

## **A REFORMA ADMINISTRATIVA NO SETOR PÚBLICO E SEUS REFLEXOS NO PODER JUDICIÁRIO<sup>1</sup>**

O Poder Judiciário, desde o fim do século passado, vive uma crise de credibilidade que desencadeou um processo de reforma, a mesma que tem atingido a área da Administração Pública, resultante, principalmente, da inclusão do princípio da eficiência no setor público, proposta pela Constituição de 1988 (Emenda Constitucional nº 19/1998).

A globalização e a crise econômica geraram, nos anos 80, questionamentos sobre o papel do Estado. Seu funcionamento passa a ser discutido em todos os níveis e esferas de poder, o que gerou a necessidade de reformá-lo e redefinir suas funções.

Surgem medidas voltadas à “modernização” do Estado Brasileiro, como o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade e a Lei Complementar nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal.

A “Reforma Administrativa”, como ficou conhecida a Emenda Constitucional nº19/98, apresentou uma proposta de construção de um modelo de gestão pública efetivamente gerencial, eficiente, focado em resultados, compatível com os avanços tecnológicos, ágil, descentralizado e orientado para o cidadão.

Essa proposta iniciou-se em 1995, seguindo princípios do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, e foi uma alternativa ao alto custo para manter a máquina administrativa e as críticas do aumento da ineficiência dos serviços públicos. Dentro dessa proposta inicia-se a análise da função do Estado e muitas das atividades que desempenhava passam a ser repassadas para o terceiro setor, são descentralizadas, ou sofrem algum reencaminhamento, visando diminuir as atribuições do Estado e garantir sua governança.

Nesse momento, como consequência principalmente da influência das Instituições financeiras internacionais, vivia-se a doutrina do Estado mínimo, e a expressão "neo-liberalismo" é comum ao referir-se a esse período.

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Rosemari Galvão de. Princípios da Teoria da Complexidade como fundamento do planejamento e da gestão estratégica do judiciário: estudo de caso do TRT - PR. 132p. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento) - FAE Centro Universitário. Curitiba, 2012.

No Judiciário as iniciativas de reorganização administrativa surgem principalmente na primeira década deste século e são direcionadas pelo CNJ, que, por meio de uma série de ações, constrói um modelo de Planejamento e Gestão Estratégica que deve servir de base para todos os integrantes desse Poder.

## A EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública envolve todos os aparelhos do Estado voltados à realização de serviços que atendam às necessidades coletivas de modo direto e imediato. É composta pelos órgãos que foram instituídos para realização dos objetivos do Constituição e das funções necessárias aos serviços públicos em geral.

Entre as características das organizações públicas pode-se citar:

- A supremacia do interesse público;
- A obrigação da continuidade da prestação do serviço público;
- A necessidade do controle social;
- O tratamento igualitário e com qualidade;
- A busca em gerar valor, não o lucro, para a sociedade de forma a garantir o desenvolvimento sustentável, sem perder de vista a obrigação de utilizar os recursos de forma eficiente;
- O uso dos recursos para prestação de serviços públicos e a produção do bem comum;
- O destinatário de todas as ações deve ser o cidadão;
- A capacidade de regular e gerar obrigações e deveres da sociedade;
- Só fazer o que a lei permite.

A Emenda Constitucional 19, de 1998, no caput do artigo 37, inclui a eficiência entre os princípios a ser perseguido pelos administradores e agentes públicos, que são a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

**Legalidade:** estrita obediência à lei; nenhum resultado poderá ser considerado bom, nenhuma gestão poderá ser reconhecida como de excelência à revelia da lei.

**Impessoalidade:** não fazer acepção de pessoas. O tratamento diferenciado restringe-se apenas aos casos previstos em lei. A cortesia, a rapidez no atendimento, a confiabilidade e o conforto são requisitos de um serviço público de qualidade e devem ser agregados a todos os usuários indistintamente. Em se tratando de organização pública, todos os seus usuários são preferenciais, são pessoas muito importantes.

**Moralidade:** pautar a gestão pública por um código moral. Não se trata de ética (no sentido de princípios individuais, de foro íntimo), mas de princípios morais de aceitação pública.

**Publicidade:** ser transparente, dar publicidade aos fatos e aos dados. Essa é uma forma eficaz de indução do controle social.

**Eficiência:** fazer o que precisa ser feito com o máximo de qualidade ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto (BRASIL,2010, p.13).

Para Moreira Neto (1999 *apud* SAMPAIO, 2009), a busca pela eficiência no serviço público deve seguir princípios como:

- Direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum;

- Imparcialidade;

- Neutralidade: o Estado deve ser neutro quando da aplicação da justiça, em todos os sentidos;

- Transparência e participação da população, concretizada pela divulgação dos resultados e aplicação de recursos nas ações da administração e pela participação popular na tomada de decisões por meio das audiências públicas;

- Eficácia: cumprimento das competências que lhe são próprias, ao efetuar o que a legislação efetivamente autorizar;

- Desburocratização, através da criação de sistemas de informação ágeis e mudanças nas rotinas atrasam e emperram as ações públicas; e

- Busca da qualidade.

A ENAP – Escola Nacional de Administração Pública - definiu como princípios primordiais na administração pública gerencial:

- Flexibilidade: busca de novas soluções capazes de superar a rigidez burocrática e admitir a interação com o ambiente;

- Criatividade, que implica no envolvimento e a participação de todos os membros de uma organização pública;

- Busca da qualidade, entendida como tornar o cidadão satisfeito com o atendimento recebido;

- Descentralização: delegação de autoridade e autonomia de gestão, com a respectiva responsabilização e a conseqüente prestação de contas a respeito das decisões tomadas e ações desenvolvidas, tanto por parte de quem recebe a delegação quanto por parte daqueles que delegam;

- Horizontalização das estruturas e organização em rede em substituição do modelo vertical, centralizado e hierárquico, típico da administração burocrática;

- Competição administrada, visando a criação de uma cultura voltada para resultados, capazes de satisfazer as necessidades dos cidadãos; e

- Ética na esfera pública.

Quanto ao princípio da eficiência no serviço público, para Lopes (2002, p.108-109).

Inicialmente cabe referir que eficiência, ao contrário do que são capazes de supor os próceres do Poder Executivo federal, jamais será princípio da Administração Pública, mas sempre terá sido – salvo se deixou de ser em recente gestão política – finalidade da mesma Administração Pública. Nada é eficiente por princípio, mas por conseqüência, e não será razoável imaginar que a Administração, simplesmente para atender a lei, será doravante eficiente, se persistir a miserável remuneração de grande contingente de seus membros, se as injunções políticas, o nepotismo desavergonhado e a entrega de funções do alto escalão a pessoas inescrupulosas ou de manifesta incompetência não tiver um paradeiro [...] Enfim, trata-se de princípio retórico imaginado e ousado legislativamente pelo constituinte reformador, sem qualquer critério e sem nenhuma relevância jurídica no apêndice ao elenco dos princípios constitucionais já consagrados sobre Administração Pública.

Na opinião de Mello (2002, p.194):

Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da “boa administração”.

## **O AUTOCONTROLE E A GESTÃO POR DESEMPENHO**

No Brasil, nos anos 80, o Estado viveu um momento de forte crescimento, que foi seguido por uma investida de segmentos particulares ligados a teorias

neoconservadoras ou neoliberais, que defendiam a ideia de que o mercado deveria ter o poder de coordenar a economia e o papel do Estado deveria ser reduzido ao mínimo. A experiência demonstrou que essa visão não correspondia aos anseios da sociedade, nem às necessidades do mercado, mas que era preciso buscar reformular a atuação estatal de forma a se adequar à nova realidade vivida no final do século passado.

A administração pública brasileira, que por muito tempo foi conhecida como uma administração burocrática, desde a década de 90 tem passado por um processo de modernização em que se tem investido em uma nova abordagem administrativa pública, que postula que o Estado deve utilizar das modernas práticas gerenciais, para melhorar sua eficiência, mas sem perder de vista que sua missão, que é eminentemente pública (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

Essas mudanças decorreram das profundas transformações sociais ocorridas nas décadas de 70-80, resultantes da globalização, das evoluções tecnológicas e do aumento da busca pela democratização e dos sentimentos de cidadania, o que contribuiu para uma nova postura da população, que passou a ser mais exigente, cobrar serviços de qualidade que atendam suas necessidades e passaram a pressionar o governo para que haja mais transparência em suas ações e seja feita a prestação de contas, de forma a permitir a visualização clara dos resultados e impactos atingidos.

O Estado não pôde ficar indiferente a esse contexto, principalmente devido à competição entre os países, o que impôs a necessidade da busca da eficiência. Avaliar as políticas públicas, seus resultados e impactos sociais, tornou-se fundamental, assim como a qualificação dos servidores públicos, que precisam estar mais preparados para desempenharem suas atividades, de modo eficiente, responsável e voltado para atender às demandas da sociedade.

Aprofundar a profissionalização da administração pública e a criação de burocracias competentes e relativamente autônomas continua a ser uma prioridade, mas essas burocracias não podem tentar voltar ao modelo racional-legal de administração baseada na centralização e no controle formal de procedimentos, as burocracias devem deixar de ser autocentradas, como ocorre no modelo burocrático clássico, e se orientarem para o atendimento dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998, p.12).

No modelo hierárquico clássico o controle era baseado na autoridade, na distinção de papéis e na definição de norma do “alto” para “baixo”. Na nova proposta de serviço público os papéis não são tão definidos e os funcionários teriam mais poder de decisão, mas essa liberdade de ação implica no dever de prestar contas de seus atos, em

termos qualitativos e quantitativos, devendo ser criados mecanismos para que cada serviço tenha seus objetivos definidos e seu desempenho seja acompanhado através de indicadores, de forma que possam autocontrolar e avaliar seu desempenho (TROSA, 2001).

O autocontrole organizacional e individual é compreendido como a capacidade para avaliar os riscos e estabelecer sua ação, sem recorrer a peritos externos. Supõe uso de alguns instrumentos como plano de gestão de riscos, sistemas de controle de qualidade, indicadores e procedimentos de alerta e mecanismos de auditoria interna. O objetivo, segundo os autores ligados ao Governo, não é controlar resultados, mas controlar os processos, para que servidores se sintam responsáveis por eles.

O autocontrole implica em esclarecer objetivos, definir papéis, avaliar os riscos envolvidos, definir procedimentos e competências necessárias para gerenciá-los e implantar sistema de gestão de riscos (indicadores de alerta, *check list* de avaliação individual). Esse método exige uma reflexão constante do funcionário sobre suas atribuições e uma interação com seu superior hierárquico para que as decisões diante dos riscos sejam coletivas.

Trosa (2001, p.216) defende o uso de mensuração na avaliação de desempenho, argumentando que sem esse processo os servidores tendem a “esquecer” de atividades que devem executar e dos critérios que devem seguir na execução do seu trabalho.

Aqueles que defendem que a administração pública deve ser baseada em desempenho entendem que o método torna servidores mais envolvidos no processo, passando a pensar mais estrategicamente. Além disso, a metodologia permite que os gestores disponham de informações para melhorar seu trabalho e para contribuir com os governantes a desenvolverem planos para o aprimoramento do serviço público.

Para gerenciar melhor, mais próximo dos usuários e com menos custos, é preciso um salto qualitativo, salto que consiste em uma maior descentralização de responsabilidade e maiores poderes na base da administração do que na cúpula; mas essa mudança só pode ocorrer por meio da obrigação muito reforçada de prestar conta dos resultados, a não ser que se lance mão da entropia, ou da exploração, ou da corrupção no serviço público. A obrigação de prestar contas é para o serviço público uma espécie de substituto do mercado. Ela é também o corolário de um sistema democrático em que os funcionários devem dar conta de suas ações às autoridades (TROSA, 2001, p. 265).

Essa nova visão deveria levar os servidores públicos a uma mudança de paradigma, que deveria afastá-los das práticas essencialmente burocráticas e levá-los a buscar meios de tornar a prestação do serviço público mais eficiente. Porém, as lógicas

das políticas administrativas anteriores estão profundamente enraizadas nas organizações públicas, gerando resistências a implantação de um novo modelo.

Historicamente a Administração Pública seguiu os seguintes modelos: o patrimonialista (1530 a 1930), o sistema burocrático (1930 a 1985) e o sistema gerencial (atual). Quando o modelo gerencial passou a ser aplicado no setor, fora proposto como uma continuidade dos sistemas utilizados anteriormente. Não houve mudanças radicais, apenas foi feita a complementação e adequações de ideias e métodos, ou seja, a busca pela eficiência foi incorporada à lógica de funcionamento da burocracia e o controle passou a concentrar-se nos resultados e não mais nos processos em si.

Como o processo ainda não gerou uma mudança efetiva na cultura do setor, existem muitas dúvidas e resistências referentes à incorporação de novas metodologias no âmbito da gestão pública, tanto por parte dos servidores quanto dos gestores.

## **O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E O PODER JUDICIÁRIO**

A garantia dos direitos dos cidadãos é conseguida pela eficácia das leis, que, por sua vez, é obtida por intermédio da eficiência do Poder Judiciário, o que requer reforma processual e investimentos em recursos materiais e humanos.

Eficácia é entendida como promover a qualidade do ordenamento, ou seja, viabilizar a promoção da justiça em sua plenitude. Eficiência é a rapidez com que se alcança a solução das lides (CHAMON, 2003).

O publicitário Luís Grottera, ao fazer um levantamento sobre a opinião das pessoas quanto à eficiência do Poder Judiciário, chegou à seguinte conclusão:

54% consideram que esse poder não tem nenhuma eficiência. Apenas 30% se recordam de terem utilizado os serviços da Justiça e, destes, 61% não têm nada a elogiar. Perguntados se conhecem algum exemplo de quando a justiça foi feita no Brasil, 42% não conseguem citar um único exemplo. Diante da questão “para que serve a Justiça no Brasil”, 26% responderam que “para nada” e 28% divagaram ou deram respostas equivocadas. Diante de um quadro dessa gravidade, onde 86% afirmaram que “o Brasil é o país da impunidade”, podemos dizer que a nossa sociedade vive no limiar de rompimento do Estado de Direito, da total banalização dos direitos individuais e de um alarmante sentimento mínimo de cidadania (GROTTERA, 1998, pp. 114- 115).

A EC 45, de 2004, adicionou o inciso LXXVIII no rol dos direitos e garantias individuais enumerados pelo artigo 5º, estabelecendo que a todos, no âmbito judicial e

administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Maria Tereza Sadek (2001), em pesquisa feita nos anos 90, patrocinada pela Fundação Konrad-Adenauer, demonstra que a procura pela decisão judiciária é grande:

Durante a década em exame houve, em média, um processo para cada 31 habitantes. Esse índice sofreu grandes variações no período, indo de um processo entrado para cada 40 habitantes, em 1990, até um processo entrado para cada 22 habitantes em 1998 – o valor mais baixo nessa série de dados. Embora esses números refiram-se a uma média e, como tal, escondam diversidades, eles revelam um ângulo precioso neste ensaio fotográfico sobre a justiça brasileira: trata-se de um serviço público com uma extraordinária demanda e, ao que tudo indica, com uma procura crescente (SADEK, 2001, pp. 15-16)

Segundo Chamon (2003), o processo judicial é exageradamente formal e etapas poderiam ser reduzidas, assim como o excesso de formalidades, impostas pela própria legislação, o que inviabiliza a conclusão do processo em um tempo justo.

Em 2004 foi criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, com finalidade de caráter administrativo e gerencial. Ao CNJ coube, entre outras atividades, a instituição de Planejamento Estratégico, a construção de planos de metas e de avaliação institucional, com o objetivo de aumentar a eficiência e a celeridade da prestação jurisdicional.

Como foi visto, desde o século passado, a administração pública brasileira passou por uma série de mudanças que culminaram com a já mencionada Reforma Administrativa. A busca pela eficiência e a visão gerencial de gestão têm mudado as relações de trabalho e as práticas do sistema de gestão de pessoas no Judiciário e espera-se que esse processo seja uma oportunidade de desenvolvimento e auto-organização do servidor público.

Bobbio (1998, p.166) afirma que uma constituição é democrática quando:

“não apenas consolida as liberdades civis, mas cria órgãos e leis que ajudem no sentido de que essas liberdades tenham realidade e sejam salvaguardadas, e que ali, onde os bastiões erguidos contra os abusos de poder desmoronem ou estejam ameaçados de ruir, possa rapidamente mobilizar-se para erguer novos redutos.”

## REFERÊNCIAS

ALVES JUNIOR, F. O princípio da eficiência e o poder judiciário. **Revista da ESMESE**, Sergipe: TRT de Sergipe, n5, 2003.

BARACHO, A. J. S. **A adoção e a implementação do planejamento estratégico**: o caso do poder judiciário do estado de Pernambuco, sob a ótica dos seus *stakeholders* relevantes. 2002. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Pernambuco, 2002.

BOBBIO, N. **Diário de um século**: Autobiografia. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

BRASIL. Constituição (1888). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08 out. 1998.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n.45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Instruções para Avaliação da Gestão Pública – 2010**. Brasília; MP, SEGES, 2009. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br>>. Acesso em: 19 out. 2011.

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CHAMON, A. P.; GUARITA JÚNIOR, A.; REIS JÚNIOR, S. S. **Reforma do Poder Judiciário**: necessidade de maior eficácia na atuação jurisdicional. 2003. Disponível em: <[http://www.pesquisas.unicoc.edu.br/arquivos/REFORMA\\_DO\\_PODER\\_JUDICIARIO.PDF](http://www.pesquisas.unicoc.edu.br/arquivos/REFORMA_DO_PODER_JUDICIARIO.PDF)>. Acesso em: 20 set. 2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/>>. Acesso em: 1 jun. 2014.

CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO – CSJT. Disponível em: <<http://www.csjt.jus.br>>. Acesso em: 26 nov. 2011

GIOVANELA, A. et al. A inovação sob a visão dos gestores de duas instituições públicas. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v.3, n.1, p.01-23, 2009.

GROTTERA, Luís. O judiciário ausente na mídia é um risco para a democracia. Cidadania e Justiça. **Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB**, v.2, n.5, 2.sem. 1998, pp. 114-115.

LOPES, M. A. R. **As novas regras gerais da administração pública**: comentário à reforma administrativa. São Paulo: RT, 2002.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 17.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 14.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

PIRES, A. K. et al. **Gestão por competências em organizações do governo**: mesa redonda de pesquisa-ação. Brasília: ENAP, 2005.

SADEK, M. T. (Org.). **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Pesquisas; 23).

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 12<sup>a</sup>, totalmente revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 434 SAMPAIO, C. A. C. **A inovação sob a visão dos gestores de duas instituições públicas**. Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.3, n.1, p.01-

TROSA, S. **Gestão pública por resultados**: quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro; Brasília, 2001.