

Governança e Gestão de Dados no Poder Judiciário

Governance and Data Management in the Judiciary

Tema: Métricas da justiça, gestão da informação legal e legal design aplicados à administração da justiça

Ana Lúcia Andrade de Aguiar (Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM); Fabrício Castagna Lunardi (Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM)

RESUMO

A gestão de dados judiciais tornou-se um tema importante em distintos países, dada a necessidade de incorporação da gestão orientada por dados nas instituições de justiça e de uma maior transparência a respeito do que o Judiciário faz e como faz. Esse tema é tratado neste ensaio, que tem como objetivo analisar e discutir a relação recursiva entre gestão de dados e governança judicial, em especial no que se refere às dimensões transparência, *accountability* e desempenho, que fazem parte do constructo governança. O tema foi explorado com base em revisão da literatura, no contexto das novas abordagens da administração pública, em especial a New Public Management, New Public Service e New Public Governance. Na sequência, discute-se em que medida a gestão de dados judiciais pode contribuir para melhoria da governança judicial e, ao final, é apresentada uma agenda de pesquisa sobre o tema.

Palavras-Chave: Governança judicial; gestão de dados; transparência; *accountability*; desempenho

ABSTRACT

Judicial data management has become a relevant topic in different countries, given the need to incorporate data-driven management in justice institutions and for greater transparency about what the Judiciary does and how it does it. This topic is addressed in this essay, which aims to analyze and discuss the recursive relationship between data management and judicial governance, especially with regard to the dimensions transparency, *accountability* and performance, which are part of the governance construct. The theme was explored based on a literature review, in the context of new approaches to public administration, especially New Public Management, New Public Service and New Public Governance. Subsequently, it is discussed to what extent the management of judicial data can contribute to the improvement of judicial governance and, at the end, a research agenda on the subject is presented.

Key words: Judicial governance; data management; transparency; *accountability*; performance.

Introdução

Governança pública é tema que tem assumido protagonismo, entre estudiosos e formuladores de políticas públicas, como instrumento de aperfeiçoamento da administração pública, visando a prestação de serviços públicos com qualidade e eficiência (Bevir, 2012; Bouckaert & Pollitt, 2017; Denhardt & Denhardt, 2015; Matias-Pereira, 2010; Osborne, 2010). A governança judicial, que integra a governança pública, também passou a integrar a agenda de pesquisadores, de formuladores de políticas públicas e de dirigentes de tribunais (Akutsu & Guimarães, 2012; NG, 2011; Nogueira, 2010; Silveira, Clementino & Almeida, 2020).

O Judiciário, na sua função essencial de decidir, é pautado pelos princípios da independência e imparcialidade, o que, segundo diversas pesquisas, tenderia a transportar essa impermeabilidade para a gestão dos tribunais (Contini & Mohr, 2007; Keilitz, 2018; NG, 2011). Em contraponto, sistemas de justiça de distintos países têm avançado em termos de governança, bem como em políticas de gestão que incluem a coleta e a divulgação de dados e informações relacionados ao desempenho de tribunais (Keilitz, 2018; Oliveira & Cunha, 2020). Ao mesmo tempo em que a gestão de dados é aprimorada, surgem outras oportunidades e, por conseguinte, desafios aos gestores judiciais, como o que fazer com esses dados na gestão judicial, quais decisões estratégicas podem ser tomadas e como eles podem impactar na governança judicial.

Nesse contexto, também é necessário buscar um modelo teórico capaz de identificar construtos de governança que tenham como paradigma a celeridade do processo judicial, a qualidade das decisões e a colaboração de diferentes atores em rede, em um ambiente marcado pelo uso cada vez maior da tecnologia. Dessa forma, a transposição do termo governança, aplicado inicialmente a empresas privadas, para o judiciário, deve ser feita com adaptações às especificidades dos tribunais.

A transparência e a *accountability*, que se constituem em dimensões da governança (Akutsu & Guimarães, 2012), têm se tornado quase sinônimo de divulgação de informações e dados de desempenho de tribunais. Apesar de todos os tribunais brasileiros usarem sistemas de processo eletrônico (Relatório CNJ Justiça em Números 2022: ano-base 2021, p. 190), o que, em princípio, facilitaria a coleta, organização e divulgação de dados, a maioria não conta com módulo estatístico (TCU, Acórdão 1832/2018, p. 21). No entanto, para alocar de forma mais eficiente os recursos e definir políticas judiciárias, a gestão dos tribunais demanda ferramentas de medição de diversos dados, como o quantitativo de processos judiciais, os pontos de congestionamento em cada tipo de procedimento e os setores prioritários para cada tribunal. Além disso, a gestão e a publicização de dados são necessárias para concretizar a transparência, tanto externa, quanto interna.

Os fundamentos da governança judicial estão intimamente ligados aos pressupostos do *new public management* e da corrente denominada *pós-new public management*, tendo em vista que a qualidade gerencial da Administração Pública vem sendo tratada nestas diversas abordagens teóricas. A literatura relacionada ao tema, no entanto, tem focado mais fortemente na administração do poder executivo, sendo ainda escassos os estudos relacionados ao Judiciário (Visser, Schouteten & Dijkers, 2019).

Nesse contexto, o presente ensaio tem como objetivo analisar e discutir a relação recursiva entre gestão de dados e governança judicial, em especial no que se refere às dimensões transparência, *accountability* e desempenho, que fazem parte do constructo governança. Também se busca investigar de que forma os pressupostos das diferentes abordagens da

Administração Pública do *new public management (NPM)*, *new public service (NPS)* e *new public governance (NPG)* e seus arranjos híbridos informam e modelam o conceito de governança judicial e são aplicáveis ao judiciário.

O estudo foi desenvolvido em três partes. Inicialmente, busca-se definir a governança para o contexto judicial. A seguir, é analisada a influência no Judiciário das diferentes abordagens da administração pública. Por fim, busca-se investigar e discutir o impacto da gestão de dados na governança judicial, em especial nas dimensões *accountability* e desempenho.

1 Governança judicial e suas dimensões

Governança significa o conjunto de processos de governo, ou seja, os processos e práticas de decisão, gestão, execução e controle de determinada organização. A governança difere do governo, na medida em que dirige a atenção menos ao Estado e suas instituições e mais a práticas sociais e atividades (Bevir, 2012). Em síntese, governança se refere aos processos de como as organizações são administradas e controladas (Matias-Pereira, 2010, p. 117).

No Brasil, o Decreto 9.203/2017 fixa o conceito normativo no âmbito da administração federal ao estabelecer que governança pública é o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vista à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (art. 2º, I).

A governança judicial, por sua vez, refere-se ao conjunto de práticas realizadas no âmbito dos tribunais. Governança judicial diz respeito a um conjunto de políticas, condutas, estratégias e práticas relacionadas à administração dos tribunais, com a finalidade de apoiar a prestação de serviços de justiça segundo demandas da sociedade, apoiadas em instituições, isto é, leis normas, padrões de conduta que regulam as relações sociais (Akutsu et al., 2017, p. 100).

A governança judicial pode ser encarada sob perspectivas teóricas de áreas diferentes, segundo Akutsu e Guimarães (2012, p. 187). Esses autores, com base em estudos acadêmicos, identificam e categorizam as seguintes dimensões para a disciplina da governança judicial: *accountability*, acessibilidade, independência, recursos e estrutura, práticas de governança, ambiente institucional e desempenho. Nesta mesma linha, Ng (2011, p. 103) afirma que a governança judicial é disciplina própria a ser encarada de forma interdisciplinar, abrangendo as ciências jurídicas, políticas, economia e administração. Sustenta que parâmetros legais são insuficientes para dar suporte às necessidades de eficiência, *accountability* e modernização do Judiciário (Ng, 2011).

Nesse contexto, conforme se percebe pelos conceitos trazidos, a relevância de se explorar e compreender a disciplina da governança judicial está na abrangência do impacto para o serviço prestado pelo judiciário, que depende da interligação e sucessão de diferentes práticas e atores para funcionar bem. Assim, é importante analisar a influência das diferentes abordagens da Administração Pública na disciplina da governança judicial.

2 Influência de novas abordagens da administração pública na governança judicial

Em oposição à tradição burocrática e hierárquica da Administração Pública, nas décadas de 1980 e 1990, surge o movimento do *new public management (NPM)* com novas ideias de como deveria ser prestado o serviço público e enfrentados os desafios da administração pública (Bouckaert & Pollit, 2017, p. 105; Denhardt & Denhardt, 2015, p. 78). Essa abordagem do

NPM é utilizada como suporte de diferentes reformas havidas em diferentes países, mas que consegue invocar ideias e ânimos comuns, como a introdução de mais competição no setor público, aplicação de conceitos de mercado na administração pública, ênfase no desempenho e resultados e tratamento do usuário do serviço como consumidor (Bouckaert & Pollitt, 2017).

Com o passar do tempo, cresce a crítica acerca da incapacidade do NPM em captar a realidade complexa da entrega de serviços públicos e contribuir para a governança pública em ambiente cada vez mais fragmentado e interorganizacional. Surgem, então, novas abordagens, por exemplo, o *new public service* e o *new public governance*, chamados de Pós-NPM (Ropret & Aristovnik, 2019; Christensen, 2012; Çolak, 2019).

O *new public service* surge na década de 2000, a fim de contrapor a influência das noções de “mercado” e “consumidores” na Administração Pública e apresentar novas ideias e valores sobre serviço público (Denhardt & Denhardt, 2015, p. 11-13). Como premissa deste modelo, a conexão entre os servidores e cidadãos deve ser fortalecida, os quais devem se engajar de forma ativa no processo de prestação de serviços públicos e resolver problemas de forma cooperativa. Assim, sustenta-se que os servidores públicos ganham mais ‘ouvindo’ do que ‘falando’. Nessa linha, os principais fundamentos do *new public service* seriam os seguintes: 1) servir cidadãos, não consumidores; 2) busca pelo bem comum; 3) valorização da cidadania sobre empreendedorismo; 4) pensar estrategicamente, agir democraticamente; 5) reconhecimento de que *accountability* não é simples; 6) servir, em vez de conduzir; 7) valorização de pessoas, não apenas produtividade.

Na mesma linha, enfatizando a atuação de múltiplos agentes em rede e processos de coordenação social (Bevir, 2012), o *new public governance*, segundo Osborne (2010, p. 23), surge em um contexto em que o “fundamentalismo neo-liberal, *new public management* e instituições globais estavam sendo questionados pela sociedade civil e governos” e “emergiam preocupações com falta de *accountability* e transparência, déficit democrático”. Ainda segundo Osborne (2010, p. 8), o *new public governance* surge em um Estado plural, no qual múltiplos atores interdependentes contribuem para a entrega de serviços públicos, onde múltiplos processos informam o sistema de políticas públicas. No *new public governance*, a ênfase recai nas relações interorganizacionais e na governança de processos, com foco na efetividade do serviço e resultados (Osborne, 2010).

É importante enfatizar que o esquema de modelos detalhados é uma simplificação de diversas ideias que coexistiram de formas diferentes em inúmeros países, frequentemente operando sob a sombra do regime dominante de hierarquia (Osborne, 2010). Além disso, não são incomuns críticas a esses modelos. No caso do NPM, as objeções mais contundentes dizem respeito ao seu foco intraorganizacional em um mundo cada vez mais globalizado e à inaplicabilidade de técnicas datadas do setor privado ao setor público (Osborne, 2010).

Também se relativiza, nas pesquisas, o real impacto do NPM na administração, tendo em vista que é simples a verificação da intenção das práticas em documentos oficiais, mas de difícil constatação em pesquisa de campo (Bouckaert & Pollitt, 2017). A dificuldade de mesurar o impacto das reformas é salientada, na mesma linha, por Dickinson (2010, p. 42).

Ponderações sobre a efetiva aplicação do *new public governance* também não são incomuns. Há dúvidas se as redes (*networks*) conseguem, de fato, representar interesses sociais de maneira mais efetiva do que a democracia representativa, na medida em que a participação nas redes dependeria de algum tipo mínimo de organização das pessoas (Osborne, 2010).

Ainda assim, no entanto, a sucessão de modelos teóricos de administração pública e/ou sua coexistência e as críticas a eles, em vez de deslegitimar parâmetros alcançados, se prestam, ao contrário, para somar ideias à construção da disciplina da governança judicial. Ao se apresentarem novas concepções de administração pública, aprimora-se o tratamento dispensando à prestação de serviços públicos.

Nesta linha, defendem Bouckaert e Pollitt (2017) que as reformas do setor público se parecem com o fenômeno de sedimentação geológica, no qual há sucessão de camadas, sem que uma substitua a anterior. A mesma figura é invocada por Dickinson (2010, p. 45), ao afirmar que, em vez de mudanças maciças, o que se observa nos processos de reforma é uma sobreposição de camadas e arranjos híbridos de governança. Assim, cada uma dessas abordagens da administração pública traz alguma contribuição com poder de idealizar e arquitetar a disciplina da governança judicial, especialmente no que se refere às dimensões desempenho e *accountability*.

A dimensão desempenho é fortemente marcada pelas ideias trazidas pelo *new public management*, que enfatiza a medição dos resultados da atividade pública (Osborne & Gaebler, 1993, p. 349). No entanto, observa-se que a preocupação com os resultados perpassa todas as abordagens estudadas (Andrikopoulos & Ifanti, 2020).

Neste sentido, Bouckaert e Pollitt (2017, p. 128) referem que o desempenho superou o NPM e que é preocupação central de ‘teóricos e práticos, sejam simpáticos ou opositores às ideias do NPM’. Osborne (2010), por sua vez, afirma que, apesar da dificuldade na identificação de medições adequadas, a gestão de desempenho é útil não somente na gestão das organizações, mas também em promover sua *accountability*. Afirma ainda que, sendo a performance o que interessa, as redes de atores devem ser capazes de tomar suas próprias decisões. Assim, ressalta o autor a importância da preocupação com o desempenho também no contexto da nova governança.

Para o *new public service*, por sua vez, é central a preocupação com a entrega de serviço de qualidade, que é o primeiro passo para aumentar o envolvimento público e a participação democrática. No entanto, também encoraja que mais e mais cidadãos assumam responsabilidade pessoal com o que acontece na comunidade e atuem em colaboração com os administradores (Denhardt & Denhardt, 2015, p. 64-65).

A tendência na implementação de gestão de qualidade nos tribunais é percebida por Ng (2011, p. 113), ao afirmar que os standards de desempenho “são medidos pelo exame de atividades-chave dos tribunais, usando dados estatísticos quando possível e questionários para os servidores e ‘consumidores’ em outros momentos para chamar a atenção a áreas antes de planejar melhorias”. Assim como Osborne (2010), essa autora também vincula a mensuração do desempenho à *accountability*, ao referir que “a pesquisa mostra que a ideia por trás (da gestão de qualidade) é também aprimorar mecanismos de *accountability* face ao público, em vez de ser um mecanismo de controle político dos tribunais” (Ng, 2011, p. 113).

Nesta linha, é importante salientar que o desempenho, por si só, não guarda fim em si, mas os conhecimentos advindos da mensuração de desempenho devem ser postos em prática para a melhoria das práticas administrativas das cortes e dos serviços judiciais (Hanson, Ostrom & Kleiman, 2010). Isso se torna possível quando os dados não são somente coletados, mas também analisados para melhor reflexão quanto às soluções possíveis para os problemas enfrentados localmente (Dakolias, 1999; Hanson, Ostrom & Kleiman, 2010). Além disso, a qualidade dos serviços judiciais pode refletir em aumento da confiança do público e na legitimidade do judiciário (Ng, Velicgona & Dallara, 2008).

Nesse contexto, é importante ressaltar que, no Judiciário, a busca pelo desempenho, apesar de fazer parte da essência da prestação do serviço público, traz como um dos desafios a tensão entre a exigência da produtividade dos juízes – e a publicidade da produtividade - e independência judicial (Contini & Mohr, 2007; Keilitz, 2018). Seguindo o mesmo raciocínio, Ng (2011, p. 115) observa que, “em comparação a outros dados de governo sobre desempenho, há poucos dados nas cortes europeias sobre performance, principalmente em razão da natureza independente e autônoma dos juízes e o uso político de dados para finalidades de *accountability*”.

A medição de desempenho é preocupação atual na Europa e nos Estados Unidos, refletida nos estudos da European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) (Ng, Velicogna & Dallara, 2008) e no Planning Guide for Using the Trial Court Performance Standards and Measurement System do Departamento de Justiça americano (Hanson, Ostrom & Kleiman, 2010). Em cenário semelhante, o Brasil concede relevância à dimensão desempenho na governança judicial. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) prevê mensuração de desempenho na norma que rege as promoções na carreira (Resolução CNJ 106/2010), em indicadores do relatório anual Justiça em Números e como parte dos critérios do Prêmio CNJ de Qualidade (Portaria CNJ 170/2022).

Da mesma forma, a *accountability* – outra dimensão da governança judicial - é pressuposto de todas as recentes abordagens da administração pública. Enquanto a administração pública tradicional está associada a segredo e reserva de informações e à noção de que posse de informação é forma de poder (Bouckaert & Pollitt, 2017), o ambiente do NPM não garantiu, por si só, aos países que aderiram à reforma de alguma maneira, mais transparência (Osborne, 2010).

Assim, transparência e *accountability* parecem estar mais vinculadas às ideias do new public governance (NPG), na medida em que “o ideal, em uma perspectiva NPG é uma rede horizontal de atores mutuamente interdependentes, trocando livremente informações, aberto a novos membros e informando e consultando uns aos outros em todos os movimentos importantes” (Bouckaert & Pollitt, 2017, p. 111). No entanto, os mesmos autores questionam como se dá a *accountability* em um ambiente de rede de governança, sem hierarquias firmes, em que não se sabe quem é responsável por resultados (Bouckaert & Pollitt, 2017, p. 117). A mesma preocupação é apresentada por Osborne (2010, p. 421), ao dizer que a *accountability* sempre foi inquietação constante da administração pública e que, o contexto da ‘governança pública’ se mostra ainda mais intrincado. No mesmo sentido, ressaltando a dificuldade de estabelecer *accountability* em organizações de rede, reflete Bevir (2012, p. 29) que a complexidade das redes e a falta de um centro de coordenação e controle dificulta saber quem é responsável perante quem e pelo o quê.

O NPS, por sua vez, rejeita a ideia de que simples medidas de eficiência ou standards de mercado podem adequadamente medir ou encorajar comportamento responsável. Nessa perspectiva, o foco no resultado pode trazer melhorias importantes, em benefício das pessoas servidas, mas as medidas de performance devem ser desenvolvidas baseadas em processo aberto ao público (Denhardt & Denhardt, 2015, pp. 123/138). A *accountability*, inclusive, é valor intimamente vinculado a desempenho, na medida em que a transparência de atuação e a abertura a críticas oportuniza à instituição judicial incentivos de melhoria (Keilitz, 2018; Dakolias, 1999).

Dessa forma, percebe-se que o desempenho e a busca por resultados nos tribunais tiveram grande ênfase no NPM (Ng, Velicogna, & Dallara, 2008), mas esse destaque da busca pelos

resultados se mantêm atualmente, tendo em vista a relevância para a adequada prestação dos serviços públicos, especialmente em cenário de recursos limitados. A *accountability*, por sua vez, mesmo diante dos desafios impostos pelos arranjos mais recentes da administração pública, também renova sua importância em cada modelo que vem somar aos outros. Percebe-se que a transparência da administração pública parte de conceito relegado a segundo plano, na velha administração pública, para adquirir status central na concepção atual de prestação de serviços públicos.

3 A gestão de dados na governança judicial

A gestão de dados pode ser compreendida como um conjunto de atividades que inclui a coleta, armazenamento, organização, disponibilização e uso dos dados, com o objetivo de, não apenas disponibilizar tais dados, mas, sobretudo, aumentar o nível de transparência a respeito do que é feito e como é feito por organizações em geral. É importante salientar que esse processo é antecedido por decisões políticas sobre que dados serão coletados e disponibilizados, o que influenciará na qualidade da *accountability* e, conseqüentemente, no alcance do uso desses dados pelos diversos *stakeholders* da organização. O Judiciário utiliza alguns dados que, por sua natureza, não são divulgados. Com o advento das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) a gestão de dados em organizações tem se tornado uma atividade automatizada, o que racionaliza e, regra geral, aumenta o nível de qualidade das informações geradas. Desse modo, é importante analisar quais são os impactos da gestão de dados judiciais nas dimensões *accountability* e desempenho.

Accountability é palavra que não tem tradução direta para o português, mas que pode ser apropriada como sendo a obrigação de informar sobre o funcionamento da instituição e a possibilidade de responsabilização de pessoas ou instituições por seus atos (Keilitz, 2018). Trata-se de conceito intrinsecamente vinculado à transparência. A existência e a prática da *accountability* dependem de prévia promoção de transparência pela instituição, que pressupõe essencialmente a abertura de dados a públicos distintos.

O desempenho, da mesma forma, também é dimensão vinculada à gestão de dados, na medida em que a mensuração e a gestão do desempenho dependem de acompanhamento das informações referentes às atividades judiciais de juízes e cortes. O desempenho e sua gestão é assunto de interesse interno do Judiciário, que precisa estar atento ao atendimento adequado do fluxo de seu serviço e tomar medidas que o assegurem, e também de interesse externo, na medida em que a sociedade anseia e tem o direito de conhecer os resultados do serviço judiciário. Dessa forma, o desempenho é conceito intimamente vinculado a *accountability* (Keilitz, 2018; Dakolias, 1999).

3.1 Coleta de dados e indicadores de desempenho

O registro dos dados judiciais, para serem de utilidade posterior, deve ser feito de maneira completa e uniforme. O registro é completo quando contém todos os atributos necessários para sua compreensão adequada e posterior uso. O registro é uniforme, por sua vez, quando obedece a padronização previamente fixada pela instituição. No Poder Judiciário, tendo em vista o grande número e dispersão de tribunais e unidades judiciárias, a uniformização dos registros pode ser considerada como um dos maiores desafios para a governança de dados.

A falta de padronização dos registros processuais e os consequentes problemas de gestão de dados são retratados por pesquisadores de diferentes países (Kourlis & Gagel, 2008, p. 951; Aidinlis, Smith, Adams-Prassl & Adams-Prassl, 2020; Hammergren, 2006, p. 18; Guerra, 2021; Ng, Velicogna & Dallara, 2008). Os principais contratempos daí decorrentes são a dificuldade de comparação de dados e a impossibilidade de reunião das informações para oferta de panorama nacional.

Refletindo sobre a padronização de informações, Varella (2017) enfatiza que seu sucesso depende da percepção da sua importância por todos os atores envolvidos. Nesse sentido, “o registro dos dados [...] é complexo, pois seria preciso convencer todas as secretarias dos cartórios judiciais, advogados e promotores do valor institucional de se ter boas informações estatísticas” (Varella, 2017). Na mesma linha, Gregório (2006) salienta a importância do trabalho das tabelas de classificação para garantia da uniformidade de dados.

Além disso, é importante que a preocupação com a qualidade dos dados ocorra desde a coleta, a fim de minimizar problemas no uso posterior dos dados: “a prevenção em problemas de qualidade de dados é sempre preferível do que achá-los depois, mas estratégias devem ser adotadas para assegurar qualidade dos dados durante todo o ciclo de vida dos dados” (Data Governance Policy Guide – Court Statistics Project – National Center for State Courts, p. 22).

Assim, a coleta de registros completos e padronizados é o primeiro passo para possibilitar a adequada *accountability* e a gestão de desempenho orientada por dados no Judiciário. As métricas escolhidas, por sua vez, devem ser relevantes ao negócio e devem estar alinhadas ao interesse dos participantes internos da instituição, bem como de atores externos (Hanson, Ostrom & Kleiman, 2010).

Os indicadores devem ser simples e de fácil compreensão. Conforme Keilitz (2018), os indicadores devem ser “poucos e vitais”, como os apresentados em painel de carro ou indicadores básicos de saúde. A simplicidade dos indicadores é prestigiada de igual forma por Fabri (2018, p. 68), quando diz que “análises estatísticas modernas e sofisticadas podem ser fascinantes, mas dramaticamente erradas em razão de pobreza na confiabilidade dos dados utilizados”.

Os dados apresentados devem ser atuais, na maior medida possível, e não de meses ou anos atrás (Keilitz, 2018), a fim de possibilitar a gestão de unidades judiciárias e cortes. Além disso, os indicadores podem referir-se ao desempenho de magistrados e servidores, mas podem também apresentar informações diagnósticas em geral, como ranking dos maiores litigantes, situação da litigância previdenciária ou de execução fiscal, dentre outras.

3.2 Apresentação compreensível dos dados e uso efetivo das informações para *accountability* e gestão de desempenho

Todos os tribunais brasileiros contam com sistema de processo eletrônico. No entanto, os sistemas não possuem, por si, módulos estatísticos que auxiliem na compreensão da dimensão do trabalho ou que informe indicadores para diagnósticos das atividades judiciais (Cunha, 2006).

Assim, é importante que os dados mais relevantes sejam reunidos e apresentados em visual apropriado e compreensível ao público consumidor da informação (Knafllic, 2019). Para isso, mostra-se fundamental a disponibilização de dados de forma a atender diretamente o trabalho do usuário do Judiciário, bem como servir para transparência do trabalho a atores

externos. Por conseguinte, a gestão de dados de tribunais deve contar com equipe interdisciplinar, com magistrados e servidores das áreas judiciárias, de informática e encarregados da gestão estratégica (Barbieri, 2019). Essa interdisciplinaridade é fundamental para a gestão dos dados em uma perspectiva sistêmica, que considere a relação recursiva que ocorre entre as diversas unidades de um tribunal, por exemplo.

Neste contexto, cresce a relevância de painéis de *business intelligence*, que podem “auxiliar os gestores dos tribunais a identificar problemas e aproveitar oportunidades tão logo elas aconteçam, a focar em tendências e padrões na atuação e descobrir formas de melhorar programas e serviços e ajudar na condução de decisões efetivas” (Keilitz, 2010, p. 75).

O uso efetivo dos dados para *accountability* e gestão de desempenho, no entanto, ainda se mostra um desafio. As normas relativas à organização de dados no Judiciário brasileiro são da primeira década dos anos 2000, que instituíram o Sistema de Estatística do Poder Judiciário (Resolução CNJ 4/2005), as tabelas unificadas de classes, assuntos e movimentos (Resolução CNJ 46/2007), a numeração única (Resolução CNJ 65/2008) e os indicadores do Poder Judiciário (Resolução CNJ 76/2009). Assim, são regras conhecidas e que já contam com certa maturidade de aplicação. Apesar disso, a divulgação e a disponibilização dos dados para transparência das atividades judiciais e o uso dos dados na gestão e planejamento são tendências recentes no Judiciário e impactam diretamente as dimensões *accountability* e desempenho da governança judicial.

Quanto à transparência, o relatório anual Justiça em Números mostra, desde 2004, os dados dos principais indicadores do Poder Judiciário, como despesas de pessoal, valores de arrecadações, quantidade de processos que ingressaram, que foram julgados e que permanecem no acervo. No entanto, o relatório apresenta os dados do ano anterior, o que não retira sua relevância, mas diminuiu o impacto de transformação em razão do atraso da sua divulgação. Alguns tribunais passaram a publicar nas páginas eletrônicas mais informações de interesse interno e externo, mas sem uniformidade de conteúdo.

Atendendo o disposto na Resolução 333 (CNJ, 2020, p. 1), os tribunais brasileiros incluem, nas respectivas páginas eletrônicas, painéis de *business intelligence* e relatórios estatísticos, tendo em vista a necessidade de melhorar o nível de transparência dos dados das cortes e “possibilitar fácil acesso às informações da atividade-fim dos órgãos do Poder Judiciário para a tomada de decisões”.

Quanto ao uso dos dados judiciais para gestão de desempenho e planejamento das atividades das unidades judiciárias e dos tribunais, o Judiciário se encontra percorrendo caminho gradual de evolução. A incorporação da análise de dados no planejamento do Judiciário é ainda incipiente, tendo em vista as instituições de justiça ainda não descobriram o seu potencial para o planejamento e melhoria dos serviços judiciais, conforme salienta Cunha (2006, p. 15). Além disso, é importante discutir o tipo de informação que interessa seja produzida e qual o público irá utilizar (Cunha, 2006).

Para uso efetivo das informações judiciais disponíveis para a tomada das futuras decisões estratégicas e operacionais, é importante a compreensão pela instituição do valor que a integração da análise dos dados à gestão pode oferecer. Assim, a análise dos dados não deve ocupar papel coadjuvante na instituição, pois a “gestão orientada por dados faz dessa atividade o fio condutor do processo de trabalho” (Guerra, 2021, p. 2). Neste contexto, a interação de vários *stakeholders*, que atuem na produção dos dados, na definição de indicadores e no uso estratégico dos dados é ponto determinante para o sucesso. O sentido da gestão de dados e a

importância de cada fase deveriam ser do conhecimento de todos, a fim de que o plano funcione ao final.

Além da coordenação dos diversos agentes, a atuação da liderança da instituição é essencial para, não apenas para canalizar recursos, mas para identificar projetos de gestão prioritários (Guerra, 2021). A importância da liderança é enfatizada também por Barbieri (2019), que sugere seja eleito inicialmente um projeto específico e relevante na instituição, a fim de que a importância do resultado seja facilmente captada por todos.

Nesse cenário de crescente interesse pelo aproveitamento das informações para *accountability* e gestão de desempenho, o CNJ disponibilizou, em 2022, o Painel de Estatísticas do Poder Judiciário e o Painel de Grandes Litigantes. As ferramentas são painéis de *business intelligence*, que apresentam, respectivamente, os indicadores processuais do Relatório Justiça em Números e o panorama da grande litigância.

É relevante salientar ainda que a abertura dos dados para uso dos diversos *stakeholders* de um tribunal contribui para a sua depuração e qualidade desses dados, na medida em que eventuais inconsistências podem ser identificadas e podem ser sanadas na fase de registro, coleta ou disponibilização. E como efeito desse processo, têm-se informações mais precisas e, portanto, mais úteis para a gestão das instituições de justiça. Dessa forma, instala-se um círculo virtuoso na gestão orientada por dados no Judiciário. Assim, a gestão de dados no Judiciário tem potencial de aprimorar as dimensões *accountability* e desempenho, na medida em que é ferramenta que possibilita dar transparência a atividades judiciais e, com isso, acompanhar os resultados e dar foco necessário às melhorias do serviço judicial.

Conclusão

Governança judicial é tema integrante da governança pública e vem assumindo crescente protagonismo entre os estudiosos do Judiciário. Considerada como o conjunto de práticas, políticas, estratégias e condutas relacionadas à administração dos tribunais, abarca diferentes dimensões, dentre elas a *accountability* e o desempenho.

O aprofundamento do estudo das dimensões *accountability* e desempenho da governança judicial e a compreensão da influência das diferentes abordagens da Administração Pública permite ao Judiciário livrar-se da gestão baseada na intuição e da reputação de impenetrabilidade e voltar-se para o caminho de modernização da instituição. Assim, é possível concluir que transparência e *accountability* fazem parte da preocupação da administração pública e são virtudes a serem perseguidas (Bouckaert & Pollitt, 2017).

Para isso, a gestão de dados judiciais é tendência recente e se configura como um campo a ser estudado, na medida em que, se realizada de forma eficiente, poderá conferir maior transparência e *accountability* às informações judiciais e oportuniza, com o status de ‘fio condutor’, maior precisão na tomada de decisões de gestão de juízes, servidores e cortes de justiça.

A gestão de dados pode ser compreendida como um conjunto de atividades que inclui a coleta, armazenamento, organização, disponibilização e uso dos dados. A coleta de registros completos e padronizados é o primeiro passo para possibilitar a adequada *accountability* e a gestão de desempenho orientada por dados no Judiciário. As métricas escolhidas, por sua vez, devem ser relevantes ao negócio e devem estar alinhadas ao interesse dos participantes internos

da instituição, bem como de atores externos. Além disso, devem ser simples e de fácil compreensão.

O uso efetivo dos dados para *accountability* e gestão de desempenho, no entanto, ainda se mostra um desafio. Para que isso aconteça, é importante a compreensão pela instituição do valor que a integração da análise dos dados à gestão pode oferecer. Neste contexto, a interação de vários *stakeholders*, que atuem na produção dos dados, na definição de indicadores e no uso estratégico dos dados é ponto determinante para o sucesso. Dessa forma, a análise dos dados deve ser colocada com papel central na condução dos processos de trabalho da instituição.

Nesse tocante, apresenta-se como agenda, para pesquisas futuras, investigar em que medida a gestão de dados pode aprimorar a gestão de desempenho e a transparência e *accountability* judiciais. Pesquisas nessa direção poderiam utilizar tanto dados secundários como, por exemplo, os do Relatório Justiça em Números e os do Datajud, quanto dados primários, coletados junto a *stakeholders* internos e externos, assim como cidadãos, a fim de analisar as relações entre gestão de dados, *accountability* e desempenho do Judiciário.

Referências

Aidinlis, S., Smith, H., Adams-Prassl, A. & Adams-Prassl, J. (set. 2020). *Building a Justice Data Infrastructure: Opportunities and Constraints*. AI for English Law. Oxford University.

Akutsu, L., Correia, P. M. A. R., Gomes, A. O., Guimarães, T. A. & Bilhim, J. A. F. (2017). *Evidências de validade de construtos de governança judicial em tribunais brasileiros e portugueses*. In: EMMENDOERFER, Magnus Luiz (ed.). *Organizações públicas, inovações e políticas de desenvolvimento*. 1. ed. Viçosa (MG): IPPDS - Universidade Federal de Viçosa, p. 100-117.

Akutsu, L. & Guimarães, T. A. (2012, jan./jun.). *Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro*. Revista de Direito FGV, v. 8, n. 1, p. 183-202.

Akutsu, L. & Guimarães, T. A. (2015, jul./ago.). *Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 937-958.

Andrikopoulos, V. & Ifanti, A. (2020). *New public management and governance: quo vadis?* Journal of Public Administration and Governance, v. 10, n. 3, p. 430-442.

Barbieri, C. (2019). *Governança de dados – Práticas, conceitos e novos caminhos*. Alta Books Editora.

Bevir, M. (2012). *Governance: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Boukaert, G., Pollitt, C. (2017). *Public management reform: a comparative analysis - into the age of austerity*. 4th. ed. Oxford: Oxford University Press.

Brasil. (2015). Conselho da Justiça Federal. Manual de governança da justiça federal. Brasília.

Brasil. (2021). Conselho Nacional de Justiça. Relatório CNJ Justiça em Números 2021: ano-base 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021.

Brasil. (2022). Conselho Nacional de Justiça. Relatório CNJ Justiça em Números 2022: ano-base 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

Brasil. (2014). Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança. 2. versão. Brasília, 2014.

Brasil. (2018). Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.832/2018. Plenário

Christensen, T. (2012). *Post-NPM and changing public governance*. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, v. 1, p. 1-11.

Çolak, Ç. D. (2019). *Why the New Public Management is obsolete: an analysis in the context of the Post-New Public Management Trends*. *Croatian and Comparative Public Administration*, v. 19, n. 4, p. 517-536.

Contando a justiça: a produção de informação no sistema de justiça brasileiro. (maio 2006). *Cadernos de Direito GV*, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, v. 2, n. 3.

Contini, F. & Mohr, R. (Dez. 2007). *Reconciling independence and accountability in judicial systems*. *Utrecht Law Review*, v. 3, n. 2, p. 26-43.

Dakolias, M. (1999). *Court performance around the world: a comparative perspective*. *Yale Human Rights & Development L.J.* p. 87-142.

Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2015). *The new public service: serving, not steering*. 4th ed. London: Routledge.

Departamento de Justiça Norte-Americano. (1997). *Planning Guide for Using the Trial Court Performance Standards and Measurement System*.

Dickinson, H. (2016). *From new public management to new public governance: the implications for a 'new public service'*. In: BUTCHER, John; GILCHRIST, David (ed.). *The three sector solution*: Canberra (Austrália): ANU Press, p. 41-60.

Fabri, M. (Dez. 2018). *Pitfalls in data gathering to assess judiciaries*. *International Journal for Court Administration*, v. 9, n. 3, p. 67-75.

Guerra, J. T. (2021). *Gestão orientada por dados no contexto do Poder Judiciário*. Anais ENAJUS.

Hanson, R. Ostrom, B. & Kleiman, M. (nov. 2010). *The Pursuit of High Performance*. *International Journal for Court Administration*.

Keilitz, I. (2010). *Smart courts: performance dashboards and business intelligence*. In: FLANGO, Carol R.; MCDOWELL, Amy M.; CAMPBELL, Charles F.; KAUDER, Neal B (ed.). *Future Trends in State Courts*. Williamsburg, VA: National Center for State Courts, p. 73-78.

Keilitz, I. (2018). Viewing judicial independence and accountability through the “lens” of performance measurement and management. *International Journal for Court Administration*, v. 9. n. 3, p. 23-36.

Klein, R. H., Klein, D. C. B., Luciano, E. M. (2018). *O uso da accountability theory em pesquisas sobre transparência governamental: abordagens e perspectivas*. *Revista de Administração, Sociedade e Inovação*, v. 4, n. 2, p. 204-224.

Knafllic, C. N. (2019). *Storytelling com dados: um guia sobre visualização de dados para profissionais de negócios*. 2. ed. Rio de Janeiro: Altabooks.

Kourlis, R. L., Gagel, P. (2008). *Reinstalling the courthouse windows: using statistical data to promote judicial transparency and accountability in Federal and State Courts*. *Villanova Law Review*, v. 53, n. 5, p. 951-972.

Matias-Pereira, J. (2010). *A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro*. *Administração Pública e Gestão Social – APGS*, v. 2, n. 1, p. 109-134.

Matias-Pereira, J. (2010). *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas.

National Center for State Courts. (Dez. 2019). *Data Governance Policy Guide*. Court Statistics Project.

Ng, Gar Yein. A discipline of judicial governance?. *Utrecht Law Review*, v. 7, n. 1, p. 102-116, Jan. 2011.

Ng, G. Y. (2007). *Quality of judicial organization and check and balances*. Oxford: Intersentia, 2007. v. 63. (Ius Commune Europaeum Series).

Ng, G. Y., Velicogna, M. & Dallara, C. (jan. 2008). *Monitoring and evaluation of courts activities and performance*. *International Journal for Court Administration*, v. 1, n. 1, p. 58-64.

Nogueira, J. M. M. (2010). *A gestão do poder judiciário: uma análise de mensuração de desempenho do judiciário brasileiro*. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Oliveira, F. L., Cunha, L. G. (jan./abr.2020). *The indicators on the brazilian judiciary: limitations, challenges and the use of technology*. *Revista Direito GV*, v. 16, n. 1, e1948. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201948>. Acesso em: 30 dez. 2021.

Osborne, S. P. (ed.). (2010). *The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge – Taylor & Francis Group.

Ropret, M. & Aristovnik, A. (2019). *Public sector reform from the post-new public management perspective: review and bibliometric analysis*. Central European Public Administration Review, v. 17, n. 2, p. 89-115.

Silveira, R. M. C., Clementino, M. L. M. & Almeida, L. S. B. (dez. 2020). *Governança judicial: uma análise dos desafios para a prestação do serviço jurisdicional*. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 71, n. 3, p. 315-344. (Edição especial)

Visser, M., Schouteten, R. & Dijkers, J. (2019). *Controlling the courts: new public management and the dutch judiciary*. Justice System Journal, v. 40, n. 1, p. 39-53.

Yeung, L. (2017). *Measuring efficiency of Brazilian courts: one decade later*. Insper Working Paper WPE: 375/2017.