

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO PODER JUDICIÁRIO: O PAPEL DAS ESCOLAS JUDICIAIS

STRATEGIC PLANNING IN THE JUDICIARY: THE ROLE OF THE JUDICIAL SCHOOLS

Suzy Cavalcante Koury*

Doutora em Direito pela UFMG,
Desembargadora Federal do Trabalho do
TRT da 8ª Região e Professora do Centro
Universitário do Pará (CESUPA)

1. INTRODUÇÃO

Reputo de fundamental importância o estudo das reformas introduzidas pela Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004, que impuseram um novo modelo de gestão para o Poder Judiciário, com a criação do CNJ – Conselho Nacional de Justiça e das Escolas Judiciais, a ENFAM, que funciona junto ao STJ, e a ENAMAT, que funciona junto ao TST, modelo este que se encontra em pleno desenvolvimento e que deve sofrer constantes aperfeiçoamentos.

Pareceu-me relevante iniciar a análise perquirindo que reflexões estratégicas passaram a ser exigidas do Poder Judiciário com a aludida reestruturação, a fim de que, identificadas, possa-se analisar como as escolas judiciais podem contribuir para que sejam atingidos os objetivos estratégicos.

Buscarei discutir que tipo de juiz o novo modelo demanda e, a partir dele, que saberes, habilidades e atitudes lhe serão exigidos e como podem as escolas contribuir para que o adquiram.

Por fim, abordarei a necessidade de que as escolas judiciais elaborem seu planejamento estratégico, única maneira de cumprir-se a grande missão do Poder Judiciário: a de distribuir justiça efetiva, solucionando conflitos em um tempo

razoável, que nada mais é do que cumprir o dever que lhe é atribuído constitucionalmente.

2. A REESTRUTURAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO: A ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA E A ADMINISTRAÇÃO JURISDICIONAL

A ideia de profissionalização da administração do Poder Judiciário é bem recente, tendo esta necessidade sido revelada pelo que muitos denominam de “crise do Poder Judiciário”, representada pelo grande número de demandas que permanecem sem solução, pela morosidade e, o pior, pela descrença que causa na sociedade, que, quase sempre, considera o Judiciário como seu último recurso para ver realizada justiça.

Enquanto a iniciativa privada evoluía, aplicando uma série de instrumentos desenvolvidos pelos estudiosos de Administração, com o fito de garantir maior eficiência, despendendo menos recursos e obtendo melhores resultados, o Poder Público, em especial o Judiciário, permaneceu replicando os procedimentos anteriores, a ponto de ter sido difícil para juízes e servidores abandonarem a máquina de escrever e as fichas onde era anotada, manualmente, a tramitação do processo e em que local físico se encontrava, na caixa ou na estante, para que passassem a utilizar os meios eletrônicos.

Isso se explica pelo fato de o aspirante ao ingresso na carreira de juiz ter em mente que deve adquirir saberes e competências que lhe permitam distribuir justiça, sequer tendo ideia de que, quando isto se realizar, terá que administrar comarcas, varas, gabinetes, seções, foros e tribunais. O indicativo errôneo tem como origem os próprios editais dos concursos, nos quais constam, como conteúdo programático, apenas matérias de direito.

Com a Emenda Constitucional n. 45/04 houve uma tomada de consciência de que o Judiciário precisava ser administrado de forma eficiente, sob pena de não conseguir distribuir justiça, sua finalidade precípua. Isso é revelado pela

missão do Conselho Nacional de Justiça, a saber: “Órgão de coordenação e de planejamento estratégico do Poder Judiciário, com vistas à melhoria de sua eficiência, efetividade, transparência, acesso aos cidadãos e, sobretudo, combate à morosidade judicial.”.

Releva destacar, também, que uma das metas nacionais a serem alcançadas pelo Poder Judiciário no ano de 2009 é a de “capacitar o administrador de cada unidade judiciária em gestão de pessoas e de processos de trabalho, para imediata implantação de métodos de gerenciamento de rotinas”.

Ou seja, o Poder Judiciário percebeu que precisa prever, organizar, comandar, coordenar e controlar suas atividades, ou seja, administrar, sendo de ressaltar que, como não há uma base teórica, nem, tampouco, experiência prática consolidada, há uma grande tendência à aplicação, pura e simples, das técnicas utilizadas pela iniciativa privada, o que, todavia, nem sempre se adequa à administração da Justiça.

Necessário se faz, portanto, construir esses fundamentos teóricos e procurar adequar as técnicas administrativas à realização da atividade jurisdicional, pois, como ensina CLAUDIA DANTAS DA SILVA, a administração judiciária é “(...) a atividade exteriorizada nas ações de planejamento, organização, direção e controle dos serviços administrativos necessários a operacionalizar a prestação jurisdicional. Esses serviços são usualmente denominados atividades-meio e sua administração é, normalmente, delegada a um administrador – o diretor-geral, secretário-geral, diretor de secretaria, diretor de vara ou chefe de gabinete.”¹.

A administração judiciária soma-se, assim, à chamada administração jurisdicional, pois faz surgir a figura do juiz-administrador, que, de acordo com as competências e habilidades dos servidores a ele subordinados, deve delegar atividades, definir rotinas, ditar o ritmo e a organização do trabalho, todas atividades-meio que são essenciais ao atendimento de sua atividade-fim, a prestação jurisdicional. Em um artigo intitulado “Os Dez Mandamentos do Juiz Administrador”,

1 SILVA, Claudia Dantas Ferreira da. Administração judiciária: planejamento estratégico e a reforma do Judiciário brasileiro. <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8062>.

ensina WLADIMIR PASSOS DE FREITAS, *verbis*:

“Ao administrar, cumpre-lhe deixar a toga de lado devendo: a) obrigação à lei e não à jurisprudência; b) inteirar-se das técnicas modernas de administração pública e empresarial; c) adaptar-se aos recursos tecnológicos; d) decidir de maneira ágil e direta, sem a burocracia dos processos judiciais; d) manter o bom e corrigir o ruim; e) delegar, se tiver confiança; f) atender a imprensa; g) lembrar que não existe unidade judiciária ruim, mas sim mal administrada.”.²

Portanto, é preciso que o juiz aprenda a administrar a fim de que possam ser atingidas as metas constantes do planejamento estratégico do Poder Judiciário, cabendo às escolas judiciais o relevante papel de sua formação para esse fim.

3. AS ESCOLAS JUDICIAIS E SEU PAPEL NA REESTRUTURAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO

À função jurisdicional clássica, eminentemente formal, que coloca o juiz como um terceiro que, em nome do Estado, faz substituir as vontades das partes em litígio pela sua, a que, vulgarmente, chama-se de “juiz boca de lei” e que se revela pela frase “o que não está nos autos, não está no mundo”, sucedeu a função do juiz como concretizador dos princípios constitucionais de liberdade, igualdade e de justiça para todos, sem quaisquer distinções.

Fala-se, então, no modelo humanista de juiz, que pensa, pergunta e sugere, um juiz que tem conhecimentos transdisciplinares e multidisciplinares, que entende a realidade em que está inserido. Deve-se, assim, procurar conciliar as capacitações técnica e tecnológica com uma formação humanística para que se formem juízes que, efetivamente, atendam aos anseios da sociedade.

Todavia, os cursos superiores que formam bacharéis em Direito

² In <http://www.ibrajus.org.br>.

continuam, em sua maioria, mantendo currículos que ignoram as mudanças ocorridas no mundo do direito, que exigem que os egressos das instituições de ensino superior tenham estudado sociologia, antropologia, psicologia, economia, filosofia, enfim, todas as disciplinas das áreas das ciências humanas, a fim de que possam bem desempenhar suas funções, quer na magistratura, quer no ministério público, no executivo ou na advocacia privada.

Desse modo, em se tratando da formação dos juízes, cabe às escolas judiciais suprir essas lacunas na formação, o que, por certo, contribui para que sejam atingidos os objetivos estratégicos do Poder Judiciário, devendo voltar-se para a formação de juízes, e não para a promoção de cursos de especialização nas áreas do direito à que estejam afetas, nem, tampouco, a proporcionar a realização de mestrados e doutorados, papel este que é próprio das instituições de ensino superior, sob pena de perderem o foco e deixarem de contribuir para a melhoria da prestação jurisdicional.

Como ensina FRAGALE FILHO, ao referir-se ao fato de que as escolas judiciais são espaços de socialização, onde juízes em diferentes fases da carreira se encontram e se articulam, contribuindo para a composição de um *ethos* profissional, que passa a ser reproduzido, *verbis*:

“Aprender a ser juiz’ torna-se, nessa perspectiva, sinônimo de ‘aprender a se comportar como um juiz’. É um aprendizado no qual se espera que o novel magistrado desenvolva todas as aptidões necessárias para assegurar qualquer função na estrutura judiciária correspondente. Sua bagagem teórica é incentivada e ampliada para atender às diferentes demandas que lhe são apresentadas, estimulando uma espécie de polivalência funcional. Todos devem ser, portanto, capazes de realizar as mesmas tarefas. Mais ainda: radicalizando essa lógica, os juízes, que ocupam as posições de direção, por certo também são capazes de realizar as tarefas dos demais e, portanto, como um prolongamento necessário dessa

capacidade, estariam aptos para realizar a sua avaliação.”³.

Percebe-se, portanto, que a formação dos juízes deve ser planejada, inserindo-se no planejamento estratégico do tribunal a que estiver vinculada a escola judicial.

O primeiro passo é, sem nenhuma dúvida, instituir a gestão por competências na capacitação dos juízes, criando projetos e desenvolvendo ações destinados à formação profissional que os capacitem para atender às demandas da nova administração judicial e jurisdicional, o que passamos a analisar.

3. A GESTÃO POR COMPETÊNCIAS NO PODER JUDICIÁRIO: AS ESCOLAS JUDICIAIS

Não há como falar em conceito de competência sem fazer referência à tríade, sugerida por Durand (1999), que envolve conhecimentos, habilidades e atitudes, por muitos resumida como o CHA, os pilares da competência, utilizada na grande maioria dos conceitos de competência, como, por exemplo, no de SCOTT B. PARRY, a saber:

“Um agrupamento de conhecimentos, habilidades e atitudes correlacionadas, que afeta parte considerável da atividade de alguém, que se relaciona com seu desempenho, que pode ser medido segundo padrões preestabelecidos, e que pode ser melhorado por meio de treinamento e desenvolvimento.”⁴.

Assim é que se busca, na formação de gestores, associar o conceito de competência ao planejamento estratégico e à aprendizagem, sendo a primeira questão que se deve colocar a de que tipo de conhecimentos, habilidades e atitudes devem ser desenvolvidas por um juiz.

3 In FRAGALE FILHO, Roberto. *Aprendendo a ser juiz*. Rio de Janeiro: UniverCidade e Topbooks, 2008, p. 123.

4 Apud LEME, Rogério. *Aplicação Prática de Gestão de Pessoas por Competências*. 2 ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005, p. 17

Ao estudar as competências em uma organização, ZARIFIAN⁵ as diferenciou da seguinte forma: 1- Competências sobre Processos: os conhecimentos dos processos de trabalho; 2- Competências Técnicas: conhecimentos específicos sobre o trabalho que deve ser realizado; 3- Competências sobre a organização: saber organizar os fluxos de trabalho; 4- Competências de serviço: aliar à competência técnica à pergunta: qual o impacto que este produto ou serviço terá sobre o consumidor final? e 5- Competências sociais: saber ser, incluindo atitudes que sustentem os comportamentos das pessoas, no qual o autor identifica três domínios: autonomia, responsabilização e comunicação.

Parece-me que as competências e habilidades descritas por ZARIFIAN se adequam, com as devidas adaptações, às escolas judiciais e que, em alguns casos, voluntaria ou involuntariamente, norteiam a gestão de várias delas, envolvendo a formação dos magistrados de um modo geral.

Com efeito, em palestra ministrada em Brasília, durante o Curso de Firmação de Gestores de Escola Judicial, promovido pela ENAMAT, o juiz e membro do Conselho Consultivo da ENAMAT, GIOVANNI OLSSON, apontou os objetivos da formação dos magistrados, sendo possível enquadrá-los nas competências listadas por ZARIFIAN, se não, vejamos: a) consolidar e complementar os conhecimentos teóricos na perspectiva das necessidades práticas da aplicação do direito na atividade jurisdicional (COMPETÊNCIA TÉCNICA); b) promover e aprimorar o domínio da metodologia jurídica no tratamento jurisdicional de casos práticos (COMPETÊNCIA TÉCNICA); c) promover e aprimorar a aprendizagem de técnicas de conciliação (COMPETÊNCIA TÉCNICA); d) promover o estudo e reflexão da deontologia profissional aplicada e das relações interpessoais (COMPETÊNCIA SOCIAL); e) propiciar o conhecimento básico das tecnologias de informação, de comunicação e de administração gerencial da atividade judiciária (COMPETÊNCIAS SOBRE PROCESSO E SOBRE A ORGANIZAÇÃO) e f) desenvolver a capacidade de estruturação lógica, de argumentação e de convencimento na prolação de decisões (COMPETÊNCIA TÉCNICA).

5 *Apud.* FLEURY, Maria Tereza Leme & FLEURY, Afonso. Construindo o Conceito de Competência. *RCA*, ed especial: 183-196, 2001, p. 189.

Todos esses objetivos para nada serviriam se não houvesse a preocupação com o que ZARIFIAN denomina de competências de serviço, a saber, o juiz deve sempre ter em mente que, lá na ponta, está o consumidor final, o jurisdicionado, que espera que o produto do seu trabalho, a solução efetiva do conflito, seja-lhe entregue com rapidez e eficácia, o que pode e já está sendo medido pelo CNJ, através dos indicadores sobre o Poder Judiciário.

Resta, então, definir que atitudes devem ser adotadas para que sejam desenvolvidas ou aperfeiçoadas, o que pode ser alcançado através de projetos e de ações de formação levados a efeito pelas escolas judiciais, pois, como ensinam FLEURY&FLEURY⁶, “é por meio dos processos de aprendizagem que a organização desenvolve as competências essenciais à realização de suas estratégias de negócio”, no caso do Judiciário, a prestação jurisdicional célere e efetiva, com a solução dos conflitos.

4. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NAS ESCOLAS JUDICIAIS

A própria Constituição da República de 1988, com a criação do CNJ, sinalizou no sentido da necessidade de que os diversos órgãos que compõem o Poder Judiciário implementem seu planejamento estratégico, a fim de que possam ser operadas as mudanças que a sociedade vem exigindo.

Com efeito, não há outra maneira de cumprir a missão e estabelecer a visão de futuro, sempre observando os valores eleitos, sem estabelecer a estratégia da instituição

O CNJ fez publicar seu Mapa Estratégico, no qual constam sua missão (contribuir para que a prestação jurisdicional seja realizada com moralidade, eficiência e efetividade, em benefício da Sociedade), sua visão de futuro (ser um instrumento efetivo de desenvolvimento do Poder Judiciário) e os atributos de valor

6 *Id. Ibid.*, p. 193.

para a sociedade (agilidade, ética, imparcialidade, probidade e transparência), suas metas e os recursos necessários para que sejam alcançadas⁷.

De igual sorte, entendo que as escolas judiciais, seguindo as orientações da ENAMAT e da ENFAM, devam elaborar seu planejamento estratégico, listando os objetivos que direcionam seu comportamento e estabelecendo os programas, projetos e ações para que sejam efetivamente atingidos.

Em um artigo no qual trata da concepção estratégica das escolas de governo, ROBERTO BEVILACQUA OTERO descreve o caso da implantação da Escola Nacional de Administração da República de Angola, iniciando pelos debates no processo de constituição das bases da sua gestão estratégica, a partir do qual foram estabelecidos sua missão, sua visão e seus valores, partindo, então, para a definição de seus objetivos, trabalho este que pode servir de base para que cada escola judicial implante seu planejamento estratégico.

A fim de os alcançar, foram definidos: a área de atuação da escola (no caso das judiciais, escola somente para juízes, para juízes e todos os servidores ou para juízes e servidores ligados à atividade-fim?), os produtos a serem entregues à sociedade (disseminação de conhecimentos: publicações, realização de seminários abertos ao público, produção de cartilhas, gravações e disponibilização de aulas e palestras, etc.) e os *stakeholders* (pessoas ou grupos de pessoas que têm relação de interesse associada ao que faz a escola judicial, por exemplo, os juízes, outros órgãos do Poder Judiciário, servidores da escola, meio acadêmico e outras escolas).

Passou, então, a analisar os pontos fortes e fracos da Escola, tanto interna, quanto externamente, fixando suas ambiências externa e interna, com o intuito de antecipar os riscos para orientar a elaboração de questões e objetivos estratégicos, nos seguintes termos:

“Pontos fortes internos como, por exemplo: a tradição em cursos de capacitação, o alcance nacional, a credibilidade externa, o domínio de

7 <http://www.cnj.jus.br>

processos de execução, bem como a estrutura física da Escola e os efeitos na facilidade de atração da clientela-alvo e de operação de serviços.

Possíveis fragilidades como, por exemplo: riscos de insuficiência de corpo técnico e docente, de adaptação a novos paradigmas de gestão compatíveis com a proposta da Escola, de condições de trabalho adequadas aos quadros técnicos, de condições para atualização contínua do corpo docente, de possibilidade de predomínio da dimensão formal e burocrática sobre a dimensão gerencial almejada, aspectos cuja manifestação poderiam impactar de forma negativa na qualidade e cumprimento dos objetivos, na imagem, no grau de comprometimento das chefias e dos funcionários, motivação, produtividade e desempenho da Escola.”⁸.

A partir desses subsídios, elegem-se os objetivos estratégicos da escola, devidamente alinhados com a missão e a visão previamente estabelecidas, como fez a ENAMAT, no exemplo acima citado.

Por fim, partindo dos objetivos, passa-se ao estabelecimento dos programas e das ações a serem desenvolvidas para alcançá-los, os quais devem ser incluídos na proposta orçamentária.

Têm-se, por exemplo, dentro do programa de capacitação judicial, as ações orçamentárias, que se subdividem em projetos, com prazo de término determinado, transformando-se, ao final, ou em uma atividade já existente ou servindo para transformar as atividades já existentes, e atividades com prazo indeterminado.

No âmbito das escolas judiciais, pode-se citar, como atividades, o Curso de Formação Inicial, Cursos de Formação Continuada, Cursos de Formação de Formadores e projetos, como, por exemplo, o de capacitação de professores em

8 In OTERO, Roberto Bevilacqua. A concepção estratégica de escolas de governo: o caso da Escola Nacional de Administração da República de Angola. *XII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires: Argentina, 4-7, nov. 2008, p. 10.

elaboração de material didático para ensino à distância que, ao final, transformará as atividades já existentes.

Releva ressaltar que o planejamento deve, necessariamente, ser controlado e avaliado, a fim de que se verifiquem eventuais falhas e se adotem medidas de correção, a ser realizado através de avaliações constantes e recíprocas pelos alunos, pelos professores e pelos servidores, construindo-se indicadores que permitam que se adequem determinadas atividades ou programas, a fim de que o objetivo constante do plano estratégico seja alcançado. Nesse sentido, pode-se afirmar que:

“A flexibilidade é muito importante, pois um planejamento não pode ser estático. Se necessário ele pode e deve sofrer alterações, principalmente no curso de sua aplicação. Quando se focaliza o que se pretende atingir é porque se tem em mente a necessidade do cliente e a partir daí deve-se fazer o melhor para atendê-lo.”⁹.

Esse, portanto, é um bom caminho a ser trilhado por cada escola judicial, sempre tendo em mente que se insere no planejamento estratégico do Tribunal a que esteja vinculada, devendo ser construído em conjunto por todos os atores envolvidos, passo a passo, desde a definição do perfil de escola que se almeja, passando pelo diagnóstico das fraquezas e fortalezas, até chegar à construção do plano, que não é o fim, mas o início de um processo de acompanhamento e reavaliação permanente.

5. CONCLUSÃO

Os dados disponíveis acerca da atuação do Poder Judiciário, especialmente em algumas unidades jurisdicionais, revelam que há sérios problemas de gestão e que os modelos burocráticos que vinham sendo utilizados não mais atendem às necessidades e às mudanças ocorridas na sociedade.

⁹ Trabalho intitulado Planejamento estratégico na administração pública: utopia ou realidade, www.controladoria.ufpe.br/anais2007/arquivos. Não consta o nome do autor, que faz uma rigorosa e importante análise da implantação do planejamento estratégico no TRF da 5ª Região e avalia os resultados exitosos da sua aplicação.

O processo costurado, literalmente, com linha, transformou-se em processo virtual, a complexidade da sociedade atual criou novas demandas e exige rapidez nas respostas, de tal sorte que o lema do Poder Judiciário só pode ser “mudar para atender aos anseios dos jurisdicionados”.

O planejamento estratégico é indispensável e um facilitador da efetivação das mudanças, consistindo em uma ferramenta administrativa apropriada à construção de uma nova realidade para o Poder Judiciário, que, por certo, saberá dar as respostas que a sociedade dele espera.

BIBLIOGRAFIA

FLEURY, Maria Tereza Leme & FLEURY, Afonso. Construindo o Conceito de Competência. *RCA*, ed especial: 183-196, 2001.

FRAGALE FILHO, Roberto. *Aprendendo a ser juiz*. Rio de Janeiro: UniverCidade e Topbooks, 2008.

FREITAS, Wladimir Passos de Freitas. Os Dez Mandamentos do Juiz Administrador”. In <http://www.ibrajus.org.br>., acessado em 09.07.2009, às 17:15.

LEME, Rogério. *Aplicação Prática de Gestão de Pessoas por Competências*. 2 ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

SILVA, Claudia Dantas Ferreira da. Administração judiciária: planejamento estratégico e a reforma do Judiciário brasileiro. In <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8062>, acessado em 09.07.2009, às 17:00.

OTERO, Roberto Bevilacqua. A concepção estratégica de escolas de governo: o caso da Escola Nacional de Administração da República de Angola. *XII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires: Argentina, 4-7, nov. 2008, p. 10. In www.ibrajus.org.br , acessado em 10.07.09, às 13:30.

Planejamento estratégico na administração pública: utopia ou realidade. In www.controladoria.ufpe.br/anais2007/arquivos, acessado em 14.07.2009, às 17:55.

RESUMO

O artigo trata da importância das escolas judiciais na reestruturação do Poder Judiciário, destacando o seu papel na formação dos juízes, especialmente o de conciliar as capacitações técnica e tecnológica com uma formação humanística. Destaca a necessidade de elaboração de planejamento estratégico no âmbito das escolas, com o estabelecimento de programas e de ações a serem desenvolvidas para o alcance dos seus objetivos, bem como o de sua constante avaliação, a fim de que sejam, efetivamente apoiadoras da construção de uma nova realidade no Poder Judiciário.

Palavras-chave: escolas judiciais, planejamento estratégico, capacitação de juízes, formação técnica e humanística.

ABSTRACT

The article deals with the importance of the judicial schools to restructure the Judiciary, emphasizing their role of forming the judges. It focuses on the task of conciliating the technical and technological qualifications with a humanistic formation. It highlights the need of elaborating strategic plannings for the judicial schools, stablishing actions and programs to be developed. Such programs include frequent evaluations, in order to achieve the goal of creating a new and better Judiciary.

Key words: judicial schools, strategic planning, qualification of judges, humanistic and technical formation.