

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Joséli Fiorin Gomes

**ESTADO BRASILEIRO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
O PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E O *PLANO DE
GESTÃO PELA QUALIDADE DO JUDICIÁRIO***

São Leopoldo, RS

2006

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da
Universidade do Vale do Rio dos Sinos

G633e Gomes, Joséli Fiorin
 Estado brasileiro e administração pública: o poder judiciário
do Estado do Rio Grande do Sul e o plano de gestão pela
qualidade do judiciário / por Joséli Fiorin Gomes. – 2006.
 308 f. il. : 30cm.

 Dissertação (mestrado) — Universidade do Vale do Rio dos
Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2006.
 “Orientação: Prof. Dr. Álvaro Filipe Oxley da Rocha,
Ciências Jurídicas”.

 1. Poder judiciário. 2. Estado - Administração pública. 3.
Poder judiciário – Gestão da qualidade. I. Título.

CDU 342.56

Catalogação na Publicação:
Bibliotecário Eliete Mari Doncato Brasil - CRB 10/1184

Joséli Fiorin Gomes

**ESTADO BRASILEIRO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
O PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E O *PLANO DE
GESTÃO PELA QUALIDADE DO JUDICIÁRIO***

Dissertação apresentada à Universidade do Vale do Rio dos Sinos como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Público

Orientador: Prof. Dr. Álvaro Filipe Oxley da Rocha

São Leopoldo, RS

2006

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CENTRO 4
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
NÍVEL MESTRADO

A dissertação intitulada “**Estado Brasileiro e Administração Pública: O Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul e o *Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário***”, elaborada pela aluna **Joséli Fiorin Gomes** foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, para a obtenção do título de **MESTRE EM DIREITO**.

São Leopoldo, 19 de dezembro de 2003.

Prof. Dr. Leonel Severo Rocha
Coordenador Executivo
do Programa de Pós-Graduação em Direito

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

Presidente: Dr. Álvaro Filipe Oxley da Rocha _____

Membro: Dr. Carlos Bastide Horbach _____

Membro: Dra. Têmis Limberger _____

Dedico este estudo à minha mãe,
Noeli, pelo seu apoio e por seu
amor incondicionais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Prof. Dr. Álvaro Filipe Oxley da Rocha pela paciente orientação deste trabalho e pelos inúmeros ensinamentos e preciosos conselhos que ampliaram meus horizontes.

Ao Prof. Dr. Leonel Pires Ohlweiler, pela orientação inicial no estágio docência e pelo incentivo ao estudo da temática relativa à Administração Pública.

Ao Prof. Ms. Everton Luis Mendes de Jesus, pela orientação final no estágio docência;

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Direito desta Instituição, por todas as possibilidades e questões trazidas à lume em suas aulas e nos debates provocados durante a realização do curso de Mestrado;

A todas as funcionárias da Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Direito e demais funcionários desta Instituição, pelo incessante auxílio durante o curso;

Aos magistrados e servidores do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul e aos advogados membros da Comissão de Acesso à Justiça da Ordem dos Advogados do Brasil – Subseção do Rio Grande do Sul, os quais participaram desta pesquisa, pela sua importante contribuição;

À Profa. Dra. Jânia Maria Lopes Saldanha, por dar início ao caminho que me trouxe até aqui;

À Glasfira Antas, pela revisão do *abstract*;

À Virgínia Felipe Coelho dos Santos e à Katia Borges Motta pelas suas inestimáveis amizades;

Por fim, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, à Universidade do Vale do Rio dos Sinos e à Coordenação de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio institucional a esta pesquisa.

“Se queremos que tudo fique como está é preciso que tudo mude.”
(Príncipe Fabrizio Salina, em O Leopardo, de
Giuseppe Tomasi di Lampedusa)

RESUMO

A complexidade do contexto contemporâneo acarretou a discussão sobre uma crise nos Estados. Com isso, suas instituições e a concretização de suas promessas são questionadas. Frente a isso, a administração pública é posta em xeque, porque nela se encontram muitos dos problemas que contribuem para a crítica situação de incapacidade do Estado em atender às demandas sociais. Com isso, diversas propostas de reforma são postas em prática, como a reforma gerencial. Contudo, outras reformas administrativas já foram realizadas no País, mas poucos resultados apresentaram. Nesse passo, é preciso observar a tradição político-administrativa do Estado brasileiro e sua influência nas hodiernas propostas de mudança na gestão do Poder Judiciário, para perquirir sobre os motivos subjacentes ao desenvolvimento e permanência do seu problemático panorama. Diante disso, o presente trabalho destina-se a examinar a adoção da gestão pela qualidade total no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul, sob o prisma da Teoria do Direito, para tratar sobre a importação de modelos de organização e gestão pública em países como o Brasil. Nesse sentido, a pesquisa questiona em que medida esses modelos alcançam efetividade na realidade da administração pública brasileira, em especial quanto à administração judiciária, perquirindo sobre o grau de envolvimento dos magistrados nessa seara, para investigar as razões disso determinantes e para apurar qual a relação entre isso e a resistência inerente ao *habitus* do campo jurídico. Através de uma abordagem dialética, dedutiva e hermenêutica, no exame das fontes bibliográficas, e pelos métodos de procedimento histórico e monográfico, aliados à realização de pesquisa de campo qualitativa, sob a forma de entrevistas semi-estruturadas, e à técnica de análise de conteúdo, estudou-se a implantação e o funcionamento do *Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário* (PGQJ) do Poder Judiciário gaúcho. Verificou-se que o PGQJ apresenta pouco alcance, devido às resistências internas a ele opostas, principalmente por parte da maioria dos magistrados. A partir disso, constatou-se que tais resistências se devem à dinâmica conservadora do campo jurídico, que determina uma obediência inconsciente em seus agentes, mediante sua linguagem e seu *habitus* específicos. Com isso, o campo os faz buscar a obtenção e a manutenção de posições na sua hierarquia, criando espaço para a manifestação dos seus interesses pessoais, o que revela o conflito entre a lógica estatal importada e a lógica interpessoal predominante em países como o Brasil. Em face disso, percebeu-se que o PGQJ apresenta inefetividade como todas as reformas realizadas na tradição político-administrativa brasileira, o que dificulta o real cumprimento do papel atribuído ao Poder Judiciário pela Constituição de 1988. Então, para que seja possível contornar tal situação, é preciso enfrentar aquele conflito, fazendo com que os agentes do Direito enxerguem na realização dos interesses coletivos o meio de alcance de seus interesses por posições no campo. Assim, sugere-se, para tanto, a construção de um *habitus* diferenciado, através de alterações no ensino jurídico e, em consequência, no recrutamento dos juízes.

ABSTRACT

The complexity of the contemporary context has brought about a debate on the States crisis. As a result, its institutions and the fulfillment of its promises are questioned. Public administration is therefore challenged since it contains many of the problems which play a part in the critical situation of the State incapacity to respond to social demands. Hence, several reform proposals are put into practice, such as the managerial reform. Even though many other administrative reforms were made, the results were few. Thus, Brazil's political administrative tradition and its influence on current proposals for changes in the management of Judicial Department must be considered, in order to investigate the underlying reasons to the development and to the permanence of its problematic panorama. Therefore, the present dissertation aims to examine the adoption of Total Quality Management in the scope of Judicial Department of Rio Grande do Sul, under Jurisprudence, to discuss the import of organizations models and civil management in countries such as Brazil. This study questions the extent to which those models are effective in Brazilian civil administration, mainly in judicial administration, inquiring the extent of judges' involvement in this field to investigate the resulting reasons and to determine the relation between this and the inherent resistance to legal field *habitus*. Through a dialectic, deductive and hermeneutic approach in the analysis of bibliography and through historical and case study procedural methods, associated with quality field research, in the form of semi-structured interviews, and with content analysis, the implementation and the functioning of *Management Plan for Judicial Quality* (MPJQ) of Judicial Department of Rio Grande do Sul were studied. It was observed that MPJQ presents a modest range owing to internal resistance towards it, especially from most magistrates. Such resistances are the consequence of the conservative dynamics of legal field, which determines an unconscious obedience from its agents, through its specific language and *habitus*. The field makes them search for and maintaining of positions in its hierarchy, leaving space for the expression of their own interests, which discloses the conflict between the imported state logic and the prevailing personal logic in countries such as Brazil. It was then observed that MPJQ is ineffective, as were all the other reforms carried out in Brazilian political administrative tradition, which makes difficult the real fulfillment of the role conferred to Judicial Department by 1988 Constitution. Therefore, to change such situation, that conflict must be faced, making the legal agents see that in the fulfillment of collective interests lies the means to achieve their own interests for positions in the field. Thus, the creation of differentiated *habitus* is suggested, through changes in legal teaching and, as a consequence, in the recruitment of judges.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Lista de Adesões ao PGQJ.....	285
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas;

AJURIS – Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul;

CAJ – Comissão de Acesso à Justiça;

CEPA – Comissão de Estudos de Programas Administrativos;

CGJ – Corregedoria-Geral de Justiça;

CM – Comissão Mista;

CNJ – Conselho Nacional de Justiça;

COSB – Comissão para a Simplificação Burocrática;

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público;

EUA – Estados Unidos da América;

GESPÚBLICA – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização;

ISO – International Organization for Standardization;

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado;

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil;

OAB/RS – Ordem dos Advogados do Brasil, Subseção do Rio Grande do Sul;

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte;

PBQP – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade;

PDCA – *Plan, Do, Check, Act*;

PGQJ – *Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário*;

PGQP – Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade;

PQSP – Programa de Qualidade no Serviço Público;

PSC – Prestação de Serviços à Comunidade;

QPAP – Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública;

SEDAP – Secretaria de Administração Pública da Presidência da República;

SINDJUS – Sindicato dos Servidores da Justiça do Rio Grande do Sul;

STF – Supremo Tribunal Federal;

STJ – Superior Tribunal de Justiça;

TFR – Tribunal Federal de Recursos;

TJRS – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul;

TRF – Tribunal Regional Federal;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PODER JUDICIÁRIO: DA CONSTRUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO À GESTÃO HODIERNA DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	10
1.1. Estado e administração pública: dos tipos de dominação weberianos ao modelo gerencial contemporâneo	11
1.1.1. O surgimento da administração pública: do patrimonialismo à centralização do poder na figura do Estado.....	11
1.1.2. A administração burocrática: do Estado liberal ao Estado social.....	19
1.1.3. A “nova administração pública”: o Estado e a pulverização do poder no contexto contemporâneo.....	27
1.2. Estado e administração pública no Brasil: do “transplante” de modelos e instituições na colonização portuguesa à reforma gerencial da década de 1990	35
1.2.1. A formação do Estado e da administração pública brasileiros: da colonização portuguesa à República.....	37
1.2.2. A administração burocrática e a administração descentralizada: da reforma da Era Vargas à reforma na Ditadura Militar.....	44
1.2.3. A Constituição de 1988 e administração pela qualidade: da redemocratização à reforma gerencial.....	48
1.3. Poder Judiciário e administração pública: da formação da magistratura brasileira ao <i>Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário</i>	54
1.3.1. A formação da magistratura brasileira: do período colonial ao Império.....	55
1.3.2. A organização do Poder Judiciário: da República à Ditadura Militar.....	68
1.3.3. A administração do Poder Judiciário: da autonomia administrativa com a Constituição de 1988 ao <i>Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário</i> no Rio Grande do Sul.....	73

2 TRADIÇÃO VERSUS MODERNIZAÇÃO NO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: O PROBLEMA DA IMPORTAÇÃO DE MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA NO CONFRONTO COM OS INTERESSES DO CAMPO JURÍDICO.....	97
2.1. A concretização do <i>Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário</i> e o envolvimento dos magistrados: mudança de <i>paradigma</i> ?.....	100
2.1.1. O PGQJ sob o olhar dos magistrados: o discurso institucional.....	100
2.1.2. A visão dos servidores acerca do PGQJ: a relação entre funcionários e magistrados na administração judiciária.....	139
2.1.3. Os advogados e o PGQJ: a perspectiva extra-institucional sobre realização da gestão pela qualidade no Poder Judiciário.....	157
2.2. A resistência entre os agentes do Direito: a manutenção do campo jurídico e o capital simbólico dos juízes	163
2.2.1. Campo jurídico e <i>habitus</i> : a postura conservadora dos juristas.....	164
2.2.2. A conservação do campo jurídico e a intervenção externa: linguagem autorizada <i>versus</i> linguagem externa.....	181
2.2.3. A postura dos juízes: a preservação das posições no campo.....	191
2.3. Administração judiciária e a Constituição de 1988: o papel do Poder Judiciário e possibilidades para o seu efetivo exercício.....	199
2.3.1. A demanda externa em face dos interesses do campo jurídico: as responsabilidades do Poder Judiciário.....	201
2.3.2. O Poder Judiciário e o <i>habitus</i> : os magistrados entre o existencial <i>impessoal</i> e as relações de poder interpessoais.....	210
2.3.3. O trabalho pedagógico para um <i>habitus</i> diferente no campo jurídico: perspectivas para o efetivo exercício do papel atribuído pela Constituição de 1988 ao Poder Judiciário.....	221
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	230
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	241
ANEXOS.....	264