

GOVERNANÇA EM VALOR PÚBLICO NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Autoras: Sandra Negri e Cristiane Drebes Pedron

Resumo: A administração judiciária, como parte da administração pública, experimentou o modelo patrimonialista, burocrático e gerencialista de gestão. Possibilitando neste último, e em concomitância, abordagens contidas na governança e na teoria do valor público. O Poder Judiciário, ao realizar atos de gestão, produz valores públicos, que resultam da governança associada a Teoria de Moore. Na Teoria de Moore (1995) tem-se que a excelência do serviço público é resultado da intervenção cooperada de todos os interessados. Diante disto foi desenvolvida a questão de pesquisa: Existe governança em valor público no Poder Judiciário brasileiro? O presente ensaio pretende demonstrar, por meio de uma abordagem interpretativista, qualitativa e em revisão de literatura, que a governança em Valor Público é factível para o Poder Judiciário brasileiro. A produção de valores públicos judiciais faz aumentar as percepções positivas do serviço estatal, como a legitimidade, efetividade, celeridade e confiança. Contribuiu-se, no aspecto teórico, para refinar concepções de governança na Teoria de Moore quando inseridas na gestão do Poder Judiciário.

Palavras-Chave: Poder Judiciário, administração pública, administração judiciária, governança, valor público.

Introdução

A administração pública, no correr dos tempos, conheceu vários modelos de gestão. Um dos primeiros registrados foi o patrimonialista, no qual os prestadores de serviços públicos eram escolhidos por laços de parentesco ou amizade (Junquillo, 2010; Bresser-Pereira, 1996).

O capitalismo e a democracia passaram a comandar o Estado, fazendo com que o Estado garantisse espaço para as ações de mercado. Dessa forma, sob a visão weberiana, nasce a administração burocrática legalista (Weber, 2013; Aragão, 2014).

A burocracia agigantou o Estado, tornando-o lento, excessivamente formalista, com pouca liberdade na execução das tarefas (Motta & Bresser-Pereira, 2004). Inicia-se, então o modelo gerencialista, com a intenção de afastar parte das imoderações da burocracia (Denhardt, Denhardt & Aristigueta, 2012; Frederickson, 2016).

O modelo gerencialista, a partir da segunda metade do século XX, recepcionou outras abordagens de gestão, como foi o caso da governança, também reconhecida como nova gestão pública, do inglês *New Public Management* (NPM). Com a referida agregação buscou-se reduzir o tamanho do Estado, sendo que no o presente trabalho, a governança e a NPM são tidas como sinônimos, dado que a nomenclatura ainda está em processo de sedimentação (Baka, 2017).

A governança, mesmo sem afastar por completo as dinâmicas dos modelos burocrático e gerencialista, passou a considerar a produção de valores na prestação de serviços estatais (Moore, 1995; Nabatchi, 2017).

Após décadas de discussão acadêmica, o termo governança ainda busca sedimentação na literatura. A governança, invariavelmente, está acompanhada por adjetivações sem, contudo, perder a essência, como no caso dos termos: governança colaborativa, boa governança, co-governança, governança multinível ou governança participativa (Baka, 2017). O significado de “governança

participativa”, “governança colaborativa” ou “co-governança” trata, igualmente, da gestão estatal, que se apoia em decisões coletivas para melhorar a gestão (Ansell & Gash, 2017).

A governança é um fenômeno presente no século XXI, que foi absorvida pela administração estatal brasileira (Cavalcante, 2017), bem como pelo Poder Judiciário que, observada a postura dos gestores, busca a produzir valores públicos judiciais (Moore, 1995).

A teoria do valor público é uma abordagem de gestão, vivenciada concomitantemente com as regras de governança. O valor público, quando positivo, faz melhorar a credibilidade do Estado quanto ao desempenho de suas tarefas, inclusive para o Poder Judiciário (Moore, 1995).

A governança no Poder Judiciário, aliada à Teoria de Moore, passou a significar, ao mesmo tempo, uma abordagem de gestão e um produto do serviço de justiça, capaz de oferecer maior legitimidade, qualidade e confiança ao Estado-julgador, tendo-se em mente que, como regra geral, a produção de valores públicos envolve, concomitantemente, esforços do Estado, dos gestores públicos e cidadãos (Martins & Marini, 2014).

1. Administração Pública: do modelo patrimonialista à Teoria do Valor Público

A administração pública como ciência surge a partir dos trabalhos de Woodrow Wilson que, ao publicar a obra *The Study of Administration*, estimulou o estudo do tema entre pesquisadores e, especialmente, nas universidades americanas (Denhardt & Catlaw, 2017). O referido estudo alerta que o Estado tem o dever de promover uma boa governança, do inglês *good governance*, devendo fazer o que tem de ser feito, com a maior eficiência e o menor custo possíveis. Para tanto, o distanciamento entre a administração pública e a política estatal é defendido, pois os atos da administração seriam incongruentes com os arranjos político-partidários. A distinção entre *policy* e *administration* constituiu-se a base para a eficiência da gestão pública, concebida sob as características de um empreendimento privado (Wilson, 1887).

A administração pública, no correr da história e de modo geral, experimentou três modelos de gestão facilmente determináveis: o modelo patrimonialista, o burocrático e o gerencial (Junquilha, 2010).

O modelo patrimonialista era fincado nas monarquias absolutistas, tendo como característica básica a fusão e a confusão entre o patrimônio público e o privado, pois o Estado pertencia ao rei. Nessa forma de gerir, o emprego público derivava de relações de comradrio, sendo o nepotismo e a corrupção, práticas comuns e, de certa maneira, plenamente aceitáveis até o século XVI. Contudo, com as primeiras atividades mercantilistas, deixou de ser percebida como normalidade, e atacadas a partir do capitalismo industrial do século XIX (Bresser-Pereira, 1996).

Com a democracia e o capitalismo, os cidadãos comandam o Estado, contudo, ao mesmo tempo, necessitam de espaço privado, para fomentar o mercado, e de uma administração pública, garantidora do livre comércio, separando o público do privado. Com esse cenário, nasce a administração burocrática, sustentada pela racionalidade e a pela legalidade.

No modelo burocrático, contrapondo-se ao patrimonialismo, preponderou o formalismo, o controle, a hierarquia funcional rígida, as competências fixas, a profissionalização dos servidores e a defesa da coisa pública (Beetham, 1991).

A burocracia fez com que as ações do Estado se tornassem impessoais, técnicas, previsíveis, facilitando a estabilidade econômica desejada pelo capitalismo. Por meio da perspectiva weberiana, a burocracia fortificou o poder e a organização estatal sob as seguintes características: (a) divisão de trabalho definida e hierarquizada, que possibilitava a divisão de problemas administrativos complexos, em tarefas gerenciáveis; (b) profissionalização dos servidores públicos, que passam a

trabalhar em tempo integral para o Estado, de forma a constituir uma carreira contínua, tendo a possibilidade de haver promoções, com aumento remuneratório; e (c) a burocracia é revestida de formalidades, com regras previamente prescritas, sem favoritismo e com registros escritos (Beetham, 1991; Weber, 2013; Aragão, 2014).

A burocracia sofreu desgastes, a partir de algumas disfunções apresentadas pelo modelo, como, por exemplo, lentidão de resposta; apego excessivo ao formalismo às normas/regulamentos; despersonalização do relacionamento entre Estado e cidadão; ausência de liberdade e criatividade na execução das tarefas; excesso de autoridade, aproximando-se do autoritarismo; fazendo surgir uma gestão paralela informal, a fim de combater o excesso de regras (Motta & Bresser-Pereira, 2004; Ney Matos & Carneiro Lima, 2007).

O modelo gerencialista passou a ser considerado, por conta do combate aos excessos praticados na burocracia, apesar de não se afastar definitivamente das regras do modelo anterior. O objetivo foi o de buscar maior eficiência do Estado, transparência nas contas públicas e objetividade para os atos de gestão. Outra premissa foi a de comprometer os gestores públicos com valores éticos, estampados na eficiência e na eficácia da gestão da coisa pública (Denhardt, Denhardt & Aristigueta, 2012; Frederickson, 2016).

A busca por um modelo mais adequado à realidade, porém, suscitou variações do modelo gerencialista, tanto que, depois da segunda metade do século XX, a governança, também reconhecida como nova gestão pública, do inglês *New Public Management* (NPM), apresentou ferramentas, a fim de fazer a máquina estatal operar como uma empresa do setor privado, sendo verdadeiramente eficiente e eficaz, além de reduzir os custos da prestação de serviços. Nesse sentido, ideologicamente, foram recuperadas ideias do liberalismo clássico, como a redução do tamanho do Estado e a inserção de mecanismos de mercado para flexibilizar a gestão (Hood, 1991; McLaughlin & Osborne, 2005; Carneiro & Menicucci, 2011; Hammerschmid, Walle, Andrews & Mostafa, 2017).

Neste trabalho, a governança e a NPM são compreendidas como sinônimos, com o intuito de abranger as adjetivações concernentes aos termos, devido à nomenclatura estar em processo de sedimentação, já que, na literatura, encontram-se as seguintes semelhanças: governança colaborativa, boa governança, co-governança, governança multinível e governança participativa (Baka, 2017).

A governança (NPM) tomou corpo no Reino Unido, com as ideias de Margaret Thatcher, que buscou afastar o Estado da burocracia extremada e focou na gestão pública de resultados, sendo adotada, formalmente, nos Estados Unidos, por Ronald Reagan, nos anos de 1980 (Matias-Pereira, 2010). Desde então, multiplicou-se nos países anglo-saxônicos, atingindo os Estados europeus e chegou na América Latina, pelo território chileno, no início da década de 1990 (Matias-Pereira, 2008), tornando-se um padrão-ouro, do inglês *gold standart*, na reforma administrativa dos Estados (Denhardt & Catlaw, 2017).

Com a globalização solidificou-se a governança (NPM) nos Estados ocidentais, sendo fortemente auxiliada pelas políticas interventivas do FMI, do Banco Mundial e da OECD. Todavia, nem todos os Estados integralizaram da mesma maneira e com os mesmos contornos as lições da NPM, haja vista os diversos obstáculos culturais, fragilidades democráticas, desajustes econômicos e políticos, impeditores da harmonização do referido fenômeno (Sassen, 2007; Pollitt & Bouckaert, 2011).

Mesmo com a aludida globalização, ocorrem dificuldades de implementação da governança (NPM), como, por exemplo, nos esforços da Rússia, desde os anos 2000 que, também, por questões

políticas, financeiras e de mercado, bem como pelo desinteresse dos gestores públicos, deixou de ser materializada (Sungurov & Tiniakov, 2018).

A governança (NPM) buscou afastar a burocracia weberiana para reorganizar e atualizar a produção de valores públicos, inclusive aqueles inseridos no serviço de justiça (Abreu et al., 2013; Kalambokidis, 2014; Nabatchi, 2011, 2017; Negri & Rodrigues, 2017).

Indicativa de uma perspectiva inovadora de gestão, porque a hierarquia, de alguma forma, ficou invertida, porque a forma de administrar é iniciada nas bases, de baixo para cima, do inglês *bottom up*, para depois chegar ao topo do comando estatal e se disseminar como regra geral, a governança (NPM) fomentou, desse modo, uma efetiva participação dos gestores públicos (Casula, 2017).

A reconfiguração do papel do Estado, na perspectiva da governança (NPM), contou com o apoio da Teoria da Escolha Racional (*Public Choice Theory*) e da Teoria de Economia Organizacional, para se concretizar (Frederickson, Smith, Larimer & Licari, 2012; Osborne, 2006; Pollitt & Bouckaert, 2011).

A governança (NPM) está inserida em redes (Castells, 2000, 2010), significando a conjugação de interesses havidos entre instituições governamentais e gestores públicos que, altamente conectados, percebem padrões capazes de fazer nascer formas de participação, interdependência e resultados.

Nesse prisma, importa indicar a existência de duas escolhas, que influenciaram os Estados na construção da administração pública (Sager et al., 2012): uma de origem europeia, com forte base na legalidade e no direito administrativo, sedimentada na teoria liberal da Revolução Francesa, conhecida como escola francesa (Bonnin, 1809; Bilhim, 2017); a outra, conhecida como escola alemã, de origem anglo-saxônica, pautada na busca por uma administração profissional do Estado (Wilson, 1887).

As escolas francesa e alemã influenciaram e continuam a marcar o modo como os Estados materializam a administração da coisa pública (Stillman, 1997; Bilhim, 2017).

Devido às variações de gestão, surgidas após o gerencialismo, buscou-se saber da literatura se a governança (NPM) seria um novo paradigma. Sob a ótica epistemológica, ela pode ser vista parcialmente desse modo, porque apresenta uma nova maneira de olhar a administração pública, mas não se trata de uma conquista científica universalmente delineada e não está ligada a uma teoria geral, o que afasta da caracterização como “paradigma completo” (Gow & Dufour, 2000; Spano, 2014).

Nessa mesma linha de raciocínio, a posição de Larrouqué (2018), para quem, o que veio depois do modelo burocrático de gestão, fundado no weberianismo, é nomeado como neogerencialismo, seguido de uma gestão estatal neoweberiana. Ademais, o autor utiliza outras denominações para descrever as mesmas características, indicadas no gerencialismo e na governança.

O conceito de governança pública, compreendida como ferramenta auxiliar da eficiência estatal e condição de melhoria nas relações entre Estado, cidadão, mercado e a sociedade civil organizada, vem de Löffler (2001). Alerta-se que a governança (NPM), que foi importada do setor privado para o setor público, recebeu críticas e mostrou desgastes, na medida em que não conseguiu o mesmo desempenho de eficiência e eficácia mensurados na sua origem (Motta, 2013; Junquillo, 2010), motivo para fazer surgir outras variações e nomenclaturas, como é o caso da governança inserida na teoria do valor público, da governança em ambiente instável e da governança em *Pos New Public Management* (Moore, 1995; Motta, 2013; Greve, Lægneid & Rykkja, 2016; Van der Wal, 2016; Nabatchi, 2017; Cavalcante, 2017; Reiter e Klenk, 2018; Silveira Neto, 2015; Chai &

Kong, 2017; Codreanu, 2016; Bennett & Lemoine, 2014; Zeemering, 2017; Duarte, Nascimento, & Rodrigues, 2017; Jiang & Luo, 2018; Roberts, 2014, 2017; Magretta, 2018).

1.1 A administração pública no Brasil

A administração pública, no Brasil, teve início no Rio de Janeiro, com a chegada da família real portuguesa, em 1808, promovendo, conforme registros históricos conhecidos, uma reviravolta política, econômica, de costumes e de gestão na nova terra (Gomes, 2014). A administração colonial era patrimonialista e confusa, contendo justaposição de cargos, funções e tarefas, regida por um cipoal de normas, leis e ordens reais. A gestão real assumiu, de forma direta, o comando das capitâneas hereditárias e instituiu uma administração central (Gomes, 2014).

A administração geral da realeza compreendia o controle e a condução do Poder Judiciário e Legislativo, assim como toda a gestão executiva, sendo que as principais características eram: centralização administrativa, multiplicidade normativa e morosidade estatal (Wehling & Wehling, 1999; Carvalho, 2011).

Com a proclamação da República, em 1889, além de transferir o foco econômico para a cafeicultura paulista, a administração pública se preocupava em assegurar os interesses dos agricultores, fazendo surgir, por meio do Poder Executivo, vários ministérios, que se ocuparam do transporte e da indústria, entre outras questões. Os 40 anos da República Velha foram marcados pela urbanização, industrialização e organização política urbana (Gomes, 2014b).

O modelo burocrático da administração pública foi implantado a partir de 1930, com Getúlio Vargas, quando o Brasil passou da economia agrária para a industrial, sendo estabelecidas medidas para minimizar os efeitos da crise econômica mundial de 1929 e instalada a profissionalização do serviço público (Costa, 2008).

Em 1988, em plena transição democrática, a administração pública encontrou uma burocracia enrijecida e ainda contaminada pelo patrimonialismo estatal, revelando o Brasil em uma forte crise fiscal, previdenciária e tributária, com excesso de intervencionismo econômico e altos níveis de ineficiência estatal, embora já contasse com algumas sementes do gerencialismo (Bresser-Pereira, 1996).

A partir de 1995, com a primeira gestão do governo Fernando Henrique Cardoso, a administração pública teve a possibilidade de fazer uma reforma do Estado, especialmente no aparelho estatal, na carreira dos servidores públicos, e facilitar as privatizações - o que, em parte, acabou ocorrendo, implantando-se no Brasil, o modelo gerencialista de gestão (Bresser-Pereira, 1996; Motta, 2007).

Desde 1999, com a segunda gestão do governo Fernando Henrique Cardoso, experimentou-se inovações na administração pública, sendo a principal delas, a instalação do governo eletrônico, possibilitando a redução de custos e tempo dos serviços públicos, aumento da transparência e a experimentação das primeiras linhas da governança (Abrucio, 2007; Pereira & Spink, 2015).

No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU), segundo regras da Constituição Federal (CF), é um órgão de controle externo das contas públicas do Governo Federal, incluindo o Poder Judiciário e também órgão de auxílio ao Congresso Nacional, tendo por função instruir e fiscalizar a execução orçamentária, promovendo a melhor forma de gerir a máquina pública brasileira. A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que impôs a eficiência ao serviço público, fez com que o planejamento estratégico do TCU orientasse sobre os benefícios da governança pública na gestão do Estado brasileiro (Brasil, 1998; TCU, 2018).

De 2003 a 2010, com as duas gestões do governo Lula da Silva, a administração pública não foi provocada nem modernizada; ao contrário, houve uma recomposição no quadro e na remuneração dos servidores públicos, bem como o aumento de pedidos de aposentadoria, por meio da Emenda Constitucional 41 – a aposentadoria dos servidores públicos, deixou de ser integral e passou a calcular a média das contribuições (Faria & Faria, 2017).

De 2011 até 31 de agosto de 2016, o governo Dilma Rousseff foi marcado por raras preocupações institucionais-administrativas de gestão, mas acabou criando o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais (Faria & Faria, 2017).

O TCU publica artigos sistematicamente, por meio de revista própria, alertando sobre os benefícios da governança às contas públicas brasileiras, como o de Pereira (2011), no qual indica ser a governança um conjunto de práticas, interligando a voz dos interessados, a fim de aumentar a eficiência dos sistemas de gestão; que busca recepcionar opiniões dos gestores públicos, produzir metas e formas de execução, bem como orientar, controlar e fiscalizar os resultados (Pereira, 2011).

Nos anos de 2013 e 2014, o TCU publicou a primeira e a segunda versões de um referencial básico sobre governança, com o objetivo de instruir gestores públicos e cidadãos sobre a melhor forma de aplicar as regras de governança pública na gestão do Estado brasileiro (TCU, 2013, 2014).

O governo transitório de Michel Temer, havido entre final de agosto de 2016 e dezembro de 2018, após diversas recomendações do TCU, publicou o Decreto Presidencial nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que determina regras de governança (NPM) apenas para o Poder Executivo. Isso se deu porque, para os Poderes Legislativo e Judiciário, o chefe do Poder Executivo, impedido constitucionalmente de legislar por si próprio, encaminhou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 9.163, de 29 de novembro de 2017, solicitando igualmente a implantação das regras e valores da governança (NPM) para melhorar a capacidade de resposta do Estado, a confiabilidade, prestação de contas, a responsividade e a transparência das contas públicas (Brasil, 2017a; Brasil, 2017b).

Dessa forma, a governança deixou de ser simples recomendação do TCU e passou a ter um regramento harmônico para a administração pública brasileira. Para o Poder Executivo, as regras foram de aplicação imediata; contudo, quanto aos poderes Legislativo e Judiciário, elas ainda aguardam aprovação legislativa (Congresso Nacional, 2017; Planalto, 2017).

O governo Jair Bolsonaro, em janeiro de 2019, promoveu reunião o fim de discutir parâmetros de governança pública, especialmente o corte de custo e combate aos desperdícios (Folha de São Paulo, 2019).

Tendo em mente que governança (NPM) possibilita refinamentos em sua execução, permitindo, por exemplo, a aplicação das regras contidas na teoria do valor público de Moore (1995), inclusivamente no Poder Judiciário.

1.2 A governança e a teoria do valor público de Moore (1995)

A governança (NPM) pode ser aplicada com as especificidades da teoria do valor público de Moore (1995), na medida em que ambas as perspectivas não se excluem, ao contrário, complementam-se (Stoker, 2006). Isso se dá porque ela pode ser apresentada como um modelo emergente para melhor gerir a coisa pública – discussão que vem desde Moore (1995), sendo possível para a realidade da administração pública brasileira, inclusive para o Poder Judiciário.

Estudos, nesse sentido, indicam que o gestor público, aplicando as regras da governança, combinadas com as do valor público, aproxima-se mais da realidade, dos desejos do cidadão, dos

anseios políticos do Estado e, assim, como resultado do trabalho, produz valor público (Moore, 1995; Goss, 2001).

Na gestão do valor público, implementada por meio da governança e da teoria de Moore (1995), ocorre uma aproximação da política com o gestor público – fato inimaginado no modelo tradicional de gestão, pois ela é percebida apenas como um fator de contribuição e não como núcleo do trabalho do gestor. Enquanto, ao contrário do modelo tradicional de gestão, na aplicação da teoria do valor público, a política é vista para além dos interesses partidários, como fundamento da criação e da execução de metas, sempre visando à eficiência do Estado (Moore, 1995; Stoker, 2006).

A interdependência entre os interesses do Estado, dos cidadãos e dos gestores públicos é um fato político e, como tal, deve ser tratado, significando que a política, como mecanismo de arranjo e coordenação sociais, permite a coparticipação nas decisões, nem que seja a de materializar um ato administrativo simples, como o de publicar um comando judicial. A política aproxima e favorece a produção social de valores, auxiliando, também, na adaptação das condutas públicas, reduzindo incertezas e imprecisões (Stoker, 2006).

A governança dos desejos coletivos necessita dos preceitos do valor público para fazer surgir uma sociedade equilibrada, que acredita na autoridade estatal e se corresponsabiliza pelos resultados, por ter participado e deliberado sobre as metas (Moore, 1995).

Segundo Stoker (2006), a gestão e a consequente produção do valor esperam que haja uma abordagem relacional, observados os interesses de todos os envolvidos, na criação e na execução dos serviços públicos. A aplicação da teoria do valor público de Moore (1995) exige um compromisso com as metas estabelecidas, fazendo do gestor público, porque é envolvido politicamente, um aliado na produção do valor público ou de valores públicos (Moore, 1995; Stoker, 2006).

Kelly e Muers (2002), e mais tarde Stoker (2006), perceberam uma evolução da governança pública com a participação da teoria do valor público. Sob a concepção dos autores, tem-se as fases (Tabela 2) da administração pública até encontrar a teoria de Moore (1995), sendo possível o entrelaçamento dos ditames de cada uma das referidas fases, possibilitando ganhos ainda maiores de eficiência e eficácia para o serviço estatal (Kelly & Muers, 2002; Stoker, 2006).

Tabela 1. Parâmetros e fases da Administração Pública.

Parâmetros	Administração Pública Tradicional	Governança (NPM)	Teoria do Valor Público (Moore, 1995)
Objetivos	Insumos politicamente fornecidos (lei), serviços monitorados por meio da burocracia hierarquizada	Gerenciamento de processos, de forma a garantir economia e capacidade de resposta aos consumidores	Alcançar o valor público, implicando em maior eficácia no enfrentamento dos problemas com que o público mais se preocupa, estendendo-se desde a entrega do serviço à manutenção do sistema
Papel dos gestores	Garantidor que os procedimentos adequados sejam seguidos (hierarquia)	Auxiliar a definir e cumprir metas de desempenho acordadas	Desempenhar papel ativo nas redes de direção; deliberação; cooperação; manter a capacidade global do sistema (fomentar a legitimidade)
Quem define o interesse público	Políticas públicas inscritas em legislação	Agregação de preferências individuais, evidenciadas a partir da escolha dos clientes (cidadão)	Preferências individuais e coletivas produzidas por meio de um processo de interação, que envolve reflexões e deliberações sobre insumos, custos e oportunidades
Preferência na entrega de serviços	Departamento, hierarquia ou autorregulação da profissão	Setor privado ou fortemente definido por regras estatais	Menu de alternativas (saídas) selecionadas a partir de uma abordagem reflexiva e participativa dos interessados
Contribuição para o processo democrático	Responsabilidade abrangente do Estado	Oferece objetivos e metas, deixando para o gestor os meios	Potencializa o diálogo integral a tudo que é empreendido; processo em contínuo intercâmbio democrático

Fonte: Adaptado de Kelly e Muers (2002) e Stoker (2006).

As regras atinentes a teoria do valor público, mesmo materializada conjuntamente com governança, busca a produção de valores públicos, acarretando maior eficácia, isto é, maior qualidade dos serviços, tendo como consequência, maior equilíbrio do ambiente político. Sendo que os valores públicos são definidos, de forma dialogada, com interdependência e intencionalidade pelos interessados, que definirão o custo, os insumos e a melhor oportunidade de realização (Moore, 1995; Kelly & Muers, 2002; Stoker, 2006).

2. Poder Judiciário: governança, hierarquia, gestão profissional e a Teoria do Valor Público

A administração dos tribunais, do inglês *court management*, há muito instiga os pesquisadores, segundo constatado por Mouraz Lopes et al. (2015). Esses autores alertam ser imprescindível a pesquisa da governança judicial, enquanto averiguadora do desempenho dos gestores públicos; destacam a complexidade multidimensional da governança de qualidade do sistema, e em complemento, pontuam ser inadiável a existência de cursos específicos para formar gestores judiciais (Mouraz Lopes, Matos, Mendes, & Coelho, 2015).

O Poder Judiciário ainda está construindo procedimentos para que o magistrado, além das funções jurisdicionais, realize satisfatoriamente as funções de governança – fato descrito no cotidiano forense, tanto do Brasil quanto de Portugal (Guimarães, Gomes, Correia, Oliveira & Piazzentin, 2017).

Tendo como base a subordinação extrema, o Poder Judiciário já suportou a gestão burocrática e hierarquizada de pessoas. O superior hierárquico, sob o modelo burocrático de gestão, dispunha de poder ilimitado para dirigir e fiscalizar a prestação de serviços – tratamento hierárquico de cima para baixo, sem a possibilidade de qualquer participação ativa do subordinado (Murari, 2008). Todavia, com as mudanças havidas nas relações de trabalho, especialmente a partir do modelo gerencial de administração, os gestores e servidores públicos passaram a receber tratamento urbano (respeitoso) e fiscalização mais adequada com os resultados do labor exercido. A subordinação passou a ser estruturada como no teletrabalho, muito difundido pelo Poder Judiciário brasileiro, significando uma subordinação sem ordens ou fiscalização direta (Murari, 2008).

No Brasil, a profissionalização dos servidores públicos, tornou-se efetiva, a partir de 1995, com o governo Fernando Henrique, pois, com a reforma do Estado, a contratação passou a ser por competência e por meio de concurso público; ocorreu uma objetivação da política salarial, exigiu-se formação e capacitação dos servidores; além de tornar constante a avaliação de desempenho, já que o resultado insatisfatório passou a significar o rompimento do contrato de trabalho (Cavalcante & Carvalho, 2017).

Sobre a burocracia profissional, Mintzberg (2009) indica se tratar de uma forma de trabalho especial, no qual a expertise do empregado diminui o controle hierárquico. O trabalho é descentralizado: cada um dos especialistas realiza uma parte da tarefa e, no conjunto das tarefas finalizadas, o serviço é entregue ao destinatário final. Nesse tipo de trabalho, são os profissionais que detêm autonomia, no sentido de ditar o tempo e a forma de executar o serviço, fato ocorrido, em alguma medida também no Poder Judiciário como no caso do trabalho desenvolvidos pelos peritos judiciais. A hierarquia pouco controla e fiscaliza, visto que, quem detém o conhecimento, dita as regras, podendo, ao mesmo tempo, avaliar e controlar o próprio trabalho. Nesse contexto, as cobranças acontecerão sobre as competências técnicas e desempenho (Carvalho, Fernandes & Lapsley, 2006; Mintzberg, 2009).

Para Fix-Fierro (2013), o profissionalismo burocrático, com as características descritas por Mintzberg (2009), que mereceu estudos quando aplicada na administração hospitalar, teria se instalado no Poder Judiciário devido à especialização de cada uma das tarefas do serviço de justiça inclusive para os atos de gestão, realizados pelos servidores ordinários, ou para os atos de jurisdição, materializados pelos servidores magistrados. Em Fix-Fierro (2013) tem-se descritas as semelhanças entre a administração hospitalar e a realidade do judiciário mexicano, que não encontra, por certo, correlação exata no judiciário brasileiro (Fix-Fierro, 2013).

No Brasil, por intermédio do CNJ, ocorre o controle da eficiência do serviço de justiça e, para o caso de ineficiência, mediante controle interno, poderá ocorrer desligamento dos quadros do serviço público (CNJ, 2018).

No Poder Judiciário brasileiro, permanece, mesmo que de forma atenuada, o modelo burocrático de administração, com a presença da hierarquia; contudo, com a possibilidade de conviver com a governança (NPM) e com a teoria do valor público. No Brasil, o Poder Judiciário, sob o comando do CNJ, adotou a governança (NPM) como forma de gestão, mesmo diante da ausência de legislação específica. No princípio, levantando boas práticas e, depois, convocando

gestores públicos a contribuir na confecção do Planejamento Estratégico e metas anuais. Para o ano de 2019, as oito metas nacionais do Poder Judiciário foram coproduzidas entre os gestores públicos judiciais de todos os tribunais brasileiros, buscando melhorias nos índices de eficiência, como: (a) julgar mais processos que os distribuídos; (b) julgar processos mais antigos; (c) aumentar os casos solucionados por conciliação; (d) priorizar o julgamento dos processos dos maiores litigantes e dos recursos repetitivos (CNJ, 2019).

O envolvimento do Poder Judiciário com a governança (NPM), especialmente a partir de 2017, pode ser identificado por intermédio da premiação “Selo Justiça em Números”, concedida pelo CNJ, que marca a eficiência de todos os tribunais brasileiros (CNJ, 2017).

O Poder Judiciário atendeu às recomendações da CF e do TCU e fez da governança (NPM) uma realidade, por meio de portarias e resoluções emitidas pelo CNJ, sendo as mais contundentes: (a) Portaria nº 138/2013, que instituiu a rede de governança; e, (b) Resolução nº 221/16, que estabeleceu os princípios da gestão participativa na elaboração das metas anuais (Brasil, 2013, 2014, 2016a, 2016b).

A governança (NPM) executada pelos gestores públicos do Poder Judiciário brasileiro, implementada a partir de 2013, chegou ao Brasil inspirada pelas regras da *Commission Européenne pour l'Efficacité de La Justice* (CEPEJ), que trata da eficiência e do funcionamento da justiça junto aos Estados da zona do euro (CEPEJ, 2019).

Os gestores públicos, mais especificamente os gestores judiciais, desempenham papel fundamental na governança. Em Freeman e Veal (2001), tem-se que, para um planejamento estratégico ser eficiente, deve-se integrar os interesses de todos interessados, ou seja, Estado, gestores e cidadãos. Dessa sorte, uma estratégia adequada é aquela que se inter-relaciona, consegue apoio na tomada de decisões e produz resultados eficientes e de qualidade (Freeman & Veal, 2001).

O CNJ, como foi dito, a partir de 2013 (Portaria nº 138/2013 e Resolução nº 198/2014) fomentou a participação dos gestores públicos, especificamente os estáveis que, segundo os art. 41 e 95 da CF são: servidores gerais, a partir do terceiro ano de exercício, e servidores juizes, a partir do segundo ano de exercício (CNJ, 2013; Brasil, 2013, 2014, 2016a, 2016b). Os gestores públicos, de acordo com Van der Wal (2017), executam quatro tipos de gestão na produção de valores públicos: de topo, geral, de projetos, de pessoal. Enquanto que para a gestão do Poder Judiciário, este trabalho acrescentou, além daqueles apontadas, a gestão da unidade judiciária.

Tabela 2. Funções desempenhadas pelos gestores.

Tipo de função	Atividade desenvolvida	Quem desempenha a função
1 - Gestor de topo	Os gestores públicos do Tipo 1 são responsáveis, tanto interna como externamente, pelo órgão	Secretário geral, diretor, CEO do órgão, agência, autarquia ou fundação pública federal
2 - Gestor geral	Os gestores públicos de Tipo 2 são gerentes "regulares" de ministérios, agências e outras organizações públicas, que assumem a responsabilidade por um determinado diretório de políticas, projetos e ou unidades	Diretores de políticas, chefes de unidade, chefes de departamento, diretores de divisões
3 - Gestor de projetos ou programação	Os gestores públicos do Tipo 3 são responsáveis por determinados programas de políticas, forças-tarefa, projetos, redes e estruturas colaborativas/participativas. Por vezes, podem ser responsáveis pelos gestores do Tipo 1 e do Tipo 2	Diretores de programa, gerentes de força-tarefa, gerentes de projeto, planejadores estratégicos, gerentes de rede
4 - Gestor de pessoal	Os gestores públicos do Tipo 4 são responsáveis pela gestão do pessoal	Diretores de pessoas, diretores financeiros, diretores de comunicação e diretores de TI
5 - Gestor de unidade judiciária * proposto no estudo	Os gestores judiciários do Tipo 5 são responsáveis pela gestão de uma unidade judiciária da base dos tribunais brasileiros	Juiz de direito, diretor executivo da unidade, diretor de secretaria e gestores <i>ad hoc</i> (para um fim específico)

Fonte: Adaptada de Van der Wal (2017).

Assim, identificou-se a conduta dos gestores judiciais que estão engajados com a produção de valores públicos (Brumette & Zoch, 2015), porque a abordagem de Moore (1995) pode estar inserida na governança, se faz realidade na gestão das unidades judiciárias.

2.1 Poder Judiciário: governança nos atos de gestão e a produção de valores públicos

A função da atividade judicial, cumprindo-se as regras processuais, é a de dizer o direito, isto é, aplicar o direito ao caso concreto quando trazido a juízo em forma de conflito, sendo que o núcleo da função é o de garantir a defesa de direitos legalmente reconhecidos (Bochenek et al., 2018).

No Brasil, o Poder Judiciário tem como órgão maior o Supremo Tribunal Federal (STF), e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como responsável pela administração, planejamento, fiscalização, controle e o exame da conduta dos magistrados, cabendo ao STF, a última palavra na defesa dos direitos e garantias constitucionais (Slaibi Filho, 2016; CNJ, 2018).

O Poder Judiciário está organizado em cinco segmentos de justiça (Quadro 1): Justiça Estadual, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Eleitoral e Justiça Militar. Os ramos da justiça, por sua vez, estão contidos entre a justiça comum e a justiça especializada, e todos eles submetidos, hierarquicamente, a um dos seguintes tribunais superiores: (a) Superior Tribunal de Justiça (STJ), (b) Superior Tribunal Militar (STM), (c) Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e (d) Tribunal Superior do Trabalho (TST) (Slaibi Filho, 2016; CNJ, 2018).

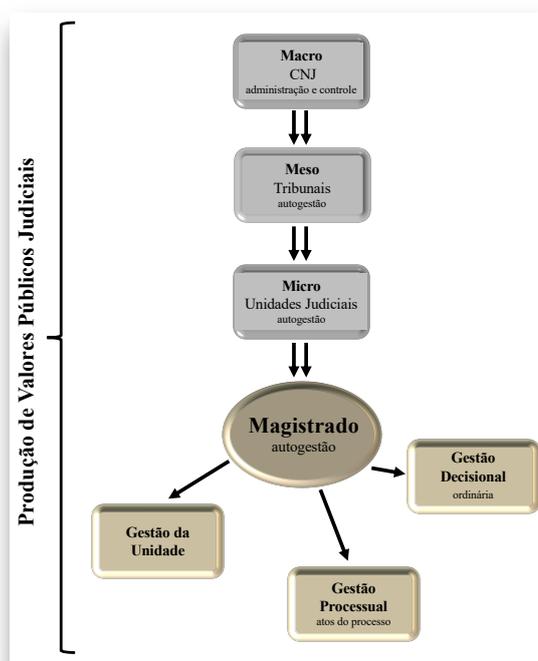
No bloco da justiça especializada, estão alocados os tribunais e as unidades da Justiça do Trabalho, Eleitoral e Militar; enquanto que, no bloco da justiça comum, estão compreendidos os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais brasileiros.

Em 2018, o CNJ publicou o relatório “Justiça em Números”, com a base de dados de 2017, constando que o Poder Judiciário registrou R\$ 90,8 bilhões de despesas totais, somando 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB), para uma força de trabalho de 448.994 pessoas, entre magistrados, gestores e servidores públicos ordinários. Existindo dentre os tribunais diferentes níveis de eficiência, isto é, alguns mais desenvolvidos do que outros, especialmente no tocante à aplicação das regras de governança, em uma abordagem de valor público (CNJ, 2018).

A estrutura administrativa do Poder Judiciário brasileiro (Quadro 1) conta com uma governança “macro” do CNJ, que irradia determinações de gestão para todos os ramos da justiça, exceto para o STF; uma governança “meso” ou intermediária, para os tribunais superiores (STJ, TST, TSE, STM), que realizam a autogestão; outra gestão “micro”, nas unidades judiciárias, localizadas na base do Poder Judiciário, também realizando autogestão.

O magistrado das unidades judiciárias, além dos serviços relacionados à atividade-fim (atividade jurisdicional), proferindo sentenças e demais decisões, desempenha tarefas de gestão atinentes à atividade-meio da jurisdição, textualmente: (a) gestão da unidade, fiscalizando a forma e o tempo do trabalho, orçamento, pessoas e patrimônio; (b) gestão processual, inerente ao trâmite dos litígios; e (c) gestão decisional ordinária, marcada por gerir as próprias decisões e posturas do magistrado, englobando os problemas da unidade, bem como decisões de mero expediente, envolvendo processos de trabalho e em julgamento (Bochenek et al., 2018)

Quadro 1. Estrutura administrativa do Poder Judiciário brasileiro.



Fonte: Adaptado de Bochenek et al. (2018).

Na administração pública, de modo geral, os atos de gestão se traduzem em tarefas, como: planejamento, direção, fiscalização e controle – atos orientados pela legalidade e pela indisponibilidade do interesse público, tratando-se este último, do fundamento jurídico da função administrativa estatal (Silva & Paiva, 2019).

Em Haddad e Pedrosa (2017) tem-se exemplo a implantação de parâmetros da governança na justiça comum de Minas Gerais, mapeando rotinas, táticas e customizando um “modelo” para ser acoplado às características culturais dos usuários e, assim, encontrar a eficiência e a coparticipação na gestão local (Haddad & Pedrosa, 2017).

O Poder Judiciário, como organismo que integra a administração pública federal, cumpre determinações legais para realizar sua gestão. Os atos de gestão, efetuados no Poder Judiciário, destinam-se a gerir o próprio órgão, como é o caso da unidade que cuida da gestão de pessoas, gestão orçamentária, entre outras. Destaca-se, no presente estudo, a produção de valores públicos, resultante da gestão processual e decisional ordinária (Quadro 2), ambas as ações realizadas pelo magistrado e, sob a supervisão deste, pelos demais auxiliares, servidores públicos ou não (Bochenek et al., 2018).

A atuação gestora de magistrados e auxiliares segue regramento jurídico próprio, primando pela eficiência, conforme art. 37 da CF e pelos arts. 152, 203 e 206, do Código de Processo Civil (CPC), que tratam dos atos processuais a serem praticados pelo magistrado-gestor.

A gestão judicial necessita ser eficiente e efetiva, posto que enquanto atividade-meio é responsável pela produção de valores públicos, destacadamente: 1) inafastabilidade do controle jurisdicional – livre acesso e desacesso, 2) assistência judiciária gratuita, 3) contraditório e ampla defesa, 4) cooperação processual, 5) duplo grau de jurisdição, 6) duração razoável do processo, 7) oralidade – aproximação do julgador à provas, lugares e pessoas, e 8) efetividade (Brasil - CPC, 2015).

Destacando-se que para este estudo, os atos de gestão judicial são tarefas administrativas, realizadas pelo magistrado e seus auxiliares, com a finalidade de tornar eficiente e dinâmica a atividade-meio do Poder Judiciário, fazendo cumprir os ditames processuais constitucionais.

3. Notas conclusivas

A questão de pesquisa foi respondida, na medida em que se descreveu o novo cenário da administração judiciária brasileira e registrou-se haver produção de valores públicos na gestão do serviço de justiça, especialmente quando inserida em um cenário de governança em Moore (1995).

Na governança em valor público, ocorre uma aproximação da política e dos fins do Estado com o gestor público judiciário. A governança dos desejos coletivos necessita dos preceitos do valor público para fazer surgir uma sociedade equilibrada, que acredita na autoridade estatal e se corresponsabiliza pelos resultados, por ter participado e deliberado sobre as metas (Moore, 1995).

Na gestão judiciária com a consequente produção de valores tem-se uma abordagem relacional, observados os interesses de todos os envolvidos na execução dos serviços públicos. Com a aplicação da teoria do valor público de Moore (1995) observa-se um compromisso com as metas estabelecidas, fazendo do gestor público, porque envolvido politicamente, um aliado na produção do valor público ou de valores públicos judiciais de gestão.

Referências

- Abreu, A. C. D., Helou, A. R. H. A., & Fialho, F. A. P. (2013). Possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da Administração Pública: uma análise a partir do conceito do Novo Serviço Público. *Cadernos EBAPE.BR*, 11(4), 608–620.
- Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública-RAP*, 41.

- Ansell, C., & Gash, A. (2017). Collaborative platforms as a governance strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1), 16-32.
- Aragão, C. V. (2014). Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público*, 48(3), 104-132.
- Baka, V. (2017). Co-creating an open platform at the local governance level: How openness is enacted in Zambia. *Government Information Quarterly*, 34(1), 140-152.
- Beetham, D. (1991). Max Weber e a legitimidade do estado moderno. *Analyze & Kritik*, 13 (1), 34-45.
- Bennett, N., & Lemoine, G. J. (2014). What a difference a word makes: Understanding threats to performance in a VUCA world. *Business Horizons*, 57(3), 311-317.
- Bilhim, J. A. de F. (2017). O mérito e a profissionalização no contexto cultural das administrações públicas iberoamericanas. Congresso Internacional CLAD. Espanha. Recuperado de: www.researchgate.net/publication/323254207_O_merito_e_a_profissionalizacao_no_contexto_cultural_das_administracoes_publicas_iberoamericanas. Acesso: 14 de abril de 2019.
- Bochenek, A. C., Lopes, J. M., Matos, J. I., Mendes, L. A., Coelho, N., & Freitas, V. P. (2018). Manual Luso-Brasileiro de Gestão Judicial. São Paulo: Almedina.
- Bonnin, C. J. B. (1809). *Pincipes D'Administratio Publique: pous servir a l'étude des lois administratives*. (B. nationale de France, Ed.) (2ª ed). Paris: Bibliotheque nationale de France.
- Brasil (1998). Emenda Constitucional nº 19. Recuperada de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso: 13 de abril de 2019.
- Brasil (2017a). Decreto Presidencial nº 9.203 de 22 de novembro de 2017. Recuperado de: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso: 14 de abril de 2019.
- Brasil, CNJ. (2013). Portaria 138 de agosto de 2013.pdf. Instituiu rede de governança colaborativa do Poder Judiciários. Recupeado de: www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=166. Acesso: 12 de abril de 2019.
- Brasil, CNJ. (2014). Resolução 198, de 1 julho de 2014. Recuperado de: www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2733. Acesso: 12 de abril de 2019.
- Brasil (2015) Código de Processo Civil - Lei nº 13.105/2015. Recuperado de planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso: 12 de abril de 2019.
- Brasil. (2016a). Portaria 114 de 6 de setembro de 2016. *Brasil, CNJ*. Recuperado de: www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2338. Acesso: 12 de abril de 2019.
- Brasil (2016b). *Emenda constitucional nº 95, de 16 de dezembro de 2016*. Recuperado de: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>. Acesso: 07 de abril de 2019.
- Brasil (2017b). Projeto de lei nº 9.163/2017. Recuperado de: camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153. Acesso: 14 de abril de 2019.
- Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(121).
- Brummette, J., Zoch, L. M. (2015). Identifying the values that guide stakeholder expectations. *PRism*, 12(2). Recuperado de: www.prismjournal.org/homepage.html. Acesso: 10 de abril de 2019.
- CEPEJ - Recuperado de: <https://www.coe.int/en/web/cepej/about-cepej>. Acesso: 13 de abril de 2019.
- Chai, C. S., & Kong, S.-C. (2017). Professional learning for 21st century education. *Journal of Computers in Education*, 4(1), 1-4.
- Codreanu, A. (2016). A VUCA action framework for a VUCA Environment. Leadership Challenges and Solutions. *Journal of Defense Resources Management*, 7(2), 31-38.
- Carneiro, R., & Menicucci, T. (2011). *Gestão Pública no Século XXI: As Reformas Pendentes*. *Journal of Chemical Information and Modeling* (Vol. 53).
- Castells, M. (2000). Materials for an exploratory theory of the network society. *The British Journal of Sociology*, 51(1), 5-24.

- Castells, M. (2010). *End of millennium: The information age: Economy, society, and culture* (Second). London: John Wiley & Sons.
- Casula, M. (2017). Quem governa na governança (local)? Reflexões teóricas e evidências empíricas. *Revista de Administração Pública*, 51(6), 1122–1138.
- Carvalho, E. (2011). O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores-do período colonial a 1930. *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro. Brasília: IPEA, cap, 1.*
- Carvalho, J., Fernandes, M., Lambert, V., & Lapsley, I. (2006). Measuring fire service performance: a comparative study. *International Journal of Public Sector Management*, 19(2), 165-179.
- Cavalcante, P., & Carvalho, P. (2017). Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública*, 51(1), 1-26.
- Cavalcante, P. (2017). Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao Pós-NPM. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <https://doi.org/1415-4765>
- CNJ (2017). Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números. Recuperado de: www.cnj.jus.br. Acesso: 10 de abril de 2019.
- CNJ (2018). Justiça em números. Recuperado de: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>. Acesso: 14 de abril de 2019.
- CNJ. (2019). Metas Nacionais para 2019. Recuperado de: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/12/c96307cd46973b7a45b8f13e5465a5ab.pdf>. Acesso: 14 de abril de 2019.
- Congresso Nacional (2017) Brasil: Projeto de lei sobre política de governança. Recuperado: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153>. Acesso: 13 de abril de 2019.
- Costa, F. L. D. (2008). Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas.
- Denhardt, R. B., Denhardt, J. V., & Aristigueta, M. P. (2012). *Managing human behavior in public and nonprofit organizations*. London: Sage.
- Denhardt, R., & Catlaw, T. (2017). *Teorias da administração pública* (7ª ed. EUA). São Paulo: Cengage Learning.
- Duarte, M. T., Nascimento, J., & Rodrigues, W. (2017). O uso do planejamento estratégico situacional (PES) em Universidades Públicas: o caso da Pró Reitoria e Planejamento da Universidade Federal do Tocantins. *Revista Observatório*, 3(4), 562–580.
- Faria, J. R. V., & de Faria, J. H. (2017). A Concepção de Estado e a Administração Pública no Brasil no Âmbito do Plano Diretor de Reforma do Estado. *Administração Pública e Gestão Social*, 9(3).
- Fix-Fierro, H. (2013). *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial. Universidad Nacional Autónoma de México*. Recuperado de: <http://biblio.upmx.mx/textos/103168.pdf>. Acesso: 14 de abril de 2019.
- Freeman, R. E., & McVea, J. (2001). A stakeholder approach to strategic management. *The Blackwell handbook of strategic management*, 183-201.
- Frederickson, H. G. (2016). Public ethics and the new managerialism: An axiomatic theory. In *Ethics in public management* (pp. 173-191). Routledge.
- Folha de São Paulo, notícia recuperada de: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2019/01/bolsonaro-e-ministro-do-tcu-se-reuniram-para-falar-de-governanca-publica.shtml>. Acesso: 14 de abril de 2019.
- Gomes, L. (2014). *1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil*. São Paulo: Globo Livros.
- Gomes, L. (2014b) "1889 – Como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da Monarquia e a Proclamação da República no Brasil". São Paulo: Globo Livros.
- Gow, J. I., & Dufour, C. (2000). Is the new public management a paradigm? Does it matter? *International Review of Administrative Sciences*, 66(4), 573-597.

- Goss, S. (2001). *Making local governance work: networks, relationships, and the management of change*. Basingstoke: Palgrave.
- Greve, C., Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (2016). Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management. In L. H. R. Carsten Greve, Per Læg Reid (Ed.), *Nordic Administrative reform: Lessons for Public Management* (1st ed., p. 236). London: Libgen Librarian.
- Guimarães. T. A., Gomes. A. O., Correia. P. M. A. R., Oliveira, I., Piazzentin. T. (2017). *Conflitos e ambiguidades de papéis no trabalho de juízes: as percepções de juízes portugueses*. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 51(6), 927-946.
- Haddad. C. H. B., & Pedrosa. L. A. C. (2017). *Manual de Administração Judicial: enfoque conceitual*. Florianópolis: Tribo da Ilha.
- Hammerschmid, G., Walle, S. Van de, Andrews, R., & Mostafa, A. M. S. (2017). New public management reforms in Europe and their effects: findings from a 20-Country top executive survey. *International Review of Administrative Sciences*. Recuperado de: <http://wrap.warwick.ac.uk/94023%0ACopyright>. Acesso: 13 de abril de 2019.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration Review*, 69, 3–19.
- Jiang, H., & Luo, Y. (2018). Crafting employee trust: from authenticity, transparency to engagement. *Journal of Communication Management*, 1–41.
- Junquilha, G. S. (2010). Teorias da administração pública. *Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC*.
- Kalambokidis, L. (2014). Creating public value with tax and spending policies: The view from public economics. *Public Administration Review*, 74(4), 519–526.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating public value*. London, Cabinet Office.
- Larrouqué, D. (2018) ¿ Qué se entiende por “Estado neoweberiano”? Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana. *Revista del CLAD - Reforma y Democracia*, n° 70.
- Löffler, E. (2001). Governance—die neue Generation von Staats-und Verwaltungsmodernisierung. *Verwaltung und Management*, 212-215.
- Magretta, J. (2018). *Entendendo Michael Porter: o guia essencial da competição e estratégia*. Rio de Janeiro: Alta Books Editora.
- Martins, H., & Marini, C. (2014). Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista Do TCU*, 46(130), 42–53.
- Matias-Pereira, J. (2008). Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. *Revista de Administração Pública*, 42(1), 61–82.
- Matias-Pereira, J. (2010). A Governança Corporativa Aplicada No Setor Público Brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, 2(1), 109–134.
- McLaughlin, K., & Osborne, S. P. (2005). The new public management in context. In *New public management* (pp. 19-26). Routledge.
- Mintzberg, H. (2009). *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*. São Paulo: Atlas, 2009.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Motta, F. C. P., & Bresser-Pereira, L. C. (2004) *Introdução à organização burocrática*. 2ª Ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning.
- Motta, P. R. (2007). A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *Revista de Administração Pública-RAP*, 41.
- Motta, P. R. de M. (2013). O estado da arte da gestão pública introdução. *Revista de Administração de Empresas*, 53(1), 82–90.
- Mouraz Lopes. J. Matos. J. I. Mendes. L. A. Coelho. N. (2015). *Manual de Gestão Judicial*. Lisboa: Almedina.
- Murari, M. M. (2008). Limites constitucionais ao poder de direção do empregador e os direitos fundamentais do empregado: o equilíbrio está na dignidade da pessoa humana. *São Paulo: LTr*.

- Nabatchi, T. (2011). Exploring the Public Values Universe: Understanding Values in Public Administration, 315, 1–37.
- Nabatchi, T. (2017). Public Values Frames in Administration and Governance. *Perspectives on Public Management and Governance*, (March), 59–72.
- Negri, S., & Rodrigues, L. C. (2017). *Sistema Judiciário Brasileiro: uma possibilidade de inovação em governança*. Florianópolis. Recuperado de: www.conpedi.org.br em publicações. Acesso: 13 de abril de 2019.
- Ney Matos, F. R., & Carneiro Lima, A. F. O. N. S. O. (2007). Organizações modernas e a burocracia: uma “afinidade eletiva”? *RAE-eletrônica*, 6(2).
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
- Pereira, R. R. (2011). Governança no Setor Público—origem, teorias, modalidades e aplicações. *Revista do TCU*, 122, 122-133.
- Pereira, O. L. C. B., & Spink, P. K. (2015). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Editora FGV
- Planalto. (2017). Decreto Presidencial nº 9.203 de 22 de novembro. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso: 13 de abril de 2019.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). Public management reform: a comparative analysis. New public management, governance, and the neo-weberian state. In *Oxford University Press* (p. 367).
- Reiter, R., & Klenk, T. (2018). The manifold meanings of ‘Post-New Public Management’—a systematic literature review. *International Review of Administrative Sciences*, 0(0), 1-17.
- Roberts, A. S. (2014). What’s missing in public administration? The Big Picture. *PATIMES*, 37(2), 11.
- Roberts, A. S. (2017). The Aims of public administration: reviving the classical view. *SSRN Electronic Journal*, March, 73–85.
- Sager, F., Rosser, C., Hurni, P. Y., & Mavrot, C. (2012). How traditional are the American, French and German traditions of public administration? A research agenda. *Public Administration*, 90(1), 129–143.
- Sassen, S. (2007). Una Sociología de la globalización. *Análisis Político*, 61, 3–27.
- Silva, A. P., & Paiva, J. E. F. (2019). Judiciary management and quality management: a question of principles. *Revista de Direito da Administração Pública Law Journal of Public Administration*, 1(2).
- Silveira Neto, A. (2015). Cidades globais: novas perspectivas à luz do pensamento de Zygmunt Bauman. *Revista Data@venia*, 3(campus I), 184–207.
- Slaibi Filho, N. (2016). *Magistratura e gestão judiciária*. Grupo Gen-Editora Forense.
- Spano, A. (2014). *How Do We Measure Public Value? From Theory to Practice*. In Guthrie, J., Marcon, G., Russo, R., Farneti, F. *Public Value Management, Measurement and Reporting (Studies in Public and Non-Profit Governance, Volume 3)* Emerald Group Publishing Limited, pp.353 - 373.
- Stillman, R. J. (1997). American vs. European Public Administration: Does Public Administration Make the Modern State, or Does the State Make Public Administration? *Public Administration Review*, 57(4), 332–338. Recuperado de: www.jstor.org/stable/977316. Acesso: 14 de abril de 2019.
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *The American review of public administration*, 36(1), 41-57.
- Sungurov, A. Y., & Tiniakov, D. K. (2018). Russian Administrative reform: better outcomes through broader participation. *Public Administration Issues. Special Issue*, 133–144.
- TCU. (2013). *Referencial básico de governança*. Recuperado de: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>. Acesso: 13 de abril de 2019.
- TCU. (2014). *Referencial básico de governança*. Recuperado de: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>. Acesso: 13 de abril de 2019.
- TCU. (2018). *Aplicação das regras de governança pública*. Recuperado de: <http://www.fazenda.gov.br/pmimf/institucional/download-de-arquivos/governanca-publica-tcu.pdf>.

Acesso: 13 de abril de 2019.

- Weber, M. (2013). *De Max Weber: ensaios em sociologia*. Routledge.
- Wehling, A., Wehling, M. J. C. M. (1999) Formação do Brasil colonial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2, 197–222.
- Van der Wal, Z. (2016). Public values research in the 21st century: Where We Are, Where We Haven't Been, and Where We Should Go. *International Journal of Public Administration*, 39(1), 1–5.
- Van der Wal, Z. (2017). Ethos Reinforced, Government Endorsed? Comparing Pre- Entry and Post-Entry Values, Motivations, Sector Perceptions, and Career Preferences of MPA Students in Asia. *Journal of Public Affairs Education* 23 (4): 935- 958.
- Zeemering, E. S. (2017). Will our volatile times change public administration? *Public Administration Review*, 77(6), 1–2.