

# A Reforma do Judiciário: uma análise sistêmica da nova estrutura e organização

## *The Judicial Reform: a systemic analysis of the new structure and organization*

Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire\*

Aires José Rover\*\*

### Resumo

A recente mudança ocorrida no Sistema de Justiça brasileiro, orientada pela Emenda Constitucional 45/2004, instituiu uma nova estrutura, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Órgão interno do Judiciário, o CNJ propõe novas políticas, interações e práticas de gestão e controle. Uma nova estrutura que será analisada no presente trabalho sob a lente da teoria dos sistemas sociais, calcada em autores fundantes do pensamento sistêmico: Maturana, Varela, Niklas Luhmann, Capra e Guerra Filho. Inicialmente, o trabalho aborda o contexto da crise do Judiciário através da percepção do sistema social, das comunicações e trocas sobre ela. A partir dessa memória, desenvolve-se uma análise do processo de reforma e suas principais políticas recentes. A pesquisa se ampara em relatórios anuais do CNJ e em suas resoluções. Sob o foco do pensamento sistêmico e do conceito de *autopoiese*, observa-se o surgimento do CNJ e as propostas de virtualização do Judiciário como estrutura que se embasa em novas conexões e comunicações do sistema – um processo que aponta para a democratização.

**Palavras-chave:** Pensamento sistêmico. Reforma do Judiciário. Conselho Nacional de Justiça. Virtualização.

### Abstract

*A recent change occurred in the Brazilian justice system, guided by Constitutional Amendment 45/2004 established a new structure, the National Council of Justice (CNJ). The National Council of Justice, the judicial organ*

---

\* Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire: Professora da UNIFOR, Mestre, Doutoranda na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), coordenadora do Laboratório de Jurisprudência e assessora do Núcleo de Pesquisa do Centro de Ciências Jurídicas (NUPESQ) Fortaleza – Ceará – Brasil. Email: geovanacartaxo@gmail.com

\*\* Aires José Rover: Atualmente é prof. associado da UFSC nos cursos de direito e engenharia e gestão do conhecimento. Doutor em Direito pela UFSC. Professor da UFSC. Florianópolis – Santa Catarina – Brasil. Email: aires.rover@gmail.com

*internal, proposes new policies, interactions and practices of management and control, this structure will be analyzed in this paper under the lens of social systems theory, based on founding authors of systems thinking: Maturana and Varela Niklas Luhmann, Capra, Guerra Filho. Initially, the work addresses the context of the crisis of the judiciary, from the perception of the social system and communication and exchanges on the crisis of the judiciary and from that memory develops an analysis of the reform process and its main recent policy. The research is developed by analyzing the annual reports of the CNJ and its resolutions. Under the focus of systems thinking and the concept of autopoiesis observed the emergence of the CNJ and the proposed virtualization as a legal framework that was grounded in new connections and communications system, a process that aims to democratize.*

**Keywords:** *Systems thinking. Reform of the judiciary. The National Judicial Council. Virtualization.*

---

## Introdução

O Sistema de Justiça brasileiro passa por uma profunda transformação desde a Emenda Constitucional 45/2004. A mais notável mudança se encontra no processo de virtualização, abrangendo inovações na execução, concepção, articulação e colaboração entre os órgãos, e nas ferramentas de trabalho do sistema. Essa dinâmica foi implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão criado pela Reforma do Judiciário de 2004. Como toda mudança, no início, provoca recrudescimentos, incompreensão, críticas e dificuldades.

O desafio maior é analisar uma mudança em curso, iniciada e não estabilizada. Por outro lado, furtar-se a refletir sobre essa temática tão importante para a vida social, cultural e política não se configura uma opção. Apesar do risco, faz-se necessário e urgente explicitar, refletir e propor os rumos do processo de virtualização do Judiciário, que só agora encontra maior relevo e consubstancia mudanças vitais em sua estrutura e organização. Após um período de afirmação e consolidação do CNJ, inicia-se a implementação de propostas que alteram em profundidade as relações do Sistema de Justiça com a sociedade.

A análise que propõe o presente trabalho visa refletir em que medida a consolidação do CNJ, órgão propositor de políticas públicas e de administração e controle do Judiciário, caracteriza-se como uma mudança estrutural que se reflete na organização, novas conexões e acoplamentos do Judiciário. A abordagem construída neste trabalho busca uma visão sistêmica e uma metodologia que inclua o pensamento complexo de autores como Maturana, Varela, Edgar Morin, Severo Gomes, N. Luhmann e Guerra Filho. Os conceitos de estrutura, organização, acoplamento e os aspectos complexos do conhecer serão abordados sob a indagação da transformação pelo conhecimento. Será possível estabelecer pontes entre o pensamento de Maturana e Varela, Pierre Lévy e Morin, com as mudanças em curso no Judiciário brasileiro?

A proposta de compreensão sistêmica do Judiciário analisará a implantação do CNJ como uma nova estrutura que, de forma inédita, propõe-se a uma análise interna, um controle e uma gestão que perpassam um processo de autoconhecimento. As políticas implementadas pelo CNJ serão analisadas a partir da leitura dos relatórios anuais de suas atividades, confrontados com as pesquisas de percepção da população sobre o Judiciário e com as pesquisas de juristas que serviram de referência para a Reforma do Judiciário. As ações executadas visam a uma cognição e reflexão voltadas para sintonizar o sistema com a complexidade característica da sociedade contemporânea. Nesse sentido, cabe a utilização dos conceitos e metodologia sistêmica fundada por Maturana e Varela, cuja premissa na Biologia da Cognição se assenta na máxima de que “todo conhecer é um fazer e todo fazer é um conhecer”.

## **1 O Judiciário: problematização e percepção da população**

Pesquisa publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 31 de maio de 2011, no âmbito do denominado Sistema de Indicadores de Percepção Social (SISPS), retratou os Sistemas de Justiça do Brasil na avaliação da população. Apesar de terem obtido a nota média de 4,55 pontos (numa escala de 0 a 10), nos quesitos

rapidez, imparcialidade e honestidade, foi possível verificar uma “imagem relativamente frágil entre os cidadãos e que a reversão desse quadro exigirá mais que o aumento puro e simples de produtividade” (BRASIL-IPEA, 2011, p. 3). A pesquisa retrata e detalha a avaliação da Justiça entre as variáveis sociodemográficas (região, raça/etnia, sexo, escolaridade e renda) e se percebe que a avaliação negativa é generalizada e mais profunda entre os que buscaram efetivar seus direitos.

Análise da pesquisa IPEA demonstrou os hábitos de justiciabilidade do brasileiro e concluiu pela baixa opção por recorrer a Justiça, destacando-se o baixo acesso nos casos denominados “previdência, assistência social, demanda por direitos sociais” (-20,6%), “cobrança de impostos e fisco” (-33,4%) e problemas “com empresas que fez negócio” (- 36,7%). Como se aduz das conclusões da pesquisa:

a probabilidade de os respondentes buscarem a justiça é maior nos casos criminais e menor nos casos envolvendo: ‘empresas com as quais fez negócio’, ‘cobrança de impostos ou outros conflitos com o fisco’, ‘vizinhança’, ‘pessoas com as quais já fez negócios’, ou ‘previdência, assistência social ou demandas por direitos sociais’. (BRASIL, - IPEA, 2011, p. 9)

A avaliação dos juízes (pergunta: Como você avalia a atuação de cada um dos atores no funcionamento da justiça no Brasil?) recebeu a nota 2,14 (numa escala de 1 a 4), estando abaixo da polícia federal (2,20) e dos promotores (2,20). Ao comparar esses resultados com a pesquisa divulgada em 1994 pelos pesquisadores Sadek e Arantes (1995), em seu artigo na revista da USP, “A crise do Judiciário e a visão dos juízes”, inclina-se a afirmar que pouco se avançou, ou pouco se transformou, de fato, no sistema judiciário, a ponto de afetar a percepção da sociedade sobre o sistema. Em 1994, a pesquisa traduziu resultados semelhantes. Os números indicavam que a população classificava o Judiciário como ruim ou péssimo (28%) e regular (35%), enquanto 26% consideravam bom. Sadek e Arantes (1995, p.39) afirmam que apenas 33% das pessoas envolvidas em conflitos procuravam o Judiciário em 1990.

Outra pesquisa, da Escola de Direito de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas (ICJ - Brasil 2010), demonstra uma melhora da percepção da população em relação ao Judiciário, que se reflete na melhoria dos índices de judicialização. Entre os 25,5% dos entrevistados que já receberam uma cobrança indevida, 36% procuraram a Justiça para solucionar o problema. O conflito trabalhista foi vivenciado por 19%. Entre esses entrevistados, 68% procuraram o Judiciário para solucionar o conflito. Considerando o total de entrevistados que já passaram por pelo menos um desses problemas, temos que 43% deles já vivenciaram algum conflito. E do total de entrevistados que já vivenciou algum desses conflitos, 57% procuraram a Justiça para resolver a questão.

Os aspectos relacionados à administração da Justiça são os mais citados como motivo para não judicialização, tanto que 48% dos entrevistados não procuraram o Judiciário por julgarem que demoraria muito, seria caro ou não confiavam no Judiciário para a solução dos conflitos. Outros 14%, não souberam responder o motivo de não ter procurado a Justiça e 9% dos entrevistados afirmam que ainda estão esperando para entrar na Justiça (estão reunindo documentação, conversando com advogados etc.). E 9% alegaram que não sabiam como fazer para utilizar o Judiciário. É interessante aferir que, apesar de declarada falta de confiança da maioria da população, ela ainda prefere o Judiciário a outro meio de resolução de conflito:

Perguntamos ainda a todos os entrevistados se caso enfrentassem algum tipo de conflito que necessitasse de resolução pelo Judiciário, se eles aceitariam tentar um acordo reconhecido pelo Judiciário, mas decidido por outra pessoa que não um juiz. A maioria respondeu negativamente, sendo que apenas 30% afirmaram que aceitariam. O que indica que apesar da pouca confiança que têm no Judiciário, ainda preferem utilizá-lo se comparado a soluções alternativas (mediação, conciliação). (p.12)

Ainda entre os entrevistados que não procuraram a Justiça, sobre questões trabalhistas, 78% dos entrevistados declararam que “certamente” buscariam o Judiciário em casos desse tipo.

Observa-se uma tênue melhora, segundo pesquisa do Direito-FGV em relação à procura pelo Judiciário, que, na década passada, restringia-se a 30%. Os dados parecem apontar para um maior interesse e confiança do cidadão na busca por seus direitos, estando longe, entretanto, de um efetivo acesso à Justiça entre os que mais necessitam dela. A melhora reflete alguns efeitos do processo de Reforma do Judiciário e as novas conexões e imbricações do Judiciário com a sociedade, a serem analisados.

Boaventura de Souza Santos (1989, p. 49) faz um diagnóstico e elenca três razões que afastam o cidadão da Justiça: a ausência de conhecimento dos seus direitos por parte dos cidadãos de menor renda e, por conseguinte, a dificuldade de identificar problemas e soluções jurídicas para seus conflitos; a hesitação em propor ação, mesmo quando identificado o problema jurídico; ausência de acesso aos serviços de advogados, o que revela uma judicialização maior na esfera penal e não na esfera civil, sendo, portanto, uma judicialização não voluntária.

Sadek (1995, p. 37) identifica três aspectos cruciais no que se denominou a crise do Judiciário: estrutural, institucional e a relativa aos procedimentos. No aspecto institucional, a Constituição de 1988 representou um marco importante ao garantir a autonomia administrativa e financeira, pressupostos para a independência em relação aos outros poderes, principalmente no que concerne aos poderes de elaborar e gerir seu próprio orçamento.

A crise estrutural se relaciona à sua pesada estrutura e falta de agilidade (SADEK; ARANTES, p.38, 1995), e, apesar dos avanços alcançados pela Constituição, ainda não se tem em vista uma solução para a falta de acesso à Justiça. Sadek (1995, p. 40) analisa:

Além da falta de agilidade da estrutura burocrática, deficiências no quadro de servidores, baixa qualificação dos bacharéis e número reduzido de juízes – deve-se acrescentar uma série de problemas concernentes à mentalidade dos juízes. Esta é a questão mais ampla do que a estrita formação acadêmica e do processo de socialização interno à instituição, embora tenha aí um ponto

de partida. O sinal mais visível desta crise reflete-se num espírito excessivamente corporativo, pouco sensível a mudanças nos valores sociais e avesso a mecanismos de controle externo.

Como afirma Sadek (2004, on line), “qualquer retrato desse poder indicará que se está diante de uma instituição muito refratária às marcas do tempo”. Essa característica indica a necessidade de uma profunda mudança na estrutura, a fim de refletir um sistema mais aberto e permeável à sociedade. Aliás, já se encontra indícios na vontade um novo modelo de magistrado que reconhece sua função política e social e se afasta das torres que aprisionam os juízes numa posição de imparcialidade e indiferença social.

Sobre a crise de procedimentos, ela se relaciona à morosidade e normas processuais complexas, com excesso de formalidades, além da abundante legislação. A crise do Judiciário era admitida totalmente por 22% dos juízes e parcialmente por 54% dos juízes, embora 20,5% não admitissem esse processo. O resgate dessa importante pesquisa de Sadek, referência na abordagem jurídica da crise do Judiciário, ganha relevo por apontar, em 1994 (pesquisa IDESP, 1994), como ponto mais eficiente na melhoria do judiciário a informatização (93,2 %) e a redução das formalidades processuais (90,2%). Ganha relevo a oportunidade de avaliar o processo de virtualização do Judiciário em resposta aos três aspectos levantados como fatores principais de sua crise. Sadek (2004, p.22) afirma ainda:

No que se refere à mentalidade, pode-se afirmar que o Judiciário não difere, neste aspecto, de outras instituições igualmente fechadas, com traços aristocráticos. O figurino da instituição tem se mostrado um ponto problemático, uma vez que, longe de encorajar o substantivo, prende-se à forma; ao invés de premiar o compromisso com o real, incentiva o saber abstrato. Esse descompasso entre o valorizado pela instituição e as mudanças vividas pela sociedade responde, em grande parte, pela imagem negativa da magistratura junto à população.

As análises de Sadek e Boaventura, aliadas aos dados das pesquisas, convergem para a necessidade de transformações no sistema de Justiça no que concerne às conexões, informação e acesso. O resultado das reflexões sobre o Judiciário impulsionou a recente Reforma do Judiciário (Emenda Constitucional 45/2004), instituidora de uma nova estrutura, o Conselho Nacional de Justiça. Para melhor analisar a Constituição, a mudança de mentalidade do Judiciário e os processos de autoconsciência e conexão iniciados, toma-se o pensamento de Maturana e Varela, a seguir explicitado.

## **2 Visão sistêmica: conceitos de estrutura, organização**

O pensamento inovador e sistêmico de Maturana e Varela (1995) mostra que as interações e o cognitivismo estão imbricados em nossa estrutura, a qual permite, ou não, essas interações e acoplamentos, num processo que envolve um *feedback* contínuo e transformador, visto que o aprender é um fazer e o fazer uma aprender (MATURANA; VARELA, 1995, p.68). O processo de aprendizagem determina a multiplicidade de condutas, numa visão sistêmica, interligado aos processos de autoconsciência que explicitam os processos geradores de condutas:

Logo, para dizer como opera um sistema (social, neste caso) a partir dessa perspectiva, devemos conhecer tanto a sua organização como a sua estrutura. Ou seja, devemos mostrar tanto as relações entre componentes que o definem como tal (organização) como os componentes com suas propriedades mais as relações que o realizam como uma unidade particular (estrutura). (MATURANA; VARELA, 1995, p.20)

Para Maturana e Varela (1995, p.87), a estrutura consiste nos componentes com suas propriedades mais as relações que realizam com uma unidade particular, resultando na sua organização. Outro conceito basilar do pensamento de Maturana e Varela (1995, p.88), que diferencia e distingue os seres vivos, é o de *autopoiese* – capacidade de autorreprodução em que o ser e o fazer são inseparáveis. E afirma:

a característica mais marcante de um sistema autopoietico é que ele se levanta por seus próprios cordões e se constitui como distinto do meio circundante mediante sua própria dinâmica, de modo que ambas as coisas são inseparáveis. Outros autores desenvolveram o conceito de *autopoiese* no sistema social, ampliando e atualizando o conceito de Maturana. Para explicar o fenômeno histórico e social, Maturana (1995, p. 97) sugere: “A dinâmica de qualquer sistema no presente pode ser explicada se mostrarmos as relações entre suas partes e as regularidades de suas interações, de forma a revelar sua organização”.

O processo de aprendizagem se mostra vital na evolução cultural da sociedade (MATURANA, 1995, p.15). Por meio da linguagem, produz-se o mundo, e foi a linguagem que nos tornou humanos. Nesse sentido, os autores correlacionam a consciência de si e o fenômeno mental “como a experiência mais íntima do homem”, e afirmam:

Sem o desenvolvimento histórico das estruturas adequadas, é impossível entrar no domínio humano [...] Ao mesmo tempo, como fenômeno do linguajar na rede de acoplamentos social e linguístico, o mental não é algo que está dentro do meu crânio, não é um fluido do meu cérebro: a consciência e o mental pertencem ao domínio do acoplamento social, e é neste que se dá sua dinâmica. É também nesse domínio que o mental e a consciência operam como seletores do caminho que segue nossa deriva estrutural ontogênica. (MATURANA, 1995, p.252)

Segundo Maturana e Varela (1995, p.106), hereditariedade significa a conservação transgeracional de qualquer aspecto estrutural de uma linhagem de unidades historicamente ligadas. Isso induz a uma reflexão histórica na avaliação das fragilidades de um sistema, encontrando os pontos que se reproduzem de forma negativa, intervindo nas causas, nas estruturas que propiciam a constância de comportamentos imobilizantes.

O pensamento sistêmico (BERTALANFFY, 1977; CAPRA, 2002; LUHMANN, 1994; MATURANA, 1995) busca a totalidade, as interações, não se reduzindo à análise das partes, mas compreendendo

o sistema como algo além da soma das partes. As interações dinâmicas, as comunicações, consistem em fenômenos de interesse para a compreensão científica, e não mais o reducionismo da análise de unidades isoladas. Severo Rocha (2005, p. 28) assevera:

A análise sistêmica parte do pressuposto de que a sociedade apresenta as características de um sistema, permitindo a compreensão dos fenômenos sociais através dos laços de interdependência que os unem e os constituem numa totalidade. O sistema, para Bertalanffy, é um conjunto de elementos que se encontram em interação. Nesta teoria, entende-se que o sistema reage globalmente, como um todo, às pressões exteriores e às reações dos seus elementos internos. A moderna teoria social dos sistemas foi delineada classicamente por Parsons, possuindo características que privilegiam o aspecto estrutural de sua conservação.

Como afirmam Maturana e Varela (1995, p.253), nós somos inseparáveis da trama de acoplamentos estruturais tecida por nossas trocas linguísticas permanentes. É dentro do linguajar que o ato de conhecer, na coordenação comportamental que é a linguagem, produz um mundo, porque somos na linguagem, num contínuo existir nos mundos linguísticos e semânticos.

Guerra Filho (1997, p. 89) destaca que a teoria dos sistemas autopoieticos pretende aprimorar os instrumentos de auto-observação e autoconhecimento, aprofundando a comunicação com a sociedade acerca da sociedade, e afirma:

A teoria dos sistemas sociais autopoieticos é uma aquisição evolutiva da sociedade pós-industrial, tendo sido modelada com o intuito de descrever sua realidade. Ela supera a oposição epistemológica sujeito x objeto pela diferença funcional 'sistema x meio', e considera como seu objeto não o ser humano, mas o intercâmbio de comunicação, conseqüentemente, gerando a arquitetônica conceitual mais adequada para a sociedade informacional da era pós-moderna.

Guerra Filho (1997, p. 82) defende que a autonomia do sistema jurídico não significa pleitear isolamento:

A suposição de que o sistema jurídico é autônomo – no sentido de um sistema social autopoietico, autoreferencial – não implica advogar o seu isolamento de outros sistemas sociais como os da moral, religião, economia, ciência política etc., que são funcionalmente diferenciados uns dos outros nas sociedades complexas do mundo moderno.

Luhmann (1994) aborda a teoria dos sistemas imbricada aos processos de comunicação nos sistemas sociais e aperfeiçoa o conceito de *autopoiese*, dinâmica que reflete o processo atual do Judiciário, em que a evolução parte de diferenciações e reflexões internas, produzindo novos processos e interações. O sistema é auto-organizativo e autorreprodutor – autopoietico. Luhmann (1994) analisa a circularidade e a autorreferência presentes nos sistemas sociais como elementos que emprestam vitalidade ao sistema. A diferenciação sistemas/ambiente presente na teoria de Luhmann explica a evolução do Judiciário numa teoria dos sistemas. Luhmann (1994, p.14) afirma: “*Things remains the same: each system has a different access to itself than to its environment which can only construct internally*”.

Capra (2002, p. 95) colabora com a ideia de centralidade nas comunicações, presente na Teoria dos Sistemas Autopoieticos, de Luhmann, para a evolução dos sistemas:

Os sistemas sociais usam a comunicação como seu modo particular de reprodução autopoietica. Seus elementos são comunicações produzidas e reproduzidas de modo recorrente (*recursively*) por uma rede de comunicações, e que não podem existir fora de tal rede. Essas redes de comunicação geram a si mesmas. Cada comunicação cria pensamentos e um significado que dão origem a outras comunicações, e assim a rede inteira se regenera – é autopoietica. Como as comunicações se dão de modo recorrente em múltiplos anéis de realimentação (*feedback loops*), produzem um sistema comum de crenças, explicações e valores – um contexto comum de significado –

que é continuamente sustentado por novas comunicações. Através desse contexto comum de significado, cada indivíduo adquire a sua identidade como membro da rede social, e assim a rede gera o seu próprio limite externo. Não se trata de um limite físico, mas de um limite feito de pressupostos, de intimidade e de lealdade – um limite continuamente conservado e renegociado pela rede de comunicações.

A sociedade informacional, ou do conhecimento, conflui para a necessidade de um pensamento complexo, fluido e interdisciplinar. O uso intensivo das novas tecnologias induz a novas práticas sociais e a um novo tecido social, produzido pela conexão, interatividade, superação das fronteiras geográficas e alteração da percepção do tempo e distância. Ressalte-se a centralidade do Judiciário no sistema jurídico, essencial ao Estado Democrático de Direito, como afirma Luhmann em entrevista concedida a Guerra Filho (1997, p. 101):

Hoje, pode-se dizer que a lei só adquire validade propriamente dita, eficácia social, quando de sua aplicação pelo juiz. Eu adoto um modelo em que juízes e os tribunais aparecem no centro do sistema jurídico, situando-se na periferia o contato com o sistema político, através da legislação, e com o sistema econômico, através dos contratos, sendo os órgãos judiciais que interpretam as leis e os contratos.

A partir desse arcabouço teórico, passa-se a analisar a Reforma do Judiciário, o surgimento do Conselho Nacional de Justiça e suas propostas de organização.

### **3 A reforma do Judiciário: uma visão sistêmica sobre a nova estrutura e organização**

O relativo consenso em torno da insatisfação na qualidade da prestação jurisdicional se tornou a principal motivação para intervenções na estrutura e organização do Judiciário. O Sistema de Justiça possui,

originalmente, poucas interfaces com a sociedade. Diferente de outros poderes, que se submetem à escolha pelo voto e possuem mandatos por tempo determinado, o Judiciário se caracteriza como um sistema quase isolado e historicamente distanciado por práticas formalistas. Com a Reforma, implementada pela Emenda Constitucional 45/2004, foi constituído um Conselho Nacional de Justiça composto por 15 membros, dos quais 6 são externos ao Judiciário, sendo 2 representantes do Ministério Público. Destaca-se a participação da sociedade civil, com 2 representantes indicados pela Câmara e pelo Senado, e 2 representantes indicados pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), constituindo quase metade de membros externos ao Judiciário. Ressalte-se que a estrutura do CNJ é interna ao Poder Judiciário, como se aduz de sua posição na estrutura Constitucional.

A partir da Emenda Constitucional n. 45, de 2004, verifica-se o início de uma mudança de estrutura e organização no sistema judiciário brasileiro, mas que ainda não repercutiu de forma efetiva na percepção da população. A cadeia de hereditariedade está iniciando sua ruptura, recriando um sistema mais responsivo e implementando conexões com outros sistemas na linguagem, na organização, por meio de serviços mais eficientes (processo eletrônico), comunicação imediata e transparência de ações que poderão implicar em interação e transformação junto à sociedade. Essa mudança será analisada ao longo deste trabalho. Nesse sentido, foi a mudança estrutural albergada pela constituição de um órgão de controle capaz de aprofundar as comunicações com outros (poderes, sociedade, advogados, ministério público), propiciando ao Judiciário novos acoplamentos, reinserindo-o na rede da sociedade e, com isso, reinventando sua organização, estrutura, percepção e aprendizagem. Essa nova estrutura se interpõe contra o engessamento da estrutura judiciária, descrita por Sadek (2004) como a culminância das distorções da mentalidade, fundamentais para a compreensão das condutas distantes do Judiciário.

O CNJ foi o centro da Reforma do Judiciário e opera mudanças cruciais: “A Emenda 45/2004 é um componente essencial para fortalecer a democracia e o redefinir das interações entre o Estado e os cidadãos”

(BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2005, p.16). Incluído na cúpula do Sistema de Justiça, localizado abaixo do Supremo Tribunal Federal, não é um órgão jurisdicional, mas com foco no controle das atividades administrativas, de planejamento e elaboração de relatórios estatísticos (art. 103-B, §4, VI) e de comunicação; é, enfim, um órgão de formulação de políticas públicas do Sistema de Justiça. Pela primeira vez, insere-se nas competências do Judiciário o planejamento, a geração de estatísticas e os relatórios de gestão. Esse contexto construiu um arcabouço que invoca os passos necessários para a construção de políticas públicas: diagnóstico, planejamento, implementação e avaliação. Por fim, a Constituição afirma a competência de elaborar um relatório anual, com fito de estabelecer as providências necessárias ao Sistema de Justiça; uma ação que gera conteúdo de política pública, segundo a Constituição Federal, artigo 103b, §4, VII.

Sem dúvida, a inserção dessa nova estrutura afeta a organização e as conexões do Judiciário, principalmente ao institucionalizar o planejamento, o diagnóstico permanente (estatísticas), novos canais de participação e comunicação com a sociedade, o uso das novas tecnologias nos diversos âmbitos de atuação (virtualização), e formas inovadoras, desburocratizadas, eficazes e diretas de resolução de conflitos e pacificação (movimento de conciliação). Para analisar essa nova sistemática de atuação, buscar-se-á a análise dos relatórios anuais do CNJ para aferir quais os rumos e em que sentido ocorreu essa mudança no Sistema de Justiça.

### *3.1 Novas agendas no Judiciário*

Da análise dos primeiros relatórios do CNJ (2006, 2007, 2008) se verifica o surgimento de duas agendas vertebrais do CNJ:

- Uso intensivo de novas tecnologias para a administração do processo; e
- Conciliação como meio alternativo para a resolução de litígios, ampliando o acesso à Justiça.

Para virtualizar o Judiciário, além do uso de repositório de dados, jurisprudências e editor de texto, o CNJ realizou diversas ações efetivas na construção da necessária mudança de cultura:

- Realização do Projeto Justiça Virtual: afirma a atuação do CNJ na coordenação de uma política de inovação, que partiu da oitiva de diversos atores e dos tribunais. O projeto é ambicioso e visa, além do desenvolvimento de um sistema de processamento totalmente virtual, a suprir as necessidades do Sistema de Justiça de uma maior participação interna e externa de seus atores; integrar dados e sistemas para melhor gestão das informações; estabelecer normas e padrões de tecnologia da informação e replicação de melhores práticas; investir em ferramentas de portal como elemento de integração e de transparência do Judiciário; e atentar para a segurança da informação, com o estímulo ao uso da certificação digital no acesso às bases de dados externas ao Judiciário. (BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2006, p. 12)

- O Movimento Nacional pela Conciliação: busca construir a cultura da pacificação social dos conflitos. O Conselho Nacional de Justiça, por meio da Comissão de Juizados Especiais, lançou em 23 de agosto de 2006 o Movimento pela Conciliação, que visa a fomentar a cultura do diálogo, seja no âmbito pré-processual, seja quando à lide já está instaurada. O Movimento estabeleceu que o dia 8 de dezembro fosse considerando o Dia Nacional da Conciliação. Aderiram ao movimento nacional 27 Tribunais de Justiça, 23 Tribunais Regionais do Trabalho e 5 Tribunais Regionais Federais. (BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2006, p. 12)

Além desses eixos de atuação, o relatório (2006) apresenta diversas recomendações.<sup>1</sup> O CNJ refletiu, ainda, sobre o acesso aos cidadãos e concluiu pela forma mais ampla, abrangendo denúncias,

---

<sup>1</sup> Centralizar as estatísticas na base única Justiça em Números – gerida pelo Conselho Nacional de Justiça,

sugestões e críticas de todo e qualquer cidadão, sem restrições no tocante à legitimidade ativa para demandar no CNJ. Exige-se apenas que o requerente se identifique, sendo vedado o anonimato. Sobre a publicidade dos atos, o CNJ disponibilizou, desde 2006, todas as sessões na rádio Justiça, bem como as atas das reuniões na página eletrônica do CNJ.

Embora ambas as agendas – virtualização e conciliação – sejam igualmente importantes na aproximação do Judiciário com a sociedade, será focado neste trabalho a virtualização, por sua característica de incremento das comunicações, conexão e acoplamentos, visando à análise sistêmica.

#### **4 A virtualização do Judiciário**

A era da pós-informação (NEGROPONTE, 1995) trouxe ao Judiciário o desafio da virtualização, atualização e informatização. Desde os primeiros diagnósticos realizados por Sadek (1995) sobre a crise do Judiciário, apontava-se para a informatização como uma solução importante na resolução da morosidade e ineficiência. Mas, como se demonstrou, o simples aumento de produtividade não alcança as causas da crise do acesso à Justiça. Para tanto, percebe-se uma implementação de políticas mais amplas, caracterizada pela virtualização do Judiciário e pelo estabelecimento de um Judiciário em rede, conectado e presente na sociedade. A virtualização aqui identificada não se restringe ao processo virtual, mas diz respeito a toda uma rede de informações e práticas permeadas pela transparência que se alcança através do uso da internet. Sobre o conceito de virtualização, Rover (2006, p. 16) afirma “que não é mais apenas uma forma de representação do mundo (conhecer), mas é também um estado de ação no mundo, pressuposto para sua transformação”.

Negroponte, em seu clássico *Vida Digital* (1995), afirma que o futuro das empresas e instituições depende 100% da sua capacidade de se tornarem digitais. O visionário cientista americano defende que a vida

digital já está em curso e, tal qual uma força da natureza, é inexorável, não pode ser detida ou negada (NEGROPONTE, 1995, p. 175).

A comunidade de usuários da Internet vai ocupar o centro da vida cotidiana. Sua demografia vai ficar mais parecida com a do próprio mundo. O valor real de uma rede tem menos a ver com informação do que com a vida comunitária. A superestrada da informação é mais do que um atalho para a Biblioteca do Congresso. Ela está criando um tecido social inteiramente novo e global.

O Judiciário não poderia ficar afastado dessa realidade. A vida digital, ou *cyber*, instala-se para além da implantação do processo eletrônico, criado pela Lei 11419/2006, resultante direto da ação e mediação do CNJ, num amplo processo de modernização e eficiência da Justiça.

O fenômeno da virtualização e da conexão por meio do ciberespaço é observado em diversos segmentos e Estados. Fountain (2001, p. 22), ao analisar o processo de virtualização do Estado Americano, esclarece sobre a potencialidade revolucionária da internet no âmbito governamental: *“As a revolutionary technology, the Internet – by which mean the Internet and a host of related information technologies – provides the technological potential to influence the structure of the state as well as the relationship between state and citizen”*.

O presente trabalho realizou um levantamento das resoluções do CNJ que abordam a virtualização e identificou diversas temáticas que afetam o uso das novas tecnologias como um processo constante e em expansão: na disponibilização de informações e bancos de dados (BACENJUD, Geopresídios), na introdução de processos virtuais, na prestação de contas e transparência, bem como na busca de ferramentas de gestão responsivas e baseadas em estatísticas e dados fornecidos pelas facilidades das novas tecnologias. Esses processos lançam sementes para uma transformação de envergadura no sistema.

A pesquisa esquadrinhou as resoluções do CNJ desde sua criação até dezembro de 2011 e identificou 34 resoluções que versam direta ou

indiretamente sobre o uso das novas tecnologias, representando um percentual de quase 30% das 125 resoluções publicadas. Para fins de melhor análise, classificaram-se as tipologias de abordagem relacionadas ao uso de novas tecnologias em três: transparência e informação (*accountability*); serviços e processo eletrônico; e gestão. Os temas mais tratados versam sobre a transparência do Poder Judiciário, garantindo informações precisas sobre estatísticas, banco de soluções, endereços eletrônicos, gastos e orçamentos (detalhados), plano estratégico, plantões dos juízes, comunicação social, prestação de contas (inserção do portal transparência em todos os tribunais), ouvidorias, entre outros. Essa análise, no entanto, não parte de uma classificação estanque; algumas resoluções podem ser classificadas em mais de um assunto, principalmente no que concerne à transparência, por exemplo. A maioria das resoluções ligadas à gestão torna transparente a administração do Judiciário, compreendendo uma ação de *accountability*. (MORAES; FREIRE, 2011)

Por outro lado, é preciso atentar para o baixo reconhecimento, por parte da sociedade, sobre o esforço implementado pelo CNJ. Numa análise mais acurada, verifica-se que a maior parte das propostas do CNJ, encontradas nas metas estabelecidas (BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010, Relatório de metas prioritárias), tem base nas estatísticas coletadas com enfoque meramente quantitativo e em busca da celeridade, sem uma análise qualitativa que incentive o exercício da cidadania e a busca do Judiciário como forma de resolução de conflitos e afirmação de direitos (MORAES; FREIRE, 2011). As metas 1 e 2 (2010) se voltam para o número de julgamentos de processos e metas em relação ao ano de início dos processos, podendo causar distorções e até mais demora, pois processos complexos de 2006 podem ser assoberbados em detrimento, por exemplo, da resolução de processos mais simples de 2010. A necessidade de celeridade processual é inegável, mas não contempla a complexidade de ações necessárias para uma maior visibilidade, legitimidade e confiança na Justiça. Complexidade, como afirmou Morin (2001, p.38), que se desdobra no tecido junto, nas inter-relações e na visão mais ampla do contexto, das partes e de suas relações com o todo:

O conhecimento pertinente deve enfrentar a complexidade. *Complexus* significa o que foi tecido junto; de fato, há complexidade quando elementos diferentes são inseparáveis constitutivos do todo (como o econômico, o político, o sociológico, o psicológico, o afetivo, o mitológico), e há um tecido interdependente, interativo e inter-retroativo entre o objeto de conhecimento e seu contexto, as partes e o todo, o todo e as partes, as partes entre si. Por isso, a complexidade é a união entre a unidade e a multiplicidade. Os desenvolvimentos próprios a nossa era planetária nos confrontam cada vez mais e de maneira cada vez mais inelutável com os desafios da complexidade.

Verifica-se a baixa complexidade encontrada nas estatísticas apresentadas pelo *Relatório Justiça em números*, o qual aborda variáveis pouco qualitativas e que esbarram na ausência de uma reflexão e transparência dos resultados alcançados pelo sistema no que concerne ao acesso à Justiça e à aplicação dos direitos consagrados pela Constituição Federal. Sugerem-se formas mais qualitativas de estatísticas, tema a ser abordado em outros trabalhos.<sup>2</sup>

## Conclusão

O presente artigo abordou pesquisas que afirmam a crise do Judiciário e alicerçam a Reforma do Sistema de Justiça, com o escopo de ampliar o acesso à Justiça e a democratização do Judiciário. Nesse sentido, foram avaliadas as principais inovações do sistema e os relatórios que se seguiram à Reforma, principalmente os relatórios do CNJ, identificado como nova estrutura do Judiciário e principal inovação da Reforma do Judiciário. A partir dele, verificou-se maior transparência, ampliação dos canais de informação, investimentos maciços em informatização e eficiência, estabelecimento de planejamento, metas e

---

<sup>2</sup> Tema do projeto de doutoramento da autora na UFSC e do projeto CNJ Acadêmico, no qual é pesquisadora.

avaliação dos processos de gestão, configurando uma realidade que não existia no sistema judicial antes da Reforma. Apesar de não ter se convertido em uma mudança significativa na imagem da Justiça, pelo menos não detectada na pesquisa IPEA, vislumbra-se uma série de medidas, ainda em curso, que apontam para uma nova estrutura e atuação do Judiciário e precisam de uma maior apropriação da sociedade para que os rumos a serem estabelecidos se sintonizem com as necessidades sociais.

Numa análise sistêmica, conclui-se que a nova estrutura implantada pela Reforma Judicial – o Conselho Nacional de Justiça – desencadeou uma nova organização, que está em processo. O CNJ provoca novas conexões, relações, acoplamentos e inova ao iniciar um processo de virtualização que tem potencialidade para promover uma aproximação peculiar do Sistema de Justiça à sociedade, ao permitir interação e informação para com a sociedade, seja por sua transparência (*accountability*), seja pelos serviços inovadores (processo eletrônico) ou por uma gestão mais democrática.

Caracteriza-se, portanto, uma transformação autopoietica, no sentido traçado por Luhmann e Maturana, em que um movimento interno e circular se atualiza, sendo o CNJ essa nova estrutura, calcada em ações comunicativas que aproximam o Judiciário dos outros sistemas sociais.

A partir da análise dos relatórios do CNJ e das resoluções, foi possível aferir duas agendas cruciais no movimento pela democratização e virtualização do Sistema de Justiça: a virtualização e a conciliação. Dessa forma, confirma-se, numa visão sistêmica, a potencialidade transformadora e inovadora da mudança estrutural pela qual ele passa.

A análise dos relatórios anuais do CNJ (2005/2006/2007/2008) reforça a construção de um órgão formulador de políticas públicas, considerando o Conselho Nacional de Justiça um marco histórico no processo de reforma do Judiciário e na construção de uma cultura de planejamento estratégico em nível nacional. Identificam-se distorções em relação às metas e muitas possibilidades de ampliação do papel

das novas tecnologias no acesso efetivo à Justiça, no entanto, o aperfeiçoamento depende da consolidação dos passos dados na afirmação de uma estrutura inovadora e transformadora do Sistema de Justiça.

## Referências

BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria geral dos sistemas**. Petrópolis: Vozes, 1977.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório anual 2005**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/relatorios/relatorios-anuais-do-cnj>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório anual 2006**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/relatorios/relatorios-anuais-do-cnj>>. Acesso em: 22 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório final: metas prioritárias 2010**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/relatorios/relatorios-anuais-do-cnj>>. Acesso em: 22 jul. 2012.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável**. Tradução Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrix, 2002.

ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Relatório ICJ Brasil: 4 trimestre 2010**. São Paulo, 2010.

FARIA, J. E. (Org.). **Direito e justiça: a função social do judiciário**. São Paulo: Ática, 1989.

FOUNTAIN, Jane. **Building the virtual State: information technology and institutional change**. Washington, DC: The Brookings Institution, 2001.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

GUERRA FILHO, Willis. **A autopoiese do direito na sociedade pós-moderna: uma introdução a teoria sistêmica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

KOERNER, Andrei. O poder judiciário federal no sistema político da primeira república. **Dossiê Judiciário: Revista USP**, São Paulo, n. 21, p. 58-69, 1994.

LUHMANN, Niklas; BEHNKE, K. The modernity os science. **New German Critique**. Durham, v. 61, p. 9-23, 1994. Disponível em: <<http://web.ebscohost.com/ehost/detail?vid=16&hid=110&sid=74d2edec-0a52-4f24-bc83edee38ec4b5d%40sessionmgr113&bdata=Jmxhbmc9cHQqYnlmc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#db=afh&AN=950118194>>. Acesso em: 15 set. 2012.

MATURANA, Humberto; VARELA, F. **A árvore do conhecimento**. São Paulo: Psy, 1995.

MORAES, Germana de Oliveira; FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. O Conselho Nacional de Justiça como ponto de mutação do sistema judicial brasileiro. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 20., 2011, Vitória. **Anais...** Vitória: CONPEDI, 2011. p. 1147-1171.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: Unesco, 2001

NEGROPONTE, Nicholas. **A vida digital**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROCHA, Leonel Severo; SCHWARTZ, Germano; CLAM, Jean. **A introdução à teoria do sistema autopoietico no Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

ROVER, Aires José. Do analógico ao digital: construindo tecnologias emancipadoras. In: BLUM, Opice (Coord.). **Manual de direito eletrônico e internet**. São Paulo: Lex, 2006. p. 11-26.

SADEK, Maria Tereza. Poder judiciário: perspectivas de reforma. Opin. Publica, Campinas, SP, v. 10, n.1, maio 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762004000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762004000100002)>. Acesso em: 22 set. 2011.

SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério. A crise do judiciário e a visão dos juízes. **Dossiê Judiciário**, São Paulo, n. 21, p. 34-46, 1994.

SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução à sociologia da administração da justiça. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo; AGUIAR, Roberto (Org.). **Introdução crítica ao direito do trabalho**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1993. p. 104-125.

SANTOS, Boaventura de Souza. Os tribunais e as tecnologias de comunicação e de informação. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 7, n. 13, p. 82-109, jan./jun. 2005.

**Recebido em:** 12/06/2012

**Aprovado em:** 11/09/2012