfim, se torna dominante. O autor argumenta que:

Diferentemente da sua antecessora, a burocracia não tinha caráter aristocrático, nem estava circunscrita ao Estado [...] Além da clássica tarefa política e administrativa, a nova burocracia passava a ter uma função econômica essencial: a coordenação das grandes empresas produtoras de bens e serviços, fossem elas estatais ou privadas (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 10).

A reforma administrativa trazida pelo Estado Novo foi um conjunto de ações deliberadas com o objetivo de superar as práticas patrimonialistas que marcaram a Administração Pública no Império e na Primeira República. Essa reforma buscava introduzir a burocracia weberiana no aparato administrativo do Brasil por meio da adoção de instrumentos como a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, a meritocracia, a separação entre o público e o privado, visando tornar a Administração Pública mais eficiente e com uma estrutura que pudesse conduzir um modelo desenvolvimentista baseado na industrialização (COSTA, 2008).

2.2 A Administração Pública entre o Gerencialismo e a Gestão Social

Nas últimas décadas, com mais força a partir do processo de redemocratização do país, os brasileiros têm discutido a reforma do Estado no intuito de construir um modelo de gestão pública capaz de torná-lo mais sensível às demandas sociais, bem como mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos. Na atualidade é possível identificar duas vertentes políticas de gestão, até certo grau, incompatíveis entre si, e que disputam espaço na Gestão Pública brasileira, os quais sejam o gerencialismo e a Gestão Social.

O gerencialismo surge na administração pública em meio à crise econômica mundial da década de 1970, cujo impacto financeiro levou as nações a repensarem

o papel do Estado, principalmente, no que se refere às políticas de bem-estar social. Buscando a superação da crise administrativa e a superação do modelo burocrático weberiano, as maiores economias ocidentais introduziram práticas do gerencialismo em suas gestões internas.

No Brasil, a reforma administrativa do Estado iniciada a partir de 1990, também motivada por fatores econômicos, importou a tendência mundial da gestão gerencial, com influências principalmente da Inglaterra e dos Estados Unidos. Nesse sentido, a professora Ana Paula Paes de Paula conclui que:

A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que, segundo nossa análise, se baseou na articulação das seguintes estratégias: a estratégia de desenvolvimento dependente e associado; as estratégias neoliberais de estabilização econômica; e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado (PAULA, 2005, p. 38).

Em janeiro de 1995, o então chefe do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, Luiz Carlos Bresser Pereira, apresenta ao país o Plano Diretor da Reforma do Estado, que foi elaborado a partir das discussões nas reuniões do Conselho da Reforma do Aparelho do Estado e que pautou as deliberações da reforma constitucional no Congresso Nacional. Tal plano trouxe estratégias neoliberais de estabilização econômica, por meio de políticas administrativas orientadas para o mercado, com a finalidade de “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995, p. 6).

Nesse sentido, o gerencialismo busca a eficiência dos serviços públicos por meio da adoção de práticas da gestão empresarial pela administração pública, valorizando em especial a competição, a profissionalização dos agentes, a orientação para os resultados e a flexibilização da burocracia estatal (SECCHI, 2009).

Contudo, as principais críticas a esse modelo de gestão aludem à supervalorização do viés econômico, em detrimento dos vieses político e social.

THEMIS

Paula (2005) identifica três dimensões fundamentais para a construção de uma gestão pública democrática: a dimensão econômico-financeira, referente ao do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais; dimensão institucional-administrativa, que abrange a direção e controle das ações estatais, e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções; dimensão sociopolítica, que compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão. Assim, o modelo gerencialista enfatiza as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, deixando de lado a dimensão sociopolítica.

Com base no exposto, a vertente gerencial encontra seus limites, por um lado, ao se deparar com um cenário onde a sociedade clama pela inserção da participação popular na gestão pública, principalmente após o advento da Constituição Federal de 1988, que previu uma maior abertura do Estado em relação à sociedade por meio dos conselhos de gestão da saúde e educação públicas. Por outro lado, ao relativizar a importância do viés sociopolítico, a gestão gerencial transforma a relação entre Estado e sociedade em uma relação “fornecedor-consumidor” de serviços públicos, e cria um vínculo de eterna dependência deste em relação àquele, renegando o caráter emancipatório das políticas públicas.

Diante desse cenário, e paralelamente as discussões sobre a reforma do Estado sob um viés gerencial, emerge na sociedade brasileira a discussão acerca da implementação de uma gestão com o viés social, que procure ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, “criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das políticas públicas” (PAULA, 2005, p. 39).

3 GESTÃO SOCIAL: CONCEITOS, REFERÊNCIAS E TEORIAS

[...] assim a *gestão social* seria um processo decisório no qual o outro, o *alter*, está presente em ato intersubjetivo. Assim, por *social* entenda-se a relação entre pessoas e não uma ação para pessoas, o eu interagindo com o tu, portanto o nós. Assim, sob essa relação, não caberia uma

conexão instrumental, mas uma conexão cooperada, solidária ou negociada entre os envolvidos na ação. A relação seria sujeito/sujeito e não sujeito-objeto, tampouco objeto-objeto, como naquelas interpretações em que o ser humano é um recurso, um produto com prazo de validade; o contribuinte um número, o eleitor o número de inscrição, onde o fetiche da mercadoria a todos unidimensionaliza. (TENÓRIO; CANÇADO; SILVA JUNIOR, 2012, p.29)

A Gestão Social vem nos últimos anos ganhando cada vez mais visibilidade no cenário nacional, bem como no cenário mundial, conquistando espaço tanto na academia quanto na prática de instituições públicas e da sociedade civil. No cenário nacional, os primeiros estudos sobre o tema da gestão social se iniciaram a partir da década de 90, por meio de nomes como Fernando Guilherme Tenório que desde 1990 está à frente do Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), vinculado à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Desde então, a Gestão Social, como campo de conhecimento científico, vem se consolidando no Brasil com mais força a partir dos anos 2000, destacando-se os trabalhos de Fernando Tenório, Genauto França Filho, Tania Fischer, Paula Shommer dentre outros.

A delimitação do conceito da Gestão Social tem sido amplamente debatida entre os estudiosos brasileiros, especialmente na última década. Como resultados temos, por um lado, o uso desmedido do termo tem levado à sua banalização e, por outro, esse debate tem impulsionado a consolidação da Gestão Social como campo de conhecimento científico dentro das ciências sociais aplicadas.

Apesar dos avanços nos estudos e discussões acerca de Gestão Social, o seu conceito ainda está em construção (FISCHER e MELO, 2003; GIANELLA, 2008; BOULLOSA e SCHOMMER, 2008; FRANÇA FILHO, 2003; TENÓRIO et al., 2011). Nesse cenário, França Filho (2003) faz um alerta acerca da necessidade de referenciais teóricos e metodológicos de maior consistência para a Gestão Social, para evitar que se corra o risco de banalizar do termo. A preocupação externada por Boullosa e Schommer (2008) é de que a rápida institucionalização da Gestão Social pode transforma-la em um processo modelizado, subtraindo o seu caráter inovador, e assim limitando o seu desenvolvimento.

THEMIS

Tenório (2008) e França Filho (2003) apontam que a Gestão Social seria uma alternativa em relação à hegemonia do viés gerencialista do pensamento administrativo, ou ainda um convite à desconstrução desse modelo de gestão, que limita suas ações à da racionalidade utilitária, sem permitir que os agentes do processo, administradores e administrados, desenvolvam suas ações de forma emancipadora.

Para o aprofundamento conceitual da Gestão Social, França Filho (2008, p28) ressalta a importância de se considerar que esse termo pode ser definido pelo seu fim (finalidade), porém não é menos importante pensá-lo enquanto meio (processo).

Nesse sentido, a Gestão Social, enquanto processo, orienta-se pela inclusão horizontal dos diversos atores envolvidos nas políticas públicas e sociais, democratiza processo administrativo por meio do compartilhamento de responsabilidades e prerrogativas na gestão, propiciando uma “tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011, p.697). Fischer destaca o caráter interdisciplinar do processo da Gestão Pública e a inter-relação entre conhecimento e prática, segundo a autora:

o campo de gestão social, ou de gestão do desenvolvimento social, é um reflexo das práticas e do conhecimento construído por múltiplas disciplinas, delineando-se uma proposta multiparadigmática, de natureza interdisciplinar. Como as ações mobilizadoras partem de múltiplas origens e têm muitas direções, as dimensões praxiológica e epistemológica estão entrelaçadas. Aprende-se com as práticas, e o conhecimento se organiza para iluminar a prática (FISCHER *et al*, 2006, p. 797).

O processo da Gestão Social, conforme França Filho e Schommer (2008, p. 68-69), é por excelência intersetorial, pois é constituído por relações interorganizacionais híbridas e complexas entre os vários órgãos governamentais,

não-governamentais, movimentos sociais e, em alguns casos, empresas privadas, o que pressupõe complementaridade de esforços em prol de objetivos coletivos.

Tenório, Cançado e Silva Junior (2012, p 29) diferenciam a Gestão Social da gestão tradicional ressaltando o novo paradigma de relação que se estabelece entre o eu e o outro no processo decisório. Assim, nessa nova forma de interação, a conexão instrumental cede vez a uma conexão igualitária, cooperada, solidária e negociada entre os atores envolvidos, substituindo a relação sujeito-objeto pela relação sujeito/sujeito.

Quanto a sua finalidade, a Gestão Social se diferencia dos modelos tradicionais de gestão, pois naquela há uma inversão de valores em relação a esta, o fator econômico aparece apenas como um meio para a realização dos fins sociais, que podem definir-se também em termos culturais, políticos ou ecológicos a depender do campo de atuação da organização (FRANÇA FILHO, 2008, p. 32).

Ainda nessa linha, França Filho e Schommer (2008) destacam que ao priorizar o social em relação ao econômico ao passo que acentua o caráter político da gestão, a Gestão Social teria o potencial de promover a reconciliação entre economia e política, e assim contribuir para avanços em termos de cidadania e de cultura política na sociedade. Baseando-se na perspectiva de Freire (1996) de emancipação do homem, Cançado, Tenório e Pereira (2011) consideram esta, a finalidade maior da Gestão Social ao considerarmos as características do processo de gestão, mormente a participação, o diálogo e a cooperação, assim:

A participação efetiva no processo de tomada de decisão traz crescimento e amadurecimento para os atores (FREIRE, 1987, 1996, 2001), que ampliam sua visão de mundo enquanto seres humanos dotados de razão e cidadãos participantes de uma esfera pública (CANÇADO, TENÓRIO E PEREIRA, 2011, p. 714).

Com base no exposto, podemos compreender a Gestão Social como sendo um processo de gestão (ou tomada de decisões) coletiva, compartilhada e negociada, onde a relação entre os atores envolvidos se pauta na igualdade, na

THEMIS

horizontalidade e na dialogicidade privilegiando a intersetorialidade, a cooperação e a solidariedade na realização ações que buscam a emancipação do homem.

Contudo, é salutar destacar que a efetivação de um novo paradigma de gestão que questiona e desconstrói os métodos, e repensa valores e princípios de um paradigma tradicional, os quais estão culturalmente arraigados no fazer político governamental e não-governamental, de certo ha de encontrar inúmeros desafios e resistências.

Numa gestão compartilhada, onde múltiplas visões possuem voz e não se sujeitam a nenhuma forma de coação, o conflito é algo inerente ao processo de tomada de decisões. Assim, a mediação, a negociação e o diálogo são características inatas da Gestão Social. A própria definição dos fins sociais e dos meios para alcançá-los exige a participação dos diversos atores, culminando na interação entre as diversas visões e interesses envolvidos. Nesse cenário, o desafio principal consiste na criação de mecanismos gerenciais inovadores, que favoreçam o diálogo entre vozes múltiplas, a participação e o empoderamento das pessoas, a transparência, a visibilidade e a avaliação das práticas, além da articulação entre Estado, empresas e organizações da sociedade civil (TENÓRIO, *apud* BOULLOSA e SCHOMMER, 2008, p. 5).

4 A GESTÃO DO PODER JUDICIÁRIO

Montesquieu (1962), em sua concepção da tripartição dos Poderes do Estado, atribui ao Judiciário uma postura política que o distingue dos Poderes Legislativo e Executivo, qual seja, a passibilidade política, pois se assim não o fosse, e tal poder fosse dotado de “vontade legislativa” e da “força executiva”, a sua finalidade precípua de julgar restaria comprometida. Tal posicionamento historicamente se justificou diante de regimes de governos autoritários, onde os Direitos e Garantias fundamentais do cidadão não sobreviveram onde poder de julgar não estive separado do Poder Legislativo e do Poder Executivo (NOGUEIRA; PACHECO, 2013).

Nos tempos atuais, com a consolidação crescente dos regimes democráticos, essa concepção de Montesquieu perde força ante aos novos arranjos políticos-institucionais, que transformaram o Poder Judiciário em um poder ativo politicamente. No Brasil, o texto constitucional promulgado em 1988 colocou uma série de novos elementos ao constitucionalismo brasileiro, dentre elas se destacando o robustecimento da judicialização da política e a ampliação da margem para o ativismo político do Judiciário.

Para Barroso (*apud*, SOLIANO, 2013, p. 592), a judicialização da política refere-se à transferência, para o Poder Judiciário, de diversas questões antes afeitas às instâncias políticas, principalmente por meio do controle judicial da constitucionalidade da legislação e dos atos de governo com base estritamente no texto constitucional. O ativismo político, por outro lado, estaria relacionado a uma forma política de interpretar e aplicar a Constituição, ou seja, pela análise da constitucionalidade de leis com base em critérios pouco rígidos, sem a previsão constitucional expressa, e principalmente pela imposição de condutas positivas ou negativas ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.

Para Sadek, (1999) o novo Constitucionalismo democrático impulsiona esse processo de ampliação da atuação política do Judiciário, criando uma tendência de crescente expansão do âmbito de intervenção do referido Poder sobre as decisões dos demais poderes, segundo a autora:

A Constituição de 1988, seguindo essa tendência, redefiniu profundamente o papel do Judiciário no que diz respeito à sua posição e à sua identidade na organização tripartite de poderes e, conseqüentemente, ampliou o seu papel político. Sua margem de atuação foi ainda alargada com a extensa constitucionalização de direitos e liberdades individuais e coletivos, em medida que não guarda proporção com os textos legais anteriores. Assistiu-se, pois, a dois movimentos simultâneos: de um lado, a uma politização do Judiciário e, de outro, a uma judicialização da política. Dessa forma, a Carta de 1988 pode ser vista como um ponto de inflexão, representando uma mudança substancial no perfil do Poder Judiciário, alçando-o para o centro da vida pública e conferindo-lhe um papel de protagonista de primeira grandeza, notadamente em matéria de políticas públicas (SADEK 1999, p. 297).

THEMIS

Essa ampliação do papel político do Poder Judiciário trazida pela Constituição de 1988, e ainda o despertar de toda uma nação para os seus direitos reprimidos por anos de governos autoritários, acarretaram um gradual e expressivo aumento da demanda pelo serviço jurisdicional em todo país. Com isso, em que pese a autonomia administrativa e financeira assegurada pela Constituição Federal de 1988, o Judiciário não estava preparado para atender a essa crescente demanda, pois ostentava uma estrutura institucional ainda pensada para os moldes tradicionais de atuação jurisdicional.

Esse anacronismo estrutural, somado a problemas de gestão e falhas na legislação, levaram ao ingresso do Judiciário nacional em uma crise institucional e de gestão já nos primeiros anos após a promulgação da Constituição (NOGUEIRA; PACHECO, 2013). Nesse contexto, já em 1994, pouco mais de cinco anos da sua promulgação, era clara a necessidade de revisões que assegurassem o aperfeiçoamento na gestão do Judiciário em todo país. Contudo, somente uma década depois, em 2004, foi promulgada a EC nº 45/2004, apelidada de reforma do Judiciário que dentre outras novidades previu a criação do CNJ como órgão de controle administrativo e financeiro em âmbito nacional dos órgãos do Judiciário.

A chamada reforma do Judiciário na sua esfera administrativa reproduziu o viés meramente gerencialista adotado na reforma administrativa do Estado brasileiro dos anos 1990 e início dos anos 2000. Nessa perspectiva, a administração pública busca a eficiência na gestão por meio da profissionalização e do uso de práticas de gestão do setor privado. Apesar dos avanços, a conjuntura atual revela que o Judiciário permanece em crise, e essa problemática é tema recorrente na agenda dos órgãos que compõe a Justiça brasileira, bem como na agenda da mídia e na agenda pública.

Na atualidade há uma urgente exigência social por uma reforma administrativa que consiga democratizar o acesso e a gestão do Judiciário, que precisa ser menos lenta e menos cara, assim, o grande desafio é a busca de soluções que não desaguem em utopias irracionais (CHAVES, 2003).

Nesse cenário, o fator gestão volta a assumir uma posição de centralidade nas discussões sobre a ineficiência da prestação jurisdicional, conforme aponta Grangeia :

A questão da crise que permeia a Justiça Brasileira não pode ser vista apenas a partir da atuação processual do magistrado, das partes ou da falência do instrumento legislativo em prevenir ou dirimir os conflitos. 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 (GRANJEIA, 2013, p. 4).

Muito se discute sobre os fatores que contribuem para a crise na qual se encontra o Judiciário brasileiro, como por exemplo, a falta de informatização, o déficit de pessoal e o baixo orçamento do Poder Judiciário, entre outros. O fato é que todos os fatores apontados convergem para a ineficiência da gestão da prestação jurisdicional.

Em relação à gestão administrativa do Judiciário, a vertente gerencial tem objetivos claros e voltados para a eficiência de gestão por meio da incorporação de práticas administrativas do setor privado. Contudo, o viés gerencial da gestão pública relativiza a importância de valores republicanos essenciais à boa gestão como a transparência, a participação e o controle social na construção das políticas públicas, resultando num afastamento entre Estado e sociedade civil mediante o estabelecimento de uma relação meramente clientelista de prestador-usuário do serviço público. Essa relação quase que mercantil e verticalizada, onde o Estado oferece políticas públicas prontas, pensadas de cima para baixo por núcleos estratégicos de burocratas, vai de encontro ao anseio social por uma maior participação dos cidadãos na gestão pública.

Paula identifica três dimensões para a construção de uma boa gestão pública, quais sejam:

THEMIS

1) a dimensão econômico-financeira, que se relaciona com os problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária; 2) a dimensão institucional-administrativa, que abrange os problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais, e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções; 3) a dimensão sociopolítica, que compreende problemas situados no âmbito das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão. (PAULA, 2005, p. 40)

Assim, a vertente gerencialista da gestão pública enfatiza as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, em detrimento da dimensão sociopolítica. Por outro lado, a Gestão Social aplicada a Administração Pública percebe a importância das dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, contudo, deferentemente do viés gerencialista, a dimensão sociopolítica ocupa uma posição de centralidade no planejamento e na definição dos objetivos da gestão pública.

Nessa perspectiva, a Gestão Social, como processo de gestão, acentua a sua importância ante a crescente reivindicação social por uma maior abertura para a sociedade dos processos de gestão da máquina pública, notadamente em relação ao Poder Judiciário, visto que este sempre foi um órgão criticado por seu fechamento à participação social em sua gestão. Essa blindagem em relação a participação e ao controle social é extremamente prejudicial a gestão do Judiciário, pois além de desperdiçar uma excelente ferramenta de aprimoramento das práticas de gestão, cria um ambiente favorável à prática de atos de corrupção.

5 O JUDICIÁRIO SOB A ÓTICA DA GESTÃO SOCIAL

A importância do serviço público jurisdicional para a sociedade é inquestionável, assim como a incapacidade do Poder Judiciário de atender satisfatoriamente as expectativas dos jurisdicionados. A escassez de servidores e

de recursos materiais é de longe a principal problemática a ser enfrentada pelas gestões dos órgãos que compõem o aparato judiciário brasileiro. Tal problema se acentua ante a grande demanda de trabalho, a qual cresce a cada ano.

Contudo, sob a perspectiva da Gestão Social, outros fatores impactam negativamente a qualidade do serviço público em questão. Dentre esse fatores, podemos destacar os quatro mais relevantes, e dos quais se originam os demais: 1) deficiências na articulação e comunicação internas, ou seja, entre os gestores, servidores e demais colaboradores internos; 2) a falta de participação e de envolvimento por parte da sociedade civil no processo de gestão do serviço público; 3) ausência de uma cultura de trabalho intersetorial e cooperativo entre o Judiciário e os demais órgãos de governo; 4) frágil descentralização das gestões centrais perante a gestões locais dos órgãos que compõem o Judiciário.

A solidariedade, a cooperação e o diálogo entre os gestores, servidores e demais colaboradores são características da Gestão Social que precisa estar presentes na gestão de qualquer serviço público. Uma boa gestão prima pela democratização do processo de gestão por meio do compartilhamento de responsabilidades, o que resulta em tomadas de decisões coletivas baseada horizontalidade e na dialogicidade entre os atores envolvidos, atribuindo maior legitimidade ao processo como um todo.

Como já mencionado, falta de participação e de envolvimento por parte da sociedade civil é uma marca negativa na gestão do Judiciário. Desse fator resultam duas consequências fundamentais, as quais comprometem sobremaneira a excelência da gestão do serviço público jurisdicional. A primeira consequência é a perda de legitimidade do poder público perante a sociedade, principalmente se considerarmos o crescente anseio social por uma maior democratização da gestão da máquina pública. A segunda consequência é que ao deixar de valorizar a transparência e o diálogo com os diversos atores da sociedade civil, perde-se a oportunidade de aproveitar os saberes individuais e coletivos desses atores, bem como de direcioná-los ao alcance dos objetivos que, vale ressaltar, são comuns.

THEMIS

A deficiência na articulação entre o Judiciário e os demais órgãos que auxiliam os seus trabalhos, como as delegacias de polícia, Ministério Público, Defensoria Pública, estabelecimentos prisionais dentre outros, causa grandes prejuízos à prestação do serviço público em análise. Em grande parte dos Tribunais, não há uma estrutura logística adequada a realização de trabalhos intersetoriais, como por exemplo a falta de um sistema unificado de troca de informações entre o Judiciário e os órgãos que o auxiliam, o acaba que prejudicando fortemente a comunicação entre eles, avagarando o andamento do rito processual.

Problemas como esse se repetem nos diversos órgãos que compõem o Poder Judiciário brasileiro, trazendo à tona uma falha muito comum na gestão das políticas públicas no Brasil, qual seja, a falta de uma cultura de trabalho intersetorial e cooperativo entre órgãos dos governos, em todas as esferas da federação, o que contribui para a criação de políticas públicas caras e ainda assim superficiais e ineficazes. Sobre a cultura da intersetorialidade, Nascimento afirma que:

[...] a intersetorialidade pode trazer ganhos para a população, para a organização logística das ações definidas, bem como para a organização das políticas públicas centradas em determinados territórios. Ao mesmo tempo, abrem-se novos problemas e desafios relacionados à superação da fragmentação e à articulação das políticas públicas, sobretudo se considerarmos a cultura clientelista e localista que ainda vigora na administração pública (NASCIMENTO, 2010, p. 11).

Por fim, observa-se que há um engessamento nas gestões locais, de nível regional e municipal, provocada pela falta de autonomia destas perante a gestões centrais dos órgãos componentes do Judiciário. Não há liberdade para que a gestão local possa promover as mudanças e adaptações necessárias à realidade social na qual o órgão esta inserido. Isso limita grandemente a possibilidade de implantação de medidas no sentido de aumentar a efetividade da prestação jurisdicional local, e assegurar o direito do acesso à justiça por parte dos cidadãos.

Desse modo, o planejamento do serviço jurisdicional local é feito quase que exclusivamente por gestores que nunca tiveram contato com a realidade local,

repetindo um modelo fracassado de planejamento das políticas públicas pensado de cima para baixo. Esse modelo de planejamento vai de encontro às práticas da Gestão Social, onde as gestões locais assumem papel de destaque ante a fragilidade da gestão central, pois aquelas possuem maior capacidade de representação e legitimidade com relação à comunidade local, além de conhecer melhor as suas potencialidades e vulnerabilidades (BORJA; CASTELLS *apud* VAINER, 2002).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo expôs algumas das principais características da gestão do serviço público prestado pelo Poder Judiciário. Do ponto de vista da Gestão Social, o estudo realizado revela que a gestão do Poder Judiciário ainda não incorpora de forma satisfatória a suas práticas e princípios. Aspectos como a solidariedade, horizontalidade e a boa comunicação entre os atores internos, a descentralização do processo decisório, intersetorialidade e participação social ainda precisam ser melhores discutidos e trabalhados no âmbito do Judiciário brasileiro.

A centralização do processo de tomada de decisões provoca um engessamento que impede o aperfeiçoamento do processo de gestão, pois não aproveita os saberes e experiências dos demais atores envolvidos no sentido de melhor direcionar os esforços e recursos.

A carência de uma cultura de articulação intersetorial entre o Judiciário e os demais órgãos de governo reduz a eficiência dos trabalhos realizados, agravando a morosidade processual e aumentando dos custos da prestação serviço. Tal cenário só poderá ser revertido a partir de um esforço mutuo desses órgãos no sentido de superar a fragmentação das ações governamentais, resultando num aperfeiçoamento técnico e logístico capaz de aumentar a efetividade da prestação jurisdicional, ao passo que racionaliza a utilização dos recursos.

O caminho para a criação de uma Justiça cidadã passa impreterivelmente pela sua democratização, tanto em relação ao acesso à jurisdição por parte dos cidadãos, quanto em relação à participação social na própria gestão do serviço

THEMIS

público jurisdicional. O Poder Judiciário perde legitimidade social ao não promover políticas de comunicação com os demais atores sociais envolvidos na prestação jurisdicional. O que se observa é o estabelecimento de uma relação verticalizada entre o poder público e esses atores, e a consequente polarização entre fornecedor e usuário do serviço público, fomentando assim um sentimento de antagonismo nocivo a ambas as partes.

O caminho a ser seguido é o do dialogo permanente e horizontal com a sociedade, objetivando a desconstrução da relação “fornecedor-usuário” em prol de uma relação onde todos se enxerguem como partícipes do serviço público jurisdicional, e como tais, possam agir em cooperação para atingir os objetivos que são comuns a todos.

REFERÊNCIAS

BOULLOSA, R. de F.; SCHOMMER, P. C. Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da gestão social? In **Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**, 32, 2008, Rio de Janeiro. Anais..., Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. 1 CD ROM

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 07 jan. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), **Brasil: Um Século de Transformações**. S.Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259.

_____. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado.** Brasília: MARE/ENAP, 1996.

_____. “Da administração pública burocrática à gerencial”, **Revista do Serviço Público**, Ano 47, Volume 121, Número I, Jan-Abr 1996

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.

CHAVES, Augustino Lima. **Acesso à justiça.** Centro de estudos judiciários: propostas da comissão de altos estudos da justiça federal. vol. 2, Brasília: CJP, s/d, p. 143-157.

COSTA, Frederico Lustosa da, “**Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**”, RAP — Rio De Janeiro 42(5):829-74, Set/Out. 2008

FISCHER, Tânia et al. Perfis visíveis na gestão social do desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro , v. 40, n. 5, p. 789-808, Out. 2006 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000500003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 13 Abr. 2016.

FISCHER, Tânia et al; MELO, V. P. Gestão Social do Desenvolvimento e Interorganizações. In **Colóquio Internacional sobre Poder Local**, 9, 2003, Salvador. Anais..., Salvador: CIAGS/UFBA, 2003. 1 CD ROM.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Gestão social: um conceito em construção. In: **Colóquio Internacional sobre Poder Local**, 9., 2003, Salvador. Anais... Salvador: CIAGS/UFBA, 2003. 1 CD-ROM.

THEMIS

_____. Definido Gestão Social. In: SILVA JR, Jeová Torres; MÂISH, Rogério Teixeira; CANÇADO, Airton Cardoso. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

FRANÇA FILHO, Renauto Carvalho de. SCHOMMER, P. C. Gestão Social e Aprendizagem em Comunidades de Prática: Interações Conceituais e Possíveis Decorrências em Processos de Formação. In: SILVA JR, Jeová Torres; MÂISH, Rogério Teixeira; CANÇADO, Airton Cardoso. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.** 29. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GIANELLA, Valéria. Base teórica e papel das metodologias não convencionais para a formação em gestão social. In CANÇADO, A. C.; SILVA JR, J. T.; SCHOMMER, P. C., RIGO, A. S. **Os desafios da formação em gestão social.** Palmas-TO: Provisão, 2008.

GRANGEIA, Marcos Alaor Diniz. **A crise de gestão do Poder Judiciário: o problema, as consequências e os possíveis caminhos para a solução.** 2013. Disponível em: <http://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2013/01/2099_Des_Marcos_Alaor_Artigo_ENFAM_28_4_2011_editado.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2016.

MONTESQUIEU, C. S. **Do espírito das leis.** São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1962.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões Sobre a Intersetorialidade entre as Políticas Públicas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 101, p.95-120, jan./mar. 2010.

NOGUEIRA, José Marcelo Maia; PACHECO, Regina Silvia. **A gestão do Poder Judiciário nos estudos de administração pública**. 2013. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/A-GESTÃO-DO-PODER-JUDICIÁRIO-NOS-ESTUDOS-DE-ADMINISTRAÇÃO-PÚBLICA1.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2015.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, n. 1, p.36-49, jan, 2005. Trimestral. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902005000100005.pdf>. Acesso em: 30 dez.2015.

SADEK, M. T. O Poder Judiciário na reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. et al. (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. Brasília: ENAP, 1999.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP: Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p.347-369, 2009.

SOLIANO, Vitor. Ativismo judicial no Brasil: uma definição. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.1, 1º quadrimestre de 2013 , p.590-622 Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-779. Acesso em: 30 out. 2016.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Tem razão a administração?** 3 Ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008a

_____; CANÇADO, Airton Cardoso; SILVA JUNIOR, Jeová Torres (Org.). **Gestão Social: Aspectos Teóricos e Aplicações**. Ijuí: Unijuí, 2012. 456 p.

THEMIS

_____; et al. Gestão Social: conhecimento e produção científica nos ENAPEGS 2007-2010. **Administração Pública e Gestão Social - APGS**, Viçosa, v. 2, n. 3, p.115-137, abr. 2011. Trimestral.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPUR**, Rio da Janeiro, ano XV, n. 2, ago/dez, 2001; ano XVI, n. 1, jan/jun., 2002.

Data de recebimento: 8/11/16

Data de aprovação: 26/11/16