

Políticas Públicas e os Laboratórios de Inovação no Poder Judiciário Brasileiro

Tema de submissão: Governança e Legitimidade em Sistemas de Justiça

Claudia Afanio – Tribunal Regional Eleitoral do Paraná

RESUMO

A confiança nas instituições é um dos valores mais importantes da ideia de democracia e garante a governança e a legitimidade das instituições. Contudo, pesquisas tem demonstrado que a confiança nas instituições está em declínio na maioria dos países do mundo, incluindo o Brasil, inclusive, e sobretudo, nas instituições do sistema de justiça. Uma das formas de evitar este descrédito é por meio da participação dos cidadãos na formulação de políticas públicas desenvolvidas na administração de justiça. Este artigo busca refletir sobre a importância da categoria confiança nas instituições como um dos pilares das democracias modernas, bem como, pretende trazer as principais vertentes teóricas sobre participação social. Uma das formas modernas de participação social nas políticas públicas é por meio da governança e inovação. A governança diz respeito a uma nova forma da sociedade ser governada, novos meios de trabalho entre o ente estatal e a sociedade. Além disso, traz a perspectiva de uma nova era no serviço público superando os aspectos técnico-administrativa e indo ao encontro dos aspectos político-relacional, competência necessária para a legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações públicas. Para tanto, novos arranjos institucionais estão surgindo para criar esta sinergia de competência, dentre elas, destacamos a iniciativa do CNJ como a recomendação de implantação de Laboratórios de Inovação, Inteligência e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (LIODS), em todo o sistema de justiça brasileiro. Os LIODS fazem parte de um novo arranjo institucional na busca da construção de instituições robustas, adotando novas técnicas de gestão, alinhados com o desenvolvimento sustentável.

Palavras-Chave: confiança nas instituições; legitimidade; participação; laboratório de inovação; políticas públicas

Introdução

A estabilidade e governança das instituições modernas está diretamente relacionada com a confiança que a sociedade tem nessas instituições. Segundo Claus Offe (1999), a desconfiança generalizada dos cidadãos nas instituições pode comprometer a relação entre governantes e governados, uma das bases de sustentação dos regimes democráticos.

Contudo, as pesquisas tem demonstrado que a confiança nas instituições, inclusive, instituições de justiça, esta em declínio no Brasil e na maioria dos países.

O artigo busca trazer os efeitos nefastos da falta de confiança da sociedade em suas instituições e trazer caminhos traçados pela literatura para desenvolver uma forma social para superarmos ou evitarmos esse sintoma social. Uma das formas fundamentais para isso acontecer é por meio da participação dos cidadãos na formulação de políticas públicas do sistema de justiça.

Um dos objetivos é trazer uma reflexão sobre as principais vertentes teóricas quanto à necessidade de se promover a participação social. Para tanto, na primeira seção tratamos do conceito de confiança nas instituições para a democracia moderna, bem como, pesquisas demonstrando seu declínio. Na segunda seção trazemos a reflexão da necessidade de novos desenhos institucionais e cultivo de habilidades necessárias à participação. Dentre elas, as novas competências exigidas do servidor público que vão bem além da técnico-administrativa. Trata-se da competência político-relacional, que diz respeito a procedimento de inclusão de múltiplos atores nos processos de políticas públicas.

Mesmo diante de instituições hierarquizadas e conservadoras acreditamos que elas estão preparadas para a democracia administrativa, para um cidadão co-gestor e co-criador das políticas públicas. Um dos exemplos desse otimismo é a iniciativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) do Brasil com a recomendação para todo o Poder Judiciário Brasileiro para a criação dos Laboratórios de Inovação, Inteligência e Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (LIODS).

Esse novo arranjo institucional irá permitir que a máquina pública utilize ferramentas de trabalhos mais democráticos, que tenha mais empatia pela experiência vivida pelo usuário, permitindo profundidade e imersão nos problemas a serem enfrentados. Isso traz sensibilidade e humanidade para o centro da formação da política pública. Os espaços de inovação alavancam a criatividade, dado que a inovação é algo ínsito ao ser humano e depende de sua disposição colaborativa.

Título da Seção 1 – CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES

Um sistema de justiça bem administrado é uma característica civilizatória da sociedade e contribui para a paz social e para o desenvolvimento social do país, fomentando relações sociais baseadas em valores e princípios éticos e morais, incluindo o respeito as leis e regras que regem tais relações. Contudo, para que este sistema se torne efetivo, fundamental que a sociedade confie neste sistema.

Existe vários significados para a categoria confiança, dentre elas, que pode ser traduzida como expectativa ou crença positiva em relação a uma instituição. No caso de instituições, pressupõe-se que confiar é esperar que essas agências cumpram as funções para as quais foram designadas, tendo-se em vista o bem-estar coletivo, sem favorecer certos grupos ou pessoas a despeito do prejuízo de outros (Koury 2002; Offe 1999).

Segundo Carneiro e Moisés (2008), em seu estudo sobre o Brasil, afirma que um dos resultados da síndrome de desconfiança é a indiferença frente à política como um todo. Essa desconfiança faz com que as instituições percam sua importância. O problema gerado pela

desconfiança em relação as instituições em democracias ainda em processo de consolidação reside na dificuldade para se realizar a coordenação social, que seria o papel do Estado moderno, e comprometeria a cooperação social, meio para o aperfeiçoamento das políticas públicas e iniciativas estatais (Giddens, 1990; Norris, 1999; Moises, Carneiro, 2008, Offe, 1999).

Contudo, as pesquisas tem demonstrado que a confiança nas instituições esta em declínio na maioria dos países do mundo, incluindo o Brasil. Segundo a pesquisa realizada pelo IBOPE, a confiança do brasileiro nas instituições é a mais baixa desde 2009, como podemos observar abaixo:¹

ICS – Índice de Confiança Social

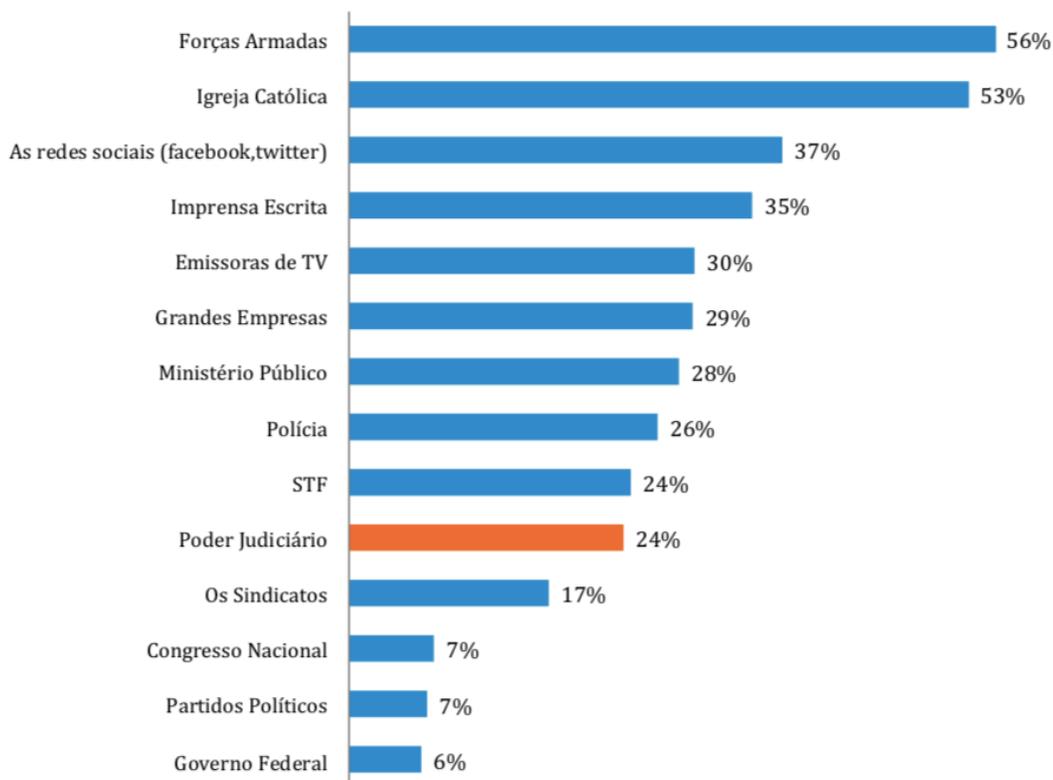


Segundo o relatório de 2017 do ICJ – Índice de Confiança na Justiça da Fundação Getúlio Vargas (FGV), cerca de um quarto dos brasileiros afirma confiar ou confiar muito no Poder Judiciário, número ligeiramente abaixo da confiança na Polícia (26%). Tal percentual encontra-se bastante abaixo de outras instituições como as Forças Armadas (56%) e a Igreja Católica (53%). Os brasileiros também confiam mais nas Redes sociais, na Imprensa Escrita, nas Emissoras de TV, nas Grandes Empresas e no Ministério Público, do que no Judiciário.²

¹ https://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/JOB%2018_0741_ICS_Apresentação.pdf . Acesso em 02/07/2020)

² http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 03/07/2020.

GRÁFICO 07: CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES

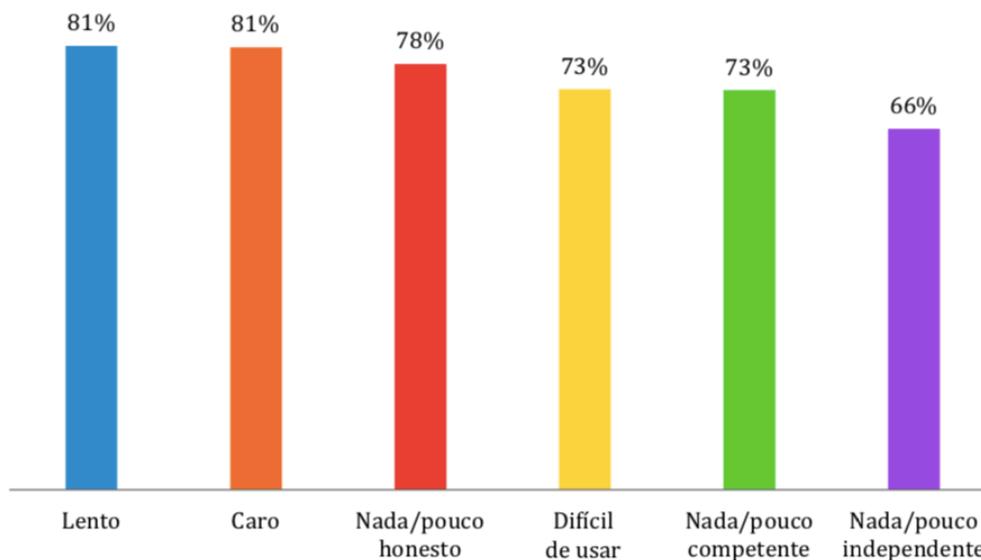


Desde 2013^a confiança no Judiciário caiu 10 pontos percentuais, passando de 34%, em 2013, para 24%, em 2017. No primeiro semestre de 2017, 81% dos entrevistados responderam que o Judiciário resolve os casos de forma lenta ou muito lentamente. O custo para acessar a Justiça também foi mencionado por 81% dos entrevistados. E 73% dos entrevistados declarou que é difícil ou muito difícil utilizar a Justiça.

Segundo ainda a ICJ-FGV, a má avaliação da Justiça reflete as dimensões de honestidade, competência e independência. Em 2017, 78% dos entrevistados consideraram o Poder Judiciário nada ou pouco honesto, ou seja, a maioria da população entendeu que essa instituição tem baixa capacidade para resistir a subornos. Além disso, 73% dos respondentes consideraram que o Judiciário é nada ou pouco competente para solucionar os casos; e 66% acreditam que o Judiciário é nada ou pouco independente em relação à influência dos outros Poderes do Estado.³

³ http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 03/07/2020.

GRÁFICO 10: AVALIAÇÃO DO JUDICIÁRIO A PARTIR DAS DIVERSAS DIMENSÕES DA JUSTIÇA (ASPECTOS NEGATIVOS)



A capacidade do Judiciário de se apresentar como instância legítima na solução de conflitos que surgem no ambiente social, empresarial e econômico afeta profundamente o desenvolvimento social de um país. No caso brasileiro, a crise no sistema de Justiça não é um fenômeno recente. Uma série de pesquisas mostra que, do ponto de vista da eficiência do Judiciário e da burocratização de seus serviços, a sua legitimidade vem sendo questionada desde o início da década de 1980.

A confiança possibilita a legitimidade e a estabilidade do regime político, considerando sua qualidade de bem público que é progressivamente acumulado e cuja utilização cria círculos virtuosos de eficiência institucional (Putnam 1993). Em última instância, seria a confiança que conferiria segurança à democracia (Moisés 2008).

Além disso, o Poder Judiciário, como instituição da administração pública brasileira, deve se sentir provocado a reagir diante dos milhares de brasileiros e brasileiras que reivindicam maior participação nas decisões sobre os rumos da coisa pública, incorporando mecanismos que sejam capazes de torná-lo mais plural e de dar eco às vozes que demandam direitos e participação.

Título da Seção 2 – NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

A falta de competência nova e visão sistemática dos agentes públicos dificulta a efetividade das políticas pública que são fundamentais para o funcionamento do Estado de Direito.

Uma das tentativas de superar essas dificuldades foram as medidas introduzidas como parte da Nova Gestão Pública (*New Public Management – NPM*), adotada em muitos países nas décadas de 1980 e 1990. A Nova Gestão Pública (NPM) teve foco no cidadão como cliente e incorporou singularidades das demandas individuais. O intuito era criar uma cultura organizacional com valores empresariais. Contudo, para a maioria dos cidadãos, as novas práticas de gestão ligadas ao NPM mudaram pouca a qualidade dos serviços públicos. As lógicas econômicas e mercadológica resultaram poucos benefícios ao cidadão. Sobretudo em culturas patrimonialistas e burocráticas, o método da NPM gerou receios e acentuou a descrença das pessoas nos serviços públicos.

Os princípios da Administração Públicas são de natureza política e um princípio político é sempre superior ao administrativo. Tentar resolver questões típicas do sistema político por meio de esquemas administrativos é fadado ao insucesso. Todo instrumento gerencial inspirado na área privada irá esbarrar nos limites políticos. Portanto, muito além dos sistemas administrativos, deve-se ater-se no sistema político, qual seja, no poder de decisão na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Esse poder centralizado nas elites governamentais deverá ser mais democrática. Somente concedendo ao cidadão seu verdadeiro valor político, qual seja, participar nas decisões da máquina administrativa, por meio da co-criação e co-responsabilidade das políticas públicas poderemos acender a democracia administrativa.

A participação social possibilita a legitimidade e a estabilidade do regime político, considerando sua qualidade de bem público que é progressivamente acumulado e cuja utilização cria círculos virtuosos de eficiência institucional (Putnam 1993). Em última instância, seria a confiança que conferiria segurança à democracia (Moisés 2008).

Para atender a esses anseios, o Estado ao implementar políticas públicas precisa reconhecer a existência de conflitos de interesses numa sociedade plural de forma a promover a ampliação e a consolidação de esferas públicas democráticas para que sejam simultaneamente respeitados os direitos à igualdade e à diferença (Comparato, 2003). As políticas públicas passam a funcionar, portanto, como instrumento de aglutinação de interesses diversos em torno de objetivos comuns, podendo ser utilizadas pelo Estado como elemento de planejamento, racionalização e participação popular.

Essa participação cidadã se transforma em ampliação das possibilidades de acesso dos setores populares aos atos de gestão, segundo uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, e contribui para garantir a execução eficiente dos programas de compensação social que surgiram no contexto das políticas de ajuste estrutural.

Recentemente a participação social tem superado o aparente interesse estritamente interno dos Estados e passa a integrar a pauta de reuniões internacionais de âmbito regional. Nesse sentido, a Organização dos Estados Americanos - OEA reconhece em seus normativos que a atuação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito, uma responsabilidade e uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia.

Uma das formas modernas de participação social nas políticas públicas é por meio da governança e inovação. A governança diz respeito a uma nova forma da sociedade ser

governada, novos meios de trabalho entre o ente estatal e a sociedade. Claus Offe é particularmente claro a esse respeito: “A noção de governança pode estar associada ao aumento da capacidade de intervenção do Estado, ao proporcionar a mobilização de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas, contribuindo, assim, para maior eficiência e efetividade [...]. É possível pensar na existência de ‘forças auxiliares’ na sociedade civil que, por meio dos procedimentos adequados e de suas competências específicas, podem ser recrutadas para a cooperação na realização de tarefas de interesse público [...] podendo gerar um Estado ao mesmo tempo mais leve e mais capaz” (Offe 2009). Isso significa que a interação coordenada entre atores estatais e não estatais, ao expandir o estoque disponível de informações e conhecimentos, pode produzir ações inovadoras durante o curso das políticas.

A partir da categoria governança é possível superar o enfoque restrito à autonomia e às competências técnicas das burocracias – subjacente à abordagem clássica das capacidades estatais. É nesse sentido que Roberto Pires e Alexandre Gomide propõem que as capacidades estatais precisariam ser consideradas a partir de duas dimensões: “(i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; (ii) político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos” (Pires & Gomide 2016).

Nessa esteira, a inovação é elemento de destaque, que atua como elemento aglutinador do tripé da sustentabilidade, possibilitando que ao sistema de justiça promova um giro em sua governança no sentido de assumir um papel preponderantemente preventivo e estabilizador da democracia.

Trata-se de criar mecanismos de participação social no sistema de justiça, promovendo a qualificação dessa participação, permitindo maior permeabilidade aos inputs da participação, promovendo a continuidade e o acompanhamento dos resultados da participação social e meios tecnológicos para a participação. Todos os agentes devem ser acessados, ONGs, redes, fundações privadas, imprensa, universidades, movimentos sociais, etc.

Na percepção de Bolliger (2014) o agente público também é aqui chamado a criar e atuar nesses espaços, e não só como orquestrador dessa colaboração, mas inclusive como lícito colaborador na construção coletiva das melhores soluções, superando sua condição de “árbitro” neutro e burocrático.

Contudo, cabe nos questionar: estariam nossas instituições hierarquizadas e conservadoras preparadas para a democracia administrativa, para um cidadão co-gestor e co-criador das políticas públicas?

Destacamos aqui uma iniciativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) do Brasil com a recomendação para todo o Poder Judiciário Brasileiro para a criação dos Laboratórios de Inovação, Inteligência e Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (LIODS). O Estado brasileiro como um todo assumiu um compromisso com a Agenda 2030 da Assembleia das Nações Unidas (ONU), e tais objetivos constituem responsabilidade transversal em relação as instituições dos países signatários, tocando, de especial forma, o Poder Judiciário.

Os Laboratórios de Inovação, Inteligência e Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (LIODS), permitem um olhar mais humano e colaborativo, considerando que esses encontros são flexíveis, leves, colaborativos, horizontais, que convidam à participação todos os envolvidos com o Poder Judiciário, tanto no âmbito da prestação jurisdicional (juízes, desembargadores, servidores, estagiários, jurisdicionados, etc.) quanto nas atividades administrativas e técnicas. Esses laboratórios utilizam métodos novos de tomadas de decisão, são as denominadas metodologias de inovação, como *design thinking*, introduzem de forma efetiva ideiação do serviço a partir de um processo de empatia na experiência vivida pelo usuário, permitindo profundidade e imersão nos problemas a serem enfrentados. Isso traz sensibilidade e humanidade para o centro da formação da política pública, em especial para questões sensíveis de direitos humanos. Os espaços de inovação alavancam a criatividade, dado que a inovação é algo ínsito ao ser humano e depende de sua disposição colaborativa.

O resultado final é de todos, despersonalizado, que desperta sentimentos de pertencimento da solução, o que traz engajamento e envolvimento na sua implementação. Tal pensamento é novo e destrutivo não somente para o Poder Judiciário brasileiro, mas mundial.

Além do mais, esses laboratórios permitem que a instituições públicas criem parcerias com startups e empreendedores sociais, que possam trazer capital intelectual e participação da sociedade civil nas políticas públicas. Para a complexidade das demandas que é exigido do Estado importante a ampliação da sensação de pertencimento de servidores, políticos, cidadãos, organizações não governamentais, sindicatos, associações, empreendedores sociais, universidades e empresas privadas.

No século XXI temos a grande tarefa de resignificar o serviço público, o papel do cidadão co-criador e co-gestor e os valores como horizontalidade, autogestão, autonomia, transversalidade temática, sociais são alguns dos grandes desafios para a administração do sistema de justiça no século XXI.

REFERÊNCIAS

BOLLIGER, Sérgio. Inovação depois da nova gestão pública. *In: AGUNE, Roberto (ed.). Gestão do conhecimento e inovação no setor público*. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014. p. 24-56.

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação dos direitos humanos. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

GIDDENS, A. *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford Univ. Press, 1990.
Gomide, A. & Pires, R., 2016. Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. *Brasília: Ipea*.

MOISÉS, J. A. & CARNEIRO, G. P. 2008. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime – o caso do Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 1-42, jun

NORRIS, Pippa. *Critical citizens: global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Offe, Claus. 1999. *"How can we trust our fellow citizens?"*. In: WARREN, Mark (org.). *Democracy and trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

PUTNAM, R. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1993.

REALIZAÇÃO

