

## Inovação no Judiciário, um Paradoxo?

Inovação e desempenho em organizações de justiça

**Thiago Maia Sayão de Moraes (Universidade Federal de Goiás)**

### RESUMO

A inovação no setor público é importante para o desenvolvimento econômico. No entanto, ainda que haja destacado potencial de melhoria com as tecnologias de vanguarda o judiciário é menos afeito à sua adoção. Esse ensaio propõe aderir inovação à institucionalização buscando evidenciar esse paradoxo com esse enlace teórico. Para tanto, considera a adoção de inovação uma adaptação aos prevalentes elementos previamente racionalizados em paralelo à interpretação de que a inovação é limitada por uma estrutura que, ora racionalizada, define sua trajetória (*path dependence*). O escrutínio teórico segue agregando o institucionalismo histórico por permitir posicionar o judiciário centralmente na matriz institucional hodierna, e como método de análise em face ao expressivo volume de registros históricos e por sua capacidade de lidar com resultados sociais complexos, evidentes nos conflituosos objetivos de seus agentes internos e externos evidenciados nos tribunais brasileiros. Além disso, apresenta-se o judiciário brasileiro como exemplo de implementação de novas tecnologias, observadas no uso e desenvolvimento de inteligência artificial evidenciando uma forte inovação contemporânea. Sob a lente do institucionalismo histórico o *path dependence* do judiciário é apontado com certa equivalência ao ambiente institucional considerado uma importante dimensão de sua inovação. O enlace teórico demonstrado historicamente permite posicionar o paradoxo da inovação no setor público, enfocando a natureza das atividades do judiciário por meio de um continuum. Desse modo evidencia-se a concatenação teórica inserindo-se a inovação à institucionalização esboçando um modelo de análise que, explora esse vínculo numa perspectiva histórica considerando aspectos próprios do judiciário.

**Palavras-Chave:** inovação no setor público; judiciário; institucionalização e inovação; institucionalismo histórico; *path dependence*.

### Introdução

A inovação vem ganhando relevo no setor público a ponto de a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2007; 2017) a considerar um desideratum para o desenvolvimento econômico, contudo, ela esbarra em uma expoente institucionalização, a observar-se. Esse atrito sugere reflexões sobre o judiciário que possui destacado potencial de melhoria de seu sistema com as tecnologias de vanguarda (Sourdin et al., 2020). Para tanto, esse ensaio centra-se em explorar a relação entre institucionalização e inovação descortinando o paradoxo proposto no judiciário e propondo um modelo de análise para a inovação que enfoque o caráter histórico institucional.

Com efeito, a inovação no setor público demanda por interpretação de seus contextos (Djellal et al., 2013; Karo et al., 2015; Sørensen, 2017). Na busca por proposições nesse sentido autóctone e, considerando a relação entre o ambiente e a capacidade de inovação no setor público (Lewis et al., 2013), traz-se o judiciário para compor o objeto desse estudo — explorado, nesse intento, até então, de modo incipiente (Baptista & Costa, 2019). Assim, o

paradoxo da inovação ganha alicerce, já que é orientada para a manutenção do status quo, quando se observa esse setor (Motta, 2010).

Considerando o recente clamor social, a inovação no setor público vem ocupando a agenda de gestores públicos e de acadêmicos por sua relação com a melhoria dos serviços públicos, fomento à cidadania e confiança no Estado (Isidro, 2018). Com isso, com a necessidade apontada da inovação para o desenvolvimento econômico (OCDE, 2007; 2017) e com lacunas de pesquisa e adoção no judiciário (Sousa & Guimarães, 2014) esses espaços vêm sendo explorados. Por exemplo, com a oportuna implementação de uma política pública de Estado para a adoção da inteligência artificial (Cóbe et al., 2020) o judiciário está mobilizando diversas iniciativas mapeadas de implementação dessa ferramenta tecnológica que vêm permitindo vislumbrar incremento em sua efetividade e qualidade (Salomão, 2020).

As tensões teóricas, como essa da institucionalização e inovação, são relevantes para as teorias organizacionais por contemplarem a realidade de forma multifacetada (Poole & Van de Ven, 1989). Portanto, na medida que se reconhece a carência apontada de explicar a conjuntura da inovação no setor público (Djellal et al., 2013; Karo et al., 2015; Sørensen, 2017) e o judiciário como parte desse, o paradoxo apontado surge como tensão potencialmente explicativa de sua inovação. Destarte, enaltecendo o paradoxo como expressiva alternativa para o incremento e dinamismo teórico no campo das organizações Clegg et al. (2020) apresentam estratégias nesse estudo adaptadas para navegar entre as tensões, conforme segue.

Primeiramente, propõe-se uma revitalização teórica que, tomando o processo de institucionalização como contrário à inovação, posiciona como pano de fundo central conceitos da teoria institucional em associação aos conceitos de inovação no setor público: a primeira para posicionar argumentos favoráveis ao paradoxo proposto e a segunda reforçando a necessidade e evidenciando sua transposição. Nesse sentido, considera-se especialmente o modelo teórico-metodológico de Castro e Guimarães (2019) que posiciona o ambiente institucional com uma importante dimensão da inovação no judiciário e que carrega seu contexto; bem como o trabalho de Meyer e Rowan (1977) o qual é adaptado para se inserir o conceito de inovação no processo de institucionalização. Essa estratégia adotada estruturada a partir da próxima sessão ampara a estratégia da separação histórica.

Em seguida, a fim de analisar o paradoxo do ponto de vista da evolução do judiciário apresenta-se a perspectiva histórica que acolhe como elemento estruturante de sua inovação o institucionalismo histórico e o *path dependence* — uma estabilidade, construída ao longo do tempo por instituições eficientes, capaz de definir uma estrutura pré-determinada que torna quaisquer mudanças dependentes dessa lógica, formando uma robusta matriz institucional (North, 1990). Desse modo, a dimensão histórica que constrói o ambiente judiciário manifesta-se pela ótica do institucionalismo histórico, já que esse assimila como base toda a herança política e social refletida nas organizações (Guerreiro et al., 2006), trazendo assim a história como condicionante do direito também para a inovação em sua organização — o judiciário. Assim o institucionalismo histórico perpassa a estratégia de mapear a inovação sob o ponto de vista da natureza das atividades do judiciário.

O escopo do trabalho propõe uma discussão teórica, de modo genérico relativo ao setor judiciário pela sua natureza, buscando também definir o paradoxo no âmbito de suas atividades. Paralelamente, apresenta-se eventualmente aspectos do judiciário brasileiro, como exemplo retratado, mas não com objetivo de definição conceitual. Esses elementos são retomados na última seção que recapitula as congruências teóricas buscando formular proposições e agenda de pesquisa que encaminhe o estudo.

## Teoria Institucional e Inovação no Setor Público e Judiciário

A Teoria Institucional e seus desdobramentos oferecem relevantes perspectivas de análise sobre a inovação no setor público. A ótica institucional trata da busca da legitimidade das organizações como “simultaneamente uma fonte de inércia, mas também uma justificativa para formas e práticas particulares” (Selznick, 1996, p. 273). Paralelamente, o dinamismo e clamor social (Denhardt, 2012; Sandel, 2020), impõem desafios sem precedentes à legitimidade das organizações públicas (de Vries et al., 2018), possibilitando que governos se conduzam a uma paradoxal institucionalização da inovação no setor público (Hjelmar, 2021). Ou seja, as organizações públicas orientam-se para a inovação (de Vries et al., 2018), mas considerando uma gama limitada de estruturas, estratégias e processos (DiMaggio & Powell, 2000).

A seminal contribuição de Meyer e Rowan (1977) concatena a Teoria Institucional e das Organizações suscitando uma visão paradoxal aderente a esse ensaio. Assumindo a carência da Teoria das Organizações em descrever as condições originárias de uma estrutura formal racionalizada, os autores propõem constructos ao interpretar as organizações institucionalizadas como aquelas que, adquirindo legitimidade, sobrevivem. Nesse sentido, parte-se da natural modernização social que implica na prevalência de elementos institucionais racionalizados — mitos — em comunhão com a complexidade de rede de organização social e mudança para que se elabore e adote uma estrutura organizacional formal (Meyer & Rowan, 1977).

Isto é, a institucionalização de uma estrutura organizacional formal é condicional à adaptação aos mitos institucionais já existentes em paralelo à eficiência da organização elaborada para que ela se legitime e perpetue (Meyer & Rowan, 1977). Interliga-se, assim, a institucionalização à inovação no setor público já que esta vincula inovação à melhoria ou implementação de processos organizacionais, produtos, procedimentos, políticas, sistemas ou serviço (De Vries et al., 2016; Osborne & Brown, 2013). Portanto, a análise institucional sobre as organizações nesse setor se faz imprescindível para compreender sua inovação (Cavalcante & Cunha, 2017). Assim, com extenso e destacado repertório dessa teoria, propício para explicar as influências normativas (Tolbert & Zucker, 1998), alguns conceitos derivados dela são tomados em observância à inovação no setor público.

A institucionalização pode ser compreendida como uma tipificação de ações que se tornam hábitos (Tolbert & Zucker, 1998), ao passo que a inovação no setor público relaciona-se com o rompimento desses (De Vries et al., 2016; Osborne & Brown, 2013). Buscando avaliar os estágios de institucionalização Clegg e Hardy (1996) apresentam suas dimensões comparativas, conforme Quadro 1. Nesse sentido, pode-se sugerir que a maturidade da institucionalização influencia organizações a adotar ou uma não inovação.

Quadro 1 – Estágios de institucionalização e dimensões comparativas

Estágios de institucionalização e dimensões comparativas			
Dimensão / Estágio	Pré-institucional	Semi-institucional	Total institucionalização
Processos	Habitualização	Objetificação	Sedimentação
Ímpeto para difusão	Imitação	Imitativo / normativo	Normativa
Variância na implementação	Alta	Moderada	Baixa
Taxa de fracasso estrutural	Alta	Moderada	Baixa

Fonte: adaptado de Clegg e Hardy (1996)

As instituições são arranjos de “elementos cognitivo-culturais, normativos e regulativos que, junto de atividades e recursos associados, fornecem estabilidade e significado à vida social” (Scott, 2014, p. 56). Esses elementos, considerados chave na inovação (Vermeulen et al., 2007) consolidam, cada um à sua maneira e por vezes de modo conflitante, uma estrutura de análise institucional.

O pilar regulador compreende os processos voltados à criação e manutenção de regras para influenciar os comportamentos futuros considerando quando oportuno a previsão de sanções e recompensas. O pilar normativo trata essas expectativas a partir da moral difundida socialmente, do que é certo e errado. Já o pilar cultural-cognitivo considera as concepções partilhadas da realidade social, associados aos moldes de significados de lógicas e crenças. Desse modo Scott (2008) esmiuça esses pilares conforme o Quadro 2, a seguir.

Quadro 2 – Três Pilares das Instituições

Três Pilares das Instituições			
	Regulador	Normativo	Cultural-cognitivo
Bases da conformidade	Conveniência	Obrigação social	Entendimentos compartilhados e tidos como certos (taken for grantedness)
Bases de ordem	Regras reguladoras	Expectativas vinculadas	Esquemas constitutivos
Mecanismos	Coercitivo	Normativo	Mim�tico
Lógica	Instrumentalidade	Adequa�o	Ortodoxia
Indicadores	Regras, leis e san�es	Certifica�o, acredita�o	Crenças comuns, lógicas partilhadas de a�o, isomorfismo
Emo�es	Medo, culpa/inocência	Vergonha/honra	Certeza/confusão
Bases da legitimidade	Legalmente sancionadas	Moralmente governadas	Compreensíveis, reconhecíveis e culturalmente sustentadas

Fonte: (Scott, 2008, p. 51)

Nessa busca por legitimidade, apesar de a inova o não ser vista como naturalmente intrínseca ao setor público (Lima & Vargas, 2012), a dimensão adaptativa da institucionaliza o apontada por Meyer e Rowan (1977) se faz presente. De forma a trazer o cidadão para o centro da discussão sobre o setor público, Mulgan (2007) afirma que a inova o contempla as ideias implantadas e úteis para criar valor público. Com rela o   caracteriza o da inova o no setor público Walker (2006, 2014) contribui respectivamente para uma tipologia da inova o e os antecedentes que são relevantes para sua implementa o.

A inova o no setor público pode ser tipificada em três: (a) de produtos e serviços: busca atender novas demandas impactando no sistema técnico da organiza o; (b) de processos: afeta as rela es dos membros da organiza o, enfocadas na estrutura procedimental e nos papéis desempenhados, e; (c) auxiliares: baseiam-se na frutífera rela o dependente de atores externos, sejam eles outras organiza es públicas ou privadas ou mesmo os cidadãos (Walker,

2006). No entanto, salienta-se a oportuna análise dos antecedentes – imbricados de significado que podem ser atribuídos pela institucionalização tanto em relação às condições como aos resultados da inovação (Tolbert & Zucker, 1998). Os antecedentes podem ser classificados como condutores ou barreiras de acordo com seus quatro tipos: (a) ambientais: relativos ao contexto externo; (b) organizacionais: contemplando cultura e estrutura; (c) relacionados à própria inovação: que se relacionam à sua aplicabilidade, e; (d) antecedentes individuais: que dizem respeito à predisposição de cada indivíduo que relação à inovação (Walker, 2014).

A inovação no setor público pode ser vista como o processo de criação de novas ideias e sua implementação em benefício da sociedade (Bason, 2018) que demanda um novo serviço público em intensidade suficiente para colocar em xeque a legitimidade da própria administração pública, idealmente centrada nas relações e obrigações éticas seja capaz de dar enfoque a uma agenda pública que conecte seus profissionais aos cidadãos (Denhardt, 2012). Esse desalinhamento generalizado entre a administração e a política também é observado no Brasil, cuja administração volta-se para aspectos instrumentais da gestão racional que, abdicando da dimensão sociopolítica, compromete a democracia (Paula, 2005).

Com essa dicotomia entre administração e política e crescente dinamismo de demandas sociais (Denhardt, 2012) o Poder Judiciário destaca-se pelo papel sociopolítico e legal de proteger as minorias e a liberdade individual como uma força contramajoritária, bem como atender aos preceitos democráticos de respeito à maioria, instituído pelas respectivas Constituições (Sadek, 2010). Além disso, suas atividades variadas e especializadas e a objetividade exigida na condução de suas decisões (Pekkanen & Niemi, 2012) o tornam complexo e, com isso, um desafio à sua inovação (Sousa & Guimarães, 2014). Essa esfera do enquadramento legal do setor público — central no judiciário — é destacada por Lapuente e Suzuki (2020) ao observar que a formação em direito influencia negativamente atitudes pró-inovação em vinte e um países europeus.

Diversas formas de inovar podem ser aplicadas no Judiciário, dentre as quais, no Brasil percebe-se desde os anos 2000 uma maior implementação de novas tecnologias buscando celeridade, simplificação e ampliar o acesso à justiça (Gomes & Guimarães, 2013), sobretudo com a criação do CNJ (Chaves, 2019). Em paralelo, consolida-se a inteligência artificial como uma revolução em todo o mundo, apontada como necessária para a competitividade inclusive no setor público (Cóbe et al., 2020) tipificado pelo governo dos Emirados Árabes Unidos, que implantou um ministério de Estado da Inteligência Artificial, ainda em 2017, o qual agregou Economia Digital e Aplicações de Trabalho Remoto, em 2020 (*Programa Nacional de IA*, 2021). Essa iniciativa, não é caso isolado, já que mais de 40 países já contemplam a Inteligência Artificial como estratégica (Cóbe et al., 2020) ainda que questões éticas ocupem as agendas de organizações de todos os setores (Mittelstadt, 2020).

A correlação sedimentada entre a institucionalização e inovação no setor público é destacada no estudo de Castro (2019) ao investigá-la no âmbito do judiciário, que, pelo seu natural ímpeto normativo — evidenciado por Castro e Guimarães (2019) —, pode-se considerar elevado o seu grau de institucionalização (Clegg et al., 1996). Em paralelo, assim como a teoria da inovação, a perspectiva institucional contribui sobremaneira para a gestão organizacional, pois esta depende da ação humana, que carrega consigo contexto cultural e político (FACHIN & MENDONÇA, 2003), elementos proeminentes no Judiciário bem como na implementação de inovações de vanguarda.

Propondo um modelo teórico-metodológico para inovação no judiciário Castro e Guimarães (2019) evidenciam a liderança (nível organizacional) como fortemente correlacionada com o ambiente institucional que por sua vez é apontado como provavelmente

relacionado com a predisposição em inovar. Além disso, concordando com Machado-da-Silva et al. (2005) vincula inovação e institucionalização pela lógica da legitimação no sistema social, ou seja, a partir das demandas do ambiente institucional e a necessidade de legitimação que pressionam e institucionalizam a inovação (Tolbert & Zucker, 1998).

Essa proposição teórica-metodológica de Castro e Guimarães (2019) avalia o nível institucional, organizacional, interorganizacional e individual em relação ao processo de inovação nas organizações da Justiça identificando e testando empiricamente cinco dimensões que poderiam influenciar esse processo: ambiente institucional, liderança, recursos organizacionais, relações de cooperação e comportamento inovador. Identificou assim, o ambiente institucional com destacada influência, explicitada na figura do CNJ que, por meio de instrumentos normativos, reguladores e também comparativos exerce pressão nos tribunais que por sua vez, no olhar dos seus magistrados, o veem em alguma medida como perturbadores da autonomia dos tribunais, comungando com Chaves (2019).

Castro e Guimarães (2019) confirmam assim o enlace entre institucionalização e inovação no judiciário concordando com Scott (2008) ao observar que “a legitimidade de novos arranjos é construída socialmente e reflete uma congruência entre os comportamentos da organização legitimada e as crenças e valores compartilhados do grupo social” (Castro, 2019, p. 74) que ora legitimadas tomam forma ontológica influenciando em novos rearranjos, concordando com Tolbert e Zucker (1983) e Meyer e Rowan (1977). O estudo que propõe aperfeiçoamento do modelo a partir de outras lentes teóricas concorda com Selznick (1972) quanto aos mecanismos da estrutura organizacional que aceitam as modificações, mas sem desdobrá-los.

### **Institucionalismo Histórico e o Judiciário**

O institucionalismo histórico participa da matriz teórica dominante no que concerne a sistemática de governo e o pensamento político, buscando salientar o papel das instituições nos resultados sociais e políticos (Hall & Taylor, 2003). Dentre as escolas que compõem essa matriz teórica institucional empenhadas em elucidar a construção entre instituição e comportamento e a adaptação e surgimento das instituições, ele se apresenta como lente teórica para a inovação no Judiciário já que destaca o caráter complexo e dinâmico — observados no judiciário (Sousa & Guimarães, 2014) — com que são tomados os resultados e escolhas sociais, analisadas como fluídos e imprevisíveis, contemplando as ações entre seus agentes internos e externos e que tem vários e, potencialmente, conflituosos objetivos (Sanders, 2008). Portanto, o institucionalismo histórico ocupa-se também da construção, manutenção e adaptação das instituições (Sanders, 2008).

A abordagem dessa lente teórica constrói-se na observação do Estado enquanto ator e estrutura institucional, com as provocações de Krasner (1984) e Skocpol (1985) que questionam o funcionamento das estruturas funcionais do Estado e sua perpetuação ainda que ocorra diante de instituições estatais contraproducentes. Nesse sentido, Krasner (2009) percebe que algumas instituições atingem tamanha amplitude e profundidade que acabam por definir os atores, que não conseguem sequer conceber outra natureza a elas a ponto de naturalizar comportamentos e resultados de forma tão taxativa que os custos de mudança lhes pareçam proibitivos. Assim, o desdobramento institucionalista histórico ressalta a estrutura organizacional do Estado.

No entanto, essa influência das instituições sobre os atores pode não ser vista de modo isolado. Para Immergut (1998) as instituições ajudam a reduzir a complexidade fornecendo opções para as escolhas; ou seja, considerando um conjunto multiparadigmático de instituições, os atores podem tomar decisões criativas. As instituições não forçam nem determinam o

comportamento dos atores (Immergut, 1998), numa abordagem relacional para o institucionalismo histórico.

No desenvolvimento do institucionalismo histórico, apropria-se do conceito de Douglass North (1990) de *path dependence* da teoria econômica para descrever o efeito do movimento que iniciado para uma instituição, ganha força com o passar do tempo, alimentado por uma adaptação de seus principais atores (Mahoney & Schensul, 2006; Moreira, 2019). Nesse sentido, *path dependence* representaria uma redução de complexidade de escolhas, à medida que as instituições vão se solidificando — formando o que North chama de matriz institucional. Em outras palavras, esse conceito de *path dependence*, mantém o enfoque estatal para incorporar essa percepção de que diferentes instituições descansam em bases ou conjuntos institucionais diferentes (Thelen, 1999, 2002). O processo de *path dependence* assim consolidaria a matriz institucional como ambiente de acoplamento entre as instituições.

A construção da cultura institucional é vista como parte da estrutura organizacional (Hall & Taylor, 2003) incluindo a relação entre os Poderes (Ribeiro, 2014). Nessa ótica, as instituições são vistas, como estruturas dinâmicas orientadoras das ações individuais ou coletivas. As alterações de comportamento são edificadas nessa própria dinâmica que estrutura o modelo interpretativo, bem como as possibilidades comportamentais. Desse modo, há uma tendência indutiva calcada no olhar em retrospecto para nortear as decisões (Ribeiro, 2014).

O ponto de vista do contexto-histórico é central nessa corrente teórica. Considera-se que as percepções causais da institucionalização podem ser melhores compreendidas por sua evolução contextualizada do que buscando leis universais, que se aplicariam a trechos da história (Thelen, 2002). Explora-se assim a evolução institucional considerando o desdobramento de estrutura e regras na conduta dos atores, adotando a abordagem do *path dependence*. Dentre seus métodos de análise destaca-se o próprio *path dependence* como alternativa por possibilitar rastreamento do processo e comparações (Bennett & Elman, 2006). Uma breve incursão histórica-contextual sugere posicionar o Poder Judiciário como baluarte da matriz institucional, conforme a deontologia jurídica — que busca o valor do justo — calibrada pelas estruturas dos juízos jurídico-normativos (Reale, 2017).

Maine (1893) mapeou o enlace institucional que aglutinava direito, moral e religião analisando o Direito Antigo – institucionalizado com tamanha robustez capaz de constatar que os primeiros textos legislados eram tomados como melhores fontes do direito que a memória de certo número de pessoas, ainda que se tratasse de algo costumeiro. No Brasil, ainda que não em caráter normativo, evidencia-se simbolicamente essa ligação com a Igreja ao observar o crucifixo afixado no plenário do Superior Tribunal Federal sobre o símbolo da República. Em uma mais recente divisão institucional apresenta-se o Judiciário tomado como Poder de Estado no regime presidencialista segundo proposta de Montesquieu (2010) pela qual dividiu o poder político no Estado com o conceito de Estado de Direito.

Portanto, na esteira da coesão e controle social como função, o Judiciário carrega a institucionalização normativa de modelos de conduta traduzidos por leis que os objetificam e sedimentam desde remotas sociedades. Nessa evolução, o direito deixa de ser provido por deuses, é confundido com os costumes para ser identificado com a lei (Wolkmer, 2007). Nesse sentido normativo, numa abordagem hodierna, o Judiciário mantém-se como proeminente defensor do status quo: seu alicerce fundamental — o direito — representa a formação com maior resistência à inovação no setor público (Lapuente & Suzuki, 2020).

Se, por um lado a história confirma seu papel condicionante sobre o direito (Wolkmer, 2007), por outro, do ponto de vista deontológico, esse enlace também se evidencia sobretudo nas atividades fins do judiciário. A experiência jurídica norteia-se por uma sucessão de

estimativas e opções que buscando equilibrar a estabilidade e o movimento sistematiza sua composição e ordenamento de modo predeterminado, tornando assim a realidade do direito um processo histórico (Reale, 1992) inerente à sua concepção deontológica que envolve o processo histórico de objetivação das exigências axiológicas (Reale, 2017). Ou seja, “não se compreende o direito sem um mínimo de legislação escrita, de certeza, de tipificação da conduta e de previsibilidade genérica” (Reale, 2017, p. 709).

No entanto, nota-se no exemplo brasileiro, esforços no sentido de refletir alguns impactos e aproveitar oportunidades relacionadas ao uso de inteligência artificial foram condensados na resolução 332 (Conselho Nacional de Justiça, 2020). Além disso, inúmeras ações vinham sendo implementadas para aproveitar essa ferramenta como uma inovação contributiva para o Judiciário (Salomão, 2020).

Salienta-se também o próprio CNJ como uma iminente organização do governo judiciário que reformou a administração judiciária, após o decurso de mais de vinte anos de sua proposição na arena política. Apresenta-se assim o CNJ, progressivo e relevante ator político de papel central para a inovação no Judiciário, mas que carece de crítica que o permita uma maior percepção social. Desse modo, observando a sistemática do judiciário e sua composição insular — justificada em grande medida pela autonomia dos tribunais —, carece o CNJ de legitimidade como órgão de controle afim de que suas contribuições em inovação no Judiciário ocorram de forma menos controversa ao disputar atividades meio com os tribunais (Chaves, 2019).

As notórias alterações sociais e econômicas recentes refletiram num enfoque à agenda pública e de pesquisa, em busca de compreendê-las e adequar o Estado para a demanda sobre o novo serviço público (Isidro, 2018). Essa busca revela um descompasso que deslegitima a própria administração pública (Denhardt, 2012), por não alinhar a administração e a política. No Brasil a escala desse desalinhamento democrático é fruto de uma administração pública que deixa em segundo plano sua dimensão sociopolítica, enfocando uma abordagem centrada no gerencialismo (Paula, 2005).

De certo modo, essa orientação distancia o Estado da democracia pois sem a necessária atenção à dimensão política naturaliza o distanciamento de oportunidades numa perspectiva menos humanista (Paula, 2005). Essa naturalização, ancorada numa ampla e sólida construção de um culto à meritocracia que remonta institucionalizações da cultura ocidental pré-científica (Sandel, 2020). Pela teologia bíblica os eventos naturais baseiam-se em comportamento, endossando, desse modo, o mérito ao cosmos, seja dele vindo nesta vida ou noutra (Sandel, 2020).

Essa noção de que nossa responsabilidade é irrestrita sobre a sina de cada um justifica-se por uma noção de justiça. No entanto, a proposição de Estado Democrático de Direito traz elementos que dariam conta de evitar essa tirania no mérito numa construção mais democrática amparada na última ratio do Judiciário. Nessa abordagem o Judiciário ganha ainda mais notoriedade, já que no sistema presidencialista ele se torna poder de Estado pelo papel de proteger as minorias e a liberdade individual como uma força contra majoritária, bem como atender aos preceitos democráticos de respeito à maioria, instituído pela Magna Constituição (Sadek, 2010).

## Considerações Finais

Esse ensaio buscou discutir as tensões entre inovação e o contexto judiciário lançando mão de conceitos da Teoria Institucional e de inovação no setor público. Norteados pela questão inaugural buscou-se delinear caminhos — a partir de sistematizadas observações — para, no



limite, encaminhar seu desenvolvimento. Assim, ao discorrer e incrementar esse enlace teórico, revela-se o institucionalismo histórico, mais especificamente o *path dependence*, como modelo de análise esboçado para compreender a paradoxal relação entre inovação e institucionalização de modo flexível aos contextos de arranjos institucionais, especialmente aplicável ao judiciário. Nessa construção o texto observou brevemente o contexto histórico do judiciário e de sua natureza, perpassados pelo seu cenário contemporâneo brasileiro.

Articulados os conceitos de institucionalização e inovação agregou-se inovação ao processo de institucionalização de Meyer e Rowan (1977) propositando sua adoção empírica, sobretudo para explorar barreiras institucionais inerentes à inovação no setor público. O processo de institucionalização que considera adaptação entre os elementos institucionais racionalizados — mitos — e a complexidade de rede de organização social e mudança sinaliza que o seu estágio (observado em Clegg et al., 1996) será mais avançado conforme a robustez de seus mitos. Desse modo, suscita-se correlação entre o grau de inovação e o estágio de institucionalização; sugestionando a proposição de que inovação e estágio de institucionalização são forças inversas, a investigar também empiricamente. Como apoio teórico analítico o desdobramento dos pilares institucionais demonstra potencial contribuição em associação a outras lentes teóricas por serem centrais à inovação.

O Judiciário exerce importante função social que, ancorada no institucionalismo, apresenta natureza não propensa a uma genuína inovação. O processo de institucionalização — habitualização, objetificação e sedimentação (Clegg et al., 1996) — relaciona-se intimamente com o direito, já que esse compreende “um mínimo de legislação escrita, de certeza, de tipificação da conduta e de previsibilidade genérica” (Reale, 2017, p. 709); revelando-o como central na matriz institucional da sociedade. Esse posicionamento reforça-se pelo seu papel brevemente trazido pela perspectiva histórica, bem como pela influência da história sobre o direito (Wolkmer, 2007), confirmando o *path dependence* como modelo de análise para essa relação paradoxal.

Portanto, a dependência da validação do direito sobre a administração pública, conforme visto empiricamente por Suzuki e Lapuente (2020) e discutido, permite propor, ao isolar essa dimensão legal, um continuum para a inovação no setor público, que se torna paradoxal à medida que se aproxima dessa barreira legal. Nesse sentido, no âmbito do judiciário, essa relação tangibiliza-se pela natureza do trabalho, posicionando o paradoxo de forma mais evidente em suas atividades fins descontinuando-se à medida que caminha para as atividades meio. Nesse *continuum*, atentando-se a sobreposições e interdependências entre as atividades fim e meio, exemplificada no caso brasileiro pela autonomia administrativa dos tribunais que operam o direito (Chaves, 2019), sugere-se agenda que mapeie e avalie a rota de inovação no judiciário, sobre o ponto de vista da natureza de suas atividades, seus desdobramentos e suas origens.

Além disso, apesar da natural reticência à inovação evidenciada pela sua natureza das atividades fins, observa-se incremento tecnológico com potencial impacto sendo consolidado no judiciário atualmente. Nesse sentido, pesquisas que investiguem os limites da inovação nesse âmbito, no sentido de resguardar e refletir a função do direito e judiciário na sociedade devem compor agenda futura.

Em face aos potenciais desdobramentos oriundos dessa provocação baseada em um paradoxo, conforme sugerido por Clegg et al. (2020) e Poole e Van de Ven (1989), esse ensaio incrementa e propõe um resgate teórico de constructos da teoria institucional inserindo inovação, e, além disso, resgata parte da trajetória histórica e o contexto do judiciário e do direito, também sob amparo teórico; para relevar o paradoxo. Os variados potenciais

desdobramentos dessas abordagens reforçam a proposta de Clegg et al. (2020) e Poole e Van de Ven (1989) no sentido de avançar consistentemente na teorização do campo da administração.

O institucionalismo histórico ao considerar a complexidade e dinamismo dos resultados e escolhas sociais num horizonte temporal maior, conforme apontado demonstra-se potencial para analisar a inovação no Judiciário – também complexa, de construção histórica extensa e decidida por antecedentes construídos. Nesse sentido, a concatenação entre institucionalização e inovação sugere uma análise da inovação considerando a tipologia dos seus antecedentes (Walker, 2014) em face aos estágios de institucionalização (Clegg et al., 1996).

Já o contexto do judiciário brasileiro destaca-se como agenda de pesquisa baseada no *path dependence*, uma abordagem que mapeie os movimentos institucionais no sentido de compreender os diversos e notórios avanços em inovação recentes desse campo. Para tanto, a criação do CNJ até a consolidação de sua Resolução nº 332 apresentam-se como recorte temporal sugestivo por serem movimentos institucionais recentes importantes nessa esfera.

Além disso, ao considerar a cultura institucional como inerente à organização essa perspectiva sinaliza elevada institucionalização do judiciário segundo Clegg et al. (1996) evidenciada por sua abordagem naturalmente normativa/constitucional, reforçando um posicionamento central dele na matriz institucional do Estado. O estabelecimento da matriz institucional pode ser observado no Judiciário empiricamente na retrospectiva histórica de Chaves (2019) como também constatado como rearranjo institucional na análise de Castro (2019). Além disso, o *path dependence* enquanto variável decisiva na institucionalização pode ser visto como ambiente institucional — dimensão destacada por Castro e Guimarães (2019) para inovação específica no judiciário.

A perspectiva histórica oferece um método de análise diagnóstica sobre a inovação no judiciário sugerindo como tendência sua adoção à medida que estrutura mecanismos que ampliem uma visão orgânica em relação ao seu papel social. O Judiciário, como guardião da magna normativa do Estado, desponta como central na manutenção do status-quo convergindo com a abordagem da matriz institucional de Douglass North como modelo interpretativo que emerge na perspectiva do institucionalismo histórico.

Por isso, e considerando a relevância dos antecedentes de inovação, consolida-se o olhar mais específico do institucionalismo histórico pertinente, sobretudo, ao se perceber o Judiciário como central na matriz institucional e seu papel social que, historicamente construído, o imbui às demandas por novas perspectivas públicas por parte dos cidadãos.

## Referências

- Baptista, I., & Costa, P. R. (2019). O impacto da inovação no Poder Judiciário: um ensaio teórico. *Brazilian Journal of Development*, 5(8), 12445–12465.  
<https://doi.org/10.34117/bjdv5n8-087>
- Bason, C. (2018). *Leading public sector innovation 2E: Co-creating for a better society*. Policy press.
- Bennett, A., & Elman, C. (2006). Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence. *Political Analysis*, 14(3), 250–267.  
<https://doi.org/10.1093/pan/mpj020>
- Castro, M. P. (2019). *Inovação em organizações da Justiça: uma abordagem integradora de dimensões que influenciam a orientação para inovar*.
- Castro, M. P., & Guimarães, T. A. (2019). Dimensões da inovação em organizações da

- justiça: proposição de um modelo teórico-metodológico. *Cadernos EBAPE.BR*, 17(1), 173–184. <https://doi.org/10.1590/1679-395167960>
- Cavalcante, P., & Cunha, B. Q. (2017). É preciso inovar no governo, mas por quê? In P. Cavalcante, M. Camões, B. Cunha, & W. Severo (Eds.), *Inovação no setor público : teoria, tendências e casos no Brasil* (pp. 15–32). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Chaves, L. A. (2019). *O arquipélago da Justiça: o modelo do governo judicial no Brasil e o controle do estatuto da magistratura*. Tese (Doutorado em Direito Constitucional)-- Universidade de Fortaleza, Fortaleza.
- Clegg, S., Cunha, M. P. e, & Berti, M. (2020). RESEARCH MOVEMENTS AND THEORIZING DYNAMICS IN MANAGEMENT AND ORGANIZATION STUDIES. *Academy of Management Review*, amr.2018.0466. <https://doi.org/10.5465/amr.2018.0466>
- Clegg, S., Hardy, C., & Nord, W. (1996). *Handbook of Organization Studies* (S. Publications (Ed.); 1st ed.).
- Cóbe, R. M. O., Nonato, L. G., Novaes, S. F., & Ziebarth, J. A. (2020). Rumo a uma política de Estado para inteligência artificial. *Revista USP*, 124, 37–48.
- Conselho Nacional de Justiça. (2020). *Resolução nº 332 de 21 Agosto de 2020*. <https://hdl.handle.net/20.500.12178/176410>
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR: A SYSTEMATIC REVIEW AND FUTURE RESEARCH AGENDA. *Public Administration*, 94(1), 146–166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>
- de Vries, H., Tummers, L., & Bekkers, V. (2018). The Diffusion and Adoption of Public Sector Innovations: A Meta-Synthesis of the Literature. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(3), 159–176. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvy001>
- Denhardt, R. B. (2012). Administração pública e o novo serviço público. In *Teoria da administração pública*. Cengage Learning.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (2000). The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *Advances in Strategic Management*, 17(2), 143–166. [https://doi.org/10.1016/S0742-3322\(00\)17011-1](https://doi.org/10.1016/S0742-3322(00)17011-1)
- Djellal, F., Gallouj, F., & Miles, I. (2013). Two decades of research on innovation in services: Which place for public services? *Structural Change and Economic Dynamics*, 27, 98–117. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2013.06.005>
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.
- FACHIN, R. C., & MENDONÇA, J. R. C. (2003). O conceito de profissionalização e da teoria institucional. *Organizações, Instituições e Poder No Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 19–41.
- Gomes, A. de O., & Guimarães, T. de A. (2013). Desempenho no Judiciário: conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. *Revista de Administração Pública*, 47(2), 379–401.
- Guerreiro, R., Pereira, C. A., & Frezatti, F. (2006). Evaluating management accounting change according to the institutional theory approach. *Journal of Accounting & Organizational Change*.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 58, 193–223. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>
- Hjelmar, U. (2021). The institutionalization of public sector innovation. *Public Management*

- Review*, 23(1), 53–69. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1665702>
- Immergut, E. M. (1998). The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, 26(1), 5–34.
- Isidro, A. (2018). *Gestão pública inovadora: um guia para a inovação no setor público*. Editora CRV. <https://doi.org/10.24824/978854442566.4>
- Karo, E., Kattel, R., & others. (2015). *Innovation Bureaucracy: Does the organization of government matter when promoting innovation?*
- Krasner, S. D. (2009). *Power, the state, and sovereignty: essays on international relations*. Routledge.
- Krasner, S. D., Nordlinger, E., Geertz, C., Skowronek, S., Tilly, C., Grew, R., & Trimberger, E. K. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16(2), 223. <https://doi.org/10.2307/421608>
- Lapiente, V., & Suzuki, K. (2020). Politicization, Bureaucratic Legalism, and Innovative Attitudes in the Public Sector. *Public Administration Review*, 80(3), 454–467. <https://doi.org/10.1111/puar.13175>
- Lewis, J. M., Ricard, L. M., Klijn, E.-H., Grotenbreg, S., Ysa, T., Albareda, A., & Kinder, T. (2013). *Innovation environments and innovation capacity in the public sector*.
- Lima, D. H., & Vargas, E. R. de. (2012). Estudos internacionais sobre inovação no setor público: Como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? *Revista de Administração Pública*, 46(2), 385–401. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000200003>
- Machado-da-Silva, C. L., da Fonseca, V. S., & Crubellate, J. M. (2005). Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. *RAC-Revista de Administração Contemporânea*, 9(1), 9–39.
- Mahoney, J., & Schensul, D. (2006). Historical context and path dependence. In *The Oxford handbook of contextual political analysis*. Oxford University Press.
- Maine, H. S. (1893). *El derecho antiguo*. Tip. de Alfredo Alonso.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations : Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.
- Mittelstadt, B. (2020). AI Ethics – Too Principled to Fail? *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3391293>
- Montesquieu, C. de S. (2010). *Do espírito das leis*. Martin Claret.
- Moreira, T. de M. Q. (2019). Disputas Institucionais e Interesses Corporativos no Sistema de Justiça: Impasses na Criação da Defensoria Pública nos Estados1. *Dados*, 62(4), 20170071–20172019. <https://doi.org/10.1590/001152582019196>
- Motta, P. R. M. (2010). Revendo estrategicamente as organizações do Poder Judiciário: uma perspectiva gerencial. *Cadernos FGV Projetos*, 5(12), 24–31.
- Mulgan, G. (2007). *Ready or not?: taking innovation in the public sector seriously*. Nesta.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.
- OCDE. (2007). *Oslo Manual*. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). <https://doi.org/10.1787/9789264065659-es>
- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). (2017). *Embracing Innovation in Government*. <https://www.oecd.org/gov/innovative-government/embracing-innovation-in-%0Agovernment.pdf>
- Osborne, S. P., & Brown, L. (2013). *Handbook of innovation in public services*. Edward Elgar Publishing.

- Paula, A. P. P. de. (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. FGV Editora.
- Pekkanen, P., & Niemi, P. (2012). *Process performance improvement in justice organizations-Pitfalls of performance measurement*.  
<https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2012.08.009>
- Poole, M. S., & Van de Ven, A. H. (1989). Using Paradox to Build Management and Organization Theories. *Academy of Management Review*, 14(4), 562–578.  
<https://doi.org/10.5465/amr.1989.4308389>
- Programa Nacional de IA. (2021). [https://ai.gov.ae/about\\_us/](https://ai.gov.ae/about_us/)
- Reale, M. (1992). *O Direito como experiência: introdução à epistemologia jurídica*. Editora Saraiva.
- Reale, M. (2017). *Filosofia do direito*. Saraiva Educação SA.
- Ribeiro, F. (2014). Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política. *Pensamento Plural*, 10, 89–100.
- Sadek, M. T. (2010). Poder Judiciário: uma nova instituição. In *Cadernos Adenauer: Vol. XI* (Issue 1, pp. 13–21). [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_19910-1522-5-30.pdf?130321214142](http://www.kas.de/wf/doc/kas_19910-1522-5-30.pdf?130321214142)
- Salomão, L. F. (2020). *Relatório de Pesquisa: Tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do Poder Judiciário Brasileiro*.  
[https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudos\\_e\\_pesquisas\\_ia\\_1afase.pdf](https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudos_e_pesquisas_ia_1afase.pdf)
- Sandel, M. J. (2020). *A tirania do mérito*. Civilização Brasileira.
- Sanders, E. (2008). Historical Institutionalism. In *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford University Press.
- Scott, W. R. (2008). Institutions and organizations: Ideas and interests. In *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*.
- Scott, W. R. (2014). Institutions and organizations: Ideas interests, and identities. In *Interests, and Identities*. SAGE Publications Inc.
- Selznick, P. (1972). *A liderança na administração: uma interpretação sociológica*. FGV.
- Selznick, P. (1996). Institutionalism "old" and "new". *Administrative Science Quarterly*, 270–277.
- Sørensen, E. (2017). Political innovations: innovations in political institutions, processes and outputs. *Public Management Review*, 19(1), 1–19.  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1200661>
- Sourdin, T., Meredith, J., & Li, B. (2020). *Digital Technology and Justice*. Routledge.  
<https://doi.org/10.4324/9781003127031>
- Sousa, M. D. M., & Guimarães, T. D. A. (2014). INOVAÇÃO E DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO JUDICIAL: DESVENDANDO LACUNAS CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS. *Review of Administration and Innovation - RAI*, 11(2), 321.  
<https://doi.org/10.5773/rai.v11i2.1373>
- Thelen, K. (1999). HISTORICAL INSTITUTIONALISM IN COMPARATIVE POLITICS. In *Annu. Rev. Polit. Sci* (Vol. 2). [www.annualreviews.org](http://www.annualreviews.org)
- Thelen, K. (2002). The explanatory power of historical institutionalism. *Mayntz, Renate (Hg.): Akteure-Mechanismen--Modelle. Zur Theoriefähigkeit Makro-Sozialer Analysen. Frankfurt, New York*, 91–107.
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1983). Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935.

- Administrative Science Quarterly*, 28(1), 22. <https://doi.org/10.2307/2392383>
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1998). A Institucionalização da Teoria Institucional. In M. Caldas, R. Fachin, & T. Fischer (Eds.), *Handbook de Estudos Organizacionais* (pp. 196–226). Atlas.
- Vermeulen, P. A. M., Van Den Bosch, F. A. J., & Volberda, H. W. (2007). Complex incremental product innovation in established service firms: A micro institutional perspective. *Organization Studies*, 28(10), 1523–1546.
- Walker, R. M. (2006). Innovation type and diffusion: an empirical analysis of local government. *Public Administration*, 84(2), 311–335. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00004.x>
- Walker, R. M. (2014). Internal and external antecedents of process innovation: A review and extension. *Public Management Review*, 16(1), 21–44.
- Wolkmer, A. C. (2007). *Fundamentos de história do direito*. Editora del Rey.