

**A EXIGUIDADE DO MANDATO NOS TRIBUNAIS
BRASILEIROS E SUA RELAÇÃO COM A
DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA**

***THE EXQUISITE OF THE MANDATE IN
BRAZILIAN COURTS AND ITS RELATION
TO ADMINISTRATIVE DISCONTINUITY***

Kyev Moura Maia

Mestre em Ciência Política (2020) pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Especialista em Docência em Ensino Superior (2017) pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Cajazeiras (FAFIC). Pós-graduado em Direito Constitucional (2018) pela Faculdade CERS/ Estácio de Sá. Graduado em Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Cajazeiras -FAFIC (2016). Professor do curso de Direito na FAFIC e professor substituto na UFCG. Assessor da Vara de Feitos Especiais de Campina Grande.
E-mail: kyev.maia@gmail.com

Leonardo Sousa de Paiva Oliveira

Juiz de Direito - Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba e mestrando da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (2000) e Especialização em Gestão Jurisdicional de Meios e Fins pelo Centro Universitário de João Pessoa - PB.
E-mail: leonardopaivaoliveira@gmail.com

Resumo

O presente trabalho enfoca a exiguidade do mandato presidencial nos tribunais brasileiros. A partir de extratos teóricos que tratam da descontinuidade administrativa, a hipótese levantada é de que um dos fatores que contribui para a ineficiência de programas e mudanças estruturantes é a alternância na chefia do poder judiciário a cada período bienal. A necessidade da assimilação de uma cultura

estratégica que perpassa gestão após gestão e que extraia dos recursos formados na alta hierarquia os melhores resultados, sem perda da memória administrativa, é uma consequência possível do alargamento dos mandatos das mesas diretoras das cortes de justiça, como fio condutor de um cenário de maior eficiência e racionalidade aplicadas ao judiciário.

Palavras-chave: Mandato. Biênio. Descontinuidade. Planejamento estratégico.

Abstract

The present work focuses on the shortness of the presidential mandate in Brazilian courts. Based on theoretical extracts that deal with administrative discontinuity, the hypothesis raised is that one of the factors that contributes to the inefficiency of programs and structuring changes is the alternation in the leadership of the judiciary at each biennial period. The need to assimilate a strategic culture that permeates management after management and that extracts the best results from the resources formed in the high hierarchy, without loss of administrative memory, is a possible consequence of the extension of the mandates of the executive boards of the courts of justice, as a driver of a scenario of greater efficiency and rationality applied to the judiciary.

Keywords: Mandate. Biennium. Discontinuity. Strategic planning.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho enfoca a exiguidade do mandato presidencial nos tribunais brasileiros, particularizando a análise para a corte paraibana. O espaço temporal de dois anos e a forma de investidura, baseada, o mais das vezes, em critério puramente cronológico, podem figurar como impeditivos do estabelecimento de um fluxo administrativo contínuo e da formulação e execução de um planejamento de longo prazo, que contemple projetos de larga envergadura e detentores de real poder transformador.

A necessidade da assimilação de uma cultura estratégica que perpassa gestão após gestão e que extraia dos recursos formados na alta hierarquia os melhores resultados, sem perda da memória administrativa, num movimento de eterno recomeço a cada dois anos, é questão que merece a atenção da comunidade científica e dos formuladores de políticas judiciárias.

A pesquisa se propõe a perseguir uma possível resposta ao problema central que é: a pouca duração dos mandatos das mesas diretoras dos Tribunais brasileiros implica na descontinuidade de projetos de maior ressonância e impacto administrativo?

A premissa central é de que um dos fatores que contribui para a ineficiência de programas e mudanças administrativas é a descontinuidade advinda da mudança na chefia do poder judiciário. Essa personificação da administração pública, que no judiciário é reavivada a cada dois anos, pode importar na ruptura com as ações iniciadas na gestão anterior, numa ação que impacta na resolução dos problemas estruturais. Pretende-se, portanto, verificar a hipótese de que a troca de gestão causa a descontinuidade das iniciativas nominadas como estratégicas e que foram estatuídas pela Resolução n.º 11/2015 do TJPB, em sinergia com a Resolução 198/2014 do CNJ.

A metodologia da análise parte da visão geral, aplicada normalmente aos gestores do executivo, para a realidade judiciária brasileira, em especial, a partir da descontinuidade das políticas públicas nessa seara com um dos fatores resultantes do curto espaço de tempo destinado às direções dos tribunais. Diante da existência de várias ações empreendidas ao longo das gestões, este trabalho utiliza como recorte as iniciativas construídas sob a direção da Resolução 198 do CNJ, desde a sua instituição no TJPB, em 2015, até o ano de 2020, abrangendo, assim, 03 mandatos presidenciais. No estudo, aplicar-se-á o método dedutivo, partindo-se de premissas amplas para um conteúdo mais específico.

Nogueira (2006, p. 65), adverte que a literatura que trata da descontinuidade e da continuidade administrativa ainda está pouco consolidada e que as hipóteses que explicariam a continuidade ou a descontinuidade de uma ação pública estão, na maior parte das vezes, pouco claras, dificultando sua revisão e validação.

Dimensionada a dificuldade de uma incursão mais prospectiva acerca da questão mencionada, o trabalho se propõe a analisar, delimitadamente, a descontinuidade administrativa sob o ângulo dos mandatos presidenciais, como um dos fatores que pode contribuir para um cenário de pouca alteração no modo de agir administrativo e para a ineficiência dos programas tocados gestão após gestão no âmbito do judiciário.

2 POLÍTICA PÚBLICA E DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA – UM BREVE ESCORÇO CONCEITUAL

Devido à sua raiz latina, o termo política possui mais de uma conotação. De um lado, pode abranger os possíveis contornos para a obtenção e manutenção do exercício do poder do homem sobre o outro, ou ser entendido como um meio ou alguma forma específica para se alcançar ou tomar uma determinada decisão. Logo, utilizando-se da língua inglesa para melhor compreensão dos termos, entende-se por *politics* o primeiro conceito apresentado, enquanto que o último corresponde ao termo *policy*, o qual se deterá o presente trabalho (SECCHI, 2018).

A política pública ou *public policy* se baseia na existência de um problema público, uma situação *a quo* e a possibilidade de existência de uma situação ideal possível, além da imperiosa necessidade de implicações para com um vasto quantitativo de pessoas e do reconhecimento por parte dos agentes públicos envolvidos naquela dada situação. Assim, Leonardo Secchi (2018) conceitua política pública como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, sendo uma orientação à atividade ou passividade de alguém frente a algum problema coletivamente relevante e de interesse estatal.

Assim, os *policymakers* são os responsáveis pela discussão, elaboração e implementação das decisões públicas, podendo ser uma política governamental ou não. Independente da solução ser apresentada ou não pelos entes governamentais, toda política pública passa por um ciclo, que são determinadas ações que auxiliam na organização pré-decisória.

O início do ciclo de políticas públicas se dá com a percepção do problema e a possibilidade de melhora junto a *status quo* da situação. A partir disso, busca-se a formação da agenda, chamando atenção dos atores para as pautas necessárias, buscando ao mesmo tempo discutir alternativas e soluções para o problema público em questão para, ao final, tomar a decisão sobre qual política se implementará (SECCHI, 2018). Decidido qual o caminho seguir, passa-se a parte final do ciclo: a implementação, avaliação e extinção.

Implementar é o momento mais complexo, o qual se convergem todas as fases pretéritas, alocação de recursos e interesses, gestão de pessoas e legislação necessária ou aplicável. Ao fim, cabe realizar a avaliação se os objetivos traçados foram alcançados ou não. Em caso positivo, extingue-se a política pública, caso contrário, o ciclo se reinicia (SECCHI, 2018).

Não é de hoje que o judiciário brasileiro recebe críticas, que abrangem questões diversas e de matriz diferenciada. As políticas públicas que se seguiram ao enfrentamento disso, porém, sempre foram marcadas pela descontinuidade administrativa.

Esse fenômeno, a seu turno, não é recente na vida pública nacional: já em 1822, o naturalista Auguste de Saint-Hilaire, ao notar o péssimo estado de conservação de uma estrada que ligava o Rio de Janeiro a São Paulo, comentava que “[...] começa-se qualquer empreendimento útil, para logo ser interrompido e abandonado. É mais ou menos assim tudo que se empreende neste país” (MIRANDA, 2004, p. 1).

Nogueira (2006, p. 6), no tocante ao processo da governança e descontinuidade das políticas públicas, em olhar voltado para o executivo, mas que pode se ajustar ao figurino do judiciário, faz o seguinte diagnóstico:

Vista como decorrente da troca de políticos e gestores em níveis de direção, a descontinuidade se manifesta na interrupção de projetos, obras e ações, e na reversão de prioridades e metas. Tais rupturas são normalmente julgadas como indesejáveis, pois resultariam na perda

de conhecimento acumulado (ou memória institucional), na reversão de avanços, na descrença ou desmotivação por parte dos envolvidos, e também num provável desperdício de recursos públicos investidos.

Com o devido temperamento, a alternância administrativa, que é uma faceta do modelo democrático adotado pela república brasileira, implica, e isso não se objeta, na natural mudança de políticas e ações públicas. Cada administração tem uma feição própria e é adornada por pessoas que simpatizam com o modelo a ser implantado ou fazem parte da equipe do presidente da ocasião. Vista por essa perspectiva, a descontinuidade administrativa é considerada normal, comum e até mesmo necessária para uma reordenação e repactuação dos propósitos da administração perante os antigos e/ou novos desafios que se postam à frente do novo gestor.

A faceta deletéria, por sua vez, vem ancorada na substituição massiva do corpo funcional, na perda do rumo organizacional e na falta de clareza institucional sobre as estratégias a serem desenvolvidas. Essa é a percepção extraída de estudo da FGV sobre a continuidade e descontinuidade administrativa:

Mas quando, além disso, há problemas com a qualidade da prestação dos serviços (como há em quase todas as áreas dos serviços públicos no Brasil), críticas às práticas da gestão anterior e falta de clareza institucional sobre as estratégias a serem desenvolvidas, a tendência de perda de rumo organizacional é maior ainda. Somando a esperança inevitável sobre o novo à visão de processos históricos como páginas viradas e à perda da memória institucional estimulada pelo rodízio de cargos, o resultado é uma cisão, proposital ou não, em boa parte das atividades operacionais. (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. NUCLEO DE PESQUISA E EXTENSÃO, 2001, p. 14).

Esse agir administrativo, que encerra e recomeça ações a cada mudança de gestor, tem sido reconhecido como um modelo dominante da gestão pública

brasileira¹. Desperta nos teóricos uma preocupação voltada para a sua validade sob o prisma da eficiência enquanto princípio constitucional², e, também, sobre o desenvolvimento de práticas administrativas que, ao acomodar a natural alternância de poder e de ação administrativa, produzam formas de aumentar a continuidade ou sustentabilidade dos projetos e programas já iniciados, na esteira da chamada administração pública gerencial³.

-
- 1 É essa maneira autocrática e autoritária de funcionamento do Estado, característica do governo estamental, que permite que as políticas públicas, de que a gestão democrática do ensino público é apenas um exemplo, sejam constantemente alteradas, ao sabor das conveniências políticas. O governante dita à sociedade a sua vontade pessoal como se estatal fosse, numa versão adaptada e moderna do coronelismo, elemento que participa da estrutura patrimonial e que transforma o governante no dono do governo. Esse poder pessoal acaba permitindo a descontinuidade na sustentação de políticas educacionais, mencionada como fator que dificulta a implantação de mecanismos de gestão democrática. Cada secretário, cada governador ou prefeito tem o seu plano, a sua proposta curricular, a sua lei, julgando, com a arrogância típica de quem se pensa dono do cargo que ocupa, que são os seus instrumentos os que melhor respondem às necessidades da população.²⁰ Importante ressaltar que, em relação à questão da descontinuidade na execução de políticas públicas, o problema se localiza na pessoa do governante, mais que no grupo político ou no partido que lhe dá sustentação. (In. Mendonça, Erasto Fortes. ESTADO PATRIMONIAL E GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO NO BRASIL. Educação & Sociedade, v. 75, Agosto 2001, p. 97).
 - 2 A realidade brasileira tem demonstrado um processo de descontinuidade quanto as políticas públicas, pois a cada mudança de governo, invariavelmente, elas são substituídas por outras, para adequar os projetos de governo nas políticas e ações que serão executadas nos anos vindouros após assumir a chefia do poder executivo. Entretanto, raras são as vezes em que é feita uma análise da pertinência ou necessidade de alteração, bem como, quais são os efeitos da descontinuidade (Henz, Ademir. (IN) Segurança Pública: A descontinuidade de políticas públicas. In: XV Seminário internacional - demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea. 2018, p. 9).
 - 3 A administração gerencial surgiu em meados do século XX com o objetivo de tornar os grandes serviços sociais do Estado mais eficientes. Ela é fundamentada em: [...] conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática é quem dá legitimidade as instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (Bresser Pereira, L.C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova Revista de Cultura e Política, v. 45, p. 49/95, 1998).

A mudança de prioridades, objetivos ou estratégias e a dificuldade em manter um quadro profissional permanente são questões de elevada complexidade e que adensam o tratamento da questão. Como se percebe, essa prática não é tão simples de se resolver, pois segundo Nogueira (NOGUEIRA, 2006, p. 15):

[...] a realidade é muito mais complexa do que a observada pelo senso comum. A (des)continuidade dificilmente acontece de maneira pura, em seus extremos (completa continuidade ou descontinuidade). Ao longo do desenvolvimento de uma iniciativa é comum aparecer elementos de ambas as situações. Mesmo em casos de forte descontinuidade administrativa, as equipes ou organizações envolvidas desenvolvem mecanismos de autodefesa para garantirem a continuidade.

Diante disso, a prática da descontinuidade administrativa rejeita os avanços conquistados pela gestão anterior. Mas aqui cabe uma digressão importante sobre o próprio conceito de descontinuidade, que tem um duplo sentido. De um lado se refere a um aspecto perfeitamente normal de qualquer modelo de governo democrático: a mudança de políticas e práticas públicas decorrentes das eleições e das mudanças de Legislativo ou Executivo. Dentro dessa perspectiva, seria esperado que o “New Deal” de F.D. Roosevelt representasse um rompimento com certas práticas anteriores, do contrário não seria “New”. Vista por essa perspectiva, a descontinuidade administrativa seria considerada normal e necessária, reflexo do processo de mudança dentro de um modelo de governo democrático. O segundo uso da expressão já adquire uma tonalidade mais problemática. Ela aparece quando pessoas se referem ao mesmo fenômeno, só que às suas manifestações mais exageradas (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. NUCLEO DE PESQUISA E EXTENSÃO, 2001, p. 12).

No caso de Roosevelt, prosseguiu o estudo da FGV, muitas outras atividades e programas não foram alterados e continuaram da mesma maneira de antes, compondo parte do processo geral de fornecimento de serviços necessários para a população e também da manutenção de mecanismos de regulação necessários

para a vida social e comercial. Havia descontinuidade, mas também continuidade; tanto os eleitores quanto os eleitos entendiam que uma mudança de governo é essencialmente uma mudança de ênfase de governo e não uma cisão histórica. É essa dimensão de cisão que gera o segundo uso da expressão, muito presente no âmbito político e no cotidiano discursivo brasileiro. Descontinuidade é vista como uma marca distintiva, separada e sem nenhuma obrigação de continuidade. A troca de governo, ou de gestor, é vista como um momento em que naturalmente tudo vai mudar, e atividades e programas serão rompidos, independentemente de política pública, partido ou sua efetividade anterior.

Importante a advertência de Nogueira (2006, p. 14), para o autor, a continuidade administrativa é comumente lembrada como algo positivo e desejável, não se considerando que o insulamento burocrático possa representar uma busca extremada pela continuidade. A continuidade pela continuidade poderá trazer isolamento, continuísmo, dificuldade de adaptação a mudanças no ambiente e na falta de transparência.

Ainda sobre a questão da (des)continuidade, Collares, Moysés e Geraldi (*apud* ESTEVAM, 2010, p. 7), propõem a diferenciação entre descontinuidade e ruptura, ligando esta a uma continuidade e o outro a um indesejável continuísmo. Neste paradoxo, a descontinuidade e seus constantes retornos ao ponto zero é uma condição essencial para haver o continuísmo e manter inalteradas as relações de saber e poder. Neste sentido, a essência da (des)continuidade é o eterno recomeçar, como se o passado pudesse ser anulado, a repetição constante do “novo” para manter a eterna das relações de poder atuais. Ao citar estudo de Nunes, Estevam (2010, p. 7) menciona que se está distante de se chegar a um equilíbrio entre estabilidade e mudança. Se por um lado, os burocratas ressaltam que as novas prioridades representam uma quebra negativa em relação à prática existente, pois os políticos não respeitam a história e a cultura organizacional; por outro, os políticos tenderiam a frisar os aspectos do imobilismo, da pouca transparência e da falta de espaço para as mudanças que os burocratas e a estrutura muitas vezes enrijecidos causam, remetendo ao fenômeno do insulamento burocrático.

Com base no discutido, surge a necessidade de um melhor casamento consigo mesmo deste vocábulo duplo (des)continuidade. A permanência de programas e ações que são estratégicos e que dizem acerca da própria razão de ser do Estado compõem parte do processo geral de fornecimento de serviços necessários para a população. Ao lado desse agir sequenciado, não se pode perder de vista que a descontinuidade é, muitas vezes, necessária. O rearranjo das ações públicas, o seu redirecionamento para os pendores ideológicos do gestor eleito/nomeado, são faces de um regular processo democrático de alternância de poder.

Nogueira (2006, p. 116), numa analogia com a mitologia grega, menciona que Sísifo, homem condenado pelos deuses a empurrar, sem descanso, uma enorme pedra ao ponto mais alto de uma montanha, que, dia após dia, rola até a base da montanha, obrigando Sísifo a recomençar seu trabalho até o fim de seus dias. Com base nestas reflexões, faz a seguinte pergunta: seriam os gestores públicos condenados a levar seus programas e projetos montanha acima para apenas vê-los cair novamente à estaca zero a cada nova gestão?

2.1 Conselho nacional de justiça e o papel estratégico na formulação das políticas de longo prazo

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ, foi instituído pela EC nº 45/2004 e instaurado em junho de 2005, caracterizando-se por ser o único órgão plenamente administrativo no âmbito do Poder Judiciário, sendo também o seu principal *policymaker*.

Com intuito de realizar o planejamento estratégico dentro do poder Judiciário, o CNJ é composto por magistrados, membros do Ministério Público, advogados e representantes do poder legislativo. Logo, como órgão de controle interno de atuação administrativa, cria, fiscaliza, traça e avalia junto dos demais tribunais pátrios, políticas públicas de justiça, buscando sempre a aprimoração da prestação jurisdicional. Em meio a tantas responsabilidades, isso não impediu o CNJ de sofrer com a descontinuidade administrativa, conforme é defendido por PEREIRA (2019 p. 10).

Logo, assim como no CNJ, a descontinuidade administrativa, ocorre também no âmbito dos tribunais, visto que a Constituição Federal (art. 96, inciso I, alínea a) prevê a competência dos tribunais para eleger seus órgãos diretivos e defere à lei complementar dispor sobre o Estatuto da Magistratura.

A mencionada Lei Complementar n.º 35, de 1979, regulou a matéria e, em seu art. 102, determinou o procedimento eletivo para os cargos de direção dos tribunais nos seguintes termos: “Art. 102 - Os Tribunais, pela maioria de seus membros efetivos, por votação secreta, elegerão dentre seus juízes mais antigos, em número correspondente ao dos cargos de direção, os titulares destes, com mandato por dois anos, proibida a reeleição”.

Este breve transcurso de tempo é sempre alvo de observações pelos gestores que assumem as mesas diretoras dos Tribunais, bem condensada na seguinte passagem do discurso de posse do Desembargador Ricardo Roesler junto ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina⁴:

O curto período de dois anos dedicado à gestão judiciária não nos permite soluções provisórias ou superficiais; se impõe à alta administração a priorização da gestão e da governança, a determinação de um planejamento estratégico, a ordenação de ações objetivas e fundamentalmente a congregação de todos, magistrados e servidores em torno de objetivos comuns, que sem deixar de perceber as demandas cotidianas voltem seus olhos para programas que impactem o futuro da atividade judicante e a prestação do serviço à sociedade catarinense a médio e longo prazo.

O diagnóstico do novo Presidente vai de encontro à necessidade de se pensar a gestão para além dos umbrais do biênio respectivo. A priorização da gestão, da governança e a feitura de um planejamento estratégico confluem para

4 Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/ricardo-roesler-assume-o-tj-devemos-pensar-o-judiciario-para-as-proximas-decadas->. Acesso em: 13 jul. 2021.

o estabelecimento de projetos e compromissos que criem um elo institucional entre os gestores do presente e do futuro. Essa amálgama administrativa, fincada no estabelecimento de eixos estruturantes, possui relação direta com a missão do poder judiciário e as ações necessárias à implementação dos objetivos formulados através da ação estratégica do Conselho Nacional de Justiça.

A Administração Judiciária, assim como a Administração Pública geral, tem como característica a alternância dos seus gestores, com uma especificidade, uma vez que a LOMAN prevê apenas um mandato de dois anos para os presidentes dos tribunais, sendo vedada a reeleição. Esse espaço temporal, que é bem menor comparando com o Poder Executivo, importa numa transição constante de administradores (02 anos, sem direito à reeleição).

Falcão (2015) critica esse tempo de mandato tão curto, que não encontra paralelo em outros países ou mesmo no setor privado. Em seguida, o autor sustenta que, para “maior continuidade orçamentária e administrativa”, os tribunais deveriam aumentar o tempo do mandato de seus presidentes (FALCÃO, 2015, p. 58). Ainda segundo Falcão (2015), a alteração frequente da gestão tem como efeito a descontinuidade administrativa e a insegurança jurídica.

No mesmo sentido, Niebuhr (2011), observando a descontinuidade das iniciativas nos tribunais, afirma que:

A presidência dos tribunais é alternada em período curto, de dois em dois anos. É natural que o magistrado, ao assumir a presidência, pretenda deixar algum legado, um marco da sua passagem e da sua gestão. Nesse sentido, por vezes, cada magistrado eleger as suas prioridades, deixando à margem as ações da gestão anterior, muitas em fases adiantadas. Daí as equipes técnicas dos tribunais serem obrigadas a abandonar os antigos projetos e principiar as atividades para a execução das novas obras (NIEBUHR, 2011, p. 1).

Abordando a descontinuidade administrativa, Antonio Ernani Pedroso Calhao (*apud* KERN, 2011, p. 5) destaca o ponto mais sensível que impregna a continuidade do planejamento estratégico, referindo textualmente que:

[...] o ponto mais temerário da preservação do modelo burocrático que ainda impregna o Poder Judiciário: a cada biênio presidencial modificam-se superficialmente estruturas, interrompem-se ações, e rotas são alteradas, sem que tais medidas vinculem-se aos fins estratégicos.

Como diagnostica Dantas (2009, p. 4), em alguns Tribunais, o princípio da impessoalidade é literalmente ignorado. A cada eleição e posse de novos gestores, surgem planos e metas diametralmente opostos aos que estão em execução, tudo com base em valores, convicções e experiências eminentemente pessoais, sendo inadmissível o abandono de um projeto em curso apenas em face de mudança na cúpula de um Tribunal.

O casamento do vocábulo (des)continuidade, na sua dupla feição, é um dos caminhos para superar tal inconveniente, com realinhamento do necessário e manutenção das práticas administrativas positivas. Ocorre que “[...] muitas organizações costumam protelar as providências necessárias para mudar suas políticas até mergulharem numa grave crise, quando precisam rapidamente improvisar para tentar sair dela da melhor maneira possível” (CHIAVENATO, 2003, p. 182).

Nesta perspectiva, o Conselho Nacional, no edital nº 01/2009, sintetizou sua principal atribuição de gestão e controle administrativo do Poder Judiciário, conforme segue:

O Conselho Nacional de Justiça, tem o propósito de realizar a gestão estratégica e o controle administrativo do Poder Judiciário e da atuação de seus membros, visando sua interação e o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, construindo e desenvolvendo ações de forma participativa e alinhadas às necessidades mais prementes do Poder Judiciário. Tais ações devem ser consubstanciadas em um planejamento estratégico que propicie a tomada de decisões proativa dos gestores, considerando as ameaças e oportunidades, primeira etapa necessária⁵.

5 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Concorrência n.º 1/2009. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/edital_consultoria_gestao_estrategica.pdf. Acesso em: 15 jul. 2021.

Ancorado nesta missão, no ano de 2009 e sob a presidência do ministro Gilmar Mendes, o CNJ aprovou a Resolução n.º 70, estabelecendo o planejamento e a gestão estratégica nacional de longo prazo do Poder Judiciário. Essa mudança de postura tem o propósito de superar o modelo de descontinuidade bienal, na qual as políticas adotadas por uma administração eram descontinuadas pela seguinte, desenvolvendo a ideia de continuidade administrativa.

O Ministro Gilmar Mendes detalhou as intenções havidas com o estabelecimento do planejamento estratégico no âmbito do poder judiciário nacional, com especial ênfase à descontinuidade administrativa bienal:

Por isso, nós conseguimos estabelecer esse planejamento estratégico e aquelas primeiras metas de nivelamento. Aprovamos uma resolução de planejamento estratégico no CNJ e orientamos os tribunais a fazerem o mesmo. Praticamente todos os tribunais cumpriram essa meta, analisaram o estágio em que se encontravam e estabeleceram um plano de gestão estratégica. Esta é uma mudança de postura, porque supera o nosso modelo de descontinuidade bienal. (...) O tribunal tem que prestar contas à sua comunidade, dizer o que está fazendo, mas também tem que revelar qual o resultado que ele está obtendo perante o CNJ (MENDES, 2010, p. 11).

A tarefa não se apresenta simples. O curto espaço de tempo das administrações superiores do judiciário pode impedir a formação de quadros técnicos mais especializados entre os próprios juízes. O rodízio bienal faz com que, na prática, a equipe em atuação participe, de fato, da formulação e execução de apenas um ciclo orçamentário. A própria tomada de consciência da máquina pública, de seus entraves, perspectivas e gargalos, mas também potencialidades, toma outro tempo vital da equipe, ciclo este que é reiniciado a cada dois anos, com perda evidente da própria memória administrativa.

Para Vilson Darós (2009, p. 10), o planejamento estratégico vem, justamente, pregar que, apesar do condicionamento do meio, sempre há espaço para a escolha. O homem, por sua capacidade intelectual – e de aglutinar-se a outros para pensar o mundo –, pode fugir do acaso, não por adivinhar o futuro, mas por construí-lo a partir das múltiplas escolhas para a ação que a mente humana é capaz de alcançar.

A promessa de melhora no desempenho institucional, por agilizar e aumentar a capacidade gerencial para tomar decisões e de promover uma visão de conjunto, através de uma direção única, apenas para ficar nas vantagens mais evidentes, esbarra, por vezes, na própria descrença dos gestores, que veem um espaço entre o que se planejou abstratamente e o que acontece no mundo dos fatos.

A propósito, Belmiro Valverde Jobim Castor e Nelson Suga (2011, p. 4) estabelecem as principais percepções populares acerca do processo de planejamento estratégico e de seus planejadores:

Frequentemente desenvolvem-se entre os membros de uma organização percepções equivocadas ou negativas em relação ao processo de planejamento e aos planejadores. Entre elas, são populares as seguintes percepções: – Ao planejamento se opõe o “fazejamento”; – O planejamento é um jogo de intelectuais do qual participam outros membros da empresa; – O planejamento é um símbolo de status empresarial; – O planejamento é um conjunto de ritos; e – O planejamento é uma camisa de força.

E, no cenário que se trabalha no presente artigo, vencer o descompasso entre planejamento e ação, é tarefa ainda mais árdua quando se tem pela frente a própria exiguidade do mandato dos administradores judiciais, situação que alimenta a descontinuidade administrativa e que possui um terreno fértil no conservadorismo do próprio judiciário, com prevalência, muitas vezes, do medo de mudanças e da mesmice – a busca da mediocridade sempre é bem sucedida (DARÓS, 2009, p. 2).

Paulo Motta (2010, p. 24-32), ao jogar luzes sobre a questão, aponta a necessidade de o judiciário vencer o excessivo distanciamento entre a área técnica, formada por juízes, e a administrativa, constituída dos servidores e colaboradores *lato sensu*. Para isso, defende a inserção de uma perspectiva estratégica centrada em menos ferramentas administrativas e mais no desenvolvimento de novas formas de pensar e agir.

Como solução, o autor aponta que programar, de forma contínua e sistemática, a própria transformação tornaria as organizações judiciárias mais eficazes e sustentáveis, como também evitaria o imobilismo interno, gerador da degradação das relações entre as instituições e seu público. Conclui que, pensar estrategicamente, é um exercício singular de cada organização, para melhor conhecer as demandas e as respectivas capacidades de resposta. Trata-se de um processo educacional coletivo, capaz de mudar o significado de cada pessoa na sua prática cotidiana. A visão estratégica pode significar o início de uma grande transformação administrativa: traz uma dimensão de globalidade, integração e ação direcionada para um longo prazo. Ou seja, investir algum tempo em conhecer melhor o caminho e o futuro torna o cotidiano mais eficiente e esperançoso.

Castells (apud Protásio, 2009, p. 20) reproduz um diálogo entre Zi-gong e Confúcio, que parece útil para explicar por que projetos complexos de longo prazo na administração pública são um bom caminho a seguir: “– Você me acha um homem lido, instruído? – Com certeza, respondeu Zi-gong. – Não é? – De jeito nenhum, replicou Confúcio. – Simplesmente consegui achar o fio da meada (QIAN, 1985, p. 125, *apud* CASTELLS, 2003, p. 39).

O caminho já percorrido pelos Tribunais na seara do planejamento estratégico, ao passo que merece o devido reconhecimento, não obscurece que sistemas criados para a proteção de saberes, pessoas, regras e padrões tradicionais de conduta não são facilmente modificáveis por conta de novos padrões de uniformidade administrativa. Há limites e desafios para se atingir o melhor; nem

tudo pode ser aprimorado rapidamente, tampouco os fatores cruciais que levam a grandes inovações são totalmente controláveis ou influenciáveis por decisões internas de cada organização do setor (MOTTA, 2010, p. 24-32).

2.2 Análise da descontinuidade/continuidade das iniciativas do TJPB no sexênio 2015 a 2020

O CNJ, com competência para realizar o controle da atuação administrativa e financeira dos tribunais, bem como para coordenar o planejamento e a gestão estratégica do Poder Judiciário, expediu a Resolução n.º 198/2014 instituindo a Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2015/2020 (Estratégia Judiciário 2020), determinando que os atos normativos e as políticas judiciárias elaborados pelo Conselho fossem fundamentados nessa Estratégia. Além disso, a Resolução determinou aos órgãos do Poder Judiciário o alinhamento dos seus respectivos planos estratégicos à Estratégia Judiciário 2020, como também que a execução da estratégia seria de responsabilidade de magistrados de primeiro e segundo grau, conselheiros, ministros e serventuários do Poder Judiciário.

O TJPB, alinhado a essa perspectiva, editou a resolução n.º 11/2015⁶, que dispôs sobre o Planejamento e Gestão Estratégica para o sexênio 2015/2020. Para concretizar esse propósito, foram elaborados projetos estratégicos por meio de reuniões de trabalho cujo marco inicial se deu no dia 4 de março de 2015, no qual foram selecionados gestores (magistrados) e coordenadores (servidores), que tinham a missão de realizar a execução e o controle das atividades a serem executadas, consoante a seguinte tabela elaborada no relatório de gestão 2015/2016⁷:

6 Disponível em: https://www.tjpb.jus.br/servicos/legislacao?field_tipo_legislacao_value=resolucao-da-presidencia&field_numero_value=11&field_ano_value=2015&body_value=. Acesso em 29/03/2022.

7 Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/institucional/relatorios-de-gestao>. Acesso em 29/03/2022.

Figura 1 - Projetos implementados na gestão 2015/2016

ELABORAÇÃO DOS PROJETOS ESTRATÉGICOS			
<p>Os projetos que dão suporte ao Planejamento Estratégico do Poder Judiciário da Paraíba, conforme determina a resolução 11/2015 do TJPB e resolução 198/2014 do CNJ, foram construídos coletivamente por meio de reuniões de trabalho cujo marco inicial se</p>		<p>deu no dia 4 de março de 2015. Para cada Projeto Estratégico foram selecionados gestores (magistrados) e coordenadores (servidores), que têm a missão de realizar a execução e o controle das atividades de seus projetos.</p>	
PROJETO(S)	GESTOR E COORDENADOR		
1 - Acesso Seguro	Micheline Jatobá Jardel Rufino	11 - Monitoramento e melhoria da imagem institucional	Edvan Rodrigues Gabriela Parente
2 - Captação de recursos extraorçamentários	Fábio José João Miranda	12 - Nova Estrutura de Controle Interno	Carlos Lisboa André Camilo
3 - Celeridade dos proc. de reincid. e má conduta criminal	Lilian Cananéa Adriano Buriti	13 - Nova peça orçamentária e QDD Interno	Gilberto Medeiros Igor Rodrigues Leal
4 - Comitê orçamentário interpoderes	Philippe Guimarães	14 - Plano de comunicação da estratégia	Henrique Jácome Bruno Oliveira
5 - Economia responsável	Keops Vasconcelos	15 - Plano de Obras	Max Nunes Francisco Leitão
6 - Equalização da força de trabalho	Marcos Salles Carol Leal	16 - Política de remoção de servidores	Aparecida Gadelha
7 - Gestão dos processos coletivos e demandas repetitivas	Gutemberg Taciana Queiroga	17 - Polos de Atendimento da qualidade de vida	Ana Cristina Penazzi
8 - Identificação e formação de gestores e líderes	Ramonilson Gomes	18 - Reestruturação de retinas	Leonardo Sousa Tony Marcio
9 - Implantação do Banco de Talentos	Simary Queiroga Carmem Estelita	19 - Reestruturação de Unidades Judiciárias do 1º Grau	Onaldo Queiroga Renata Grigório
10 - Justiça na Comunidade	Bruno Izidro Tony Fábio	20 - Renovação do parque tecn. das unidades do 1º grau	Antonio Silveira Bruno Oliveira
		21 - Segurança de comarcas de fronteiras	Adilson Fabrício João Botelho

Fonte: Relatório de Gestão do TJPB.

O relatório apontou que, dos 21 projetos listados, 3 foram concluídos (NOVA PEÇA ORÇAMENTÁRIA E QDD INTERNO, CAPTAÇÃO DE RECURSOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS E IMPLANTAÇÃO DE BANCO DE TALENTOS), ao passo que os demais, que correspondiam a 85% do total, tinham o status de “parado”, aguardando outras providências executórias.

O biênio 2017/2018 inaugurou seus próprios desígnios, dando continuidade apenas ao projeto ACESSO SEGURO (PARAÍBA, 2018). Os demais projetos iniciados na gestão 15/16 não tiveram mais referência ou qualquer informe sobre a sua continuidade, conclusão ou mesmo estágio evolutivo.

E o mesmo *modus operandi* consegue ser visualizado ao observar o relatório da gestão 19/20, marcada, por sua vez, pelo estabelecimento de novos marcos estratégicos, a partir da aprovação da Resolução nº. 35/2020, que fixou macrodesafios para o sexênio 2021/2026:

Figura 2 - Revisão estratégica 2021

REVISÃO DA ESTRATÉGIA 2021/2026

TJPB define coordenadores e aprova propostas



O presidente do TJPB afirmou que a Resolução é fruto de várias reuniões dos desembargadores Fred Coutinho e Oswaldo Trigueiro do Valle Filho com os servidores e magistrados.



Saulo Benevides, do Comitê Orçamentário de 2º Grau, participou da discussão sobre a Estratégia.

Depois da reunião sobre a validação da Revisão da Estratégia do Tribunal de Justiça da Paraíba, para o sexênio 2021-2026 e a respeito dos 12 macrodesafios apresentados aos tribunais pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Poder Judiciário estadual definiu os 12 nomes de magistrados que coordenarão cada macrodesafio. Essas metas devem ser implantadas e desenvolvidas nos próximos seis anos.

O encontro de trabalho aconteceu no dia 5 de outubro de 2020, de forma virtual, com a participação do presidente do TJPB, desembargador Márcio Murilo da Cunha Ramos. Também estiveram, virtualmente, na reunião os desembargadores Saulo Henriques de Sá e Benevides, João Benedito da Silva, Fred Coutinho (coordenador da reunião) e Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, além de juizes e assessores.

“Todos são magistrados e magistradas com grande valor intelectual e abraçaram a causa imediatamente, logo que receberam o convite. Tenho certeza que cumprirão as metas estabelecidas para o aperfeiçoamento dos serviços do Poder Judiciário estadual”, ressaltou Fred Coutinho. Uma portaria com os nomes dos juizes sairá juntamente com uma resolução da revisão da estratégia.

Foram indicados os seguintes juizes para seus respectivos macrodesafios: Alexandre Targino (Garantias dos Direitos Fundamentais); Maria Aparecida Gadelha (Fortalecimento da Relação Institucional do Judiciário com a Sociedade); Fábio Brito (Agilidade e Produtividade na Prestação Jurisdicional); Jailson Shizue (Enfrentamento à Corrupção, à Improbidade Administrativa e Atos Ilícitos Eleitorais); Ivna Mozart (Prevenção de Litígios e Adoção de Soluções Consensuais para os Conflitos).

Também foram designados os magistrados Leonardo Sousa de Paiva Oliveira (Consolidação do Sistema de Precedentes Obrigatórios); Ana Amélia (Promoção da Sustentabilidade); Rodrigo Marques (Aperfeiçoamento da Gestão da Justiça Criminal); Meales Melo (Aperfeiçoamento da Gestão Administrativa e da Governança Judiciária); Gustavo Lyra (Aperfeiçoamento da Gestão de Pessoas); Gilberto Rodrigues (Aperfeiçoamento da Gestão Orçamentária e Financeira); e Jeremias Melo (Fortalecimento da Estratégia Nacional de Tecnologia e de Proteção de Dados).



Fonte: Relatório de Gestão do TJPB.

Desta forma, percebe-se que há uma quebra na fase final do ciclo de políticas públicas, onde não há avaliação do projeto outrora implementada, perpassando muitas vezes diretamente para fase de extinção, em virtude da descontinuidade administrativa.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A perspectiva ora trabalhada sugere que o mandato bienal limita a capacidade de realização de serviços, de projetos estratégicos e estimula a descontinuidade na administração pública judiciária. Além disso, despreza a experiência acumulada pela equipe gestora, que possui tempo exíguo para pôr em prática o aprendizado haurido a partir do conhecimento mais amíúde da máquina pública.

Particularizada a questão, constata-se que o percentual dos projetos concluídos e/ou continuados nas gestões seguintes ao biênio 2015/2016 no TJPB, menos de 20%, ao final substituídos por novos macrodesafios, enseja a conclusão de perda da memória institucional, com desperdiço de tempo, de energia e, principalmente, do conhecimento construído a várias mãos.

No caso paraibano, não há como afiançar que a continuidade absoluta dos projetos estratégicos firmados em 2015 seria sinônimo de maior eficiência da Administração. Sobre o assunto, Arosemena (1990) apresenta a ideia de que a continuidade não é garantia de resolução dos problemas, de modo que uma continuidade sem fim poderia engessar a Administração de tal modo que impedisse a elaboração de novas iniciativas. No entanto, ressentiram-se as administrações subsequentes de uma avaliação institucional das iniciativas para auferir os resultados alcançados pelos projetos inicialmente propostos, para depois decidir pela sua suspensão, extinção, reformulação ou continuidade.

Neste caminhar, uma maior duração dos mandatos das mesas diretoras dos tribunais pode ser um fator de estabilização na equação de (des)continuidade das gestões que, aliado a uma maior e constante assimilação da cultura do planejamento estratégico, podem ser os elementos condutores da transformação

contínua e perene que prega Motta, preparando o judiciário para agir de forma mais eficaz e sustentável, evitando o imobilismo interno. Além da conexão com o planejamento estratégico, que não é necessariamente advinda desse alargamento ora defendido, a melhor formação e aproveitamento da mão de obra dirigente também seria outro fator a ser considerado e sopesado na definição de um mandato que, preservada a alternância de poder, também funcionaria para aumentar a eficiência do poder judiciário.

REFERÊNCIAS

AROSEMENA, A.A.B. Descontinuidade administrativa e cultura organizacional: o caso da Autoridade Portuária Nacional do Panamá. **Dissertação Mestrado**. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1990.

BRESSER PEREIRA, L.C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, v. 45, p. 49/95, 1998.

CHIAVENATO, I. **Planejamento estratégico**. Elsevier Brasil, f. 207, 2003.

COELHO, B. Citação direta: diferença entre citação curta e citação longa nas normas da ABNT. **Blog Mettzer**. Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://blog.mettzer.com/citacao-direta-curta-longa/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

COELHO, B. Conclusão de trabalho: um guia completo de como fazer em 5 passos. **Blog Mettzer**. Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://blog.mettzer.com/conclusao-de-trabalho/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

COELHO, B. **Introdução**:: aprenda como fazer para seu trabalho acadêmico. **Blog Mettzer**. Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://blog.mettzer.com/introducao-tcc/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

DANTAS, A. M. Planejamento, gestão estratégica e o novo poder judiciário: instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social. **UNIFACS**, Salvador, v. 113, 2009.

DARÓS, V. Possibilidade de planejamento estratégico situacional no tribunal regional federal da 4a região. **Caderno de Administração da Justiça**, v. Modulo VI, 2009.

DMITRUK, H. B. (Org.). **Cadernos metodológicos: diretrizes da metodologia científica**. 5. ed. Chapecó: Argos, 2001.

ESTEVAM, D. O. A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas. In: **II SEMINÁRIO DAS CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS. 2010**. Anais eletrônicos [...]. Disponível em: <http://periodicos.unesc.net/seminariocsa/article/view/1390/0>. Acesso em: 14 jul. 2021.

FALCÃO, J. (2015). **O supremo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro.

FGV, Fundação Getúlio Vargas. NUCLEO DE PESQUISA E EXTENSÃO. **Continuidade e descontinuidade administrativa: uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiro**. . 2001. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/Rel%2060-2001.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2021.

HENZ, A. (IN) Segurança Pública: A descontinuidade de políticas públicas. In: **XV SEMINÁRIO INTERNACIONAL - Demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea**. 2018.

KERN, R. A. Perspectivas sobre o planejamento estratégico no âmbito da Administração da Justiça . **Revista de Doutrina da 4a Região**, n. 41, 29 abril 2011.

MARTINS, E. Artigo acadêmico: importância, como escrever e formatação na ABNT. **Blog Mettzer**. Florianópolis. Disponível em: <https://blog.mettzer.com/artigo-academico/>. Acesso em: 16 jul. 2021.

MENDES, G. Entrevista. **Caderno FGV Projetos**, v. 12, maio/junho 2010.

MENDONÇA, E. F. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 75, Agosto 2001.

MIRANDA, A. Políticas e planejamento de sistemas de informação no Brasil:: um caminho tortuoso. In: **CINFORM - ENCONTRO NACIONAL DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO**, Salvador. 2004.

MOTTA, P. Revendo estrategicamente as organizações do Poder Judiciário:: uma perspectiva gerencial. **Caderno FGV Projetos**, v. 12, n. Ano5, Maio/Junho 2010.

NG, G. Y. A Discipline of Judicial Governance?. **Utrecht Law Review**, v. 7, n. n. 1, p. 102-116, Jan 2011.

NIEBUHR J. M. O planejamento das licitações públicas de obras promovidas pelo poder judiciário em conformidade com a Resolução n.º 114/10 do Conselho Nacional de Justiça. **Zênite**, v. 18, n. 208, p. 563–565, jun. 2011.

NOGUEIRA, F. A. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais**:: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. São Paulo, 2006. Dissertação (Administração) - Fundação Getúlio Vargas.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça do Estado da. **Relatório em Revista**. João Pessoa – Relatório, 2016.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça do Estado da. **Transparência e tecnologia**. João Pessoa – Relatório, 2018.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça do Estado da. **Justiça Virtual**. João Pessoa – Relatório, 2020.

PROTÁSIO, G. **Gestão da Segurança Pública no Brasil: vetores de análise e dimensões de gestão de Projetos Inter organizacionais de longo prazo, para a elaboração de indicadores estratégicos**. Belo Horizonte, 2009. Monografia - Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

SANTA CATARINA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. Ricardo Roesler assume o TJ: “devemos pensar o judiciário para as próximas décadas”. “Devemos pensar o Judiciário para as próximas décadas”. 2020. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/ricardo-roesler-assume-o-tj-devemos-pensar-o-judiciario-para-as-proximas-decadas->. Acesso em: 13 jul. 2021.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções São Paulo: Cengage Learning, 2018.

Submissão: 31.mar.22

Aprovação: 19.set.22