

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFS**

**POLÍTICA JUDICIÁRIA E ADMINISTRAÇÃO DA  
JUSTIÇA**

**CLAUDIA MARIA BARBOSA**

**FREDERICO DA COSTA CARVALHO NETO**

**ROGÉRIO GESTA LEAL**

Todos os direitos reservados e protegidos.

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

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

P762

Política judiciária e administração da justiça [Recurso eletrônico on-line] organização  
CONPEDI/UFS;

Coordenadores: Claudia Maria Barbosa, Frederico da Costa carvalho Neto, Rogério Gesta  
Leal – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-062-6

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de  
desenvolvimento do Milênio

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Política judiciária. 3.  
Administração. 4. Justiça. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

---



## XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

### POLÍTICA JUDICIÁRIA E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

---

#### **Apresentação**

Ronald Dworkin, importante filósofo do direito contemporâneo e professor catedrático da Universidade de New York, lançou em 2006, um texto chamado *Is Democracy possible here?*, discutindo uma série de questões, dentre as quais, terrorismo e Direitos Humanos, religião e dignidade, impostos e legitimação e, finalmente, o último artigo trata do tema das condições e possibilidades da Democracia em seu país.

Tendo por cenário de fundo as discussões que se davam entre liberais e conservadores envolvendo o governo Bush (filho), e as radicalizações de posturas ideologicamente postas de cada qual, Dworkin chama a atenção para o fato de que os interesses da comunidade estão sendo cada vez mais deixados de lado, até porque, em tais cenários, o interesse de ambos os principais partidos eleitorais vem sendo o de: *how to win a majority, if only barely, in what was presumed to be a closely split and highly polarized electorate.*

O efeito no eleitorado disto é que ele não sabe diferenciar com nitidez o que diferencia a proposta dos partidos e candidatos, uma vez que estão bombardeados por ações de comunicação, propaganda e publicidade voltadas à conquista do voto, independentemente de sua qualidade ou fundamento. É interessante como tais situações vão gerando, por sua vez, a univocidade identitária artificial e casuística do fenômeno político, fragilizando as distinções entre esquerda e direita por exemplo, e colocando todos os atores da arena política como que compromissados com as mesmas demandas sociais (que também sofrem homogeneização forçada, e passam a ser de todos).

De certa forma este marasmo político foi fator importante na campanha vitoriosa de Barack Obama, na medida em que suas propostas de governo foram construídas sob plataformas distintas do que até então vinha sendo feito, saindo do status quo vigente que Starr chama de centrismo brando e confuso (*bland and muddled centrism*).

Sem sombra de dúvidas que Dworkin está certo ao afirmar que o tema dos Direitos Fundamentais hoje - mesmo nos EUA - carece de uma preocupação cívica importante, notadamente em face dos poderes instituídos, e mais especialmente no âmbito parlamentar, eis que os legisladores em regra tratam destes pontos com níveis de ambigüidade e falta de decisão muito grande, dizendo: *as little as possible except in subliminal codes meant secretly to energize important groups.*

Esquece-se desta forma que a verdade é a melhor referência que se pode ter para tratar disto tudo, todavia, na realidade americana, ela parece estar obsoleta, pelo fato de que: politicians never seek accuracy in describing their own records or their opponents' positions. Em verdade, o sistema político baseado na lógica do mercado, transforma-se em mais um produto de consumo caro e acessível somente aqueles que têm condições de financiá-lo. Tal financiamento, todavia, representa mais do que acesso, mas controle do sistema político, em outros termos, in politics money is the enemy not just of fairness but of real argument.

Os níveis de baixaria e agressões nas campanhas políticas contam com apelos midiáticos de espetáculo e diversão, transformando o processo eleitoral em programas de auditório divertidos, como se não tratassem de problemas da vida real (Reason isn't everything, after all, and emotion, of the kind American elections specialize in, has an important place in politics) .

Será que esta fragilidade do sistema parlamentar e representativo não é insuficiente para se pensar as fragilidades da Democracia? Não há outros modelos de participação política (mais direta e presentativa) que possam criar alternativas aos déficits sociais e institucionais da Democracia contemporânea?

Reconhece Dworkin que o critério majoritário da deliberação política não é o único nem o mais importante na experiência Ocidental, eis que, muitas vezes, a vontade das maiorias não garante resultados justos e mais eficientes ao interesse público (que não é só o majoritário), gerando vários níveis de injustiça às minorias ou mesmo ignorando demandas de minorias. Quais os níveis de injustiça que uma Democracia suporta?

Daqui que um segundo modelo de Democracia opera com a idéia de que ela significa o governo de cidadãos que estão envolvidos como grandes parceiros numa empreitada política coletiva, no qual as decisões democráticas só o são na medida em que certas condições estão presentes para os fins de proteger o status e os interesses de cada cidadão.

No campo da pragmática e do cotidiano, o que se pode perceber é uma total falta de interesse pelos temas políticos e sociais, mesmo os relacionados a direitos civis são objeto de manejo muito mais para o atendimento de interesses privados do que públicos, e na perspectiva majoritária isto se agrava ainda mais, na medida em que as deliberações políticas só levam em conta quem participa e como participam no plano formal do processo político, ou seja, democracy is only about how political opinions are now distributed in the community, not how those opinions came to be formed.

Dworkin lembra que no modelo da democracia como conjunto de parceiros a perspectiva se diferencia, fundamentalmente porque opera com a lógica da mútua atenção e respeito enquanto essência desta matriz, sabendo que igualmente isto não faz parte das tradições e hábitos americanos, principalmente no cotidiano das pessoas e em suas relações com as outras. Registra o autor que: We do not treat someone with whom we disagree as a partner - we treat him as an enemy or at best as an obstacle - when we make no effort either to understand the force of his contrary views or to develop our own opinions in a way that makes them responsive to his.

Claro que em tempos de guerra e desconfianças mútuas as possibilidades de tratamento do outro com respeito se afigura escassa, o que não justifica a paralisia diante de situações que reclamam mudança estrutural e funcional, sob pena de comprometimento não somente das relações intersubjetivas, mas das próprias relações institucionais em face da Sociedade.

Em verdade, e é o próprio autor que diz isto, a concepção majoritária de democracia não leva em conta outras dimensões da moralidade política - resultando daí que uma decisão pode ser democrática sem ser justa -, enquanto que na perspectiva da democracia entre parceiros estão presentes outras considerações que meramente as processuais/formais, reclamando uma verdadeira *theory of equal partnership*, na qual se precisa consultar questões como justiça, igualdade e liberdade de todos os envolvidos. So on the partnership conception, democracy is a substantive, not a merely procedural ideal.

Dai que também não resolve ter-se um super-ativismo por parte da sociedade civil na direção de propugnar por uma democracia que venha a produzir decisões políticas substanciais de preferências seletivas majoritárias, porque novamente interesses contra-majoritários podem ser violados de forma antidemocrática.

Em face também disto é que Dworkin identifica a migração da batalha sobre a natureza da democracia e sua operacionalidade à Suprema Corte, outorgando-se a si própria legitimidade para declarar atos de competência originária de outros poderes, isto em nome, fundamentalmente, de que a Constituição Americana limita os poderes das políticas majoritárias ao reconhecer direitos individuais - e de minorias - que não podem ser violados. Um pouco é nesta direção a crítica no sentido de que os juízes estariam inventando novos direitos e colocando-os dentro da Constituição como forma de substituir as instituições representativas e democráticas por seus valores pessoais ou de quem representam.

Num caso específico envolvendo um jovem hospitalizado em estado terminal na Flórida, e vivendo somente com aparelhos, como conta Dworkin, sua família autorizou, com permissão

judicial, o desligamento destes aparelhos porque isto evitaria maior sofrimento e a sua situação clínica e orgânica era irrecuperável. Imediatamente a reação do Congresso na sua maioria republicana foi feroz contra a decisão judicial, chegando inclusive a criar norma específica no sentido de que isto não poderia ocorrer até a decisão transitar em julgado. Alguns republicanos chegaram a prestar declarações ofensivas ao Poder Judiciário, dizendo estar ocorrendo verdadeira insubordinação em face do que o Parlamento decidira, pois: Once Congress had made its Will known, it was the duty of judges to execute that Will because Congress is elected by and represents the majority of the people.

O problema é que esta discussão está entrincheirada ainda em pequenos círculos de poder e de instituições já organizadas no mercado e nas relações sociais, não se podendo extrair daqui ao menos para o Brasil e mesmo para os EUA reflexos na opinião pública geral; ao contrário, pela reflexão de Dworkin, com o que concordo no ponto, a opinião pública sobre a natureza da democracia (que é o que está envolvido nesta discussão) depende muito mais do que os sujeitos que a representam acreditam serem os melhores meios e formas de conseguirem seus objetivos, sem envolver necessariamente preocupações com os impactos e efeitos que isto pode acarretar ao interesse público da comunidade.

Desta forma, a regra majoritária de deliberação política divorciada de uma opinião pública qualificada por seus argumentos não assegura maiores níveis de legitimação do que deliberações monocráticas decorrentes de processos de consulta ou discussão pública efetiva. Falha inclusive aqui o chamado Teorema de Condorcet, para o qual a soma quantitativa majoritária das escolhas individuais homogêneas maximiza a chance de que se chegará a resultados democráticos e satisfativos, pois se teria de perguntar: satisfativo para quem? No mínimo - e nem isto está garantido para aquela maior parte quantitativa de indivíduos.

Mesmo a perspectiva de que a regra das escolhas e deliberações majoritárias venham a estabelecer vínculos políticos e institucionais (com parlamentares e partidos), independentemente da forma constitutiva das escolhas/deliberações, não garante tratamento isonômico às escolhas e pretensões contra-majoritárias. Como lembra Dworkin, os temas que envolvem políticas públicas apresentam não raro fundamentos morais de alta complexidade, not strategies about how to please most people.

Por outro lado, o autor americano toca em ponto nodal desta discussão que diz com os déficits democráticos efetivos do modelo da democracia representativa ao menos historicamente -, na medida em que ela opera com o pressuposto equivocado de que há equilíbrios perenes nas bases da representação que a institui:

Political Power also very much differs because some of us are much richer than others, or more persuasive in discussion, or have more friends or a larger family, or live in states where the two great political parties are more evenly divided than where others live so that our votes are marginally more likely to make a real difference. These are all familiar reasons why the idea of equal political power is a myth.

E sem sobras de dúvidas trata-se de um mito este equilíbrio/igualdade política dos poderes públicos instituídos quicá uma idéia regulativa, a ser permanentemente buscada como forma de compromisso com tal modelo de Democracia. Isto é tão claro que hoje, no Brasil, uma discussão acadêmica e política importantíssima é a do chamado ativismo judicial em face do Legislativo e do Executivo, a ponto de matérias jornalísticas darem conta de que:

Congresso reage a atos do Judiciário. Parlamentares estão descontentes com o que dizem ser interferência do STF.

Insatisfeito com o resultado de julgamentos de temas políticos e desconfiado com as últimas propostas do Supremo Tribunal Federal (STF), o Congresso reagiu, na tentativa de conter a atuação do Judiciário. O deputado petista Nazareno Fonteles, do PI, propôs uma mudança na Constituição que daria ao Congresso poder para sustar atos normativos do poder Judiciário.

Além da nova proposta, deputados tiram das gavetas projetos que podem constranger o Judiciário. As mais recentes decisões do STF - de alterar a aplicação da Lei da Ficha Limpa e de definir qual suplente de deputado a Câmara deve dar posse - reacenderam a animosidade entre os dois poderes. A irritação aumentou com a proposta do presidente do STF, Cezar Peluso, de instituir um controle prévio de constitucionalidade das leis.

As reações do Congresso, do governo e do próprio STF fizeram Peluso recuar. Mas o atrito já estava formado. "Aos poucos, estão criando uma ditadura judiciária no país", disse Fonteles.

Em uma semana, o deputado recolheu quase 200 assinaturas e apresentou uma proposta de emenda constitucional para permitir ao Legislativo "sustar atos normativos dos outros poderes que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa". Atualmente, esse artigo (art. 49) permite a suspensão pelo Congresso de atos do Executivo. A alteração estende a permissão ao Judiciário. "Não podemos deixar o Supremo, com o seu ativismo, entrar na soberania popular exercida pelo Congresso. O Supremo está violando a cláusula de separação dos poderes, invadindo competência do Legislativo", argumentou Fonteles.

A chamada judicialização da política e a concentração de poderes nas mãos dos onze ministros do STF levaram o ex-juiz federal e ex-deputado Flávio Dino (PC do B-MA) a apresentar uma proposta de emenda constitucional acabando com o cargo vitalício dos ministros do Supremo. O projeto, de 2009, ainda está à espera de apreciação por parte da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara. Para Dino, a determinação do STF de aplicar a Ficha Limpa nas próximas eleições e as decisões sobre qual suplente deve dar posse no caso de afastamento do deputado titular reforçam a necessidade de evitar a submissão da política a uma aristocracia judiciária. Na prática, o Supremo decidiu o resultado das eleições, substituindo a soberania popular resume Dino.

Enquanto as propostas de emenda constitucional não entram na pauta, Fonteles conseguiu aprovar a realização de um seminário na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara para discutir a relação entre o Legislativo e o Judiciário. O evento está marcado para a próxima terça-feira.

Afigura-se como muito perigoso o tratamento desta questão nos termos apresentados pelo informe jornalístico, a despeito de que faça parte da estratégia político-parlamentar tensionar com a opinião pública determinados assuntos para ver como ela reage antes da tomada de medidas mais efetivas.

Em verdade, considerando ser a Democracia contemporânea uma tentativa de dar efetividade à idéia de self-government, na qual a soberania popular governa a si própria através de mecanismos de apresentação e representação, é a inter-relação entre todos estes mecanismos, com o que Dworkin chama de equal concern, que deve pautar as interlocuções, deliberações e as políticas públicas de governo, isto fundado na premissa de que, though it would compromise my dignity to submit myself to the authority of others when I play no part in the their decisions, my dignity is not compromised when I do take part, as an equal partner, in those decisions. Daí a importância contra-majoritária do exercício do Poder.

Outro ponto polêmico nesta discussão e bem abordado por Dworkin - diz com a compatibilidade, ou não, da existência de direitos individuais que não possam ser submetidos à vontade das maiorias, tal como a religião, por exemplo, isto porque uma compreensão mais cidadã da ordem constitucional republicana e democrática impõe o que o autor americano chama de partnership conception, a qual requires some guarantee that the majority will not impose its will in these matters.

Enfim, todos estes temas estão a envolver este Grupo de Trabalho do CONPEDI, em Política Judiciária e Administração da Justiça, notadamente quando a questão do protagonismo

excessivo de alguns atores do espaço público se destacam - como é o caso do Poder Judiciário, e os textos publicados aqui vão nesta direção também.

Uma boa leitura a todos.

**O PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO EM ETHOS DE GOVERNANÇA**  
**THE JUDICIARY IN BRAZILIAN GOVERNANCE ETHOS**

**Maria Coeli Nobre Da Silva**  
**Maria Oderlânia Torquato Leite**

**Resumo**

O escopo do presente artigo é fazer uma reflexão sobre o Poder Judiciário Brasileiro como instituição política que é, com um olhar atento às questões institucionais inerentes a esse Poder e tem como principal objetivo a análise de seu papel de prestador de serviço público, facticidade que o desafia, perante a gestão pública, a adaptar-se à feição da ideia de governança como uma gestão democrática e inter-relacionada, onde todos devem ser ouvidos e suas opiniões devem ser consideradas, favorecendo ao cidadão e aos demais atores do sistema social o poder de atuação na esfera solucionadora de conflitos desfrutada em remotas eras.

**Palavras-chave:** Poder judiciário brasileiro, Governança, Governança judicial

**Abstract/Resumen/Résumé**

The scope of this paper is to reflection on the Brazilian judiciary as a political institution that is, with a close eye to the institutional issues inherent in this power and has as main objective the analysis of its role as a public service provider, factuality that challenges, before the public administration, to adapt to the feature of governance idea as a democratic management and interrelated, where everyone must be heard and their opinions should be considered, encouraging citizens and other actors of the social system the power to act solver in the sphere of conflict enjoyed in ancient times.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Brazilian judiciary, Governance, Judicial governance

## INTRODUÇÃO

O século XVI viu erigir o Estado na concepção da modernidade, como hoje é entendida: expressão de poder centralizado decorrente das relações que se desenvolveram com o surgimento do modo de produção capitalista. Expressão de poder - poder de mando, com força de mando, seja de fato seja de direito, fortemente munido do conceito de soberania, como *a potestas legibus soluta* -, reconhecida como um dos temas mais complexos da Teoria do Estado e/ou Ciência Política, pois a envolver a sistematização de conhecimentos de ordens diversas, tais como jurídicos, filosóficos, sociológicos, políticos, históricos, antropológicos, psicológicos.

Ainda que por mais de duzentos anos a teoria da *tripartição de poderes* não tenha sofrido consideráveis revezes, na contemporaneidade as relações entre os poderes se encontra transfigurada e desapegada da rigidez do dogma da clássica doutrina. No sentido de atender à legitimação ordenada, o Estado Democrático de Direito atual redesenha os novos papéis do Poder Executivo, do Poder Legislativo e, especialmente, do Poder Judiciário, do qual se passou a exigir outra postura para a legitimação de seus atos, como jamais ocorrera. Em outras palavras, o Poder Judiciário passa a ser identificado como Estado-governante e, como tal, cobrado. E não poderia ser diferente. Ao ser redesenhado o Estado em uma nova lógica comportamental o Judiciário como instância estatal que é, recebe todos os reflexos ao integrar a máquina administrativa. Não se mantém neutro no exercício da atividade específica de aplicador da lei nos conflitos que lhe são oferecidos à apreciação jurisdicional, pois se sujeita à normatividade e ditames do Poder estatal.

O presente artigo cuida de uma reflexão sobre o Judiciário Brasileiro em seu papel como instituição política, tendo-se um olhar atento às questões institucionais inerentes a esse Poder com uma análise e avaliação do seu construído institucional erguido por força da Constituição de 1988.

Assim, os tópicos iniciais pretendem analisar o assentamento do Poder Judiciário em sua base estruturante – o Estado. Inferindo-se este como junção da sociedade política e da sociedade civil, e a recepcionar o Governo como forma empregada para administrar o Estado, enquanto menea o Judiciário como parte do Estado governante.

Em seguida, buscou-se analisar, o Judiciário brasileiro como uma das vertentes do Estado Democrático de Direito em sua estrutura e funcionalidade, razão pela qual não dispensa o perpassar pelo atual debate do tema “*gestão*” em administração pública e governo no provimento de serviços característicos do Estado para tornar concreto e presente o objetivo

pleno do bem comum. Neste contexto, o tema governança é trazido à lume e perpassa para âmbito governamental público do Estado/Governo para atender às carências públicas, a se personificar como Governança do Estado(ou Governança Pública/Governança Governamental).

Finaliza-se, com o reconhecimento que a prestação jurisdicional – função precípua do Poder Judiciário - materializa-se pelo trabalho conjunto das demais funções exercidas na respectiva unidade judiciária, portanto, envolve gestão/governo: o Poder Judiciário governante a se legitimar como instituição política.

## 1. PODER JUDICIÁRIO E SUAS DIMENSÕES NO ESTADO MODERNO:

É de Montesquieu a elaboração que incluiu, expressamente, o Judiciário entre os Poderes do Estado, embora o recepcionando como de menor importância frente aos demais e a despeito da referência feita à necessidade de um “poder regulador” a ser exercido por um “corpo de nobres”<sup>1</sup>:

“Dos três poderes de que falamos, é o poder de julgar, de certo modo, nulo. Sobram dois. E, como estes têm necessidade de um poder regulador para temperá-los, a parte do corpo legislativo composta por nobres é muito apropriada para produzir esse efeito”.

Assente que a menção do legado de Montesquieu – a ultrapassar séculos de reconhecimento positivo pela ciência política –, preconiza-se no Estado poderes separados em três ramificações, cada um com características intrínsecas e inconfundíveis.

No berço de origem, a teoria da separação estabeleceu um combate ao exacerbado poder centrado no Executivo, reforçando o da seara legislativa. No entanto, o temor de que os desvios das “*praxis*” fomentassem uma tirania por parte do Poder Legislativo, como se ameaçava, levou os teóricos da ciência política a um redobramento de cuidados, a laborar a tessitura teórica com mudanças no rígido perfil da doutrina clássica para flexibilizá-la. Em trecho do artigo federalista nº 51 de Alexander Hamilton, John Jay e James Madison<sup>2</sup>, após resgatar o domínio do Legislativo, é delineado que:

[...] Para manter a separação dos poderes, que todos assentam ser essencial à manutenção da liberdade, é de toda necessidade que cada um deles tenha uma vontade própria; e, por consequência, que seja organizado de tal modo que aqueles

<sup>1</sup> MONTESQUIEU, Charles Louis de. **Do Espírito das Leis**. São Paulo:Saraiva, 2000, p.173.

<sup>2</sup> HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O Federalista**. In: Os Pensadores. São Paulo: Victor Civita Editor, 1979, p.130-131.

que o exercitam tenham a menor influência possível na nomeação dos depositários dos outros poderes.

O intento de flexibilizar a doutrina clássica da separação de poderes conduziu à germinação de uma teoria com diretrizes ocupadas em evitar o extrapolamento de poderes pelo Legislativo e a supremacia deste perante os demais Poderes. Emergem proposições imbuídas de mecanismos para o justo equilíbrio entre os poderes, como ocorre no sistema inglês entre as duas Câmaras – dos Lordes e dos Comuns. Sob o novo farol das forças de *balanceamento de peso* entre os poderes, assiste-se nas últimas décadas a um fenômeno que a doutrina identifica como verdadeira “revolução jurídica”. O Poder Executivo, antes extremamente forte e poderoso, fragiliza-se pelos ventos iluministas da Revolução Francesa, e o revigoramento dos poderes se desloca para o Legislativo; na contemporaneidade, há um avigoramento de poder transferido ao Poder Judiciário, com consequências para a produção do direito e para soberania, arrastada de nacional para a supranacional.

A partir do acolhimento da teoria de *checks and balances* (freios e contrapesos), o Poder Judiciário galga um patamar sem precedentes. Nas palavras de Paulo Fernando Silveira<sup>3</sup>, o Poder Judiciário configurou-se em sua moderna função com a decisão de Jonh Marshall, Presidente da Suprema Corte Americana, de 1803, ao inaugurar o poder da “*judicial review*” no caso *Marbury versus Madison* ao decidir sobre a competência do Poder Judiciário de dizer a lei com a afirmação de “*ser lei apenas aquele ato legislativo em conformidade com a Constituição [...] o ato legislativo contrário à Constituição não é lei*”.

Notabiliza-se a partir do instante processual da *judicial review* o poder de controle dos Tribunais sobre a constitucionalidade das leis, a se equiparar a vultuosidade repercussiva da doutrina da divisão de poderes de Montesquieu em seu contexto epocal. Neste prisma de notoriedade do Judiciário, a pesquisadora Leda Boechat Rodrigues<sup>4</sup> observa o alcance do modelo constitucional americano no “*prestígio e a atenção generalizada que cercam a Suprema Corte dos Estados Unidos*”, a qual “*se colocou no centro de tempestades políticas tão violentas e foi objeto de tanta controvérsia*”.

É que o marco inaugural da *judicial review* não afastou a Suprema Corte americana do enfrentamento posterior de crises, tentativas de *impeachment*, clima de intolerância e racismo na sociedade. Contudo, a citada autora enfatiza a retomada do brilho irradiado pela Suprema Corte “*como uma estrela iluminando alguns dos caminhos a serem trilhados para o*

---

<sup>3</sup> SILVEIRA, Paulo Fernando. **Freios e Contrapesos (Checks and Balances)**. Belo Horizonte: DelRey, 1999, p. 91-94.

<sup>4</sup> RODRIGUES, Leda Boechat. **A Corte de Warren(1953-1969)**. Revolução Constitucional. Rio de Janeiro:Civilização Brasileira, 1991, p.18-19.

*aperfeiçoamento social e democrático da nação*”, e sob a Presidência (Chief-Justice) de Earl Warren<sup>5</sup> iria iniciar:

[...] uma quase revolução constitucional ao atribuir-se o poder de dizer não somente o que não podia ser feito em relação ao caso concreto em julgamento – de acordo com o caráter até então apenas negativo do controle jurisdicional da constitucionalidade das leis e dos atos executivos –, mas o de declarar, afirmativamente, o que devia ser feito; e, ainda mais, dando solução não somente ao caso concreto e para as partes litigantes, mas determinando uma nova norma a ser aplicada a todos, indistintamente, nos Estados Unidos.

As constituições da atualidade passaram a incorporar a teoria dos *checks and balances*, como ensina Thamy Pogrebinski e José Eisenberg<sup>6</sup> por meio “*de um mecanismo chamado transferência constitucional de competências. Isto consiste em atribuir, na constituição, funções típicas de um poder a outro*”. Trata-se de um novo papel assumido por um dos poderes estatais, a descortinar para o Estado contemporâneo, não a salvo de ferrenhas críticas, a presença de um Judiciário com poderes expandidos no interior do sistema político.

O fortalecimento do Poder Judiciário, exurgente da releitura da doutrina da separação de poderes, como um fenômeno ímpar para o novo contexto judicial. Sob “*balanceamento de peso entre os poderes*”, como decorrência natural do papel assumido, o Judiciário se faz palco do desaguar das reivindicações das novas demandas sociais. Por outro lado, nesse contexto, um Judiciário esquivado da relação Estado/governo torna-se desafinado e desse poder uma nova face é exigida para consubstanciar sua legitimação ante a sociedade.

Leciona Paulo Bonavides<sup>7</sup> que: “*A legitimidade enquanto crença ou valor fundamental de sustentação do poder com base no consenso dos governados é conceito histórico, aberto, de conteúdo variável, dotado sempre de crucial atualização*”. E ao se arrostar neste contexto o discurso da legitimidade, infere-se ser necessário examinar o problema de sua carência ao se cuidar da interface Poder Judiciário/Estado/Estado Democrático brasileiro.

A compreensão do assunto é facilitada pelos escólios de Jürgen Habermas<sup>8</sup> em teses doutrinárias de considerável receptividade (ainda que não isenta de críticas) tanto em suas teorizações discursivas da ação comunicativa, quanto ao centrar seu enfoque na maneira como

---

<sup>5</sup> Ibidem, p.90.

<sup>6</sup> POGREBINSCHI, Thamy; EISENBERG, José. **Onde está a democracia?** Belo Horizonte: Editora UFFM, 2008, p. 55.

<sup>7</sup> BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**. São Paulo:Malheiros, 1996, p.33

<sup>8</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Vol. I e II. 2 ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro, 2003, p. 168-169; HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la acción comunicativa** . Madrid: Taurus, 1987. HABERMAS, Jürgen. **A Constelação Pós-Nacional: Ensaio Político**. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.HABERMAS, J.; HÄBERLE, P. **Sobre a legitimação pelos direitos humanos**. In:MERLE, J.; MOREIRA, Luiz.(Org.). **Direito e legitimidade**. São Paulo: Landy, 2003, p. 67-82.

o Estado e a democracia se relacionam e como se encontra essa relação na contemporaneidade globalizada em termos de legitimidade democrática.

Não obstante o discurso sobre a legitimação tenha por foco a União Europeia, as teorias de Jürgen Habermas prestam-se à análise de outras realidades e identifica o Estado na contemporaneidade submetido a um modelo globalizado a propiciar a perda da autonomia e a capacidade de ação, portanto, um Estado com suas bases democráticas seriamente comprometidas por não conseguir defender seus nacionais das consequências dos processos gerados fora de suas fronteiras. Por conta desse comprometimento, afirma o autor<sup>9</sup>, esvazia-se o poder, sucede a privatização do poder do ente estatal conduzido pela "*perda da capacidade de controle, o crescente déficit de legitimação nos processos decisórios e a incapacidade, cada vez maior, de fornecer serviços de organização e de condução eficazes do ponto de vista da legitimação*".

Vale lembrar que o Estado-nação desfronteirizado (em relação ao comércio, comunicação, produção econômica, finanças, expansão da tecnologia e dos armamentos, dentre outras áreas) se vê impossibilitado de encontrar caminhos no seio de suas estruturas para enfrentar os problemas advindos no plano supra-nacional.

A perda de legitimação decorre da integração do Estado a um sistema transnacional, prejudicando a esfera nacional e, como assevera Jürgen Habermas<sup>10</sup> "*quanto mais graves e numerosas são as matérias reguladas no curso das negociações interestatais, tanto mais decisões políticas são subtraídas à formação democrática da opinião e da vontade, formação esta ancorada na arena nacional*". Assim, as decisões tomadas pelos capacitados a tomá-las (na esfera transnacional) e os que são destinatários de tais decisões (no plano nacional), não poderiam invalidar as opiniões vigentes que circulam no âmbito da sociedade, mas ao ignorá-las, torna o Estado deficitário pelo desequilíbrio em não atender a todos.

Registre-se em Jürgen Habermas, ao constatar o perfil do ente globalizado, o pensamento de não se contrapor, simplesmente, entre esse Estado e o mercado, mas sim oferecer um novo tipo de Estado que não seja o único provedor de soluções de problemas e das carências sociais.

Na sua teoria comunicativa, no cerne da teoria política habermasiana, radica o Estado de Direito Democrático, no qual o direito emerge com a função de integrar a sociedade e articular a política comunicativa, e em que uma ordem social só encontra sua validade se as

---

<sup>9</sup> HABERMAS, Jürgen. **A Era das Transições**. Trad. Flavio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p.106-107.

<sup>10</sup> Idem.

normas e leis forem elaboradas democraticamente. É o direito positivo, segundo Jürgen Habermas, que possibilita e legitima a ordem política democrática, por ser a principal fonte de integração social, por ser a força que impulsiona as mudanças sociais, e ao interferir faz-se agente de transformações. No modelo habermasiano a esfera da atividade política alarga-se para possibilitar que nela transitem as influências oriundas da sociedade civil, assim, permitindo que os movimentos sociais disputem espaço com o Estado e o mercado.

A teoria habermasiana convida a uma sociedade civil organizada permanentemente para propiciar uma esfera pública adequada. Por meio de uma esfera pública ativa e de uma sociedade civil organizada seus aportes teóricos tencionam fazer uma releitura do Estado Democrático de Direito de modo a estabelecer uma mediação entre representantes políticos e representados. E na convergência do governo e sociedade intensifica-se a participação popular, a cidadania fazendo-se co-gestora. Aplicada essa orientação em senda judiciária, o discurso produzido no espaço público - em que são compartilhadas as funções jurisdicionais com a cidadania - tem o condão gerador de uma maior legitimidade do Poder Judiciário. Esta legitimação democrática pode ser compreendida tanto pelo viés do discurso de suas decisões, como pela participação direta dos cidadãos no próprio espaço público desse Poder.

Ante as mudanças provocadas por esse realinhamento, nas hostes do Poder Judiciário, firmam-se as bases do pensamento desafiador de suprir mencionada carência de legitimação democrática com novos métodos de controle político, como os que ensejam a participação efetiva do povo, exemplo paradigmático da cidadania em alternativas de justiça e governança.

Deve-se registrar que há um novo cenário econômico – neoliberal e de globalização em que o Estado brasileiro se retrai de sua capacidade reguladora da economia, ora com privatizações do patrimônio público ora com políticas de desregulamentação de importantes e estratégicos setores nacionais. Tal realidade provoca cobranças ao Estado brasileiro por reformas(políticas e conômicas) destas não podendo se eximir o Banco Mundial<sup>11</sup>:

[...] Um governo efetivo requer a atuação de instituições jurídicas e legais, visando atingir os objetivos interrelacionados de promover o desenvolvimento do setor público, encorajar o desenvolvimento de toda as outras instituições sociais, diminuir a pobreza e consolidar a democracia.

Portanto, fácil reconhecer, no novo contexto, as profundas alterações ocorridas nas estruturas de poder e nas respectivas funcionalidades da tripartição dos poderes estatais de que faz parte o Judiciário, deste não se mais se aceitando manter-se na zona de conforto de não assumir-se como parte do Estado governante. É dizer, deve o Judiciário portar-se como

---

<sup>11</sup> DAKOLIAS, Maria. **World Bank Technical Paper Number 319**. Washington, D.C. June 1996.) –

instancia estatal que é e integrar a máquina administrativa do Estado como um todo, principalmente quanto as responsabilidades e o crivo do controle social(accountability).

Cabe lembrar que o voo alçado pelos direitos e garantias nas esferas políticas, econômica e social, para conseguir a aterrissagem esperada depende das transformações na estrutura funcional do Estado. Assim, torna-se insustentável manter o sistema judicial nos mesmos moldes de descompromisso governamental acumulado historicamente. É imprescindível à ordem democrática essa reordenação do judiciário em termos de um fortalecimento institucional em atenção à própria garantia dos direitos fundamentais.

E esse trajeto para ser caminhado pede nova pavimentação não apenas de ordem legal, mas de acultramento de outros ideais, a expressar-se por intermédio da *governance/governança/governação*. Esta em uma concepção de mais que gestão e mais que *governo*, pois não se confundindo com governabilidade, porque a transmitir a idéia de modo de coordenação de pluralidade das inter-relações que se estabelecem entre os diversos atores num dado sistema social(Estado, mercado, redes, associações, comunidades)cujas ordens relacionais, diversas e parciais, configuram uma dada forma institucional dominante e prevalente, assunto a ser delineado a seguir.

## **2. GOVERNANÇA E A MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL: DO ÉTIMO ECONÔMICO À CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE ESTATAL**

Tem-se como assentado que a modernidade foi permeada por abalos no campo *científico* (desde a teoria da relatividade de Einsten, a relativização do rigor das leis de Newton, à formulação quântica de Bohr e Heisenberg); na esfera *jurídica* (com a consagração do positivismo jurídico); e no âmbito *político* com o haurir dos fundamentos políticos das ciências modernas, a desdobrar-se desde a fase emancipatória de regulação (com hipertrofia do público) até a fase de desregulação (com retração do Estado), como bem analisa Boaventura de Sousa Santos<sup>12</sup>.

Mais recentemente, a partir da década de setenta, presencia-se o fenômeno multidimensional da globalização patrocinar mudanças na organização das atividades humanas, provocando o deslocamento do poder local/nacional para submeter-se à orientação

---

<sup>12</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Crítica da razão indolente** – Contra o desperdício da experiência. 5. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005-a, p.33-34.

de padrões globais, contexto do qual emerge recorrente o tema governança. Importante mencionar não ter o fenômeno da globalização uma natureza exclusivamente econômica, pois entremeou-se de tal forma com outros aspectos - sociais, culturais, políticos e pessoais - que reposicionou as relações entre sociedade e Estado sob *novel* reconfiguração.

Sob a bússola de tais padrões, os poderes soberanos nacionais são reduzidos e a própria movimentação e o conceito de poder são resignificados, passando a dividir espaços com organizações supranacionais (Organizações Não-Governamentais Internacionais, Empresas Multinacionais). Segundo Roland Pierik<sup>13</sup>, a competência, mandato e autoridade dos estados nacionais sofreram limitações, com declínio do governo, enquanto certas instituições (como ONGIS e empresas multinacionais) preencheram o vácuo do poder com a emergência da *governança global*, cujo Relatório da Comissão sobre Governança Global, diz significar "A totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível harmonizar interesses conflitantes ou diferentes, e realizar ações cooperativas"<sup>14</sup>.

Em leitura compreensiva sobre a matéria, norteadora é a lição de Lia Diski<sup>15</sup> ao expressar que: "os conceitos, como tudo que é gerado pelo homem, têm história – movem-se no tempo adquirindo as feições que lhes empresta a dinâmica cultura e social", a dizer que na significação de uma palavra há desígnios não apenas do sentido apresentado no momento, mas também os inerentes aos vínculos originários e a direção para onde vai. O termo *governance*, *governança* ou *governação*, não foge a essa regra. Sem perder-se do seu contributo teórico desenvolvido no seio da economia e teoria das organizações na iniciativa privada (firma/empresa), a governança flexibiliza-se dessa matriz e sistematiza-se em outra ordem relacional ao engolfar-se no campo fértil da interdisciplinaridade.

Nesse sentido Boaventura de Souza<sup>16</sup> Santos divulga sobre 47 títulos contendo a palavra "governança (governance)" no catálogo da Biblioteca do Museu Britânico, para informar que "A partir de então, a palavra teve uma proliferação desenfreada em todas as disciplinas das ciências sociais", e por se investir com conotações fluidas, múltiplas e de elasticidade ao

---

<sup>13</sup> PIERIK, Roland. **Globalization and Global Governance: A Conceptual Analysis**. 2003. Hague Joint Conference. pp. 458.

<sup>14</sup> COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Rio de Janeiro:Fundação Getúlio Vargas, 1996:2

<sup>15</sup> DISKIN, Lia. Ética: um desafio à desigualdade. In ESTEVES, Sérgio. O Dragão e a Borboleta. Sensibilidade e responsabilidade social nos negócios. São Paulo: Axis Mundo/AMCE, 2000, p.57.

<sup>16</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura. **A crítica da governança neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna**. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, Outubro 2005: 7-44

adentrar a seara das políticas públicas, obter uma concepção auto-explicativo e/ou estanque de governança é inviável.

Em sua crítica, Boaventura de Sousa Santos<sup>17</sup> afirma ter o contexto da globalização neoliberal sobrelevado a concepção de *governance* que se torna, desde meados da década de 1990, a sua matriz política. E cuida o sociólogo de esclarecer o seu pensamento ao afirmar : *“é matriz porque se trata de uma estrutura basilar ou de engaste, e simultaneamente de um ambiente fomentador de toda uma rede de ideias pragmáticas de padrões de comportamento cooperativo, partilhado por um grupo de atores selecionados e respectivos interesses”*. Apesar das censuras a respeito da *governança*, Boaventura de Sousa Santos<sup>1</sup> vislumbra resultados positivos a advirem dos movimentos contra-hegemônicos produzidos no seio da própria estrutura de governação, pois reconhece *“não obstante as condições desfavoráveis do presente, a luta capacitadora pelo direito à retribuição, pelo direito a ter direitos [...], poderá ter algum êxito não devido à governação, mas sim apesar dela”*. De fato, a luta continuada dos movimentos e organizações dentro das instituições e do sistema jurídico e judicial é capaz de gerar uma nova forma de regulação, sob um outra matriz que implique articulação e coordenação entre a imensa variedade de contra-marchas sociais e de organizações da sociedade para fins de combinar estratégias e táticas, definir agendas, planejar e levar a efeitos ações coletivas.

Com efeito, não se trata de uma questão relacionada simplesmente ao governo, pois a governança revela um sentido de coordenação de pluralidade das inter-relações que se estabelecem entre as instituições estatais e os diversos atores sociais. Ademais, implica real interação participativa de todos aqueles que estão envolvidos na tomada de decisão e são afetados por essas decisões, do mesmo modo das diretrizes norteadoras na harmonização da governança jurisdicional com a Justiça Restaurativa, abordagem consistente a ser efetuada em oportuna subsequência.

Contudo, é equivoco pensar a *governance* como algo perfeito e acabado, panacéia de todos os males no mundo gerencial e de gestão. De fato, ela guarda a probabilidade de ocorrência de riscos, inclusive, quanto à legitimação de atores representativos da sociedade, sem esquecer as possíveis atuações que levam ao regresso às ultrapassadas formas de regulação *estadocêntrica*, um alerta a se perseguir com acuidade. É que a governança implica estabelecimento, aplicação e cumprimento de regras; destarte, sua utilização será insatisfatória em um contexto de não introspecção da cultura ética de respeito às normas. Ademais, por não

---

<sup>17</sup>SOUSA SANTOS, Boaventura. **A crítica da governação neoliberal**: p. 10-11.

ser defeso à governança, em seus arranjos institucionais, a coexistência de utilizações de que fala Rod Rhodes A. W.<sup>18</sup> ('governança como estado mínimo'; 'governança como nova gestão pública' - New Public Management; 'governança como um sistema sócio cibernético', 'governança como redes auto-organizáveis'), pode acontecer que na sua utilização na área da ciência política, onde se incluem a administração e as políticas públicas, ocorram inadequações e desvios com dificuldades até em responsabilizações (accountability) em face da diluição em múltiplas redes institucionais.

Vale lembrar que a temática *governança* foi posta em articulação com a esfera pública pelas instituições de Bretton Woods (*Bretton Woods Agreement*)<sup>19</sup>, a pressupor governos mais eficazes pois associados à gestão de políticas públicas, exercício de poder, controle na aplicação de recursos, planejamento, estratégias aplicáveis à administração, ao governo, ao parlamento, aos tribunais, a todos os órgãos, sem exceção. O cotejo em documento específico do Banco Mundial<sup>20</sup> permite apreender a complexidade de ações inerentes à governança, como *"o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo"*. E acrescenta: *"a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando ao desenvolvimento; a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções"*.

De certo, as novas dinâmicas econômicas, políticas e sociais do pós setenta emergiram associadas a vários problemas. As funções do Estado são questionadas no tocante às formas de atuação e à própria legitimidade das instituições, pari passo às pressões das comunidades por mais e melhores serviços, forçando a releitura das respectivas funções. Do Estado são exigidas – por seus sistemas, instrumentos e instituições –, soluções também inovadoras para a

---

<sup>18</sup> RHODES, Rod A. W. **The new governance**: Governing without government. Political Studies, XLIV, 1996, pp.652-667. Disponível em [http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/mdev/soutienauxcours0809/E721\\_gouvernance/2.2.Rhodes\\_1996.pdf](http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/developpement/shared/developpement/mdev/soutienauxcours0809/E721_gouvernance/2.2.Rhodes_1996.pdf). Acesso em 18 de março de 2015.

<sup>19</sup> MACHADO, Luis Fernando Corrêa da Silva. Diretor Regional da International Law Students Association para a América Latina e Coordenador da Associação de Estudos de Direito Internacional. In A reforma das Instituições de Bretton Woods: recentes reformas no âmbito do Fundo Monetário Internacional. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/reforma-das-institui%C3%A7%C3%B5es-de-bretton-woods-recentes-reformas-no-%C3%A2mbito-do-fundo-monet%C3%A1rio-in> Acesso em 27/Marc/2014.

<sup>20</sup> BANCO MUNDIAL. Governance and Development, de 1992, p.3. Disponível em [http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance\\_and\\_Development\\_1992.pdf](http://www.gsid.nagoya-u.ac.jp/sotsubo/Governance_and_Development_1992.pdf). Acesso em 30.01.2014. No original: A general definition of governance is the "exercise of authority, control, management, power of government." [...] "the manner which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development." [...] thus extends beyond building the capacity of public sector management to encouraging the formation of the rules and institutions which provide a predictable and transparent framework for the conduct of public.

eficiência e eficácia nas organizações públicas. Em torno dos valores e objetivos demandados, no atual contexto da sociedade, são buscadas alternativas para fomentar a capacidade social por diferentes rumos que orientem a conduta do Estado/Governo.

Na persecução e alcance da *boa governança* são significativos os procedimentos e práticas que redesenhe institucionalmente o processo decisório, promova a articulação público-privado em seara de políticas, permita uma maior participação e envolvimento *dos e com* os setores interessados *e* as distintas esferas de poder.

A expressão governança, nos estudos de Eli Diniz<sup>21</sup>, surgiu a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, “*tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente*”. Ao mesmo tempo ressalta o citado autor que o desvelo na execução dessa tarefa teria causado o deslocamento do “foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública”..

Curioso observar que a força expressiva da palavra *governança* persiste desde as origens, sem desvirtuar-se de sua semasiologia quando de seu uso em realidades díspares. Em conciso resgate etimológico Anne Mette Kjaer<sup>22</sup> menciona ser o termo governança de procedência grega, do verbo ‘*kubernân*’ - conduzir/pilotar, mencionado desde Platão como ‘sistema de regras’ e ‘ato de governar homens’. O vocábulo é recebido pelo latim medieval como ‘*gubernare*’, etimologia aproximada da significação do vocábulo *governamental*. Com avanços semânticos, no hodierno, adquire um sentido mais aberto e distinto ao entremear-se à análise dos padrões de articulação e cooperação entre os atores e os arranjos institucionais que coordenam os sistemas sociais.

Emergente do contexto econômico, organizacional e da administração específico da iniciativa privada, o construído conceptual da *governance* estende-se a espectro mais amplo de referência para as políticas de desenvolvimento, gestão, responsabilidade (accountability), transparência e legalidade de setores públicos, tendo em vista a necessidade das sociedades. De fato, pelas mãos das ciências políticas movimenta-se a *governance* do berço da necessidade da economia, expressada originariamente como Governança Corporativa, e se transpõe para o âmbito governamental público do Estado/Governo para atender às carências públicas, personificada como Governança do Estado(ou Governança Pública/Governança Governamental).

---

<sup>21</sup> DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, volume 38, no 3, 1995. p. 400.

<sup>22</sup> KJAER, Anne Mette. **Governance**. Cambridge, Polity-Press, 2004.

Ressalva-se não ter havido radical rompimento na essência das duas propostas pela interdependência entre constructos teóricos e variáveis relacionados às práticas de governação nos dois conceitos. Na seara privada a Governança Corporativa é apresentada como sendo as “práticas e os relacionamentos entre Acionistas/Cotistas/Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria independente e Conselho Fiscal, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e facilitar o acesso ao capital”<sup>23</sup>, enquanto a Governança Governamental (ou estatal) doutrinada por Hans Timmers<sup>24</sup> é a proteção da interrelação entre gestão, controle e fiscalização por organizações governamentais e por organizações criadas por autoridades governamentais, visando a concretização dos objetivos políticos de forma eficiente e eficaz, bem como a comunicação aberta e a prestação de contas, para benefício das partes interessadas.<sup>25</sup>

Guardada a devida pertinência, a perquirição mostra haver núcleo central comum na governação privada e pública, critérios interligados, como os sintetizados por Adriana Andrade e José Paschoal Rossetti<sup>26</sup>: i) ser guardião de direitos das partes interessadas; ii) se constituir um sistema de relação pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas; iii) ter uma estrutura de poder internalizado na corporação; e, iv) possuir o órgão/instituição sistema normativo para reger as respectivas relações internas e externas. As diferenças vão se acentuar quando se observa o foco direcional de quem administra: o administrador na governança privada se concentra na visão do mercado (a exemplo dos interesses da clientela, produtividade, competitividade, maximização de lucros, etc); na governança pública o administrador centra a visão na qualidade da prestação de serviço de acordo com os objetivos e resultados voltados para os interesses sociais.

---

<sup>23</sup> 94. Governança Corporativa como apresenta pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Disponível em <http://www.ibgc.com.br> Acesso em 02 abr/2014.

<sup>24</sup> TIMMERS, Hans, Government Governance: corporate governance in the public sector. Why and how? Paper was first presented on 2 November 2000 on the occasion of the 9<sup>th</sup> FEE Public Sector Conference (2/5/4 November 2000). p.9. Disponível em 19 de março de 2014.

<sup>25</sup> No original: government governance is defined as safeguarding the interrelationship between management, control and supervision by government organizations and by organizations set up by government authorities, aimed at realising policy objectives efficiently and effectively, as well as communicating openly thereon and providing an account thereof for the benefit of the stakeholders. Cf. TIMMERS, Hans, Government Governance: corporate governance in the public sector. Why and how? Paper was first presented on 2 November 2000 on the occasion of the 9<sup>th</sup> FEE Public Sector Conference (2/5/4 November 2000). p.9. Disponível em [http://www.ecgi.org/codes/documents/public\\_sector.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf) Acesso 30 mar /2014.

<sup>26</sup> ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimentos e tendências**. 4ed. rev e amp. São Paulo:Atlas, 2006, p. 114.

A *governança* acolhida na esfera estatal a partir do final do século XX, diz Yves Dutercq<sup>27</sup>, vai se afastando do anterior modelo hierárquico taylorista de racionalidade burocrática para adotar o modelo de gestão participativa de racionalidade instrumental, a se nortear por princípios de eficiência dos serviços públicos, rigor na gestão e transparência na ação, indicações apreendidas pelo citado autor para simplificar a definição de governança como o conjunto de regulações decorrentes do novo papel do Estado na condução da ação pública.

Desse modo, diante do crescimento conceptual da *governança* esta se apresenta receptiva às iniciativas e aos procedimentos dos cidadãos, por suas comunidades e organizações civis, concernentes tanto ao exercício do controle social, público e transparente, das estruturas estatais e das políticas públicas, como da dinâmica das instituições do mercado, tendo em vista o alcance de objetivos comuns. A abrangência da governança atrai para si os mecanismos governamentais, informais e/ou não estatais, desenvolvendo-se por meio dos sistemas, instrumentos e instituições com a capacidade social norteadora das condutas estatais, empresariais e pessoais em prol dos objetivos perseguidos pela sociedade, no sentido do desfrutar de valores como justiça, dignidade de vida, democracia, dentre outros.

Impende dissipar a conotação sinonímica de *governança e governabilidade* e a de ser a governança objeto de estudo da arquitetura institucional de um dado sistema jurídico-político. A governança não é sinônimo de governabilidade, filantropia ou assistencialismos, desfruta de identidade peculiar. Nessa direção ensina James N. Rosenau<sup>28</sup>:

[...] governança não é o mesmo que governo. [...] Governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências.

Coincidente posicionamento é adotado por Marco Aurélio Nogueira<sup>29</sup> ao defender no ato de Governo, o *governar*, com a significação de “*deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda, de comandar e mandar nas pessoas*”; enquanto a

---

<sup>27</sup> DUTERCQ, Yves. **Administração da educação**. In VAN ZANTEN, Agnes.(Coord) Dicionário de Educação. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011, p.60-62.

<sup>28</sup> ROSENAU, James N. **Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial**. In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. pp. 15.

<sup>29</sup> NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. São Paulo: Ed. Senac, 2001, p.99.

*governance* representa mais uma expressão conjunta de qualidades, meios e processos, basicamente ligada à performance dos atores e sua capacidade no exercício da autoridade política. A *governance* reúne dimensões inseridas na governabilidade, mas não se contenta apenas em ser governabilidade<sup>30</sup>, quer um caráter mais amplo, ir mais longe, se constituir no *modus operandi* das políticas públicas com as diversas outras questões que lhe são inerentes.

Concernente às diretrizes distintivas de *governança* e *governabilidade* na especificidade do Estado brasileiro, Vinicius de Carvalho Araújo<sup>31</sup> apresenta compreensível quadro comparativo com os identificadores das *três tipologias teórico-conceituais* sobre a matéria, de acordo com a melhor doutrina nacional da área e em sintonia com a literatura internacional que merece transcrição:

Quadro 1 – Tipologias-teórico-conceituais distintivas de governabilidade e governança

<b>Autores/Itens</b>	<b>Governabilidade</b>	<b>Governança</b>	<b>Traço/Distintivo</b>
Bresser Pereira	Capacidade de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do governo com a sociedade civil.	Capacidade financeira e gerencial de formular e implementar políticas públicas.	Ênfase na governança. Entende a governabilidade como garantida por seus fundamentos por meio do processo de redemocratização recente.
Eli Diniz	Condições sistêmicas de exercício do poder pelo Estado e seu governo em uma determinada sociedade.	Capacidade da ação do Estado na formulação e implementação de políticas públicas e consecução de metas coletivas.	Ênfase da conexão da temática com a reforma do Estado, a institucionalização da democracia em especial, com o incremento da participação dos cidadãos.
Caio Maria de Moraes	Condições de legitimidade para um determinado governo empreender as transformações necessárias.	Capacidade técnica, financeira e gerencial de implementar estas transformações.	Ênfase na ligação da temática com a reforma do Estado e com a superação das desigualdades estruturais da sociedade brasileira.

Fonte: Vinicius de Carvalho Araújo. Revista ENAP-Brasília-DF (2002).

Tais parâmetros deixam claro a singularidade e o reforço do caráter abrangente e amplo de *governance* (mais que governo, mais que governabilidade), também reconhecida por Maria

<sup>30</sup>Sobre governabilidade e suas dimensões, Conf. Maria Helena de Castro Santos. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós Constituinte**. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, volume 40, no 3, 1997. pp. 335-376; Também Eli Diniz 1995, ob.cit.p.394 (1995, p. 394). Este autor indica as três dimensões da governabilidade: a) do governo para identificar problemas críticos e formular políticas adequadas ao seu enfrentamento; b) capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários a execução dessas políticas, bem como a sua implementação; e, c) capacidade liderança do Estado sem a qual as decisões tornam-se inócuas.

<sup>31</sup> ARAUJO, Vinicius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, de sua relação entre si e com o conjunto do reforma do Estado e seu aparelho**. Revistado Serviço Público, março 2002, ano 45, Brasília/DF – ENAP.

Helena de Castro Sousa<sup>32</sup>, para quem “o conceito (de governança) não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado”. A governança, aprimora a autora, também se refere a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico.”. Afirma, ainda, incluir “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, de famílias, de gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos.”

A governança caracteriza-se como *meio* e *processo*, inseparáveis para a produção de bons resultados, de eficazes efeitos. E ao ser analisada indica dois planos discursivos – o da *legalidade*, pertinente à institucionalização dos organismos não governamentais, e o da *legitimidade*, pois nas ações da sociedade há necessidade de ser definido quem a compõe e qual a fonte de legitimidade nessa composição. Por ter a *governança* um construído de participação crescente da sociedade civil tanto em termos de decisões, como de formulação estratégica, é indispensável a legitimidade dos respectivos atores, com base na aceitação de como o poder conferido é exercido e apropriado.

Perquirindo-se a linha de pensamento da Comissão de Governança Global<sup>33</sup>, verifica-se o afastamento da visão de governança como mero “conjunto de relações intergovernamentais”, para adotar entendimento bem lato, envolvendo na governança uma diversidade de atores, a exemplo das organizações não-governamentais (ONGs), os movimentos civis, as empresas multinacionais e mercados de capitais globais, a interagirem com os meios de comunicação de massa. Ancorada na diversidade e pluralidade, a Comissão identifica ser a governança “a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”. Razão por que Humberto Falcão Martins e Caio Marini<sup>34</sup> asseveram ter a governança o significado de mais que gestão e mais que governo, por remeter:

---

<sup>32</sup> SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil PósConstituinte**. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, volume 40, no 3, 1997. p. 341

<sup>33</sup> COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro:Ed.FGV, 1996, p.2.

<sup>34</sup> MARTINS, Humberto Falcão & MARINI, Caio . **Um guia de GOVERNANÇA PARA RESULTADO na Administração Pública**. Coleção Publix Conhecimento. Brasília-DF, 2010, p. 13.

a papéis preponderantes de múltiplos arranjos de diversos atores (estado, terceiro setor, mercado, etc) no desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços, característicos do estado contemporâneo e do atual debate em administração pública e governo.

São, assim, distintos os contornos das governanças, tendo em vista as diferenças de fundo ideológico existentes nas suas vertentes teóricas – governança orientada para o aumento, eficiência e a efetividade governamental; e governança focada no potencial de novas abordagens. Todavia, ambas convergem para concepção e práticas de governança e de gestão em rede, a promover a interligação do *modelo gerencial* com o novo *modelo de governança social*, essencialmente democratizante e participativo, pelas inovadoras experiências de práticas democráticas. Um contexto promissor pela oportunidade de: **a)** redefinir e rearticular as relações Estado/sociedade; **b)** descerrar as vias para o transitar participativo das instituições, de profissionais e de cidadãos de modo informal e flexível; **c)** constituir espaço público de natureza sociogovernamental para a feitura de parcerias e de estímulos à efetividade das negociações e participações da cidadania.

Ao percorrer a governança o trajeto originário, ser acolhida pelo setor público e se revestir dos pendores ínsitos à governança jurisdicional, não há dispersão dos aspectos aos quais se enlaça: i) os ‘arranjos institucionais’ na constituição de “rede”; ii) o desempenho voltado para resultados; iii), as capacidades e qualidades dos arranjos institucionais; iv) o valor público sustentável; v) a demarcação dos contextos sociais. Como caracteres da governação em geral, adere ao foco específico da governança jurisdicional pela similitude guardada quanto à gestão, objetivos, instrumentos definidores de poder e de responsabilidades, acompanhamento/controle e incentivo na execução das políticas, além de se unirem por princípios básicos idênticos, como a transparência, equidade, cumprimento da lei, controle, conduta ética.

Todas as esferas do poder público têm por desafio efetivar-se em moldes democráticos no hodierno. Assim, a tendência de gestão estatal se consolida como uma *governança* atenta à cooperação e participação da sociedade civil, cuja meta é conferir a titularidade do poder político aos cidadãos. E o Poder Judiciário há de se inserir sob esse contexto para se desvencilhar de seu perfil tradicional e contribuir para superar o modelo usual de democracia onde o cidadão é apenas representado e seus anseios imaginados.

É preciso fazer o Judiciário de canal de participação popular para materializar a cidadania, para atuar como um elo entre a legalidade e a legitimidade. O distanciamento dos juizes do contato com as partes e com as controvérsias(no sentido material), é fator que

compromete a legitimidade do Judiciário. Como afirma Mauro Cappelletti<sup>35</sup>, “*é da essência da função jurisdicional o seu desenvolvimento em ‘direta conexão com as partes interessadas’, e esta, por sua vez, gera o sentimento de participação que confere legitimidade democrática à função judicial*”. A governança jurisdicional é efetivação desse sentimento, matéria tratada no percurso a seguir.

### 3. GOVERNANÇA JUDICIAL NA PERSPECTIVA BRASILEIRA

Em um Estado Democrático de Direito, não é suficiente ao Poder Público se inteirar dos problemas que afetam a prestação de serviços públicos à população. É necessário propiciar os mecanismos para que os cidadãos – destinatários da outorga -, participem da construção de soluções para esses problemas, por meio de um diálogo aberto. Um construído ainda dificultoso no contexto brasileiro por carecer de estofa a convergência *cidadania e Poder Judiciário*, como observa José de Albuquerque Rocha<sup>36</sup>, ao enfatizar que “*O papel do Judiciário no Brasil, como de resto do terceiro mundo em geral, aprofunda o fosso que o separa do povo, trazendo à baila o grave problema de tensão entre o Judiciário e a democracia*”.

A demanda por uma governança de horizontalidade em todas as esferas é brotada da conscientização da sociedade por uma administração pública caracterizada pelo reconhecimento dos limites de sua atuação e de olhar voltado para o cidadão. E acerca-se com mais justeza do Poder Judiciário pela dificuldade crônica da instituição em tornar efetiva a atividade peculiar e específica da prestação jurisdicional; uma disfunção presenciada não apenas no Brasil mas, também, enfrentada em outras plagas como observa Cornelius Hendrix Van Rhee<sup>37</sup> em referência a sistema judiciário de espaço europeu:

Desde a segunda metade do século XX, a carga de casos dos tribunais aumentou dramaticamente em quase todas as jurisdições e ainda está em ascensão. Ao mesmo tempo, muitos governos não estão dispostos a investir as verbas necessárias de inheiro no sistema judicial. Consequentemente, existe um risco de que a qualidade da administração de justiça sofra sob o aumento da carga de trabalho.[...] A fim de combater estes problemas, foram propostas várias formas de tratamento dos casos de maneira diferente a serem implementada.

**H**á quase uma década o Poder Judiciário brasileiro movimenta-se para a promoção das reformas indicadas como necessárias e prementes diante de um quadro crítico de demandas

---

<sup>35</sup> CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Trad. Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993(Reimpressão 1999), p.100.

<sup>37</sup> VAN RHEE, Cornelius Hendrix. **Introduction. In C.H. van Rhee(Ed) Judicial Case Management and Efficiency in Civil Litigation.** Intersentia. Antwerpen, 2008, p.1.

inviabilizadas e/ou de lenta implementação. Razões diversas são apontadas: de um lado, contabilizam-se o excessivo número de processos em face da cultura jurídica adversarial, a insuficiência de juízes em relação ao número da população, a precariedade quantitativa e qualitativa de recursos humanos nas atividades de apoio; do outro lado, convive-se com a mentalidade conservadora (com as ideologias que a compõem) predominante entre os atores do sistema de justiça (magistrados, membros do Ministério Público), resistentes em defesa do monopólio estatal da jurisdição, a embaraçar o pronto acolhimento das reformas e das alternativas oferecidas.

De fato, malgrada a proclamação constitucional de se constituir o Brasil em “Estado Democrático de Direito e ter como um dos fundamentos a cidadania” (art. 1º, II), a organização da sociedade civil brasileira tem muito o que reivindicar em torno do poder de atuação como cidadãos, pois as experiências de participação efetivadas no Judiciário ainda são pontuais.<sup>38</sup>

Contudo, para realizarem a modernização do sistema judicial, a meta de dotar os operadores do direito de instrumental é encorajada a não permitir retrocessos, como resposta às mobilizações sociais por melhoria da/oferta da jurisdição, ampliação do acesso à Justiça e concessão de espaço democrático para a cidadania. Essa crença alimenta os novos atores a se fazerem protagonistas da articulação por movimentos de resgate da cidadania. Mobilizam-se, ao questionarem o papel dos cidadãos na governança da justiça na realidade brasileira, lutam por espaços que permitam a esses atores/cidadãos obter e administrar a justiça com base no conhecimento e capacidades locais, por meio de canais lícitos e responsáveis, não monopolizados pelo sistema judiciário formal. De forma que a governança jurisdicional desabrolha em meio a reivindicações inerentes à democracia participativa (complementar à democracia representativa), cuja tomada de decisão envolve processo de consulta, diálogo, cooperação e parceria entre todos os atores e responsáveis intervenientes ao sistema jurisdicional.

A especificidade brasileira, após 1988, convive com o amadurecimento do debate político fruto de democracia consolidada no País, a proporcionar a incorporação de valores universais que pavimentam a construção de consenso da sociedade sobre certos direitos procrastinados pelo Estado. Côncios da importância da luta por uma maior inclusão social, os

---

<sup>38</sup> Servem de exemplos o Júri Popular; Conselho Tutelar; Conselhos Comunitários, Audiências Públicas, e adoção de práticas alternativas de solução de conflitos pela Justiça Restaurativa no Rio Grande do Sul, São Caetano do Sul/SP e Núcleo Bandeirantes/BRASILIA/DF (já sedimentadas); e os Núcleos Comunitários de Justiça Restaurativa em funcionamento na Bahia, Ceará, Piauí, Pará, Pernambuco, dentre outros.

cidadãos ampliam seus horizontes e propugnam por políticas públicas, gestão responsável, e, acentuadamente, por serviço público de qualidade.

Dessa maneira, em meio a um contexto de estabilidade econômica e institucional e de um poder judicial submetido à exposição midiática, a cidadania é instigada a confrontar a zona de conforto que por tanto anos envolveu o Poder Judiciário. Na afirmação das aspirações democráticas a cidadania desafia a esfera judicial em racionais pleitos de pleno acesso, de diálogo franco e aberto, de incursão participativa mais ampla.

Em quase unanimidade, movimenta-se a sociedade a favor de modernizar a gestão *do e no* Judiciário instada a uma substituição do modelo tradicional por um sistema judicial de perfil democrático, a materializar-se pelas diretrizes da *governança*. De fato, por se apresentar a governança com estrutura de novas estratégias políticas de cooperação é capaz de romper com os modos clássicos e tradicionais das instituições, como resposta à nova realidade de uma sociedade de *rede* na qual vivemos.

A governança desponta adaptada à melhoria do Poder Judiciário – *governança jurisdicional* -, não somente quanto a generalidade de sua gestão e administração, mas para assenhorear-se, com mais alcance, do sistema de justiça. Este alargamento de seu âmbito de atuação tem sugerido à governança judicial um reforço interdisciplinar, atraindo sociólogos e economistas em pesquisas envolvendo a eficácia do Estado de Direito, ou seja, sobre a eficiência dos tribunais e a independência judicial, à luz do pluralismo jurídico, e a respeito dos mecanismos alternativos de solução de conflitos.

A construção conceitual da governança jurisdicional ainda permanece cambiante na doutrina, dificuldade justificada pelo caráter difuso de sua atuação, como indicam os escólios de Gar Yen Ng<sup>39</sup>:

O termo ‘governança judicial’ foi escolhido a partir de uma série de termos que têm sido inconsistente e indistintamente utilizados e aplicados em toda a história deste campo de pesquisa em diferentes disciplinas, incluindo a administração judicial (para alguns significa a maneira como juízes julgam e organizam a sua audiências , no contexto da organização do seu tribunal ); gestão dos tribunais (gestão de organização dos tribunais , no âmbito de um sistema de justiça ); administração de justiça ( de toda a gama das organizações envolvidas no campo da justiça, PPO , tribunais, prisões, cobradores de multas, notários, oficiais de justiça, perito judicial, etc.)

O mencionado autor chama a atenção<sup>40</sup> para o fato de ser específica à governança judicial a solução de conflitos sociais, individuais e coletivos, o que limita o centro do foco

---

<sup>39</sup> NG, Gar Yen. **A discipline of judicial governance?** Utrecht Law Review. Volume 7, Issue 1, 2011: p.103 Disponível em <http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/view/URN:NBN:NL:UI:10-1-101163>.

<sup>40</sup> Ibidem, p.102-103.

para práticas adaptadas ao peculiar objetivo. A adequação não dispensa o debate sobre as diversas características do sistema judiciário: fundamentação institucional de regras e normas com predomínio da fonte normativa constitucional, peculiaridade da natureza jurisdicional do serviço público prestado, e, com mais relevância, não pode prescindir dos pontos de bloqueio causados por um histórico de conservadorismo na administração para diagnose e superação. Ou, em paráfrase às críticas de Boaventura de Sousa Santos<sup>41</sup>, a governança jurisdicional deve se apresentar com um perfil e rosto já testado, capaz de mobilizar os cientistas sociais, decisores, políticos e juristas com os mais variantes perfis intelectuais e filiação partidária.

Na literatura nacional, Luiz Akutzo e Tomas de Aquino Guimarães<sup>42</sup> apresentam uma concepção de governança jurisdicional simplificada e coerentemente exposta, como a de um “conjunto de políticas, processos, costumes, atitudes, ações, comportamentos e decisões necessárias ao exercício de práticas de gestão que busquem alinhar expectativas legítimas dos múltiplos atores do sistema judicial relativas ao exercício da Justiça”. A descrição deixa perceptível que a transição do antigo modelo de gestão judiciária para o da *governança jurisdicional* impõe, além da revisão do arcabouço jurídico legal, transformações de ordem cultural – uma cultura orientada para resultados, e o rompimento das barreiras conformistas introjetadas por outra mentalidade.

O resultado na governança jurisdicional decorre do comprometimento dos atores em atender a dois elementos-chave: *o sujeito* – os atores encarregados da prestação do serviço público jurisdicional; e *o objeto* - a boa prestação jurisdicional a ser outogada às partes interessadas beneficiárias. Cabe transcrever a sintonia das observações de Boaventura de Sousa Santos<sup>43</sup> a respeito da ordenação da governança:

[...] atores selecionados e respectivos interesses, uma rede auto-ativada destinada a lidar com o caos num contexto em que nem a ordem normativa exercita do topo para a base e gerada a partir do exterior (comando estatal) nem o ordenamento participativo autônomo feito da base para o topo e não pré-selecionado (democracia participativa) estão disponíveis, ou se estão disponíveis, não são desejáveis.

---

<sup>41</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura. **A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna.** p. 7-14. Acesso em 10 abr/2014.

<sup>42</sup> AKUTZO, Luiz; GUIMARÃES, Tomas de Aquino. **Governança Judicial: proposta de modelo teórico-metodológico.** ENANPAD: Rio de Janeiro/RJ, 7 a 11 de setembro de 2013, p.1-16- Disponível em <http://megafilmeshd.net/series/breaking-bad.html> . Acesso em 2 abr/2014.

<sup>43</sup> SOUSA SANTOS, Boaventura. **A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna.** p. 7-14. Acesso em 10 abr/2014.

Faz-se cogente o integrado trabalho dos diversos atores (institucionais e sociais) envolvidos - as partes litigantes, magistrados, servidores, tribunais, advogados, defensores públicos, membros do MP -, para a consecução do projeto da governança jurisdicional participativa. A integração de todos os atores-chave subsidia as organizações judiciárias de básicos e vitais elementos para um serviço público de qualidade nos moldes ditados pela governança judicial.

Conforme as introspecções de Gar Yen Ng<sup>44</sup>, as mudanças em experiências na governança judicial dentro de algumas democracias modernas dão conta de ‘um aumento do debate sobre a ‘politização’ judicial e de estarem os juízes sendo convidados a se envolverem com a organização e gestão judicial. Em alguns casos, sendo responsável ou responsáveis pela gestão pública eficaz, e um dos efeitos do processo de governança é uma mudança na forma dos juízes serem responsabilizados dentro de suas funções.

Um projeto integrador com tal linhagem passa pela perspectiva da reinvenção do direito, pois segundo o magistério de Gláucia Falsarelli-Foley<sup>45</sup> a “*crise dos paradigmas da modernidade [...] requer a construção de uma concepção de direito pertencente a uma nova constelação paradigmática*”. Na esfera de ação da justiça, a racionalidade moderna, com as promessas de universalidade, linearidade e verticalização, há muito dá mostras de não ser bastante eficiente para cuidar das complexidades atuais e o pacto social deslegitima-se por perder a força de convencimento.

Com efeito, a “falsa consciência” quanto ao coexistir de uma ordem jurídica plural tem servido de óbice à aceitação de qualquer outro espaço de realização da justiça que não advenha do Estado. Entretanto, de interesse ressaltar, com a aceitação da existência do direito (não exclusivo territorial, estatal) nos demais espaços estruturais dessa sociedade (o doméstico, o de produção, o da comunidade, o sistêmico) mencionados por Boaventura de Sousa Santos<sup>46</sup>, oportuniza-se a construção do paradigma emergente, “*cujo exurgimento abriga o poder não mais autoritário mas, sim, compartilhado, a descobrir, inventar e promover as alternativas progressistas que essa transformação pode exigir*”. E a governança jurisdicional concede a abertura para novas formas de solução que contemplam a participação

---

<sup>44</sup> NG, Gar Yein. ob. cit., 2011, p.103.

<sup>45</sup> FALSARELLI-FOLLEY, Gláucia. CAPÍTULO 4 – Justiça Comunitária. Uma Justiça para a emancipação. In Novas Direções na Governança da Justiça e da Segurança(Org.). Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário. Brasília-DF: 2006, p. 95.

<sup>46</sup> Ibidem, 2005.a, ob. cit. p.291- 303.

comunitária, reinventa a comunidade pela reinvenção do direito - um direito democrático a espargir seus fluidos na ocorrência de conflito.

O papel governamental da justiça, em sede de governança jurisdicional, significa transformações nas relações entre democracia e participação e entre Estado e sociedade civil, a fim de tornar seus agentes provedores de suporte para que as pessoas afetadas e a comunidade encontrem a alternativa mais adequada para solucionar conflitos. A *governança judicial* não pode se resumir a uma simples questão de implementação de novas teorias e técnicas de gerenciamento diante de valores e princípios norteadores da atuação judiciária, especificamente na função precípua de jurisdição. É que, se em termos do discurso da democracia entende-se que o controle exercido pelo Judiciário sobre os demais poderes traduz a extensão do ciclo de transformação da sociedade democrática, com maior razão este ciclo ainda aguarda por maior inserção da cidadania no *ethos* do próprio Poder Judiciário para que possa exercer seus direitos não apenas como um mero destinatário, mas, sim, como um efetivo participante.

## CONCLUSÃO:

Não pode ser ignorado na realidade brasileira o contexto de formação histórico-social do Judiciário e que a estruturação deste Poder e as relações sociais nele processadas ao longo dos tempos influenciaram a sua forma de organização e a sua prática judicial- ser Poder, não governo.

Todavia permitiram os estudos verificar que a especificidade brasileira, após 1988, convive com o amadurecimento do debate político fruto de democracia consolidada no País, a proporcionar a incorporação de valores universais que pavimentam a construção de consenso da sociedade sobre certos direitos procrastinados pelo Estado. Cômicos da importância da luta por uma maior inclusão social, os cidadãos ampliam seus horizontes e propugnam por políticas públicas, gestão responsável, e, acentuadamente, por serviço público de qualidade. Logo, a esfera judiciária queda-se ante as exigências de alijamentos das antigas práticas.

Como exemplo da nova contextura o país conta com alguns instrumentos participativos contemplados na Constituição Federal de 1988, de que são a exemplos o *referendo*, o *plebiscito* e a *lei de iniciativa popular*<sup>47</sup> (art. 14, I a III). Todavia, o aparato normativo constitucional ainda não recebeu o impulso de dinamismo necessário e sua utilização se conduz tímida para bons resultados na perspectiva da governança jurisdicional.

---

<sup>47</sup> IMPRENSA NACIONAL. Brasília/DF. Lei 9.709 de 18 de novembro de 1998. Diário Oficial da União – Seção 1 Nº 222 – Quinta feira-19 de novembro de 1998, p.9-10

De fato, se reconhece na atualidade uma tendência de engajamento do Judiciário em questões sociais. Portanto, refletir sobre o papel dos atores envolvidos com o autogoverno Judiciário e as características desse Poder, e sobre a opção pela governança participativa ao invés de uma gestão conservadora, são contributos positivos e essenciais à definição e implementação do modelo de *governança jurisdicional* de onde emergirá um sistema de justiça eficiente para os jurisdicionados.

Por essa governança jurisdicional viabiliza o descerrar o invólucro do judiciário e (re)configurá-lo sob a imagem institucional aberta, democrática e próxima da população. Um processo de reconstrução protagonizado pelos próprios juízes e pela administração da Justiça em seara de governança.

Com efeito, a governança que aqui foi examinada e defendida como característica legítima do Poder Judiciário diz respeito à eficácia na gestão pública/gestão de políticas pela reorganização do poder em novas formas ordenadas pela governança pública, em que a responsabilização (prestação de contas/accountability), a transparência e a obrigação de bons resultados são tidas como prioridades.

## **REFERÊNCIAS:**

AKUTZO, Luiz; GUIMARÃES, Tomas de Aquino. **Governança Judicial:** proposta de modelo teórico-metodológico. ENANPAD: Rio de Janeiro/RJ, 7 a 11 de setembro de 2013, p.1-16- Disponível em <<http://megafilmeshd.net/series/breaking-bad.html>>.

ALVES, Zélia Maria Mendes Biasoli. Análise qualitativa de dados de entrevista: uma proposta. In **PAIDÉIA**, FFCLRP-USP/Ribeirão Preto, 2, FEV/JULHO, 1992. E Scielo. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103)

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimentos e tendências.** 4ed. rev e amp. São Paulo: Atlas, 2006.

ARAÚJO, Vinicius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, de sua relação entre si e com o conjunto do reforma do Estado e seu aparelho.** Revistado Serviço Público, março 2002, ano 45, Brasília/DF – ENAP.

BANCO MUNDIAL. **Documento Técnico nº 319** do Banco Mundial, 1996.

BARBOSA, Claudia Maria. **O Supremo Tribunal Federal e as condições de independência do Poder Judiciário no Brasil.** In: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. v. 4. Curitiba: 2003.

BASTOS, Ronaldo. **Globalização e Reforma do Judiciário: uma análise do documento 319 do Banco Mundial como contribuição à teoria marxista do Direito.** In: FEITOSA, Enoque; MAIA, Joaquim F; FREITAS, Lorena e BARBOSA, Andréas. **Estudos Acerca da Efetividade do Processo e Realismo Jurídico.** Coleção Livro Texto Faculdade Maurício de Nassau. Recife, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta.** São Paulo:Malheiros, 1996.

BRASIL.COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. Rio de Janeiro:Fundação Getúlio Vargas, 1996.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Trad.Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre:Sergio Antonio Fabris Editor, 1993(Reimpressão 1999).

COUTINHO, Heliana Maria de Azevedo. O Papel do Juiz – Agente Político no Estado democrático de Direito. In **Justiça e Democracia.** Revista Semestral de Informação e Debates. São Paulo: Revista dos Tribunais. v. 1, p. 132-146, jan./jul. 1996, p.137.

DAKOLIAS, Maria. **World Bank Technical Paper Number 319.** Washington, D.C. June 1996.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais.* Rio de Janeiro, volume 38, no 3, 1995.

FALSARELLI-FOLLEY, Gláucia. CAPITULO 4 – Justiça Comunitária. Uma Justiça para a emancipação. In *Novas Direções na Governança da Justiça e da Segurança(Org.).* Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário. Brasília-DF: 2006.

GARAPON, Antoine. **O Juiz e a Democracia.** O guardião das promessas. Trad. Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2001(capa)

GOUYARD-FABRE, Simone. **O que é Democracia.** São Paulo:Martins Fontes. 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia:** entre facticidade e validade. Vol. I e II. 2 ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. **Teoria de la acción comunicativa .** Madrid: Taurus, 1987.

\_\_\_\_\_. **Nos limites do Estado.** Trad.José Marcos Macedo. 5º Caderno Mais, Folha de São Paulo , 18 de julho de 1999.

\_\_\_\_\_. **A Constelação Pós-Nacional:** Ensaio Político. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

\_\_\_\_\_; HÄBERLE, P. **Sobre a legitimação pelos direitos humanos.** In:MERLE, J.; MOREIRA, Luiz.(Org.). *Direito e legitimidade.* São Paulo: Landy, 2003.

\_\_\_\_\_. **A Era das Transições**. Trad. Flavio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAJER, A. Maarten; WAGENAAR, Hendrik(Eds). **Deliberatve policy analysis understanding governance in the Network Societey** – Cambridge University Press, 2003.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. O Federalista. In: **Os Pensadores**. São Paulo: Victor Civita Editor, 1979.

MARTINS, Humberto Falcão & MARINI, Caio . **Um guia de governança para resultado na Administração Pública**. Coleção Publix Conhecimento. Brasília-DF, 2010.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **Do Espírito das Leis**. São Paulo: Saraiva, 2000.

NG, Gar Yen. **A discipline of judicial governance?** Utrecht Law Review. Volume 7, Issue 1, 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. São Paulo: Ed. Senac, 2001, p.99.

NOLAN-HALEY, Jacqueline M. **Evolving Paths to Justice**: Assessing the EU Directive on Mediation. Proceedings of the sixth annual conference on international arbitration and mediation. New York: Martinus Nijhof Publishers, 2011.

PIÇARRA, Nuno. **A Separação dos Poderes como doutrina e Princípio Constitucional** – Um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra Editora, 1989, p.36, nota 1.

PIERIK, Roland. **Globalization and Global Governance: A Conceptual Analysis**. 2003. Hague Joint Conference.

POGREBINSCHI, Thamy; EISENBERG, José. **Onde está a democracia?** Belo Horizonte: Editora UFPM, 2008, p. 55.

RHODES, Rod A. W. **The new governance: Governing without government**. Political Studies, XLIV, 1996.

ROCHA, José de Albuquerque. **Teoria geral do processo**. São Paulo: Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_. **Estudos sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

RODRIGUES, Leda Boechat. **A Corte de Warren(1953-1969)**. Revolução Constitucional. Rio de Janeiro:Civilização Brasileira, 1991.

ROSENAU, James N. **Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial**. In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. pp. 15.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil PósConstituinte”.In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 40, no 3, 1997.

SILVEIRA, Paulo Fernando. **Freios e Contrapesos (Checks and Balances)**. Belo Horizonte: DelRey, 1999, p. 91-94.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Pela mão de Alice**. O social e o político na pós-modernidade. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. **Crítica da razão indolente** – Contra o desperdício da experiência. 5. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005-a.

\_\_\_\_\_.A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, Outubro 2005b, pp.7-44

\_\_\_\_\_. **Para uma revolução democrática da Justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. **Legitimação da justiça constitucional e composição dos Tribunais Constitucionais**. Coimbra: Ed. Coimbra, 1995.

SPENGLER, Fabiana Marion.; Spengler Neto, Theobaldo . **A crise das jurisdições brasileiras e italianas e a mediação como alternativa democrática de resolução de conflitos**. In: SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo. (Org.). **A mediação enquanto política pública: o conflito, a crise da jurisdição e as práticas mediativas**. A mediação enquanto política pública: o conflito, a crise da jurisdição e as práticas mediativas. 1ª ed .Santa Cruz do Sul: EDUNISC, v. 1, 2012.

STEVENS, Robert, **The Independence of the Judiciary**. The view from the Lord Chancellor’s office. Osford Claredon Press, 1997.

STIGLITZ, Joseph E. **La Economia del Sector Publico**. Capitulo 1º. Barcelona, Bosch, 2000.

SUN TZU. **Arte da Guerra**. Tradução brasileira de Caio Fernando Abreu e Miriam

TIMMERS, Hans. **Government Governance**: corporate governance in the public sector. Why and how? Paper was first presented on 2 November 2000 on the occasion of the 9<sup>th</sup> FEE Públíc Sector Conference (2/5/4 November 200).

VAN RHEE, Cornelius Hendrix. Introduction. In C.H. van Rhee(Ed) **Judicial Case Management and Efficiency in Civil Litigation**. Intersentia. Antwerpen, 2008