

**V CONGRESSO NACIONAL DA
FEPODI**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – FEPODI

Presidente - Yuri Nathan da Costa Lannes (UNINOVE)

1º vice-presidente: Eudes Vitor Bezerra (PUC-SP)

2º vice-presidente: Marcelo de Mello Vieira (PUC-MG)

Secretário Executivo: Leonardo Raphael de Matos (UNINOVE)

Tesoureiro: Sérgio Braga (PUCSP)

Diretora de Comunicação: Vivian Gregori (USP)

1º Diretora de Políticas Institucionais: Cyntia Farias (PUC-SP)

Diretor de Relações Internacionais: Valter Moura do Carmo (UFSC)

Diretor de Instituições Particulares: Pedro Gomes Andrade (Dom Helder Câmara)

Diretor de Instituições Públicas: Nevitton Souza (UFES)

Diretor de Eventos Acadêmicos: Abimael Ortiz Barros (UNICURITIBA)

Diretora de Pós-Graduação Lato Sensu: Thais Estevão Saconato (UNIVEM)

Vice-Presidente Regional Sul: Glauce Cazassa de Arruda (UNICURITIBA)

Vice-Presidente Regional Sudeste: Jackson Passos (PUCSP)

Vice-Presidente Regional Norte: Almério Augusto Cabral dos Anjos de Castro e Costa (UEA)

Vice-Presidente Regional Nordeste: Osvaldo Resende Neto (UFS)

COLABORADORES:

Ana Claudia Rui Cardia

Ana Cristina Lemos Roque

Daniele de Andrade Rodrigues

Stephanie Detmer di Martin Vienna

Tiago Antunes Rezende

A532

Anais do V Congresso Nacional da FEPODI [Recurso eletrônico on-line] organização FEPODI/ CONPEDI/ UFMS

Coordenadores: Livia Gaigher Bosio Campello; Yuri Nathan da Costa Lannes – Florianópolis: FEPODI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-396-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Ética, Ciência e Cultura Jurídica.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Ética. 3. Ciência. V Congresso Nacional da FEPODI (5. : 2017 : Campo Grande - MS).

CDU: 34



V CONGRESSO NACIONAL DA FEPODI

Apresentação

Apresentamos os Anais do V Congresso Nacional da Federação Nacional dos Pós-Graduandos em Direito, uma publicação que reúne artigos criteriosamente selecionados por avaliadores e apresentados no evento que aconteceu em Campo Grande (MS) nos dias 19 e 20 de abril de 2017, com apoio fundamental do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

Variadas problemáticas jurídicas foram discutidas durante o evento, com a participação de docentes e discentes de Programas de Pós-Graduação em Direito e áreas afins, representando diversos estados brasileiros. Em seu formato, com espaço para debates no âmbito dos 17 grupos temáticos coordenados por docentes de diversos programas de pós-graduação, o evento buscou estimular a reflexão crítica acerca dos trabalhos apresentados oralmente pelos pesquisadores.

Os Anais que ora apresentamos já podem ser considerados essenciais no rol de publicações dos eventos da FEPODI, pois além de registrar conhecimentos que passarão a nortear novos estudos em âmbito nacional e internacional, revelam avanços significativos em muitos dos temas centrais que são objeto de estudos na área jurídica e afins.

Estamos orgulhosos com a realização do V Congresso da FEPODI e com a possibilidade de oferecer aos pesquisadores de todo o país mais uma publicação científica, que representa o compromisso da FEPODI com o desenvolvimento e a visibilidade da pesquisa e com busca pela qualidade da produção na área do direito.

Campo Grande, outono de 2017.

Profa. Dra. Lívia Gaigher Bósio Campello

Coordenadora do V Congresso da FEPODI

Coordenadora do Programa de Mestrado em Direito da UFMS

Prof. Yuri Nathan da Costa Lannes

Presidente da FEPODI

PROPOSTAS DE AVALIAÇÃO DA REFORMA DO JUDICIÁRIO

PROPOSALS FOR EVALUATING OF JUDICIARY'S REFORM

Lizandro Rodrigues de Sousa ¹

Celso Antônio Coelho Vaz ²

Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar propostas de avaliação da Reforma do Judiciário no Brasil. Colheremos, nos documentos que guiaram os reformadores, os principais objetivos da Reforma, entre os quais a busca da celeridade processual e do acesso à justiça, que servirão como parâmetro para análise de institutos alcançados pela Reforma. Com base nos dados presentes em relatórios recentes produzidos pelo CNJ serão apresentados exemplos de pesquisas que foram ou podem ser executadas. Sugeriremos o uso de métodos de análise de políticas públicas na avaliação das implementações e na busca de possíveis explicações para os resultados.

Palavras-chave: Reforma, Judiciário, Avaliação, Propostas, Acesso

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to present proposals for the evaluation of the Judicial Reform in Brazil. We will gather, in the documents that guided the reformers, the objectives of the Reformation, among them the search for speed of procedure and access to justice, which will serve as a parameter for the analysis of institutes achieved by the Reform. Based on the data present in recent reports of CNJ will be presented examples of research that have been or may be carried out. We will suggest the use of public policy analysis methods in the evaluation of implementations and results.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Reformation, Judiciary, Evaluation, Proposals, Access

¹ Bacharel em Direito e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará.

² Doutor em Estudos Políticos. École des Hautes Études en Sciences Sociales - EHESS, Paris. Professor titular do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará.

1 AVALIAÇÃO DA REFORMA DO JUDICIÁRIO

1.1 Proposta de Avaliação da Reforma do Judiciário Brasileiro

Temos como objetivo apresentar uma proposta de avaliação da Reforma do Judiciário no Brasil. Colheremos, nos documentos que guiaram os reformadores, os principais objetivos da Reforma do Judiciário, entre os quais a busca da celeridade processual e do acesso à justiça, os quais servirão como parâmetro para análise de institutos judiciais criados ou modificados pela reforma, a serem avaliados. Partimos da hipótese que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão previsto pelo principal produto da Reforma, a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004b), já disponibiliza dados que permitem avaliações.

1.2 Justificativa: por que e como avaliar a Reforma do Judiciário?

Desde o final do século XX, no Brasil, a reforma da administração pública tornou-se um dos principais temas políticos (ABRUCIO, 2001). Uma série de medidas vem sendo adotada em prol da constituição de um modelo pós-burocrático, que combata o desperdício, o isolamento, a excessiva hierarquia, a ausência da participação do cidadão e a falta de *accountability*. Nosso foco aqui se concentra na Reforma do Judiciário brasileiro contemporâneo, e a busca do acesso à justiça e da eficácia da máquina administrativa judicial. Dentro de uma perspectiva sistêmica e institucionalista, sem descuidar das adições que outros modelos de análise de políticas públicas podem oferecer-nos, temos como objetivo um método que ajude na avaliação dos efeitos concretos da Reforma do Judiciário.

Os objetivos principais que foram considerados pelos reformadores brasileiros como parâmetros para as modificações que foram efetuadas na estrutura do Poder Judiciário estão registrados, principalmente, nos seguintes documentos: Documento Técnico 319 do Banco Mundial (DAKOLIAS, 1996); I Pacto Republicano, firmado em 15 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004a); II Pacto Republicano, firmado em 13 de abril de 2009 (BRASIL, 2009).

Dentre os objetivos da Reforma do Judiciário no Brasil destacamos aqui o intento de preencher a ausência de um sistema de *accountability*. Após o regime autoritário (1964-1985), a Assembléia Constituinte de 1985/1988 considerou que a reabilitação da independência do poder judicial era fundamental no retorno à democracia como efetivo instrumento de *accountability* horizontal (de outros órgãos). A Constituição de 1988 concedeu substancial independência ao poder judiciário, representada por extensas garantias constitucionais e garantias substantivas, representadas pelos poderes outorgados ao Poder Judiciário, à

disposição dos juízes (SANTISO, 2003). Mas, a independência do poder judicial *unaccountable* afetou negativamente o seu desempenho. Juízes e Judiciário muito insulados podem abusar da confiança depositada neles. Neste caso, “somos obrigados a assegurar que os juízes estejam dispostos em instituições que garantam um certo tipo de *accountability* vinda do povo e dos representantes do povo” (FEREJOHN, 1999, p. 355).

Temos como hipótese que o CNJ, órgão criado pela EC n° 45/2004 no intuito de aperfeiçoar o sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual, já oferece aos jurisdicionados brasileiros dados e relatórios que ajudam a aferir os efeitos da Reforma do Judiciário. Resta colher evidências de resultados práticos que avaliem este esforço. Procura-se, por exemplo, por números que demonstrem um real constrangimento institucional sobre a atuação das burocracias do Poder Judiciário (COELHO VAZ; LIMA, 2014) e que sinalizem para atendimento das finalidades da Reforma. Institutos e instituições novos foram concebidos para implementar a chamada Reforma do Judiciário. Pretendemos trazer subsídios para uma avaliação da reforma judicial com o fim de correção de caminhos.

Colheremos, nos documentos que guiaram os reformadores, os principais objetivos da Reforma do Judiciário. Estes serão os parâmetros para análise de desempenho dos processos que destacaremos. Os principais objetivos da Reforma indicados no Documento Técnico 319, e refletidos nos Pactos citados, são (DAKOLIAS, 1996): Administração das Cortes de Justiça, gerenciamento de processos, legislação processual; Independência do Judiciário, orçamento, nomeações, avaliações, sistema disciplinar; órgão de controle; Acesso à Justiça, mecanismos alternativos de resolução de conflitos, custos das Cortes de Justiça, defensoria pública, juizados de pequenas causas e questões de gênero; Ensino Jurídico para estudantes e público em geral e treinamento para advogados e juízes; conselhos profissionais de advogados.

Mas, quais institutos implementados ou modificados pela Reforma do Judiciário brasileira devem ser analisados? Sem pretendemos ser exaustivos, listamos no Quadro 1, a seguir, as principais realizações da Reforma do Judiciário no Brasil. Dentre estas devem ser selecionados os objetos de estudo. Deve-se associar cada realização/instituto com um dos objetivos contidos nos documentos que deram norte à Reforma do Judiciário (Documento Técnico 319 e Pactos), já que o objetivo da avaliação seria saber se o objetivo foi alcançado.

Quadro 1. Exemplos de realizações da Reforma do Judiciário no Brasil

Objetivo da Reforma	Realizações/Institutos	Dispositivo Legal
Administração das Cortes de Justiça.	Criação do CNJ. Justiça Itinerante. Incidente de deslocamento de competência. Ouvidorias.	EC 45/2004. § 2º do art. 107 da CF. § 5º do art. 109.
Gerenciamento de Processos	Reforma do CPC. Novo CPC. Repercussão geral. Processo eletrônico	Lei 13.105/2015. Lei 11.419/2006. EC 45/2004.
Legislação processual	Reforma do CPC. Novo CPC. Repercussão geral. Recursos repetitivos.	Lei 13.105/2015. art. 543-A a art. 543-C do CPC.
Independência do Judiciário	Estatuto Constitucional do Judiciário. CNJ.	Arts 93 e ss da CF/88. EC 45/2004.
Orçamento	Autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário.	Art. 99 da CF/88
Nomeações, avaliações, sistema disciplinar.	Criação do CNJ. Estatuto constitucional do Judiciário.	Arts 93 e ss da CF/88. EC 45/2004.
Órgão de controle	Criação do CNJ. Estatuto Constitucional do judiciário.	EC 45/2004. § 2º do art. 107 da CF. § 5º do art. 109 da CF.
Acesso à justiça	Criação do CNJ. Estatuto Constitucional. Ouvidorias.	EC 45/2004.
Métodos alternativos de resol. de conflitos.	Juizados especiais e processos administrativos (p. ex. processo administrativo fiscal federal)	EC 45/2004 (art. 5º da CF).
Custos das Cortes de Justiça	Previsão constitucional de limites orçamentários. Novo CPC.	EC 45/2004. CF/88, art. 99 e pars. § 2º do art 98 da CF.
Defensoria Pública	Previsão constitucional de autonomia orçamentária/financeira.	CF/88, art. 134, § 2º e art. 168.
Juizados de pequenas causas.	Previsão constitucional de juizados especiais.	CF/88, art. 98 (estaduais) e § 1º (EC/45, federais).
Questões de gênero e raça.	Lei Maria da Penha. Estatuto da Igualdade Racial	Lei 11.340/2006. Lei 12.288/2010.
Ensino Jurídico.	Criação do CNJ. Estatuto Constitucional do judiciário.	EC 45/2004. CF/88.
Conselho profissional de advogados	Previsões constitucionais da OAB.	CF/88, artigos. 93, 94 (quinto const), 103, 103-B, 129, 130-A, 132.
Balizamento jurisprudencial compulsório	Súmula vinculante. Repercussão geral. Ações diretas e declaratórias de constitucionalidade.	CF /88 (art. 102) e EC 45/2004 (art. 103-A).

Fonte: Os autores.

2 SUGESTÃO DE PESQUISA

Entre as muitas realizações da Reforma do Judiciário brasileiro, sugerimos três institutos a serem avaliados, segundo os critérios dos parágrafos seguintes e sem a pretensão de exaurir a análise pretendida da Reforma do Judiciário.

Akutsu (2012) traz sugestões de dimensões relacionadas ao conceito de governança judicial estudadas em pesquisas empíricas recentes e que podem influenciar no desempenho do sistema judicial brasileiro. Entre outras propostas, o autor sugere pesquisa que avalie a influência do desenvolvimento dos recursos estratégicos do Poder Judiciário sobre as variáveis da dimensão "Desempenho do Sistema Judicial" relacionadas a tempo de julgamento. Neste caminho sugerimos a análise da implementação do processo eletrônico e sua possível influência no desempenho processual¹.

Constatando-se a importância da virtualização dos procedimentos de resolução de conflitos e o atraso desta implantação nos tribunais de justiça², sugerimos, em seguida, a análise de um processo que, além de ter sido objeto de um completo programa de informatização, sofreu profunda influência de outras inovações trazidas pela Reforma do Judiciário, como a vinculação de decisões de tribunais superiores. Trata-se do processo administrativo fiscal federal, regulado pelo Decreto n° 70235/72 (BRASIL, 1972). Sua importância advém de ser uma fase prévia dos litígios que abarrotam os tribunais brasileiros. Segundo dados do relatório Justiça em Números de 2010, os processos de execução fiscal correspondiam a 32% dos 83,4 milhões de processos em tramitação na Justiça brasileira naquele ano (BRASIL, 2011, p. 04). Uma forma de diminuir este estoque é a implantação de métodos alternativos de resolução de litígios, métodos tão bem defendidos pelos documentos que embasaram a Reforma do Judiciário (DAKOLIAS, 1996). O processo administrativo fiscal federal após a Reforma do Judiciário é a segunda sugestão de instituto a ser avaliado. O próprio CNJ já requereu análise deste procedimento à UFRGS (BRASIL, 2011).

O último instituto aqui sugerido para avaliação, a Repercussão Geral para a admissibilidade do Recurso Extraordinário³, também se localiza em órgão em adiantado estágio de informatização (BRASIL, 2015, p. 36), o STF. Sugerimos a análise dos estoques e da morosidade dos processos que tratam do Recurso Extraordinário no STF após a instituição da Repercussão Geral. Este instituto tenta trazer racionalidade àquele processo limitando o

¹ Tentativa neste sentido já foi feita por Freire (2011).

² Conforme "Justiça em Números"/CNJ, disponível em <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros>, acesso em 19/02/2015.

³ Tentativa neste sentido já foi feita por Falcão (2011).

acesso ao STF e impondo vinculação das decisões deste tribunal superior em matérias advindas do controle de constitucionalidade difuso (art. 102, § 3º, incluído pela EC nº 45/2004).

Incluimos um instituto criado pela Reforma do Judiciário no STF por inferimos ser fundamental perpassar pela hierarquia processual brasileira, a fim de se ter, em uma pesquisa de análise da Reforma do Judiciário brasileiro, uma amostra do caminho a ser percorrido pelo cidadão quando da resolução de conflitos através das instâncias estatais. Neste sentido sugerimos institutos em um órgão que opera um método alternativo de resolução de conflitos, em um tribunal de recursos e em um tribunal superior.

3 ANÁLISE PRÁTICA X ANÁLISE PRINCIPIOLÓGICA

Cappelletti (2002, p. 4) destaca que o estudo jurídico se manteve, mesmo recentemente, indiferente às realidades do sistema judiciário. Por isso, em detrimento da avaliação política da estrutura do Judiciário, concentramo-nos neste artigo na análise operacional. Em uma avaliação política examinar-se-ia os pressupostos e fundamentos de um determinado curso da ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis. Mas, aqui nos concentramos nesta engenharia institucional e em seus resultados concretos, como na diminuição da morosidade nos tribunais.

4 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS. AS PERSPECTIVAS SISTÊMICAS E INSTITUCIONALISTAS.

Nosso propósito é a análise e a avaliação pontuais a respeito da eficácia de uma política pública específica: a prestação jurisdicional no Brasil pós Reforma do Judiciário. Logo, faz-se importante destacar que esta prestação governamental é uma política pública e selecionar o modelo de análise de políticas públicas que melhor se adapte ao empreendimento.

Souza (2006, p. 26) resume política pública como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

Não se pode pensar que a análise de políticas públicas pode estar guiada por métodos determinísticos e prescritivos. Estamos em terreno de uma ciência social, em que a obra humana influencia e é influenciada pelo ambiente, pela história, pelas instituições, por caminhos nem sempre previsíveis. A dificuldade de racionalizar os processos de políticas públicas levou Garcia (2001, p. 12) a caracterizar a dinâmica como “quase caótica” e sugerir a analogia com a dificuldade de entendimento dos buracos negros, considerando-se que todo o conhecimento obtido sobre estes últimos advém de formulações teóricas e observações indiretas. Não chegaremos ao extremo de negar qualquer racionalidade. As observações a respeito do Judiciário brasileiro não são todas indiretas.

No intuito de viabilizar a análise a respeito da eficácia da prestação jurisdicional no Brasil pós Reforma do Judiciário, para os institutos destacados, sugerimos a utilização dos modelos desenvolvidos, ao longo dos anos, pela ciência política para entender a vida política. Em resumo de Dye (2009), os modelos que têm alguma utilidade para o estudo de políticas públicas são: modelo institucional, modelo de processo, modelo de grupos, modelo de elite, modelo racional, modelo incremental, modelo da teoria dos jogos, modelo da opção pública e modelo sistêmico.

Estes modelos não competem, necessariamente, entre si. Cada um oferece uma maneira diferente de pensar sobre políticas públicas e sugerir algumas causas e consequências da política pública. Conforme destaca Dye (2009), cada modelo focaliza um aspecto distinto da vida política, e pode ajudar-nos a entender coisas diferentes das políticas públicas.

4.1. Sistema estoniano.

O sistema político não difere muito, em complexidade, dos demais sistemas que estruturam nossa realidade, desde os naturais aos sociais. A compreensão desta complexidade, sua ordem e sua desordem, é a tarefa da ciência moderna (BARABÁSI, 2005, p. 68)

De acordo com a visão sistêmica, as propriedades essenciais de um organismo pertencem ao todo, que nenhuma das partes possui. Elas surgem da interação e das relações entre as partes (CAPRA, 1996, p. 31). A natureza do todo é sempre dissociada da mera soma das partes. Por isso a importância, para o pensamento sistêmico, do estudo das partes de um sistema considerando o contexto das relações entre as partes e considerando o contexto das relações com outros sistemas. Easton incorporou o pensamento sistêmico na análise política. Para ele “A análise sistêmica da vida política repousa na idéia de um sistema envolvido por

um contexto, e sujeito às suas possíveis influências, que ameaçam impelir suas variáveis essenciais para além de suas escalas críticas” (1970, p. 178). Para persistir, o sistema precisa ser capaz de responder com medidas que aliviem a tensão.

O Judiciário pode ser estudado com a ajuda da teoria sistêmica por ser parte do sistema político, exercendo a função de adjudicação das normas produzidas, que é um dos *outputs* deste sistema maior. A fiscalização e controle que este poder exerce sobre os atos vinculados do legislativo e executivo é um dos principais instrumentos que as modernas sociedades democráticas dispõem para uma efetiva implementação dos direitos fundamentais (FERREIRA FILHO, 2010, p. 149).

Segundo a escola eastoniana, resultados de políticas públicas derivam do processamento, pelo sistema político, dos vários *inputs* originários do meio ambiente e frequentemente de *withinputs*: demandas originadas no interior do próprio sistema político. Ainda segundo esta escola, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (SOUZA, 2006). Por fim, a decisão sobre a condução de uma política pública deriva também da autoridade soberana do poder público (RUA, 2011).

O pensamento sistêmico é inicialmente proposto na análise do serviço judicial sem a pretensão de que este pensamento seja superior a qualquer outro. Nossa intenção é aumentar a compreensão da complexidade e possibilitar o avanço do estudo.

O sistema jurídico, objeto do estudo, traz a idéia de sistema em sua concepção. Os que o projetaram, desde Montesquieu e Madison, conceberam-no como um sistema menor, parte de um sistema maior (o sistema político), em que o equilíbrio das forças do Estado seria buscado por um sistema de freios e contrapesos entre três partes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Aquele sistema menor consiste em uma estrutura hierárquica de um ordenamento em forma de uma pirâmide. Em seu vértice figura a norma fundamental, e de alto a baixo percebe-se uma série de processos de produção jurídica ordenada (BOBBIO, 2011). Desta forma vê-se presente no sistema jurídico as idéias de ordem, hierarquia e equilíbrio, básicas na concepção de sistemas.

4.2. Neoinstitucionalismo.

Outra perspectiva que pode ser usada na análise desta política pública é o neoinstitucionalismo, marcado por uma postura teórica mais aberta que o sistema estoniano. No neoinstitucionalismo a hierarquia dos fatores mais importantes para o estudo de cada caso

é dada *a posteriori*, segundo as conjunturas encontradas, o que dilata as possibilidades de compreensão (MARQUES, 1997).

O uso do modelo institucional justifica-se porque, estritamente falando, uma política não se transforma em política pública antes de ser adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição governamental (DYE, 2009). As instituições dão às políticas públicas legitimidade, universalidade e coercibilidade. E a Reforma do Judiciário brasileira trouxe novas instituições, como o CNJ, e implementou ou modificou dezenas de novos institutos formais e jurídicos cuja análise e avaliação necessitam de atenção.

A maioria dos principais atores nos sistemas econômicos e políticos modernos são organizações formais (Estados, empresas, Poder Judiciário...), e as instituições da lei e da burocracia ocupam um papel dominante na vida contemporânea (MARCH; OLSEN, 2008).

O neoinstitucionalismo é um conjunto de idéias que minimizam a dependência do Estado politicamente organizado com relação à sociedade em favor de uma interdependência entre instituições sociais e políticas relativamente autônomas (MARCH; OLSEN, 2008). Essa perspectiva questiona quão gerenciáveis são as ações organizadas e até que ponto pode-se obter alguma ordem pública em sociedades pluralistas. As instituições públicas podem experimentar elevado grau de autonomia e seguir uma lógica própria. E o processo histórico seleciona formas organizacionais que nem sempre são eficientes.

Para os neoinstitucionalistas não é possível estabelecer grandes postulados definitivos ou teorias gerais, mas apenas teorias de médio alcance baseadas em afirmações provisórias a serem testadas e alteradas a partir da realização de estudos históricos (MARQUES, 1997). Os neoinstitucionalistas rejeitam o enfoque determinista presente em muitas teorias gerais globalizantes, como a teoria dos sistemas.

Os neoinstitucionalistas também afirmam que o atingimento dos intuits institucionais não se vincula unicamente ao planejamento estatal, sendo um processo *path dependency*. *Path dependency*, ou retornos crescentes (*increasing returns*) significa que acontecimentos do passado podem dar vazão a cadeias de causalidade que influenciam o presente. O uso do conceito demanda o entendimento sobre o que existe nas instituições que influenciará escolhas futuras, mas também como as instituições e as "construções mentais" dos atores (no jargão da *path dependency*) interagem nesse processo (SOUZA, 2003). Nas instituições a história e o passado contam. A utilidade do conceito decorre da consequente liberação dos cientistas políticos de explicações estritamente funcionalistas, que supõem que as instituições

evoluem por meio de alguma forma de processo histórico eficiente (MARCH; OLSEN, 2008).

O sucesso da uma reforma administrativa, por exemplo, dependeria da influência dos servidores públicos, do ambiente, do passado, além de depender das próprias instituições.

5 CONCLUSÃO

É possível constatar-se, na análise de pesquisas já realizadas e citadas acima (BRASIL, 2011; FALCÃO, 2011; FREIRE, 2011), que, mesmo com as medidas adotadas no intuito de acelerar a resolução dos litígios (um dos objetivos da Reforma do Judiciário, que garantiu na Constituição Federal uma razoável duração do processo administrativo e judicial), não se pode afirmar que houve uma melhoria nos índices de desempenho do processo judicial.

Quando sugerimos a análise do efeito da informatização na celeridade processual ressaltamos que pode ser uma grande simplificação um estudo que pretende vislumbrar uma correlação entre duas variáveis presentes na implantação de uma política pública (processo eletrônico X morosidade, por exemplo). No caso concreto dos tribunais de justiça, uma das razões para a falta de percepção de efeitos para a informatização do processo foi o próprio atraso nos programas de informatização (FREIRE, 2011). A independência política e orçamentária das unidades federativas explica a dificuldade da implementação da medida (informatização) dentro de um sistema com pouca unidade e homogeneidade.

Já quando considerado um processo em que informatização foi completada (o processo administrativo fiscal federal e a Repercussão Geral), acrescentou-se que a eficácia do instituto no sentido de incrementar o acesso à justiça e diminuir a morosidade dependeria de reformas em todas as fases pela qual passa o litígio. A resolução de um conflito pode ter de percorrer várias fases, desde (por exemplo) a tentativa de conciliação, seguida da apreciação judicial de provas e acórdão de um tribunal recursal, até a apreciação da ilegalidade ou inconstitucionalidade do acórdão pelos tribunais superiores. Por isso a importância da análise do processo em todas estas etapas (BRASIL, 2011). Dever-se-ia cogitar na própria eliminação de fases, a fim de se evitar que a mesma questão seja discutida administrativamente e judicialmente, mas esta hipótese encontra a resistência dos atores institucionais envolvidos. Este comportamento caracteriza o processo de reforma como *path dependent*.

Mesmo consciente que, em termos de políticas públicas, a lógica da consequência pode ser uma ilusão (THOENIG, 2010), não se deve abdicar da obrigação que deve ser permanente e incansável de reformar nossas instituições judiciais em busca de uma maior efetividade dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os Avanços e os Dilemas do Modelo Pós-Burocrático: A Reforma da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional Recente**. In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial; (org) Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink. 4a ed. Fundação Getúlio Vargas: 2001.

AKUTSU, L; GUIMARÃES, T. A. **Dimensões da Governança Judicial e sua Aplicação ao Sistema Judicial Brasileiro**. São Paulo: Revista DireitoGV, 2012. São Paulo. p. 183-202.

BARABÁSI, A. L. **Domesticando a complexidade**. Nature Physics 1, 68 - 70 (2005). Disponível em: <http://www.nature.com/nphys/journal/v1/n2/full/nphys162.html>. Acesso em 13/01/2016.

_____. Decreto nº 70235, 1972. Dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d70235cons.htm. Acesso em 07/12/2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 07/12/2016.

_____. Ministério da Justiça. **I Pacto pelo Judiciário**. 2004. Íntegra em <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ8E452D90ITEMID87257F2711D34EE1930A4DC33A8DF216PTBRNN.htm>. Acesso em 07/08/2016.

_____. **Emenda Constitucional n. 45/2004**. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm

_____. Ministério da Justiça. **II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo**. 2009. Íntegra em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIpacto.htm. Acesso em: 07/08/2016.

_____. CNJ. **A Execução Fiscal no Brasil e o Impacto no Judiciário**. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias Brasília, julho de 2011. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/pesq_sintese_exec_fiscal_dpj.pdf. Acesso em: 07/12/2016.

_____. **STF. Estatísticas do STF.** 2015. Dados disponíveis em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=REAIProcessoDistribuido>. Acesso em: 05/12/2015.

BOBBIO, N. **Teoria do Ordenamento Jurídico.** São Paulo: Edipro, 2011.

CAPPELLETTI, M. GARTH, B. **Acesso à Justiça.** Tradução e Revisão Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002. ISBN 8588278294. Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:2002;000726050>. Acesso em: 07/12/2016.

CAPRA, F. **A Teia da Vida.** São Paulo: Cutrix, 1996.

COELHO VAZ, C. A. LIMA, J. F. P. **A Governança Judicial do CNJ: Inspeções e Correções da Corregedoria Nacional de Justiça nos Tribunais de Justiça Estaduais da Região Norte do Brasil.** IX Encontro da ABCP. 2014.

DAKOLIAS, M. **Documento Técnico 319. Elementos para Reforma.** Banco Mundial. Washington, D.C. Tradução: Sandro Eduardo Sardá. 1996.

DYE, T. R. **Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas.** Cap. 3 do Livro *Políticas Públicas e Desenvolvimento - Bases Epistemológicas e Modelos de Análise.* Francisco G Heidemann e Jodé Francisco Salm (orgs), Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

EASTON, D. **Modalidades de Análise Política.** Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1970.

FALCÃO, J. CERDEIRA, P. ARGUELHES, D. W. **I Relatório Supremo em Números – O Múltiplo Supremo.** Rio de Janeiro: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, 2011. Disponível em: <http://supremoemnumeros.fgv.br>, p. 58. Disponível em: <http://www.fgv.br/supremoemnumeros/publicacoes.html>. Acesso em: 07/12/2016.

FEREJOHN, John. **Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence.** *Southern California Law Review*, Vol. 72, 1999. pp. 353-384. Disponível em: <http://www-bcf.usc.edu/~usclrev/pdf/072303.pdf>. Acesso em: 05/03/2017.

FERREIRA FILHO, M. G. **Direitos Humanos Fundamentais.** 12a ed - São Paulo: Saraiva, 2010.

FREIRE, G. M. C. A.; BERNARDES, M. B; ROVER, A. J. **Políticas públicas responsivas do Conselho Nacional de Justiça: análise da ouvidoria.** *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, Florianópolis, n. 5, p. 84-99. 2011.

GARCIA, R. C. **Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental.** *Planejamento e Políticas Públicas.* Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001-v. - semestral.

MARCH, J.; OLSEN, J. **Neo-Institucionalismo: Fatores Organizacionais na Vida Política.** *Revista Socio. Polit.*, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov 2008.

MARQUES, E. C. **Notas Críticas à Literatura Sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos**. BIB, Rio de Janeiro, n 43, pp. 67-102, 1º semestre de 1997.

RUA, M. G. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. 2011. Disponível em portal.mda.gov.br/o/1635738. Acesso em: 07/12/2016.

SANTISO, C. **Economic reform and judicial governance in Brazil: balancing independence with accountability**. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre: Sociologias, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em 20/02/2016.

THOENIG, J. **Teorias Institucionais e Instituições Públicas: Tradições e Conveniência**. In: Peters, B. Guy. e Pierre, Jon (orgs). **Administração Pública: Coletânea**. Peters, B. Guy. e Pierre, Jon. Enap / Editora Unesp. 2010.