

## A ausência do Poder Judiciário enquanto objeto de estudo da Administração Pública brasileira<sup>1</sup>

**José Marcelo Maia Nogueira**

Mestre em Administração Pública e Governo (FGV-SP)

Técnico Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE)

Email: [marcelomaia30@gmail.com](mailto:marcelomaia30@gmail.com)

### RESUMO

O objetivo deste artigo é discutir a presença e a ausência do tema da “gestão do Poder Judiciário” dentre os estudos e pesquisas publicadas na área de Administração Pública no Brasil. A metodologia de pesquisa adotada é a bibliográfica, tanto para o referencial teórico que inicia a discussão, quanto para o levantamento dos trabalhos que segue a esta primeira seção. Inicialmente é traçado um panorama das características gerenciais do Poder Judiciário, das recentes crises administrativas do Estado, do Judiciário e suas relações, bem como das respectivas demandas por reformas que poderiam contar com as análises e a crítica de estudos relativos à administração destes setores. A seguir, são listados e quantificados os artigos dedicados ao estudo do Poder Judiciário publicados em dois significativos periódicos da área de Administração Pública no Brasil (Revista do Serviço Público – RSP e Revista de Administração Pública – RAP) no período compreendido entre 1995 e 2008, e os trabalhos apresentados nas seções referentes à Administração Pública das edições de dois relevantes eventos científicos no país (EnANPAD – Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, entre 1995 e 2008 e EnAPG – Encontro de Administração Pública e Governança, ocorridos nos anos de 2004, 2006 e 2008). A partir do levantamento realizado, totalizando 2.485 artigos, foi encontrada uma diminuta parcela de trabalhos voltados ao estudo do Poder Judiciário (e de sua gestão) no âmbito da Administração Pública brasileira – apenas 0,8% dos artigos pesquisados são nitidamente dedicados ao Judiciário – o que contrasta com a crescente atenção que o tema vem recebendo institucionalmente dentro do próprio Poder, bem como com a expansão do interesse demonstrado por organizadores de eventos científicos, que vêm cada vez mais destacando este tema em suas convocatórias. São também discutidas possíveis razões para a referida escassez de literatura sobre o Poder Judiciário na Administração Pública brasileira, dentre as quais se destaca a grande ênfase que a própria instituição dá à sua gestão externa (caracterizada pela lida com o ambiente externo, suas ações e ameaças) em detrimento da gestão interna (aspectos relativos às operações regulares, processos de trabalho, mensuração de desempenho, gestão de pessoas, dentre outros) fator este que parece atrair mais a atenção de cientistas políticos e juristas do que de pesquisadores da área de Administração Pública. Por fim, são relacionadas características estruturais da administração do Poder Executivo (alvo da maior parte dos estudos da Administração Pública no Brasil) e do Poder Judiciário, onde, tendo como foco a prática gerencial da mensuração de desempenho organizacional de ambos, é discutida a adequação do uso da literatura dedicada àquele Poder em possíveis tentativas de contorno da escassez de estudos sobre a gestão do Judiciário brasileiro.

## Introdução

O presente artigo tem o objetivo de recensear e reunir a produção acadêmica brasileira recente da área de Administração Pública voltada à análise do Poder Judiciário, mais especificamente à sua gestão. Para tanto, recorre aos principais veículos de divulgação da produção de trabalhos da área, analisando a incidência de estudos sobre o Judiciário dentre o conjunto de artigos publicados nos principais periódicos ou apresentados em eventos científicos na área de Administração Pública.

É difundida a percepção de que os aspectos relativos à gestão do Judiciário têm merecido pouca atenção dos pesquisadores. O objeto “Poder Judiciário” costuma atrair a atenção de estudiosos como cientistas políticos e do direito, mas geralmente os estudos desses pesquisadores não contemplam significativamente o ângulo da gestão. Desta forma, o foco do presente trabalho volta-se à área de conhecimento da Administração Pública, e sua contribuição visa mensurar a incidência de trabalhos, para afinar aquilo que intuitivamente já é conhecido dos pesquisadores. Assim, este trabalho pretende permitir que a percepção seja confrontada aos dados, de forma a estimar com maior propriedade o significado da ausência de estudos sobre a gestão do Judiciário.

A escassez de trabalhos sobre a gestão do Judiciário poderia ser reflexo de características intrínsecas desse Poder. No entanto, explicar em profundidade tal escassez demandaria uma ampliação do escopo do presente trabalho. O trabalho enfatiza, portanto, o campo do levantamento e da sistematização das informações sobre a produção de artigos que tenham por foco o Poder Judiciário, dentre o conjunto de trabalhos apresentados e publicados no Brasil, de 1995 a 2008, sob a óptica da Administração Pública. Ao final, buscando-se acrescentar uma referência ao debate, é feita uma breve abordagem do tema com relação a fatores e contextos que poderiam motivar tal escassez.

Este levantamento é precedido por uma contextualização, feita a partir de pesquisa bibliográfica, acerca da recente crise do Judiciário e das respectivas demandas por reformas administrativas.

## O Poder Judiciário: singularidades, crises e reformas

Em sua formulação original da tripartição dos poderes de Estado, Montesquieu (1962) concebe um posicionamento ímpar ao Poder Judiciário, com relação aos Poderes Executivo e Legislativo: o Poder Judiciário deveria ser politicamente passivo, uma vez que não seria desejável que o mesmo possuísse qualquer “vontade legislativa” ou “força executiva” do Estado, devendo ater-se a “apenas julgar”. O fundamento dessa concepção se assentou no alerta, formulado no contexto histórico da França do séc. XVIII, de que não existiria liberdade se o poder de julgar não estivesse separado do Poder Legislativo e do Poder Executivo; o discurso da liberdade se opunha, assim, ao absolutismo como forma de governo.

Atualmente, quando o autoritarismo como regime político encontra cada vez menos embasamentos políticos e filosóficos, o referido construto normativo de Montesquieu passa a se manifestar, por vezes, de formas significativamente

diversas à original. Tratando do novo papel que o Poder Judiciário passa a exercer nestes contextos, das respectivas consequências políticas e de sua manifestação no Brasil, Sadek (1999:296-297) acrescenta:

“O desenvolvimento dos Estados Democráticos e suas políticas de bem-estar social forçaram mudanças na engenharia institucional e a transformação do Judiciário em um poder ativo. [...] O novo Constitucionalismo democrático reflete esse processo, impulsionando a tendência de crescente expansão do âmbito de intervenção do Poder Judiciário sobre as decisões dos demais poderes. Esse novo Judiciário, com papel ativo na vida coletiva, independe do sistema normativo [...]”.

A mesma autora, trazendo o debate para o contexto brasileiro, identifica não só um caráter ativo do Judiciário, especialmente após 1988, como um fenômeno de crescente imbricamento entre política e justiça:

“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”. (SADEK, 1999, idem).

No Brasil, a judicialização da política (e seu par no sentido inverso), além dos fatores citados por Sadek, também resulta da extensão a novos atores, conferida pela Constituição de 1988 (CF 1988), da possibilidade de arguir a constitucionalidade das leis, com conseqüente aumento da atuação do Poder Judiciário. Antes da CF 1988, somente o Procurador-Geral da República possuía autonomia para a proposição de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adin's); o marco constitucional estendeu tal prerrogativa ao Presidente, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados Federais, às Assembléias Legislativas e aos Governadores Estaduais, e ainda ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional e a confederações sindicais ou entidades de classes de âmbito nacional (ARANTES, 2007:95).

Desta forma, o aumento do acesso à possibilidade de proposição de Adin's, conferido a diversos agentes políticos, bem como a extensão da constitucionalização de direitos e liberdades individuais e coletivas resultam, após a CF 1988, em substancial crescimento da demanda pelos serviços do Poder Judiciário em todo o país. A título de exemplo, Arantes (2007) traz números que evidenciam o aumento da quantidade de recursos extraordinários distribuídos para julgamento e de Adin's, ambos com entrada no Supremo Tribunal Federal (STF), órgão máximo do Poder Judiciário brasileiro. Quanto à quantidade de recursos extraordinários, principalmente após 1997, há um crescimento ascendente que desemboca num total de cerca de 45.000 recursos em 2003 (em 1990 eram cerca de 10.000). Por sua vez, a quantidade de Adin's, de um total de 10 em 1988, salta para 160 no ano

subsequente e passa a circundar uma média de 200 ações por ano se considerados os 16 anos seguintes.

Os exemplos citados referem-se apenas a demandas ingressadas no STF nas duas últimas décadas. Nas instâncias inferiores, em que se incluem, dentre outros, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Justiça do Trabalho e Justiça Estadual, os processos ingressados por ano resultam em quantidades da ordem de centenas de milhares a milhões, normalmente com significativo crescimento anual a partir de 1990<sup>2</sup>.

Esse expressivo aumento da procura por serviços judiciais, ao ter que ser tratado pelas estruturas organizacionais então vigentes, passa a colaborar com a crise institucional e de gestão na qual ingressa o Poder Judiciário nos anos seguintes à promulgação da CF 1988. Outras manifestações dessa crise incluem fatores de natureza processual, estrutural e de gestão: número excessivo de recursos processuais, excesso de formalismo procedimental, abundância de leis, difícil acesso ao Judiciário por vários setores da população, número insuficiente de magistrados e servidores, pouca informatização das unidades judiciais, falta de planejamento estratégico, deficiência no controle administrativo, dificuldade de integração com outras instituições judiciais e operacionais, como Ministério Público, Defensoria Pública e Polícia, dentre outros (VIEIRA; PINHEIRO, 2008).

De maneira mais ampla, é possível constatar que a assim caracterizada crise do Judiciário apresenta fatores comuns à crise do Estado social que pôde ser percebida em Estados democráticos nas décadas de 1980 e 90. De fato, a separação dessas duas crises só tem propósito didático; ambas as crises comportam-se como indivisíveis, imbricadas e mutuamente influentes, sendo a crise do Judiciário inserida na crise mais ampla que afetou o Estado no período considerado.

Porém, mesmo sendo essas duas crises analiticamente indivisíveis, as tentativas de reforma têm apresentado consequências distintas sobre uma e outra. Assim, há análises que apontam para um agravamento da crise do Judiciário causado justamente por medidas adotadas na tentativa de combate à Crise do Estado social (por exemplo, medidas guiadas por ideologias do Estado mínimo e ações voltadas ao racionamento de recursos públicos). Segundo Arantes (2007:100),

“o Judiciário, que se havia expandido na fase anterior justamente para participar da implementação da legislação social, em vez de retroagir na mesma proporção que o Estado social em crise, viu-se ainda mais exigido nesse contexto dúbio de escassez de recursos públicos e de direitos legislados abundantemente. Se na fase anterior já era difícil garantir a efetividade desses direitos pela via judicial, agora a situação de crise do Estado torna o quadro mais dramático, combinando elevação das demandas e baixa capacidade de resposta do Judiciário”.

Em ambas as crises, tanto do Estado como do Judiciário, o tema da gestão pública torna-se central, a partir das décadas de 1980 e 90. O debate sobre reformas estruturais necessárias passa a dar ênfase a aspectos responsáveis por promover otimização de procedimentos de um órgão ou poder público, visando melhorias no serviço que estes se designam a prestar ao cidadão<sup>3</sup>.

No Brasil, em tentativa de reação administrativa à crise do Estado, é criado, em 1995, o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE. Seu âmbito de atuação, conforme explicitado pelo então Ministro Bresser Pereira em vários de seus textos, circunscrevia-se à reforma do aparelho do Estado especificamente, não tendo competências para tratar da reforma do Estado *lato sensu*; limitava-se também à esfera do Executivo federal, não cabendo a esse ministério apresentar propostas para outras reformas estruturais consideradas necessárias à época, dentre elas a reforma política e a reforma do Judiciário (BRESSER-PEREIRA, 1996). Ainda assim, o intenso debate sobre as propostas contidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), documento elaborado pelo MARE que apresentou as diretrizes da política para a gestão pública, teve desdobramentos junto às demais esferas de poder e, em menor escala, junto ao Poder Legislativo nas diversas instâncias da federação brasileira. Já o Poder Judiciário mostrou-se refratário às novas propostas; Bresser-Pereira, que fora Ministro do MARE, afirma:

“Apenas um setor importante da alta administração pública brasileira não revelou apoio à reforma, embora também não tenha demonstrado resistência: o Poder Judiciário. Fiz várias tentativas de falar e debater com juizes e promotores, mas sem sucesso. Logrei conversar com juristas do Direito Administrativo, mas suas reações foram antes negativas que positivas.” (BRESSER-PEREIRA, 1999:9).

A percepção de Bresser-Pereira é compatível com a constatação de que o movimento institucional visando uma significativa amenização da crise no Judiciário mostrou-se bem mais modesto se comparado à velocidade de criação e ao alcance obtido pelo MARE na segunda metade dos anos 1990. É no início dessa década que começa a tramitar no Congresso Nacional uma proposta de Emenda Constitucional (EC) que visava implementar a “Reforma do Judiciário”. Após mais de uma década de tramitação, é aprovada, em dezembro de 2004, a EC nº 45. Uma das maiores realizações da Reforma foi a criação do Conselho Nacional da Justiça (CNJ), em junho de 2005. O CNJ surge com a tarefa principal de controlar, em âmbito nacional, as atividades administrativas e financeiras das unidades do Poder Judiciário brasileiro.

Segundo a Agência CNJ de Notícias (2009), o CNJ tem promovido a disseminação de ideologias que incentivam a execução de Planejamentos Estratégicos nas diversas instâncias do Poder Judiciário brasileiro, visando, dentre outros aspectos, a promoção de maior transparência e modernização da gestão do Judiciário. Tais temas estão diretamente ligados à agenda da gestão pública contemporânea.

No entanto, os problemas relativos à crise do Judiciário e as iniciativas voltadas ao controle de sua gestão não foram contemplados no âmbito dos estudos em Administração Pública: esta área do conhecimento não acumula quantidades significativas de trabalhos que enfatizem o Poder Judiciário e sua gestão. Aragão (1997) e Arantes (2007) confirmam esta percepção ao alertarem sobre a exiguidade de estudos e pesquisas sobre o Poder Judiciário na área de Administração Pública no Brasil.

Ainda que a chegada “tardia” das ideias reformadoras ao Poder Judiciário seja um traço comum a outros países, a ausência de pesquisas sobre o tema sob a

óptica da Administração Pública parece ser mais pronunciada no contexto brasileiro, como discutiremos a seguir. As seções seguintes trazem um levantamento relativo a estudos acadêmicos recentes da área de Administração Pública brasileira focados no Poder Judiciário, e considerações sobre o alcance de tal lacuna.

## Metodologia

O levantamento de artigos e *papers* teve por objetivo mensurar a quantidade de estudos que enfocam o Poder Judiciário no âmbito da Administração Pública brasileira em dois ramos de produções representativas desta área: revistas científicas e encontros/congressos. Foram escolhidos os dois principais periódicos da área – Revista do Serviço Público (RSP) e Revista de Administração Pública (RAP)<sup>4</sup>. Quanto aos encontros acadêmicos, foram tomados dois eventos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD): o Encontro da ANPAD (EnANPAD) e o Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG)<sup>5</sup>. Este conjunto de veículos – periódicos e congressos – foi considerado como representativo da área de Administração Pública para fins da presente análise. O intuito não é generalizar as conclusões, e sim dialogar com a produção recente na área, evidenciando a (quase) ausência de foco sobre o Poder Judiciário.

Para a localização e identificação dos artigos focados no Poder Judiciário, foram utilizados os seguintes critérios relativos aos artigos publicados nas revistas e encontros citados:

- possuírem títulos claramente referentes ao Poder Judiciário;
- terem sido publicados entre os anos de 1995 e 2008 na RSP, na RAP ou em qualquer das seções relativas à Administração Pública das edições anuais dos EnANPAD's; ou em qualquer das três edições dos EnAPG's ocorridas até o momento, ou seja: 2004, 2006 e 2008.

O primeiro critério visava inicialmente identificar trabalhos focados mais especificamente na Gestão do Poder Judiciário. No entanto, o critério foi ampliado para incluir todo trabalho que fizesse menção, em seu título, ao Poder Judiciário, pois no início do levantamento foi constatado que alguns artigos desenvolviam temáticas de estreita relação com temas de Gestão do Poder Judiciário, mas não explicitavam termos relativos à “gestão” em seus títulos.

Por sua vez, foi necessário delimitar o período coberto no levantamento, dado o volume de artigos a serem revisados. Assim, de forma compatível com o presente trabalho, o recorte compreendeu a seguinte lógica:

- para os periódicos RAP e RSP, e para os EnANPAD's, adotou-se como corte inicial o ano de 1995 por ser o ano de criação do MARE, que reformulou a agenda da Reforma Administrativa no Estado brasileiro. Este recorte engloba também o período da aprovação da Emenda Constitucional nº 45 (de dezembro/2004), conhecida como a “Reforma do Judiciário”;
- o EnAPG teve sua 1ª. Edição em 2004; são encontros bienais e o levantamento cobriu as 3 edições realizadas até o momento<sup>6</sup>.

## Resultados: estudos sobre o Poder Judiciário no âmbito da Administração Pública

Delimitando-se pelos critérios expostos na seção anterior, a pesquisa censitária feita sobre a população de trabalhos publicados apresentou os resultados expostos a seguir.

### EnANPAD's

Das diversas seções contidas em cada edição anual do EnANPAD a partir de 1995, somente aquelas que faziam referência direta à Administração Pública e Governo foram tomadas para observação. Desta forma, nas edições compreendidas entre 1995 e 2000, foi considerada a seção “Administração Pública”; em 2001 e 2002, foram tomadas as seções “Gestão Pública e Governança” e “Políticas Públicas”; em 2003 e 2004, “Gestão Pública e Governança”, “Políticas Públicas” e “Gestão Social e Ambiental”; e a partir da edição de 2005, foi considerada a “Divisão APS - Administração Pública e Gestão Social”, que se dividiu em três seções: “APS-A – Estado, Administração Pública e Sociedade Civil”, “APS-B – Gestão e Políticas Públicas” e “APS-C – Gestão Social e Ambiental”.

O quantitativo de trabalhos é apresentado a seguir:

Ano	Trab's Judiciário	Total	%Trab. Jud.
1995	0	22	0,0%
1996	1	30	3,3%
1997	0	28	0,0%
1998	0	39	0,0%
1999	0	40	0,0%
2000	0	41	0,0%
2001	0	59	0,0%
2002	0	65	0,0%
2003	0	112	0,0%
2004	0	148	0,0%
2005	3	125	2,4%
2006	1	133	0,8%
2007	2	155	1,3%
2008	1	159	0,6%
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>1156</b>	<b>0,7%</b>

Tabela 1 – Incidência de artigos sobre o Poder Judiciário nos EnANPAD's  
Fonte: elaboração dos autores a partir de dados da ANPAD

Conforme mostra a Tabela 1, o quantitativo de trabalhos encontrados que abordaram o Poder Judiciário é tão pequeno que não permite afirmar ter havido

impacto do estabelecimento da nova agenda voltada à reforma administrativa do Estado nem da aprovação da EC nº 45 (promulgada em 2004) que promoveu a reforma do Judiciário. Por outro lado, os títulos dos artigos encontrados permitem observar os aspectos tratados relativos à gestão, que correspondem a 6 (em destaque) dentre os 8 trabalhos encontrados:

Em 1996:

- Unqualified justice or qualified injustice? A discussion of the quality of the judiciary in Brazil.

Em 2005:

- APS-A 626 – Da caridade ao provimento institucional da justiça: o caso da Defensoria Pública do Rio de Janeiro;
- APS-A 2348 – Uso abusivo de recursos e qualidade de serviços no sistema judicial brasileiro;
- APS-A 2591 – Além das liminares: ONGs e o potencial das ações judiciais como instrumento de controle social dos serviços públicos.

Em 2006:

- APS-A 3082 - Uma proposta de análise quantitativa da avaliação de desempenho por competências para minimizar as restrições culturais do Poder Judiciário do modelo da Administração Pública Gerencial: o caso de um Tribunal de Justiça.

Em 2007:

- APS-A 988 – A meritocracia no setor público: uma análise do Plano de Cargos e Carreiras do Poder Judiciário cearense;
- APS-A 1021 – O desenvolvimento qualitativo e quantitativo de uma ferramenta para o diagnóstico de Clima Organizacional que subsidie programas motivacionais no Poder Judiciário: os traços culturais de um Tribunal Regional.

Em 2008:

- APS-B 1084 – Contribuições do CNJ para a Gestão do Poder Judiciário<sup>7</sup>.

## EnAPG's

Este encontro é essencialmente voltado à área de Administração Pública e Governança; passou a ser realizado em 2004, com periodicidade bienal. Os resultados relativos aos trabalhos com foco no Poder Judiciário são apresentados na Tabela 2:

Ano	Trab's Judiciário	Total	%Trab. Jud.
2004	1	107	0,9%
2006	1	144	0,7%
2008	3	178	1,7%
TOTAL	5	429	1,2%

Tabela 2 - Incidência de artigos sobre o Poder Judiciário nos EnAPG's  
Fonte: elaboração dos autores a partir de dados da ANPAD

Os títulos dos trabalhos encontrados revelam que 4 (aqueles observados a partir de 2006) dentre os 5 artigos dedicam ênfase, em algum aspecto, à gestão do Judiciário.

Em 2004:

- APG 64 – O Poder Judiciário e as Políticas Públicas de Saúde: uma análise empírica de decisões do STF e do STJ.

Em 2006:

- EnAPG 22 – Estruturas de suporte à decisão no Judiciário e no Ministério Público: o caso das centrais de apoio à aplicação de penas alternativas no Distrito Federal.

Em 2008:

- EnAPG 88 – Competências individuais e o novo serviço público: os saberes dos secretários de cartório de Juizados Especiais Cíveis do estado de Santa Catarina;
- EnAPG 206 – Novas perspectivas do Judiciário na medição de conflitos: o caso do Juizado Especial Criminal;
- EnAPG 512 – Competências de juízes do trabalho: uma pesquisa exploratória.

A partir da segunda edição do EnAPG, ocorrida em 2006, a organização do encontro passou a recomendar áreas temáticas para os trabalhos. Na terceira edição (2008), o último dos 14 temas foi “Judiciário e Legislativo: lógicas internas (organizacionais) e relações com o Executivo (controle) e com a sociedade”. Para o coordenador da Divisão de Administração Pública e Gestão Social da ANPAD, José Antonio de Pinho, no entanto, o resultado da convocatória (com a aprovação de três trabalhos sobre o tema), ficou aquém do esperado:

“(P)odemos identificar algumas expectativas talvez não cumpridas, ou seja, áreas para as quais se esperava um fluxo maior de trabalhos e isto não ocorreu, pelo menos em termos de trabalhos aceitos. Neste conjunto, podemos apontar pesquisas na área de segurança pública, parcerias público-privadas e judiciário.” (EnAPG, 2008:10)

A especificação de um tema voltado ao Poder Judiciário, já na convocatória do evento, é indicativa de aumento da preocupação acadêmica com relação a este Poder – ainda que, como visto, integrando-o ao Legislativo e colocando ambos na perspectiva de interação com o Executivo e a sociedade. Nesta mesma linha, pode-se ainda citar a convocatória para o II Congresso CONSAD de Gestão Pública<sup>8</sup>, em 2009, que explicitou, dentre os 19 temas de interesse, o tema “conquistas na busca da eficiência do Poder Judiciário”.

### Revista do Serviço Público - RSP

A Revista do Serviço Público é um periódico quadrimestral publicado pela ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, voltado aos temas relativos à Administração Pública e Gestão de Políticas Públicas. A revista é organizada segundo procedimentos comuns aos demais periódicos científicos (submissão de artigos e *blinded review*) e seus números não são temáticos. Seguem as informações sobre os artigos publicados sobre o Poder Judiciário:

Ano	Trab's Judiciário	Total	%Trab. Jud.
1995	0	13	0,0%
1996	0	17	0,0%
1997	1	19	5,3%
1998	0	19	0,0%
1999	0	20	0,0%
2000	0	21	0,0%
2001	0	20	0,0%
2002	0	20	0,0%
2003	0	17	0,0%
2004	0	11	0,0%
2005	1	18	5,6%
2006	0	19	0,0%
2007	0	17	0,0%
2008	0	19	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>250</b>	<b>0,8%</b>

Tabela 3 - Incidência de artigos sobre o Poder Judiciário na RSP

Fonte: elaboração dos autores a partir dos artigos publicados na RSP

Entre 1995 e 2002, a RSP caracterizou-se como o principal veículo de publicação de artigos relacionados à gestão e reforma do Estado, dada a vinculação existente entre a ENAP e o MARE (e posteriormente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). O reduzido nº de artigos publicados sobre o Poder Judiciário (dois únicos trabalhos durante os 14 anos observados) demonstra uma vez mais a pequena presença do tema junto a pesquisadores da área de Administração Pública.

Os trabalhos com foco no Poder Judiciário publicados na RSP, apesar do pequeno número, demonstram por seus títulos a ênfase na Gestão no Poder Judiciário:

Em 1997:

- Reforma Judiciária e Democratização na América Latina (nº 01, Ano 48).

Em 2005:

- A Reforma do Poder Judiciário sob a óptica do Governo Federal (nº 02, vol. 56).

### Revista de Administração Pública – RAP

A Revista de Administração Pública é um periódico científico bimestral publicado pela EBAPE-FGV (Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas). É o veículo voltado aos temas da Administração Pública de maior circulação. Seguem as informações sobre os trabalhos focados no Poder Judiciário encontrados na RAP:

Ano	Trab's Judiciário	Total	%Trab. Jud.
1995	0	52	0,0%
1996	0	45	0,0%
1997	1	52	1,9%
1998	0	58	0,0%
1999	0	45	0,0%
2000	1	52	1,9%
2001	0	42	0,0%
2002	0	35	0,0%
2003	0	54	0,0%
2004	2	38	5,3%
2005	0	48	0,0%
2006	1	50	2,0%
2007	0	39	0,0%
2008	0	40	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>650</b>	<b>0,8%</b>

Tabela 4 – Incidência de artigos sobre o Poder Judiciário na RAP  
Fonte: elaboração dos autores a partir dos artigos publicados na RAP

De maneira semelhante aos casos anteriormente analisados, vemos que os artigos sobre o Poder Judiciário publicados na RAP são pouco numerosos e esparsos, não demonstrando concentração no período seguinte à proposta de reforma do Estado introduzida pelo MARE em 1995 nem à promulgação da EC nº 45. Seguem os títulos dos trabalhos publicados:

Em 1997:

- Fatores agilizadores e restritivos à atuação da Justiça do Trabalho: um estudo exploratório (nº 04, vol. 31).

Em 2000:

- Juristas e Magistrados e a centralização do poder no império brasileiro (nº 02, vol. 34).

Em 2004:

- A cultura dos operadores de direito diante do *reality show*: a justiça em perspectiva não-estatal (nº 05, vol. 38);
- O assédio moral degradando as relações de trabalho: um estudo de caso no Poder Judiciário (nº 06, vol. 38).

Em 2006:

- Quão suprema é a revisão judicial no jogo de políticas públicas? (nº 02, vol. 40).

Os temas tratados, ainda que em número pequeno de artigos, são variados. Apenas um dentre os cinco artigos identificados apresentou temática relacionada ao estudo da Gestão no Poder Judiciário (o de título “Fatores agilizadores e restritivos à atuação da Justiça do Trabalho: um estudo exploratório”, de 1997).

### **Análise dos dados e Considerações Finais**

O conjunto dos trabalhos identificados sobre Poder Judiciário e sua incidência são apresentados na tabela a seguir:

	Trab's Judiciário	Totais	%
EnANPAD	8	1.156	<b>0,7%</b>
EnAPG	5	429	<b>1,2%</b>
RSP	2	250	<b>0,8%</b>
RAP	5	650	<b>0,8%</b>
Total	20	2.485	<b>0,8%</b>

Tabela 5 – Incidência de trabalhos sobre o Judiciário

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos artigos da ANPAD, RSP e RAP

A Tabela 5 retoma e destaca os percentuais já trazidos nas tabulações anteriores. Fica, assim, reforçada a percepção da pequena quantidade de artigos focados no Poder Judiciário, nos quatro meios de divulgação acadêmica escolhidos. Todos os percentuais são de pequeno vulto. A incidência de trabalhos no EnAPG, apesar de pouco superior às demais, é também muito pequena, e não justifica qualquer visão otimista sobre o tema.

Os dados evidenciam que o Poder Judiciário não vem sendo objeto de estudo da área de Administração Pública no Brasil. Muitas pistas de interpretação poderiam ser formuladas para explicar estas evidências. Poder-se-ia considerar que os problemas mais importantes relativos ao Judiciário são de outra natureza, como o acesso desigual à Justiça, não atraindo a atenção de pesquisadores às questões específicas de gestão. Ou ainda: dada a natureza do presidencialismo e das demais esferas de governo no Brasil, é compreensível que o Poder Executivo ocupe majoritariamente a atenção dos pesquisadores, ainda mais no contexto das propostas introduzidas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, que tinham este poder como alvo da atenção, consideradas as competências do MARE.

No entanto, muitos dos fatores críticos do funcionamento do Poder Judiciário parecem ligados a aspectos relativos à gestão. A partir da instalação do CNJ, em 2005, vêm sendo produzidos dados sobre aspectos relativos à gestão do Poder Judiciário; há evidências de que a melhoria de procedimentos da gestão do Judiciário teria significativos impactos sobre a efetividade de sua atuação. E, tomando-se o controle administrativo do Judiciário brasileiro como parte da atuação principal do CNJ, a gestão interna deste Poder mostra-se como um fator fundamental a ser trabalhado pelo órgão.

Porém, Meier (2007) aponta que a gestão interna das cortes judiciais não é objeto de atenção dos magistrados; isto porque a legitimidade do Poder Judiciário normalmente não repousa em sua gestão interna (entendida como os aspectos relativos à, por exemplo, hierarquia interna e operações regulares), mas em fatores relacionados à gestão externa e às ações voltadas à criação de estruturas e institucionalização (isto é, o manejo e o enfrentamento das condições do ambiente externo à organização). Ainda que estes últimos aspectos sejam também considerados partes integrantes da teoria formal que Meier e O'Toole<sup>9</sup> criaram para modelar o que denominam "gestão pública", com relação à questão da exígua produção acadêmica sobre gestão do Judiciário, estes fatores parecem atrair antes a atenção de cientistas políticos e juristas do que de pesquisadores da área de Administração Pública, dada a natureza política daqueles aspectos considerados como preponderantes para a estabilidade e funcionamento do Poder Judiciário.

Comparando-se estes achados ao contexto internacional, reafirma-se a escassez de estudos no caso brasileiro. Ao tomar um importante tema presente na agenda do atual movimento de estudo da gestão do Poder Judiciário – a mensuração de seu desempenho organizacional – Yein Ng *et al* (2008) apontam que, mesmo que a mensuração de desempenho tenha atraído crescente atenção de *policy makers* e administradores judiciais, informações acadêmicas e de experiências empíricas neste sentido em sistemas judiciais ainda são significativamente limitadas em todo o mundo. E estas limitadas informações mostram-se como um indício que aponta para uma fragmentada crítica e implementação da prática de monitoramento e avaliação do desempenho judiciário enquanto temas de políticas próprias à gestão deste Poder.

Percebe-se que a discussão do tema da mensuração do desempenho judiciário também ainda é embrionária no Brasil, encontrando-se em fase de primeiros conhecimentos e diagnósticos. Conforme observado, o fato de essa ser uma experiência inicial no Judiciário brasileiro tem feito com que o movimento de disseminação da cultura e prática da mensuração enfrente problemas estruturais e organizacionais. Dentre outras medidas, este contexto tem levado à identificação de

necessidades de nivelamentos estruturais que visam ao estabelecimento de padrões administrativos mínimos a serem seguidos pelas organizações judiciárias brasileiras para a adoção de uma mensuração de desempenho efetiva. Nota-se, porém, que além dos problemas já intrínsecos a este processo, o mesmo também se desenvolve em meio à citada pouca crítica por parte da área de estudos da Administração Pública.

Considerando-se então a escassez de estudos focados no Judiciário, a lida com a questão da mensuração de desempenho costuma levar ao uso, por parte deste Poder, de literatura tida como voltada à mensuração de desempenho no serviço público como um todo. Porém, algumas particularidades do Judiciário dão margens ao questionamento: seria esta literatura devidamente adequada para a análise da mensuração do desempenho do Poder Judiciário?

Assumindo que por “serviço público” se entende aquele prestado pelos Três Poderes (ou o sob responsabilidade destes), percebe-se que o domínio da quantidade de estudos focados na “mensuração de desempenho do serviço público” concentra-se em contextos relativos ao Poder Executivo (ou na relação deste com o Poder Legislativo).

Diversos fatores presentes no contexto brasileiro contribuem para esta constatação: a união da chefia de Estado e de Governo no Poder Executivo; a concentração das políticas públicas de Governo sob administração deste Poder; a tradicional identificação do Direito Administrativo como somente relativo à atuação do Poder Executivo etc.

Embora o Poder Judiciário também seja prestador de serviço público, o mesmo diferencia-se estruturalmente do Poder Executivo em quesitos fundamentais à questão da mensuração de desempenho e administração. Um deles concerne às diferentes formas de possibilidade de ação social sobre cada um destes Poderes via *accountability* vertical, ou seja, aquela composta pela possibilidade de ação através de eleições, reivindicações populares e de associações, e pelo livre acesso às informações inerentes ao serviço público<sup>10</sup>. No Executivo os responsáveis por desempenhos tidos como insatisfatórios pela população podem ser mais bem controlados por intermédio da *accountability* vertical, pelo menos no tocante aos efeitos de eleições populares. Os responsáveis diretos pelo desempenho do Judiciário brasileiro não estão sujeitos às mesmas eleições, que se configuram como importante pilar desse tipo de *accountability*. Assim, considerando-se que significativa parte dos estudos relativos à “mensuração de desempenho no serviço público” levam em conta uma maior possibilidade de ação de *accountability* vertical sobre o Poder Executivo, há de se questionar se a literatura voltada à “mensuração de desempenho do serviço público” é satisfatoriamente adequada à análise da mensuração do desempenho do Poder Judiciário.

De fato, o ímpeto para que este questionamento seja feito é reforçado também por outras características próprias ao Judiciário (algumas já enfocadas anteriormente): presença de forte Burocracia Profissional (que normalmente não se habitua à supervisão de gerentes nem às padronizações feitas por analistas); muita ênfase na gestão externa (caracterizada pela lida com o ambiente externo, suas ações e ameaças) e pouca na gestão interna (aspectos relativos às operações regulares, processos de trabalho e gestão de pessoas, dentre outros); e o reduzido destaque dado à formação do Magistrado para o exercício da função de administrador.

Tomando-se estas características em conjunto, observa-se uma retroalimentação onde as mesmas se reforçam mutuamente e desenvolvem uma estrutura que se põe resistente a práticas de racionalização gerencial e de mensuração de desempenho no Judiciário. Estrutura de resistência esta cujos efeitos parecem se refletir também na pouca produção de estudos sobre a Administração do Judiciário, uma vez que, a ênfase conferida à gestão externa, à interação com legislações e à função social do Judiciário parece atrair mais a atenção de cientistas políticos e juristas do que de pesquisadores da área de Administração Pública (tal qual já foi mencionado).

Assim, o contexto que se vê formado com relação a estudos próprios à administração do Judiciário é marcado, de um lado, pela escassez de discussão crítica feita especificamente para este Poder e, de outro, pela existência de estudos *a priori* interessantes ao tema, mas talvez potencialmente inadequados ao uso analítico pelo Judiciário por serem mais relativos ao Poder Executivo. Assim, esta dinâmica possibilita se perceber a existência de um campo temático problemático e sem a devida atenção de maiores estudos que poderiam contemplá-lo.

### Referências Bibliográficas

AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS. “Relatório mostra um ano de gestão do ministro Gilmar Mendes à frente do CNJ”. Conselho Nacional de Justiça. 2009. Disponível em:

[http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7062:relatorio-mostra-um-ano-de-gestao-do-ministro-gilmar-mendes-a-frente-do-cnj&catid=1:notas&Itemid=675](http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7062:relatorio-mostra-um-ano-de-gestao-do-ministro-gilmar-mendes-a-frente-do-cnj&catid=1:notas&Itemid=675). Acesso em 27 de março de 2009.

ARAGÃO, C. V. “Fatores agilizadores e restritivos à atuação da Justiça do Trabalho : um estudo exploratório”. In: *Revista de Administração Pública*, 31(4):183-215, jul/ago.1997.

ARANTES, R. “Judiciário: entre a Justiça e a Política”. In: Avelar, L. & Cintra, A. O. (orgs.), *Sistema político brasileiro : uma introdução*. 2a. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

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

BRESSER-PEREIRA, L.C. “Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”. *Revista do Serviço Público* 47(1): 7-40, 1996.

\_\_\_\_\_. “Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995”. *Revista do Serviço Público* 50(4): 5-30, 1999.

EnAPG 2008. Anais. Salvador: ANPAD, 2008.

KETTL, D. “The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links”. *Journal of Policy Analysis and Management* 16(3): 446-62 (Summer, 1997).

MEIER, K. J. “The Public Administration of Politics, or What Political Science Could Learn from Public Administration”. *PS: Political Science and Politics*, January 2007.

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

SADEK, M. T. “O Poder Judiciário na reforma do Estado”. In: Bresser-Pereira, L. C. et al. (orgs.), *Sociedade e Estado em Transformação*. Brasília: ENAP, 1999.

VIEIRA, L. J. M.; PINHEIRO, I. A. “Contribuições do Conselho Nacional de Justiça para a Gestão do Poder Judiciário”. In: EnANPAD 2008, Rio de Janeiro.

YEIN NG, G.; VELICOGNA, M.; DALLARA, C. “Monitoring and Evaluation of Courts Activities and Performance”. *International Journal for Court Administration* 1(1): 45-57, jan. 2008. Disponível em: <<http://data.memberclicks.com/site/iaca/IJCA-InauguralIssue-January2008.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2009.

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado no EnAPG 2010 com título: “A Gestão do Poder Judiciário nos Estudos de Administração Pública no Brasil: um Levantamento da literatura especializada”. O EnAPG (Encontro de Administração Pública e Governança) é um evento acadêmico bianual promovido pela ANPAD (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração). O EnAPG 2010 ocorreu em Vitória/ES de 28 a 30 de novembro de 2010.

<sup>2</sup> Para análise aprofundada, ver Sadek (1999).

<sup>3</sup> É ampla a literatura sobre a chamada “nova gestão pública”, englobando o conjunto de ações empreendidas nas últimas três décadas visando aumentar a eficiência e efetividade das ações do Estado, em todo o mundo. Uma síntese das propostas e de suas inspirações teóricas é realizada por Kettl (1997).

<sup>4</sup> Sendo a Administração Pública um campo multidisciplinar, sua produção acadêmica é também veiculada por meio de periódicos e congressos de outras áreas. No entanto, no Brasil, RSP e RAP são as únicas revistas científicas onde os temas relativos à gestão pública estão no eixo de suas linhas editoriais. Para fins do presente trabalho, os autores limitaram a pesquisa empírica a estes dois periódicos, tanto por razões pragmáticas quanto pelo ângulo de análise pretendida – os aspectos da gestão do Poder Judiciário inserido na área de estudo da Administração Pública.

<sup>5</sup> Pelas mesmas razões explicitadas na nota anterior.

<sup>6</sup> O levantamento restringe-se aos trabalhos aceitos em cada caso – periódicos e congressos; as informações acerca do conjunto dos trabalhos submetidos em cada caso não são tornadas públicas, impossibilitando uma análise exaustiva da produção.

<sup>7</sup> Dentre os seis trabalhos sobre gestão, este foi o único apresentado à seção “APS-B – Gestão e Políticas Públicas”.

<sup>8</sup> No II Congresso CONSAD de Gestão Pública, ocorrido em Brasília, em maio de 2009, foram apresentados e debatidos mais de 200 estudos acadêmicos e experiências de

---

inovação na área de gestão pública dos diversos Estados brasileiros. CONSAD – Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração. Fonte: [www.consad.org.br](http://www.consad.org.br)

<sup>9</sup> Citada e sintetizada em Meier (2007).

<sup>10</sup> Costumeiramente as abordagens que consideram a *accountability* vertical o fazem também junto à *accountability* horizontal, entendida como a vigilância, cobrança e responsabilização exercida entre agentes e agências públicas, bem como entre Poderes de Estado, sobre suas ações e/ou omissões.