

# Gerencialismo e justiça aberta

Managerialism and open justice / Gerencialismo y justicia abierta

---

## Jorge Machado

Doutor em Sociologia pela Universidade de Granada, Espanha. Professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (USP), Brasil.

machado@usp.br

## Daniel Lino

Mestrando no Programa de Mudança Social e Participação Política da USP, Brasil.

daniellino@usp.br

---

## RESUMO

O modelo gerencialista é empregado na gestão pública como forma de imprimir maior eficiência aos serviços prestados. O objetivo deste estudo é analisar, sob a luz dos conceitos de governo aberto e justiça aberta, o modelo de gestão adotado pelo órgão central regulador do Poder Judiciário brasileiro.

*Palavras-chave:* governo aberto; justiça aberta; gerencialismo; transparência; Poder Judiciário.

## ABSTRACT

The managerialist model is used in public management as a way of improving the efficiency of the services provided. The objective of this study is to analyze, in the light of the concepts of open government and open justice, the management model adopted by the central regulatory body of the Brazilian Judiciary.

*Keywords:* open government; open justice; managerialism; transparency; National Judicial power.

## RESUMEN

El modelo gerencialista se utiliza en la gestión pública como una forma de mejorar la eficiencia de los servicios prestados. El objetivo de este estudio es analizar, a la luz de los conceptos de gobierno abierto y justicia abierta, el modelo de gestión adoptado por el organismo regulador central del Poder Judicial brasileño.

*Palabras clave:* gobierno abierto; justicia abierta; gerencialismo; transparencia; Poder Judicial.

## Introdução

Com a ascensão do conceito de transparência e a constante evolução das tecnologias de informação e comunicação, e tendo como um marco importante a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) (Brasil, 2011), foi se dando cada vez mais relevo ao acesso às informações públicas. A LAI segmenta a transparência em duas dimensões: i) transparência passiva, que trata da disponibilização pelos órgãos públicos após solicitação de pedidos de informação direcionados por cidadãos; ii) transparência ativa, que constitui as informações disponibilizadas de forma proativa pelos órgãos públicos independentemente de solicitação direta (Machado et al., 2021).

A Constituição do Brasil dá garantias ao acesso à informação pública, situando-o como um direito fundamental. Prevê em seu artigo 5º, inciso XXXIII, que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. A Carta Magna determina também a publicidade como princípio da administração pública, estabelecendo ainda o “acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo”.<sup>1</sup> No entanto, somente em dezembro de 2015, quatro anos após a aprovação da Lei de Acesso à Informação, houve sua regulamentação no âmbito do Poder Judiciário por meio da resolução n. 215, de 2015, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (CNJ, 2015). Essa resolução estabeleceu a padronização de procedimentos para implementação da LAI no Judiciário, além de definir uma série de documentos que deveriam estar disponíveis nos sistemas eletrônicos dos órgãos da Justiça.

Cabe dizer que o CNJ é um órgão do Poder Judiciário cuja atuação se dá exclusivamente no âmbito administrativo e cujas decisões têm impacto em toda Justiça brasileira. O CNJ é responsável pelas atividades de controle, de transparência administrativa e processual. Suas decisões impactam diretamente a política judiciária, na gestão administrativa, na prestação de serviços aos cidadãos e na eficiência dos serviços judiciais.

A divulgação de informações sobre a administração dos tribunais do sistema judiciário vem servindo para promover mudanças concretas no seu funcionamento. A quantidade e qualidade dessas informações podem não só definir sua operação interna, mas, dependendo das fontes e da sincronia entre as informações promovidas, podem gerar uma facilidade no planejamento estratégico,

---

<sup>1</sup> Artigo 37, § 3º, inciso II, Constituição Federal do Brasil.

definindo sua implementação e posterior avaliação, além de permitir construir uma imagem externa de um Judiciário organizado (Ballesteros, 2019, p. 91).

Este texto está dividido em seis seções. Em sequência a essa introdução, a título de contextualização, tratamos brevemente dos principais marcos políticos que levaram a um movimento global de abertura de dados. Na parte seguinte, descrevemos os principais elementos político-legais que levaram à abertura de dados e à promoção da transparência no Brasil. Na quarta seção, tratamos da aplicação dos princípios de governo aberto na Justiça e do próprio conceito de justiça aberta. Na quinta, desenvolvemos a discussão sobre a aplicação do modelo gerencialista no Judiciário e os desafios que isso implica ao desenvolvimento de uma justiça aberta. Na sexta seção, apresentamos as conclusões finais do artigo.

## A agenda de abertura de dados e o governo aberto

Há alguns marcos importantes para que o processo de abertura de dados, para a formação de uma opinião pública global, desse sustentação a uma abertura mais ampla de informações. Em 1996, a Comissão Europeia elaborou o chamado *Livro verde* (Comissão Europeia, 2000), no qual tratava sobre a informação do setor público dentro do contexto da sociedade da informação. Os dados governamentais abertos são considerados nesse estudo como recurso essencial para o desenvolvimento econômico e a criação de emprego, fortalecendo a transparência e a participação cidadã.

O conceito de dados abertos foi se transformando ao longo do tempo, e hoje está relacionado com a publicação digital de informação de livre acesso, em formato aberto e legível por máquinas. O World Wide Web Consortium (W3C) define dados governamentais abertos como “a publicação e disseminação das informações do setor público na web, compartilhados em formato bruto e aberto, compreensíveis logicamente, de modo a permitir sua reutilização em aplicações digitais desenvolvidas pela sociedade” (W3C, 2021).<sup>2</sup>

Em 7 de novembro de 2003, foi aprovada a diretiva europeia 2003/98CE,<sup>3</sup> relativa à reutilização das informações do setor público. A diretiva teve por objetivo promover o crescimento econômico e estimular o setor privado através

---

<sup>2</sup> Para serem considerados abertos, os dados devem ser: i) completos; ii) primários (não agregados); iii) atuais; iv) acessíveis a maior gama de usuários e usos possíveis; v) processáveis por máquinas; vi) não discriminatórios (disponíveis sem necessidade de registro); vii) em formato não proprietário (sem controle exclusivo); viii) e com licença livre de uso (Open Gov Data, 2007).

<sup>3</sup> Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:pt:PDF>. Acesso em: 14 dez. 2020.

do uso das informações e dados. Estabelece o direito de qualquer cidadão, pessoa física ou jurídica, residente ou com sede social na União Europeia (UE), de solicitar informação do setor público, em conformidade com a lei de cada país-membro. Também estabelece que organismos do setor público promovam e incentivem a reutilização de documentos e que a informação seja oferecida de preferência em formato digital, sem depender de software específico para seu uso. A diretiva visa também garantir condições justas e não discriminatórias na reutilização da informação pública.

Tal regra foi incorporada à lei de Estados-membros, estabelecendo um espaço jurídico único para a UE. Sua implementação ao longo dos anos se realizou em paralelo com a difusão do conceito de *open data* nas agendas públicas da Europa e dos Estados Unidos.

A Declaração Ministerial de Malmö de 2009 (Ministerial e-Government Conference, 2009) foi o primeiro documento internacional de peso a reconhecer o importante papel da tecnologia, informação e comunicação como ferramentas à colaboração dos cidadãos na administração pública. No mesmo ano, em 2009, o presidente norte-americano Barack Obama publicou, em seu primeiro ato de governo, decreto sobre transparência e governo aberto (USGov, 2009). Nesse documento foram indicadas normas que as agências governamentais deveriam cumprir em curto, médio e longo prazo para promover os pilares da transparência, participação e colaboração na gestão pública. Em 2010, a Comissão Europeia realizou uma consulta popular<sup>4</sup> com o objetivo de fazer uma revisão no âmbito da Agenda Digital Europeia.<sup>5</sup> Foram recebidas contribuições de agências governamentais, especialistas, acadêmicos e cidadãos.

Esses fatos abriram caminho para o passo mais importante: a criação, em 2011, da Parceria de Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP), através da Declaração de Governo Aberto, documento que ressalta o comprometimento dos governos com uma agenda de abertura, participação e colaboração com a sociedade nos assuntos públicos. Fundada por oito países – África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido –, a OGP surgiu para promover globalmente práticas de governo aberto relacionadas com transparência, acesso à informação, participação social e inovação tecnológica. Cada país-membro – além de governos regionais e locais – tem o compromisso de construir, conjuntamente à sociedade civil, um plano

---

<sup>4</sup> Disponível em: [https://europa.eu/youreurope/advice/index\\_es.htm](https://europa.eu/youreurope/advice/index_es.htm). Acesso em: 14 dez. 2020.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:ES:PDF>. Acesso em: 14 dez. 2020.

de ação para a implementação de reformas que promovam o governo aberto. Contando hoje com 78 países,<sup>6</sup> a OGP atua também como fórum para troca de experiências, colaboração e apoio mútuo.

Estudos pioneiros sobre governo aberto apontam que a definição desse conceito estaria ligada ao diálogo constante entre cidadãos e gestores públicos sobre decisões relacionadas às políticas públicas (Calderón; Lorenzo, 2010, p. 11); à colaboração para originar soluções criativas para problemas de governo que impactam a população (Noveck, 2010, p. 11); à democracia e à garantia dos direitos civis e da liberdade de expressão (Ramirez-Alujas, 2012, p. 3). Apesar de o conceito não ter uma definição precisa, alguns preceitos são comuns ao que se chama de governo aberto: transparência, participação social e colaboração.<sup>7</sup>

O estudo de Bellix, Burle e Machado (2017) aponta que o conceito de governo aberto adotado pelas organizações multilaterais, como OCDE, BID, Cepal, Clad e Red Gealc,<sup>8</sup> coincide: i) na promoção da política de transparência e seus temas correlatos – como acesso à informação e dados abertos – e ii) na importância da participação social como parte do processo de colaboração entre as partes como o objetivo final da agenda de governo aberto (Bellix et al., 2016).

Embora possa ser empregado de forma bem abrangente, o conceito de governo aberto está associado, portanto, ao fomento a novos processos de interação com a sociedade civil. O crescimento da OGP e de sua agenda política promoveu a difusão do conceito de justiça aberta, que pode ser resumido, em poucas palavras, como a aplicação dos princípios de governo aberto no âmbito do Poder Judiciário.

## Iniciativas de abertura de dados no Brasil

Antes de participar da fundação da OGP, o Brasil já vinha há mais de uma década promovendo importantes iniciativas para a abertura de informações públicas, que imprimiram relevantes mudanças culturais na administração pública, marcada pela influência de regimes autoritários e por fortes resquícios

---

<sup>6</sup> Para fazer parte da OGP, o país deve atender a alguns critérios mínimos relacionados com transparência fiscal, acesso à informação, participação cidadã e divulgação de declarações patrimoniais por autoridades.

<sup>7</sup> Segundo a OGP, governo aberto significa: “Governo que promove transparência, empoderamento da sociedade, combate à corrupção e incorpora novas tecnologias para melhoria da governança” (OGP, 2011).

<sup>8</sup> Rede de Governo Eletrônico da América Latina e Caribe (Red Gealc): reúne as autoridades dos órgãos governamentais digitais dos países da região.

do patrimonialismo histórico, ambos encobertos por uma burocracia fechada em si mesma. Um exemplo significativo da mudança foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal – lei complementar n. 101 (Brasil, 2000), marco na integridade do orçamento público. Essa lei estabelece normas para a gestão fiscal, voltada para a responsabilidade nas finanças públicas do país. Ela surgiu frente a uma crise econômica em que o país procurava maneiras mais austeras de combater a corrupção que assolava o país, ao mesmo tempo para dar mais autonomia e responsabilidade aos entes federativos.

Outra iniciativa importante para o aprimoramento da transparência, advinda com a expansão da internet, foi a criação do pregão eletrônico.<sup>9</sup> Mesmo que os processos eletrônicos possam limitar compras desproporcionais ou indevidas, permitiram de um modo aberto e acessível dar maior agilidade ao processo de compra, possibilitando que os órgãos públicos economizem mais com a competitividade entre os interessados.

Com importância significativa, a construção do Portal de Transparência do Governo Federal<sup>10</sup> (2004) permitiu centralizar a divulgação de compras, contratos, salários, entre outras informações de órgãos federais, sendo o precursor de outros portais estaduais e municipais que surgiram até a década seguinte.

Por fim, há de se mencionar a lei complementar n. 131, conhecida popularmente como Lei Capiberibe (Brasil, 2009), que acrescenta alguns dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, reforçando a necessidade de transparência orçamentária. Essa lei obriga que as instituições gestoras de orçamento publiquem os atos praticados para a execução orçamentária, disponibilizando os documentos para a realização das despesas públicas, obrigando a prática para todos os entes federativos. Estabelece também que, no caso de descumprimento, cabe denúncia ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público, determinando até a possibilidade de bloqueio de transferências voluntárias ao ente que a descumprir. Sem dúvida, tais iniciativas legislativas e políticas abriram o caminho para o aprofundamento da transparência a partir da aprovação da Lei de Acesso à Informação em 2011, cuja implementação fomentou mais avanços nesse campo (Craveiro et al., 2014). Digno de nota, ainda, foi o lançamento no mesmo ano de 2011 do portal dados.gov.br.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Ver: <http://comprasnet.gov.br/>.

<sup>10</sup> Ver: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>.

<sup>11</sup> Ver: <http://www.dados.gov.br/>.

## Governo aberto na Justiça?

O movimento que promove ações de governo aberto começou sua atuação na esfera do Poder Executivo. Porém, com o passar do tempo, tornou-se evidente que não se poderia promover de forma efetiva seus princípios sem que o Poder Judiciário participasse desse processo. Esse não foi um problema exclusivo do Brasil; dos 170 compromissos assumidos pela OGP no início da parceria, apenas dois apontavam acordos diretos com o sistema de justiça. Posteriormente esses compromissos foram ampliados com a Declaração de Paris, em 2016.<sup>12</sup>

No contexto latino-americano, dos três poderes da República, conforme aponta Elena (2018), o Judiciário é historicamente o mais tradicional e fechado. Problemas como falta de acesso a dados e ausência de canais para participação social aumentam a desconfiança e a sensação de corrupção. Para essa mesma autora, o conceito de justiça aberta está associado ao acesso a informações judiciais públicas, à participação social, à promoção da cidadania, ao aperfeiçoamento de seu controle interno e externo, à criação de uma rede de gestão de conhecimento específica para o setor e à difusão de melhores práticas de justiça baseada em evidências (Elena, 2018).

O conceito de justiça aberta vem ganhando dimensão em organismos internacionais que buscam promover a reforma do Estado, orientando suas recomendações para a construção de um governo aberto e inclusivo. A Organização das Nações Unidas (ONU, 2015) estabeleceu a Agenda 2030 com 17 compromissos para o desenvolvimento sustentável. Deles, podemos destacar o objetivo 16, diretamente relacionado a promover uma igualdade no acesso à justiça (promover sociedades justas, pacíficas e inclusas). Para isso, foram criadas quatro metas: meta 16.3 – garantir o estado de direito e promover igualdade no acesso à justiça; meta 16.6 – criar instituições transparentes que prestem contas; meta 16.7 – garantir a adoção em todos os níveis de decisões inclusivas, participativas e representativas que respondam às necessidades; meta 16.10 – garantir acesso público à informação.

A Corte Judicial Ibero-americana (CJI) é uma organização que articula vínculo entre os poderes judiciais de 23 países. A CJI tem um forte interesse pela efetivação de uma justiça aberta, que se traduziu na Carta do Direito da Pessoa, criada em 2017, estabelecendo como objetivo:

promover el desarrollo de los principios de una justicia con transparencia, participación y colaboración, en el contexto específico de la gestión judicial, mediante el

---

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/paris-declaration>. Acesso em: 18 dez. 2020.

uso de las nuevas tecnologías y la gestión a partir de los enfoques de modernización valor público y buen gobierno [...]. (CJI, 2017b, p. 5)

Por fim, cabe destacar que o Centro Latino-americano de Administração e Desenvolvimento (Clad), organização intergovernamental voltada à reforma e modernização da administração pública, que reúne ministros da administração dos países do continente, publicou em 2016 a Carta Ibero-americana de Governo Aberto (Clad, 2016). Esse documento constitui um marco político e diplomático para reformas nos países da região. A carta se refere diretamente à promoção do governo aberto e se orienta pelos seguintes princípios:

- Qualidade do serviço público
- Ética e integridade pública
- Interoperabilidade
- Responsabilidade pública
- Corresponsabilidade da cidadania
- Inovação pública

Nota-se que os fóruns internacionais e os documentos por eles gerados em torno do tema governo aberto tratam muitas vezes “governo” como sinônimo de “Estado”, sem separar os poderes. Na perspectiva do Poder Judiciário, “governo” se refere ao “Poder Executivo”. Como se verá mais adiante, o Poder Judiciário se governa por uma lógica e sistema próprios, sendo estruturalmente imune ao governo aberto ou a ações vistas como interferências exógenas ao Poder Executivo em seu *modus operandi*.

### Dados governamentais abertos e justiça

Os dados governamentais abertos são um importante caminho para o aperfeiçoamento dos sistemas de prestação de contas. Através de sistemas digitais, é possível dar visibilidade a ações dos governos, possibilitando também um maior controle social sobre a gestão pública. A LAI garante que os dados contidos nos órgãos oficiais são públicos, salvo exceções específicas. O desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação (TICs) possibilitou que bases de dados públicos pudessem ser diretamente acessadas, filtradas ou cruzadas, construindo aplicações e conhecimentos pela sociedade.

A redemocratização trouxe consigo uma pressão maior sobre os governos para a disponibilização de informações públicas. Ao longo do tempo e com os avanços



tecnológicos, os dados contidos nos órgãos públicos foram sendo disponibilizados inicialmente em formato fechado e, posteriormente, passaram a ser publicizados em conjuntos de dados abertos. A princípio, havia uma distribuição de dados não brutos e manipulados. No entanto, gradualmente foram surgindo sistemas que passaram a permitir a realização de consultas personalizadas.

No último IAcc (Índice de Acessibilidade a Informação Judicial na Internet), produzido pelo Centro de Estudios de Justicia de las Américas em 2017, o Brasil cumpria apenas 46% dos quesitos, posicionando-se em 12º lugar entre os 33 avaliados naquele ano, tendo caído sete posições em relação ao estudo anterior, de 2014 (Ceja, 2017). O fraco avanço se deve em parte à renúncia do Conselho Nacional de Justiça em atuar de forma mais rígida para ampliar o cumprimento e monitorar a implementação da Lei de Acesso à Informação entre os órgãos judiciais, aplicando sanções, orientando e oferecendo suporte. A linha de atuação que adotou desde a regulamentação da LAI é de mais distanciamento e corporativismo, e menos comprometimento.

Embora o IAcc não meça com eficiência a oferta de dados abertos, no Portal de Dados Abertos do Governo Federal só havia uma base de dados disponível em fevereiro de 2021 – contendo a lista de fóruns no estado de Alagoas. Digno de nota, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal possui um próprio portal para oferta de dados abertos. O CNJ tampouco oferece base de dados em seu portal. Esse problema já é apontado desde 2014 pelo estudo financiado pelo Ministério da Justiça, “Desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro” (Craveiro et al., 2014).

## Gerencialismo *versus* justiça aberta

O conceito de gerencialismo tem como base os princípios da Nova Gestão Pública (New Public Management), cujo surgimento remonta à década de 1970, quando países ocidentais promoviam a reforma do Estado. Sua ascensão vai se acentuar com as reformas neoliberais dos anos 1990. O governo Fernando Henrique Cardoso, inspirado na Nova Gestão Pública, elabora em 1995 o Plano Diretor da Reforma e do Aparato de Estado (PDRAE). Para sua implementação, cria o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), que seria comandado pelo economista Bresser Pereira. Assim, tem início a chamada reforma gerencial da administração pública brasileira.

As reformas no Estado foram também um reflexo das transformações econômicas experimentadas a partir da década de 1990. A busca por lucros numa economia globalizada reestruturou os sistemas de produção e integrou os mercados financeiros. Empresas passaram a instalar suas produções em países

economicamente mais vantajosos, com menos impostos e onde encontrassem mais vantagens competitivas (Furtado, 2000, p. 9-11; Ramonet, 1996; Cerny, 1999). Esse movimento aprofundou a globalização, gerou desemprego, perda de arrecadação, desestabilizou economias locais e provocou uma competição entre países e regiões. Criou ainda um ambiente predatório aos sindicatos, com precarização, perdas salariais e de benefícios aos trabalhadores (Tortosa, 1999; Entrena Durán, 1998; Machado, 2003a e 2003b).

Nesse cenário, passaram-se a imprimir cada vez mais lógicas administrativas e financeiras que aproximassem a gestão pública das empresas. Serviços públicos passaram a ser sucateados; empresas e órgãos públicos, a ser vistos como improdutivos; e servidores, como trabalhadores privilegiados – inclusive pelas medidas protetivas que gozavam face ao cenário mais amplo de precarização do mundo do trabalho. Esse modelo gerencial transformava, na prática, cidadãos em clientes do Estado-empresa. Com a privatização, processo concomitante à reforma do Estado, muitos serviços, outrora públicos, passaram a ser oferecidos com qualidade superior por empresas privadas àqueles que pudessem pagar – como educação e saúde (Dupas, 1999; Ferrer, 1998).

As reformas neoliberais normalizaram a ausência do Estado no atendimento à cidadania. Reduzido em seu escopo, o Estado-empresa passou a se limitar em atuar focalmente, de acordo com os escopos e prioridades definidas em seu modelo gerencial. Cabe acrescentar que, numa sociedade com grande déficit democrático e profundas desigualdades, o novo modelo de administração criou um Estado-empresa que pouco ou nada teria a oferecer para o fortalecimento da cidadania e da participação social.

Havia bons argumentos para defender o modelo gerencialista de Estado. Historicamente, o Estado brasileiro foi dominado pelo nepotismo, pela burocracia ineficiente, pela corrupção, controlado em menor ou maior grau pelas elites locais ou regionais e pela mentalidade patrimonialista de origem ibérica. A modernização do Estado através da reforma dos anos 1990 trazia modelos, como os defendidos por Bresser Pereira (2008), que previam um atendimento descentralizado ao cidadão-cliente, uso de indicadores para medir a eficiência, núcleos de estratégia e inteligência com altos funcionários contratados como executivos do mercado, assim como a captação de jovens promissores, uso intensivo de tecnologia, privatização de tudo que fosse considerado como não “essencial”, como museus e universidades. A agenda de privatizações tinha um papel fundamental, pois reduzia o Estado e aumentava a pressão por eficiência sobre as atividades improdutivas ou não lucrativas, rumo a um Estado mínimo.

No Brasil, o modelo gerencialista prosperou, embora com grandes limites, por não ter avançado tanto na privatização e nem acabado com o funcionalismo público, como queria Bresser (Brasil, 1995). Decerto, alcançou resultados positivos, ligados à criação de carreiras do Estado especializadas, e pelo fato de ter imprimido métodos modernos de planejamento e acompanhamento de gestão (Fernandes, 2015). No entanto, não é possível afirmar que tais resultados não seriam alcançados por outros meios, o que torna tais pontos positivos em algo mais modesto.

### O modelo gerencialista no Judiciário

Para analisar os paradoxos do modelo gerencialista face à justiça aberta, é necessário primeiro verificar o que previamente é considerado essencial na formatação do modelo. Basicamente o gerencialismo tem como principal característica o controle por resultados *a posteriori*, que, em essência, não está direcionado a uma participação social ou maior acesso a dados públicos.

O conceito de justiça aberta parte da visão de que a inovação tecnológica não está a serviço de maximizar o alcance de resultados baseados em dados quantitativos, mas sim de aprimorar o contato e a relação da sociedade com o sistema de justiça, municiando a cidadania com mais informações e canais institucionais de comunicação, fiscalização e participação. As especificidades de cada órgão, ao contrário da perspectiva gerencialista, têm total relevância no aprimoramento institucional de cada organização dentro de uma perspectiva de justiça aberta. A intermediação da tecnologia e a automação dos processos não são suficientes se não estiverem acompanhadas de medidas voltadas à criação de comunidades de usuários da própria sociedade civil que utilizem as informações processadas e armazenadas pelos próprios órgãos.

Nesse contexto, é necessário o estabelecimento de uma dinâmica colaborativa com participação direta de atores governamentais e não governamentais, através de espaços que permitam o diálogo entre as instituições e os cidadãos, superando o distanciamento dos órgãos de justiça da própria sociedade. A busca por resultados na perspectiva gerencialista provoca uma falsa impressão de que as maiores demandas do sistema de justiça estão na quantidade de casos e no rendimento institucional expresso por indicadores meramente quantitativos.

### O CNJ e o gerencialismo

Através da emenda institucional n. 45/2004, nos termos do artigo 103B da Constituição federal, foi criado em 2005 o Conselho Nacional de Justiça.

Voltado ao aperfeiçoamento do sistema judiciário brasileiro, o CNJ surge como um órgão central na normatização e padronização de processos brasileiros, tornando-se fundamental no planejamento estratégico e na busca de reformas operacionais, estruturais e administrativa (Ballesteros, 2019).

A criação do CNJ buscou fortalecer a independência do Judiciário frente aos demais poderes, centralizando todo controle dos órgãos nas mãos dos magistrados, que disputam entre si as melhores posições e o cumprimento de metas, em grande parte a partir de indicadores quantitativos.

Sendo um órgão regulador de caráter funcionalista, o conselho tem sua burocracia voltada à padronização de ritos processuais, produzindo normativas que serão adotadas pelos demais órgãos de justiça e que, sistematicamente, não contemplam as peculiaridades de cada tribunal. Tal processo dificulta a consolidação das reformas para as quais foi investido. Seu papel, na prática, oscila entre ser formulador de políticas públicas e atuar como órgão central na gerência do sistema de justiça.

O CNJ, nas suas funções de controle e fiscalização, adotou um modelo gerencialista para acompanhamento, análise dos órgãos de justiça do país e seus operadores. Tal modelo segue os mesmos fundamentos do setor privado na busca de melhores resultados, no aumento de produtividade e alcance de metas. As atividades são avaliadas de forma contábil com critérios focados mais nos resultados do que nos meios para os atingir. A avaliação se tornou um instrumento poderoso, ordenando, comparando e classificando informações (Pinheiro, 2020).

No exercício de suas funções fiscalizadoras e visando à promoção da transparência face à sociedade, através da sua resolução n. 215, de 2015 – a mesma que visa implementar a LAI do Poder Judiciário –, o CNJ adotou como sua principal ferramenta o Ranking da Transparência do Poder Judiciário.<sup>13</sup> Realizado anualmente, o *ranking* busca valorizar os tribunais e conselhos que mais se destacam no fornecimento de informações. Os 85 itens avaliados abrangem tanto a transparência ativa (publicação no site; receita; despesa; licitações e contratos; gestão de pessoas; relatórios; auditoria e prestação de contas), quanto a transparência passiva (Serviço de Informações ao Cidadão – SIC) e boas práticas.

Apesar das medidas do CNJ, um estudo publicado em 2020 (Sabo et al., 2020), que trata da implementação do processo eletrônico nos cinco tribunais regionais federais do Brasil, o cumprimento da publicidade das informações segue deficitário. O estudo apontou como principais conclusões a ausência

---

<sup>13</sup> Ranking da Transparência 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/ranking-da-transparencia-2020/>. Acesso em: 19 jul. 2020.

de dados em formatos abertos; falta de agilidade nas respostas dos pedidos de acesso; dificuldade de pesquisa nos registros; existência de processos judiciais eletrônicos híbridos e físicos, falta de padronização; falta de transparência no retorno das solicitações, com algumas sendo ignoradas; e burocracia no manejo das solicitações, com setores internos que remetem a solicitação de um para outro sem dar uma resposta institucional unificada. Além disso, em geral os tribunais publicam informações em formato PDF, que dificulta o processamento automatizado por máquinas, assim como a indexação do conteúdo.

O principal instrumento para a coleta de informações e controle do CNJ sobre os órgãos judiciais do Brasil é a planilha, preenchida mensalmente por cada tribunal sob sua jurisdição, que vai gerar o já citado *ranking* da transparência. Ela funciona como um *checklist* de informações que devem ser disponibilizadas pelo tribunal avaliado. O *ranking* gera um processo competitivo entre os tribunais, que leva ao aumento das informações publicadas. A classificação é quantitativa, com foco na melhoria dos serviços eletrônicos dos tribunais e no controle sobre a atividade jurisdicional dos órgãos. O resultado reúne importantes informações ao CNJ para o monitoramento dos tribunais e, inclusive, de sua produtividade. O CNJ também disponibiliza a página web Justiça Aberta, na qual compartilha links para os dados fornecidos por magistrados e suas secretarias, correspondentes à produtividade e à localização de cada serventia judicial e extrajudicial (cartórios).<sup>14</sup>

Conforme demonstra o estudo de Pinheiro (2020), o sistema focado em resultados não considera a realidade de cada tribunal. Todo esse cenário provoca uma certa obsessão em atingir as metas estabelecidas pelo órgão regulador, impactando fortemente os servidores. O estudo inclui pesquisa de campo, em que juízes relatam um notável aumento da carga de trabalhos administrativos e gerenciais, acarretando prejuízos da atividade jurisdicional; aumento da carga física e emocional; críticas à centralização na busca de resultados para avaliação dos magistrados; e modelo de gestão baseado no controle – produtividade registrada em planilhas, para análises quantitativas, sendo essa a principal ferramenta de controle de juízes utilizada pelo modelo gerencialista do CNJ.

Essa centralização na gestão dos tribunais está sob controle exclusivo dos magistrados, que ainda têm suas demais atividades jurisdicionais para cumprir. Tal busca por resultados não considera os meios – em que reside toda peculiaridade dos tribunais brasileiros – e não tem como referência princípios de justiça aberta.

---

<sup>14</sup> Ver: [https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica\\_aberta/](https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/).

No Quadro 1, comparamos o gerencialismo adotado pelo CNJ para promover a transparência com o conceito de justiça aberta – que largamente vem sendo inspirado pelo de governo aberto.

#### Quadro 1 – Gerencialismo e Justiça Aberta – Comparação

	Gerencialismo	Justiça aberta
Inspiração	Nova Administração Pública (NPA), mercado, ganhos de eficiência	Democracia participativa, fortalecimento das relações governo-sociedade
Orientação das políticas	“Estado-empresa” prestador de serviços, neoliberalismo	Promover cooperação entre governo e sociedade civil
Objetivos principais	Promover a transparência ativa através da publicação de dados	Cocriar com a sociedade políticas de transparência ativa e passiva, de participação e de colaboração, com inovação tecnológica
Visão do cidadão	Cliente de serviços	Cidadão
Visão do papel da sociedade civil	Não possui orientação clara	Construção conjunta de políticas e planos de ação
Visão dos servidores	Foco na fiscalização e controle de suas atividades	Envolvê-los para melhoria de serviços e diálogo com a sociedade civil

Fonte: elaboração própria.

O Quadro 1 sumariza alguns dos principais tópicos que diferenciam o modelo gerencialista do CNJ dos princípios que orientam a promoção de uma justiça aberta. Inspirado no mercado, o modelo gerencialista aposta na eficiência, denotada tanto pela publicidade como por números que forcem juízes a ficarem “com mesa limpa” (sem acumular casos), ignorando as grandes diferenças conjunturais e contextuais de atuação. Suas políticas estão orientadas para a publicação de informação digital, que denotem que as lições estão sendo cumpridas, perdendo-se aí o foco no poder de uso das redes e canais de comunicação para a promoção do diálogo com a sociedade civil. Nesse sentido, consultas públicas, fóruns, mesas de diálogo, grupos conjuntos de trabalho poderiam ter espaço se o foco fosse uma agenda de justiça aberta.

Na visão gerencialista, o cidadão é visto como um mero cliente de serviços que se relaciona com serviços eletrônicos. À sociedade civil, nenhum papel lhe cabe nesse modelo, até porque o foco é o indivíduo. A relação com os servidores não poderia ser mais questionável, a coleta de informações presta-se ao controle e ao monitoramento, ignorando-se o contexto em que atuam. Para o governo aberto e sua

correspondente justiça aberta, os servidores são elementos chaves para o desencadeamento de processos colaborativos junto à sociedade civil: são eles que trabalham na elaboração dos planos de ação, que ouvem as demandas, que demonstram a cidadãos e líderes da sociedade civil como o órgão funciona e quais metas são factíveis para desencadear um processo cocriativo de um plano de ação.

O gerencialismo, associado às estruturas arcaicas e conservadoras do Judiciário, constitui um grande entrave para a promoção da justiça aberta. Para Escrivão Filho (2010), o Judiciário experimentou “a alternância de regimes democráticos e totalitários no Brasil, ao longo do século XX, sem sofrer profundos abalos, como se a instituição estivesse, realmente, acima das questões políticas e sociais”. Para esse mesmo autor, “imperou na instituição e na sua imagem institucional o argumento técnico da sua atuação, e o seu distanciamento em relação às questões sociais, políticas e econômicas” (Escrivão Filho, 2010).

## Conclusão

Os mecanismos de abertura do Judiciário à sociedade se deram principalmente no âmbito da administração gerencial, na qual transparência se mede principalmente por indicadores estatísticos. A prestação de contas no modelo gerencialista está baseada na divulgação de resultados que, ao mesmo tempo, denotem eficiência e encubram grande parte das demandas regionais e locais pelo acesso e participação no sistema de justiça.

Na perspectiva adotada pelo CNJ, a transparência – da qual decorre o *accountability* e a participação do “cidadão-cliente” – se realiza pelo cumprimento de um *checklist* de informações que, por sua vez, denotam a “eficiência” do CNJ em suas funções institucionais. No entanto, o conceito de justiça aberta vai muito além disso, pois inclui participação social, colaboração e cocriação com a sociedade civil, linguagem acessível, promoção de dados em formatos abertos para reuso e a criação de canais de diálogo. Tudo isso podendo assumir múltiplas configurações que permitam tornar a Justiça mais permeável à sociedade – algo importante e necessário num país com grandes desigualdades sociais como o Brasil.

No que se refere a dados abertos, o Judiciário mal começou a dar os primeiros passos. Embora esteja-lhe disponível uma plataforma consolidada, como o Portal de Dados Abertos do Governo Federal – além dos próprios portais dos tribunais de justiça –, os órgãos da Justiça, inclusive o próprio CNJ, ainda não disponibilizam suas bases de dados na web. Faltam ainda mecanismos que tornem efetivamente obrigatória a divulgação de dados brutos em formato aberto, de livre acesso e em condições de serem reutilizados por outros sistemas.

A existência de uma política que obrigue os tribunais a disponibilizar documentos em formatos abertos facilitaria muito seu reuso para pesquisa, fiscalização ou controle. Nesse sentido, constitui-se ainda como exceção a existência de órgãos do sistema de justiça com políticas de abertura de dados – fundamentais à promoção de uma justiça aberta –, como os tribunais de justiça do Distrito Federal e de Alagoas.

Podemos afirmar que nos últimos 15 anos, desde a criação do CNJ, os mecanismos de transparência do Judiciário têm se dado no âmbito da administração gerencial, na qual desempenho e prestação de contas são medidos principalmente por indicadores estatísticos. Ainda que tenham seu valor, esse modelo promove uma transparência opaca, pois está voltado à produtividade da máquina judicial, não revelando realmente como as instituições judiciais funcionam e nem se abrindo de fato à participação cidadã. Por seus limites, o modelo gerencialista termina por esvaziar os reflexos sociais e políticos potencialmente transformadores das políticas de transparência, reduzindo-as a meras ferramentas de gestão.

## Referências

- BALLESTEROS, Karina R. B. Conselho Nacional de Justiça e gerencialismo penal no Brasil: o poder punitivo sob a lógica da administração da justiça. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2019. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/36757/1/2019\\_PaulaKarinaRodriguezBallesteros.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/36757/1/2019_PaulaKarinaRodriguezBallesteros.pdf). Acesso em: 14 fev. 2021.
- BELLIX, Laila; BURLE, Caroline B.; MACHADO, Jorge. Qual conceito de governo aberto? Uma aproximação aos seus princípios. GIGAPP Estudos/Working Papers, série 2017, n. 55-59, p. 78-91, 2017. Disponível em: [http://www.gigapp.org/administrator/components/com\\_jresearch/files/publications/2017-55-59.pdf](http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/2017-55-59.pdf). Acesso em: 14 fev. 2021.
- BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição federal. Brasília, DF [2011]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 24 maio 2021.
- \_\_\_\_\_. Lei complementar n. 131, de 19 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF [2009]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 24 maio 2021.
- \_\_\_\_\_. Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 24 maio 2021.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 24 maio 2021.
- BRESSER PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. Revista de Administração Pública, n.



- 42, v. 2, p. 391-410, mar./abr. 2008. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6638/5222>. Acesso em: 14 fev. 2021.
- CALDERÓN, Cesar; LORENZO, Sebastián. *Open government*. México: Editora Algon Editores, 2010. Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/30343946/Open-Government-Gobierno-Abierto>. Acesso em: 26 nov. 2020.
- CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas). *Iacc: Índice de Accesibilidad a la Información Judicial en Internet 2017*. Disponível em: <https://cejamericas.org/indice-de-accesibilidad-a-la-informacion-judicial-en-internet-2017/>. Acesso em: 15 ago. 2020.
- CERNY, Philip. Globalization and erosion of democracy. *European Journal of Political Research*, v. 36, n. 1, p. 1-26, 1999.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Cartagena de Indias: Clad, 2016. Disponível em: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/2-Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-2016-CLAD.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2021.
- CJI (Cumbre Judicial Iberoamericana). *Informe Grupo Justicia Iberoamericana Abierta*. Madrid: CJI, 2017. Disponível em: [http://www.cumbrejudicial.net/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=2635626&folderId=2905376&name=DL-FE-8196.doc](http://www.cumbrejudicial.net/c/document_library/get_file?p_l_id=2635626&folderId=2905376&name=DL-FE-8196.doc). Acesso em: 14 fev. 2021.
- CNJ. Resolução n. 215, de 2015. Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2236>. Acesso em: 14 fev. 2021.
- CRAVEIRO, G.; ANGÉLICO, F.; MACHADO, J.; MARTINS, P. *Desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro*. 1. ed. Brasília: Secretaria de Reforma do Judiciário, Ministério da Justiça, 2014. Disponível em: [http://each.usp.br/machado/docs/desafios\\_da\\_transparencia\\_no\\_sistema\\_de\\_justica.pdf](http://each.usp.br/machado/docs/desafios_da_transparencia_no_sistema_de_justica.pdf). Acesso em: 14 fev. 2021.
- COMISSÃO EUROPEIA. *E-Europa*. Sociedade da informação para todos: relatório ao Conselho Europeu – Para uma Europa baseada na inovação e no conhecimento. Lisboa, mar. 2000. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0130&from=EN>. Acesso em: 14 fev. 2021.
- DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- ELENA, Sandra. *Justicia abierta: aportes para una agenda en construcción*. Biblioteca Digital Gov.ar, set. 2018. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1818>. Acesso em: 14 fev. 2021.
- ENTRENA DURÁN, Francisco. La modernización: del etnocentrismo occidentalista a la globalización. *Revista de Fomento Social*, Córdoba, n. 210, p. 177-202, 1998.
- ESCRIVÃO FILHO, Antônio S. *Participação social no Judiciário como instrumento para a democratização da justiça*. Pesquisa elaborada no âmbito de atuação do eixo Justiciabilidade dos Direitos Humanos e Democratização da Justiça, da Terra de Direitos – Organização de Direitos Humanos, 2010. Disponível em: [http://www.jusdh.org.br/files/2013/01/participacao\\_social\\_no\\_judiciario\\_como\\_instrumento\\_para\\_a\\_democratizacao\\_da\\_justica\\_antonio\\_escrivao\\_2010.pdf](http://www.jusdh.org.br/files/2013/01/participacao_social_no_judiciario_como_instrumento_para_a_democratizacao_da_justica_antonio_escrivao_2010.pdf). Acesso em: 14 fev. 2021.
- FERNANDES, Ciro C. C. *Escolas de governo: conceito, origens, tendências e perspectivas para sua institucionalização no Brasil*. In: CONGRESSO CONSAD de GESTAO PUBLICA, 8., 2015, Brasília. Anais... Brasília: 2015.
- FERRER, Aldo. *América Latina y la globalización*. *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, n. extraordinario, oct. 1998.
- FURTADO, Celso. *Brasil: opciones futuras*. *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, n. 70, p. 7-11, abr. 2000.
- MACHADO, J. Trends of the new role of the local: disjunctures and contradictions in the global networks. In: ENTRENA, Francisco (ed.). *Local reactions to globalization processes: competitive adaptation or socioeconomic erosion*. New York: Nova Science Publishers, 2003a. p. 155-170.
- \_\_\_\_\_. *La globalización (des)controlada: crisis globales, desajustes económicos e impactos locales*. Bauru: Praxis; S. Paulo: Tendenz, 2003b.
- MACHADO, J.; MENEGUETI, V.; CRAVEIRO, G. *Transparência no Judiciário brasileiro: elementos para a construção de uma agenda de justiça aberta*. In: HELLER, M. (org.). *Justicia abierta*, v. II. Buenos Aires: Jusbaire, 2021. No prelo.
- MARTÍN SECO, Juan F. Norte y sur: las dos caras de la globalización. In: ELLACURÍA, Foro Ignacio (org.) *La globalización y sus excluidos*. Estella: Verbo

- Divino, 1999.
- MINISTERIAL e-Government Conference, 5., 2009, Mamõe, Suécia. *Ministerial declaration on eGovernment*. Mamõe, Suécia, 2009. Disponível em: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/ministerial-declaration-on-e-government-malmo.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2021.
- NOVECK, Beth S. *Wiki government: how technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Washington: Brookings Institution, 2010.
- OGP. *Declaração sobre governo aberto*, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>. Acesso em: 15 fev 2021.
- ONU. *Agenda 2030*. 2015. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/sobre/>. Acesso em: 29 fev. 2021.
- OPEN GOV DATA. *The 8 principles of open government data*, 2007. Disponível em: <https://opengovdata.org/>. Acesso em: 14 fev. 2021.
- PINHEIRO, C. R. R. *O modelo gerencialista implantado no Poder Judiciário e o impacto na magistratura*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2020.
- RAMIREZ-ALUJAS, Álvaro. *Gobierno abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta?* Ago. 2012. Disponível em: <http://www.maspoderlocal.es/files/articulos/92-F50524f44921347571524-articulo-1.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2021.
- RAMONET, Ignacio. *Crisis del fin de siglo*. In: JARAUTA, Francisco (ed.). *Escenarios de la Globalización: Foro de los Noventa*. Murcia: CajaMurcia, 1996.
- SABO, Isabela Cristina et al. *Entraves ao governo aberto na Justiça Federal brasileira*. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 16, n. 1, e1950, 2020. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201950>. Acesso em: 14 fev. 2021.
- TORTOSA, José M. *Viejas y nuevas fronteras: los mecanismos de exclusión*. In: ELLACURÍA, Forum Ignacio (org.) *La globalización y sus excluidos*. Estella: Verbo Divino, 1999.
- US Gov. *Memorandum on transparency and open government*. January 21, 2009. Disponível em: <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2021.
- WORLD WIDE WEB CONSORTIUM. W3C. Disponível em: <http://www.w3c.br/divulgacao/2021>. Acesso em: 14 fev. 2021.

---

Recebido em 31/1/2021

Aprovado em 19/5/2021