

BUROCRACIA E EFICIÊNCIA NO SISTEMA DE JUSTIÇA: CELERIDADE NA ENTREGA DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL.

BUREAUCRACY AND EFFICIENCY IN THE JUSTICE SYSTEM: SPEED DELIVERY OF JUDICIAL PERFORMANCE.

Luiz de França Belchior Silva¹

RESUMO

O presente estudo pretende analisar o instituto da burocracia e eficiência, avaliando os entraves na administração da justiça que culminam na demora dos julgamentos e dos tramites processuais em razão da má gestão do sistema de justiça, notadamente na administração, bem como compreender o sistema, a racionalização burocrática para a eficiência na entrega da prestação jurisdicional ao cidadão. A análise será a partir dos elementos normativos, enfocando a Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988, especialmente o principio da duração razoável do processo contido no artigo 5º, inciso LXXVIII, as metas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça e os princípios esparsos no Código de Processo Civil, como o da finalidade e celeridade.

Palavras-chave: Burocracia; Eficiência; Sistema de Justiça; Celeridade Processual.

ABSTRACT

This study aims to analyze the institution of bureaucracy and efficiently evaluating obstacles in the administration of justice that culminate in delay of judgments and procedural requirements because of mismanagement of the justice system, especially in the administration, as well as understanding the system, the bureaucratic rationalization for efficiency in the delivery of court provision to citizens. The analysis is based on the normative elements, focusing on the Constitution of the Federative Republic of Brazil in 1988, especially the principle of reasonable duration of the process contained in Article 5, paragraph

¹ Doutorando em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino, em Buenos Aires Pós Graduando em Direito Constitucional pela Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB). MBA em Administração em Poder Judiciário, pela Fundação Getulio Vargas. Pós Graduação Latu Senso em Direito Publico, pelo IUNIB – Instituto Universitário Brasileiro. Juiz de Direito da Comarca da Capital de São Luis-MA.

LXXVIII, the targets set by the National Council of Justice and the sparse principles in the Code of Civil Procedure, as the purpose and speed.

Keywords: Bureaucracy; Efficiency; Justice System; Celerity process.

1 INTRODUÇÃO

Com a reforma do Judiciário brasileiro, através da Emenda Constitucional nº 45, onde ficou estabelecido a razoável duração do processo, se vê a necessidade de implementar práticas e modelos de administração burocrática funcional.

Na Administração Pública no âmbito da justiça, o Magistrado tem dúplice função, a primordial que é a de julgador e ainda de administrador e gestor da unidade jurisdicional em que possui competência para atuar.

A par disso, se faz importante trazer a lume os estudos de Weber (1975, p.246-247) que estudou e definiu a burocracia como forma de organização no sistema capitalista de modo a dar eficiência às ações administrativas dentro das empresas, com forte tendência à racionalização em todas as esferas da vida social.

Se busca na teoria da “burocracia” elaborado por Weber (1975, p.249), a qual de mostra como sendo um sistema positivo de organização e racionalização das tarefas com respeito às hierarquias e normas, onde cada pessoa desenvolve uma função e é modelo utilizado na administração de muitas empresas privadas, meios de compreensão do sistema de administração judicial.

O Poder Judiciário, como pacificador social, não pode permitir que suas decisões sejam retardatárias, sob pena de causar grandes prejuízos às partes, em qualquer que seja a esfera dessas decisões.

Para contemplar o estudo, a presente pesquisa se concentrará nos elementos normativos, enfocando a Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988, especialmente o principio da duração razoável do processo contido no artigo 5º, inciso LXXVIII, o Código de Processo Civil, especialmente no princípio da finalidade, princípio da instrumentalidade das formas, celeridade processual e as Metas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) relativas à entrega da prestação jurisdicional.

No momento atual ante o crescimento populacional em todo o mundo e consequentemente o aumento das demandas, persistente dúvida se o poder judiciário de todas as nações vem acompanhando essa evolução social, de modo a oferecer ferramentas hábeis e rápidas à solução dos conflitos.

Nesse contexto social e jurídico, o Brasil em face da reforma inserida pela Emenda Constitucional nº 19 e 45 que trataram respectivamente, da Eficiência e Razoável Duração do Processo, alterando o Código de Processo Civil e, ainda mais, com o já previsto advento de sua nova reforma, também de inegável importância, precisa adotar práticas que fomentem a rápida e eficaz solução de litígios.

A sociedade civil se vê grandemente esclarecida e em tempo real muito bem informada dos seus direitos, fatores esses que contribuem para o acesso à justiça, em larga escala.

Assim, quando o cidadão comum procura a justiça o faz acreditando nela, cabendo, pois ao Estado Juiz, o pronunciamento acerca da questão que lhe é posta, devendo fazê-lo em tempo razoável para satisfação das partes. E aí, é necessário que os operadores do direito e todo o seu corpo, equipe de trabalho, servidores, magistrados, etc – observem sempre o desenvolver de uma salutar burocracia em busca da eficiência que culmine na efetividade dos atos e entrega da prestação jurisdicional em tempo razoável.

2 A ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA

O homem vem ao longo dos anos constantemente se modernizando, o mesmo ocorre com a administração do processo judicial, que necessita fomentar práticas que levem a modernizar a justiça e facilitar seu acesso ao cidadão comum, para obtenção rápida da prestação jurisdicional quando requerida, satisfazendo o anseio das partes que dela precisam.

A entrega da prestação jurisdicional é a satisfação que o Estado Juiz dá aos que lhe batem às portas. Porém, o pronunciamento judicial não pode vir atrasado para não causar prejuízo às partes.

Partindo desse pressuposto, os órgãos da administração pública, para o devido funcionamento dependem de uma burocratização e sistematização moderna dos sistemas, de modo a ter funcionalidade eficiente.

Como assinalou Weber (1975, p.250) a economia mercantil capitalista exige que os negócios oficiais da administração sejam feitos com precisão, sem ambiguidade, continuamente e com maior velocidade. A velocidade das comunicações públicas exerce pressão constante para intensificar o ritmo da administração, contudo, isso só é alcançado através de uma rigorosa organização burocrática, sendo:

A burocratização oferece, acima de tudo, a possibilidade ótima de colocar-se em prática o princípio da especialização das funções administrativas, de acordo com considerações exclusivamente objetivas. Tarefas individuais são atribuídas a funcionários que tem treinamento especializado e que, pela prática constante, aprendem cada vez mais. O cumprimento “objetivo” das tarefas significa, primordialmente, um cumprimento de tarefas segundo regras calculáveis e “sem relação com pessoas” Weber (1975, p.250).

Para Weber, a modernidade é caracterizada como fruto do processo de racionalização técnica, que diz respeito ao processo de burocratização, que por sua vez, está associado ao avanço do processo de racionalização do mundo.

Essa burocratização se faz cada vez mais presente na administração pública, nas empresas capitalistas modernas, na administração comercial, nos partidos políticos, nos exércitos e no direito, não obstante, estar a burocracia relacionada a uma maior posse de bens usados para consumo (WEBER, p.246).

A burocracia moderna rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, que são ordenadas por leis ou normas administrativas, conforme regulamentos. Para o bom funcionamento das atividades é necessário método na execução das tarefas, como assinalou Weber (1975, p.229), se deve distribuir de forma estável a autoridade de dar ordens, de maneira rigorosa e delimitada pelas normas e com os meios de coerção, em vista que somente as pessoas que têm qualificações previstas por um regulamento geral são empregadas, sendo portanto, esses três elementos que constituem a autoridade burocrática, ou seja, as atividades regulares, a autoridade de dar ordens e medidas metódicas para execução dos direitos correspondentes.

Essa administração burocrática e moderna pressupõe treinamento especializado e completo e quando o cargo está plenamente desenvolvido a atividade exige plena capacidade do trabalho do funcionário na repartição. De modo que o desempenho do cargo segue regras gerais que podem ser aprendidas, e que envolve jurisprudência, ou administração pública ou privada (WEBER, 1975 p.231).

3 O PROCESSO DE ADMINISTRAÇÃO

Esse processo de administração é estudado em todas as esferas, pois como é de conhecimento, embora a administração seja uma prática milenar, seu estudo sistemático é um fenômeno recente associado às necessidades impostas pela explosão organizacional, no bojo da consolidação da Revolução Industrial. A partir de então, a preocupação com a busca do conhecimento na administração pública tem sido e vem sendo uma constante na história das instituições sociais em todo o mundo. No Brasil, as buscas manifestam-se, historicamente, tanto nas tentativas de importação de perspectivas teóricas e modelos analíticos do exterior como nos esforços de criação de soluções teóricas e metodológicas nacionais.

Na Argentina, após a independência, construiu-se um sistema nacional de educação pública se espelhando nas outras nações, aumentando o índice global de alfabetização.

Para Sander (2007, p.42) ao estudar a administração escolar, que embora não seja objeto deste estudo, mas importante trazer a baila a influência externa na concepção e na prática da administração pública e da gestão da educação no Brasil é particularmente evidente na tradição jurídica que caracterizou o período colonial e na orientação positivista e funcionalista que dominou o desenvolvimento das ciências sociais na segunda metade do século XIX e na primeira metade do século XX.

É nesse contexto histórico que nasceram e se desenvolveram as teorias clássicas e comportamentais da administração, na Europa e nos Estados Unidos. Na fase de reconstrução econômica e política imposta pelas conseqüências da II Guerra Mundial, instalou-se a orientação comercial e modernização da administração para o desenvolvimento dos economistas e planejadores das nações industrializadas e que foi por elas exportada para os demais países da comunidade das nações, sob o amparo da assistência técnica internacional, muitas vezes sem suficientes bases de sustentação e sem relação com os processos históricos de desenvolvimento local.

Com seu caráter normativo e seu pensamento dedutivo, a tradição do direito romano trouxe ao Brasil e aos demais países da América Latina a infraestrutura legal e propícia para a incorporação da cultura e dos princípios de administração pública

desenvolvida nos países europeus de influencia latina, especialmente Portugal, Espanha e França.

No campo da cultura e da educação, a expansão se realizou mediante o transplante de tradições e valores dos países dominados pela cultura latina da Europa continental para o Novo Mundo (FERRETT, 1999, p.144). Conforme ensinamentos de Sander (2007, p.43)

Foi a tradição do direito romano, de natureza antecipatória, dedutiva, normativa, prescritiva e regulatória, que retardou a adoção de princípios e técnicas de administração educacional fundamentados em outras tradições filosóficas e jurídicas, como, por exemplo, as do direito anglo-americano, de natureza experimental, empírica e indutiva que somente se consolidaram no Brasil em fins do século XIX.

Com isso, a partir de então, como se refere Sander (2007, p.44) “a dialética entre o legalismo de origem eurolatino e o experimentalismo anglo-americano, assim como entre seus respectivos enfoques dedutivo e indutivo, caracterizou toda a trajetória educacional e administrativa no Brasil”, mas ao contrario do experimentalismo do direito anglo-americano, o legalismo eurolatino põe ênfase na ordem, na regulamentação e na codificação, a qual implica um sistema fechado de conhecimento integral da administração. Por conseguinte, a lei é um ideal a ser alcançado e não um parâmetro a ser aplicado em circunstancias concretas. O resultado dessa tradição jurídica é o formalismo, definido como a discrepância entre lei e realidade, entre norma prescrita e conduta concreta (SANDER, 2007, p.43).

Do mesmo modo, nos círculos acadêmicos do período colonial sempre houve uma clara opção pelo pensamento dedutivo, segundo o qual o pensador partia de princípios gerais para aplicá-los a fatos concretos, enquanto que os adeptos do direito anglo-americano adotavam o pensamento indutivo partindo da experiência e dos fatos empiricamente observados numa serie de casos para, então, formular princípios gerais. A compreensão dessas características do pensar, do legislar, do planejar, do organizar, do fazer e do avaliar políticas sociais é importante para entender o próprio caminho trilhado pelos pesquisadores e estudiosos da administração pública.

Para Paro (2006) administrar é utilizar racionalmente os recursos para a realização de fins determinados, não se restringindo, a administração, ao simples fato de apropriar-se de métodos e fundamentos administrativos oriundos de instituições empresariais e aplicá-las diretamente na administração.

Até hoje a teoria da administração reproduz as condições de opressão do homem pelo homem e seu discurso muda em função das determinações sociais, onde o capital é encarado como bem de produção inerente ao processo produtivo, o que torna absoluta as formas hierárquicas de burocracia da empresa capitalista (TRAGTENBERG, 2006 p.216).

Nesse contexto, para Weber (1975, p.230) a administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos e a organização moderna do serviço público separa a repartição do domicílio privado do funcionário, ao passo que a burocracia segrega a atividade oficial como algo distinto da esfera da vida privada.

Segundo Weber (1975, p.251), a ocupação de um cargo é uma “profissão”, a posição do funcionário tem natureza de um dever e o ingresso no cargo é considerado como a aceitação de uma obrigação específica de administração fiel, em troca de uma existência segura, ao passo que a lealdade moderna diz respeito à dedicação, a finalidades impessoais em vista que “a burocracia é desumanizada na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo. É essa a natureza específica da burocracia, louvada em sua virtude especial”

4 OS SISTEMAS IDEOLOGICOS E DE ADMINISTRAÇÃO

O direito é a forma por excelência do discurso, capaz por sua própria força, de produzir efeitos. O direito é por excelência o poder simbólico. O Estado-juiz, através dos sistemas ideológicos legítimos, tem poder de coerção e detém, sem dúvida, das produções simbólicas como instrumento de dominação. Esse poder simbólico seria o de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem já existente, um conformismo lógico. Os símbolos são instrumentos de integração social, as produções simbólicas são instrumentos de dominação (BOURDIEU, 1989 p.12). O poder simbólico:

(...) poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário.

O poder simbólico, poder subordinado, é uma forma transformada, quer dizer, irreconhecível, transfigurada e legitimada, das outras formas de poder: só se pode passar além da alternativa dos modelos energéticos que descrevem as relações sociais como relações de força e dos modelos cibernéticos que fazem delas relações de comunicação, na condição de se descreverem as leis de transformação que regem a transmutação das diferentes espécies de capital em capital simbólico e, em especial, o trabalho de dissimulação e de transfiguração (numa palavra de

eufemização) que garante uma verdadeira transubstanciação das relações de força fazendo ignorar-reconhecer a violência que elas encaram objectivamente e transformando-as assim em poder simbólico, capaz de produzir efeitos reais sem dispêndio aparente de energia (BOURDIEU (1989, p.14)

Por vezes, esse poder simbólico é substituído pela força física, em algumas instituições legitimadas e necessita de reconhecimento legítimo para exercer seu poder de dominação como se refere Weber em seus escritos. Ao discorrer sobre a gênese e estrutura do campo burocrático, Bourdieu (1989, p.109) assinalou:

O processo de concentração do capital jurídico acompanha o processo de diferenciação que resultou na constituição de um campo jurídico autônomo. O corpo jurídico organiza-se e hierarquiza-se: os prebostes tornam-se juízes comuns de casos comuns; os meirinhos e os fiscais de ambulantes sedentizam-se e contam, cada vez mais, com lugar-tenentes que se tornam oficiais de justiça irremovíveis, que aos poucos destituem os titulares, os meirinhos que passam a ter funções puramente honoríficas.(...)

A concentração do capital jurídico é um aspecto, ainda que central, de um processo mais amplo de concentração do capital simbólico sob suas diferentes formas, fundamento da autoridade específica do detentor do poder estatal, particularmente de seu poder, misterioso, de nomear.(...).

Em resumo, passamos de um capital simbólico difuso, apoiado apenas no reconhecimento coletivo a um capital simbólico objetivado, delegado e garantido pelo Estado, burocratizado. As leis suntuárias que tendem a regulamentar de maneira rigorosamente hierarquizada a distribuição de manifestações simbólicas (especialmente as vestimentas) entre os nobres e os plebeus, e talvez sobretudo entre os diferentes níveis de nobreza, são um exemplo bem claro desse processo. O estado regulamenta o uso de tecidos e de guarnições de ouro, prata e seda: assim garante a nobreza contra a usurpação dos plebeus, mas, ao mesmo tempo, estende e reforça seu controle sobre a hierarquia no interior da nobreza.

No âmbito da justiça, o magistrado além de deter o poder de julgador, dirimindo conflitos, enquanto Estado-Juiz, também agrega a função de administrador e gestor de sua unidade jurisdicional e como salientou Zaffaroni (1995, p.35) de que não existe dúvida de que “dirimir conflitos é uma função judicial e que é necessário que os cidadãos gozem de um eficaz serviço judiciário e de um amplo acesso a ele. Nesse sentido, a concordância é muito genérica, ainda que não o seja no que diz respeito à sua adequada implementação”.

As constantes evoluções metodológicas e o avanço da informação, que chega a tempo real à porta do cidadão, faz emergir a necessidade de melhor adequação da justiça, dos meios empregados ao mister de suas funções, sejam judicantes, sejam administrativas, estas, por sua vez, acabam por minguar aquelas, quando burocratiza alguns trabalhos que impossibilitam a rapidez na prestação jurisdicional.

O termo burocracia vem do francês e do latim, significa as repartições públicas e o poder dos funcionários nos escritórios e em seus ambientes de trabalho.

A forma como as empresas se organizam, baseada em regras, regulamentos e procedimentos, com as especialidades dos funcionários, procedimentos regulares e a divisão de tarefas é a Burocracia definida por Weber (1975), onde deve ficar concentrado a impessoalidade e o respeito aos níveis de hierarquia.

Contudo, nesse momento, não está se considerando apenas a burocracia defendida por Weber (1975), que compreende uma sistematização e organização para o bom desempenho das atividades, mas a burocracia de alguns modelos, comportamentos e atitudes de servidores públicos e ainda dos sistemas de funcionamento das rotinas administrativas forenses, que necessita, atualmente, de uma profunda mudança para atender aos anseios do jurisdicionado assegurando uma razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

No Brasil, tais práticas estão nas normas e exigências estabelecidas pelo Conselho nacional de Justiça e nas modificações constitucionais estabelecidas com a Emenda Constitucional nº45/2006, dentre elas, a razoável duração do processo, ao dispor o artigo 5º, LXXVIII que a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Nesta linha, a Argentina, em 1994 previu a instituição do Consejo de la Magistratura, a partir de uma reforma chamada Reforma Constitucional.

No Brasil as mudanças ainda não foram suficientes de modo a satisfazer os objetivos contidos na norma, a celeridade e razoável duração do processo estabelecidos na própria lei. Como assinalou Dalmo de Abreu Dallari (1996, p.5)

No poder judiciário as mudanças foram mínimas, em todos os sentidos. A organização, o modo de executar suas tarefas, a solenidade dos ritos, a linguagem rebuscada e até os trajes dos julgadores nos tribunais praticamente permaneceram os mesmos há mais de um século. Mas o que é de maior gravidade, a mentalidade do Judiciário permaneceu a mesma, tendo começado a ocorrer, recentemente, um movimento de mudança, nascido dentro da própria magistratura. Um aspecto importante da velha mentalidade é a convicção de que o Judiciário não deve reconhecer que tem deficiências nem pode ser submetido a críticas, pois tamanha é a magnitude de sua missão que seus integrantes pairam acima do comum dos mortais. Essa convicção é frequentemente reafirmada em discursos proferidos nas solenidades realizadas pelo Poder Judiciário, quando é comum ouvir-se a expressão “missão divina dos juízes”.

Como já dito, na Argentina essa preocupação já existe, na codificação de normas visando maior celeridade nos tramites processuais, maior efetividade, ações não governamentais que discutem as praticas existentes e colaboraram com meios que fomentam uma boa administração dos meios judiciais.

A exemplo das codificações tem-se os princípios processuais, em especial o da economía procesal, principio de celeridad, principio de Impulsión Procesal, da Inmediación, esparsos na legislação e das ações não governamentais, como a FORES – Foro de estudios sobre la administración da justicia, que promove, há mais de 30 anos, congressos, publicações e outras atividades, visando melhoria de atendimento e rápida resposta à sociedade (FREITAS, 2009, P.80)

Sobre o principio da Economía Procesal, Borthwich (2003, p.63) relata que o processo se desenvolve com menor consumo e reserva de tempo e menos desgaste da atividade jurisdiccional.

Lado outro, Gouveia (1994, p.65) assinala que o Poder Judiciário sofre interferência dos interesses privados, que pode ser analisado por quatro construções teóricas, que são os anéis burocráticos, o insulamento burocrático, a feudalização e o corporativismo. Sobre o insulamento burocrático entende que “(...) surge na linguagem da teoria organizacional contemporânea como sendo “processo de proteção do núcleo técnico do Estado, contra interferência oriunda do público e de outras organizações intermediarias”.

Para Wolkmer (2001, p.100-101), o Judiciário não tem sido capaz de acompanhar o ritmo das transformações sociais ao afirmar que:

O alcance dessa crise de identidade do Judiciário condiz com as próprias contradições da cultura jurídica nacional, construída sobre uma racionalidade técnica-dogmática e calcada em procedimentos lógicos-formais, e que, na retórica de sua “neutralidade”, é incapaz de acompanhar o ritmo das transformações sociais e a especificidade cotidiana dos novos conflitos coletivos. Trata-se de uma instancia de decisão não só submissa e dependente da estrutura de poder dominante, como, sobretudo, de um órgão burocrático do Estado, desatualizado e inerte, de perfil fortemente conservador e de pouca eficácia na solução rápida e global de questões emergenciais vinculadas, quer às reivindicações dos múltiplos movimentos sociais, que aos interesses das maiorias carentes de justiça e da população privada de seus direitos. A crise vivenciada pela Justiça oficial refletida na sua inoperacioanidade, lentidão, ritualização burocrática, comprometimento com os “donos do poder” e falta de meios materiais e humanos, não deixa de ser sintoma indiscutível de um fenômeno mais abrangente, que é a própria falência da ordem jurídica estatal.

Uma forma de romper essa burocracia negativa é com uma boa administração judiciária e a conseqüente atuação de juízes comprometidos com a realização da justiça, ampliando-se as competências do Poder Judiciário, rompendo e abandonando antigas concepções formalísticas e dogmáticas (RAMOS, 2010, p.266). Como discorreu Blau (1971, p.98) ao se referir à burocracia na sociedade moderna, muitas práticas burocráticas criticadas pelos administradores, já são ineficazes, como detalhes minuciosos desnecessários, que por vezes, resultam em molestar o público desnecessariamente.

A burocracia deve caminhar ao lado da eficiência, aliás, a eficiência é uma conseqüência dessa burocracia, sendo superior a todos os outros valores na formação e desenvolvimento do organismo, assim, conforme discorreu Blau (1971, p.102) “Cuando se establece una organización com el propósito explícito de realizar objetivos específicos se espera que la rija el principio de la eficiencia. Una organización basada sobre este principio es lo que se denomina una burocracia”, pois os objetivos democráticos estão instrumentalizados através da organização burocrática.

5 A EFICIENCIA DA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA

A burocracia no Estado moderno, como definiu Weber (1975, 261), existiu em todas as formas de Estado, sendo no âmbito do Estado moderno e da ordem legitimada que a burocracia conseguiu atingir o seu mais alto grau de racionalidade, para as quais elencou como características de um estado burocrático moderno, as seguintes: funcionários que ocupam cargos burocráticos são considerados servidores públicos; funcionários são contratados em virtude de competência técnica e qualificações específicas; funcionários cumprem tarefas que são determinadas por normas e regulamentos escritos; a remuneração é baseada em salários estipulados em dinheiro; funcionários estão sujeitos a regras hierárquicas e códigos disciplinares que estabelecem as relações de autoridade.

Para Weber (1975) essa divisão e distribuição de tarefas, bem como funcionários especializados, disciplina hierárquica e os regulamentos são elementos que compõem a burocracia moderna capazes de tornar mais eficiente a administração.

Essa burocracia moderna é uma forma avançada de organização administrativa, com esteio no método racional e legítimo, o que Weber (1975) chamou de dominação

legítima. O processo de burocracia e burocratização, estão presentes em qualquer tipo de administração, tanto na pública quanto na privada, pois a “ A plena burocratização moderna enfatiza necessariamente o sistema de exames racionais, técnicos e especializados”, ou seja, por um corpo de profissionais especializados, com atribuições específicas e competências delimitadas (WEBER, 1975, p.251)

A burocracia defendida por Weber visa uma eficiência produtiva, uma forma de organização na administração, e não essa burocracia por muitos tida como negativa utilizada em termos pejorativos, como uma forma negativa de organização, a qual Weber receava que a sociedade moderna a dominasse, o que ficou evidenciado quando se referiu “a democracia é inimiga da burocracia”, muito embora em outra passagem tenha dito “só a democracia consegue contrabalançar os domínios dos interesses burocráticos” (WEBER, 1975, p.262).

As interpretações equivocadas da burocracia estão muito distantes da racionalidade original weberiana, e quando entendida como anomalia, imperfeição ou exagero passa a ser alvo de contestação na gestão da análise organizacional (COSTA, 1996, p.45), pois a burocracia deve ser pensada como a parte racional da democracia no sistema de organização administrativa, sendo a parte exagerada e negativa como o lado irracional.

Revolvendo a questão da burocracia no sentido de eficiência, convém destacar que o princípio da eficiência foi inserido no *caput* do artigo 37 da Constituição da República Brasileira, através da Emenda Constitucional nº19/1998, ao passo que o artigo 74, ressalta a importância da eficiência e eficácia nos três poderes, dispondo respectivamente:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

(...)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

(...)

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

Importante trazer à colação a diferença entre eficiência, eficácia bem como efetividade. Segundo Carvalho Filho (2007, p.27):

(...) quanto ao princípio da eficiência não há nada a dizer sobre ele, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art.37, ou o extravasamento dos que buliram no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca da eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no direito italiano: ‘o princípio da boa administração.

Os princípios estão esparsos no ordenamento jurídico e são de grande importância no ramo do direito administrativo. Os princípios gerais de Direito, Segundo Figueiredo (2001, p.62) “são normas gerais abstratas, não necessariamente positivadas expressamente, porém às quais todo ordenamento jurídico, que se construa, com a finalidade de ser um Estado Democrático de Direito, em sentido material, deve respeito”.

Ao discorrer sobre o princípio da eficiência Moraes acrescenta:

Lembre-mos de que o princípio da eficiência como norma constitucional, apresenta-se como o contexto necessário para todas as leis, atos normativos, e condutas positivas ou omissivas do Poder Público, e serve de fonte para a declaração de inconstitucionalidade de qualquer manifestação da Administração contrária a sua plena e total aplicabilidade. (...) Importante salientar que a proclamação constitucional do princípio da eficiência pretende solucionar, principalmente, o clássico defeito da Administração Pública na prestação dos serviços públicos e do Poder Judiciário em analisar a eficiência da Administração”. (Moraes, 2005, p.112)

Lado outro, para Wolkmer,

Os dilemas de legitimidade e eficácia vividos pela administração da justiça e as agudas crises institucionais que atravessa o judiciário impõem a necessária tarefa da democratização e da descentralização da justiça. O grau de consciência da crise do aparelho convencional de jurisdição estatal e a urgência por novas formas participativas de resolução dos confrontos incidem numa tomada de posição jusfilosófica, comprometida com a realidade social e com estratégias político-ideológicas que resultam em amplas e profundas mudanças. (Wolkmer, 2001, p.103)

O princípio da eficiência, assim como legalidade, moralidade, impessoalidade visam proporcionar equilíbrio na administração pública (PIETRO, 2001, p.270), em vista que a instabilidade presente no direito administrativo em razão da mudança frequente da norma “é corrigida pela observância dos princípios gerais do direito, em especial, aqueles

informadores do direito administrativo. As leis mudam, mas os princípios permanecem, assegurando feição própria, continuidade e autonomia ao direito administrativo”.

O princípio da eficiência inserido na Constituição Federal surgiu a partir da chamada “Reforma Administrativa” com o “Plano Diretor da Reforma do Estado” comandado pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado Bresser Pereira, em 1995, quando evidenciada a “Crise do Estado” caracterizada dentre outros fatores, pela superação da administração pública burocrática.

Além da reforma política, na tentativa de modernizar o Estado, dentre as quais se destacam controle de produtividade, incentivo à gestão e às privatizações que foi o marco dessa reforma, igualmente importantes modificações surgiram posteriormente no âmbito da estrutura do Poder Judiciário, como a reforma do Judiciário com o advento da Emenda Constitucional 45, em especial, a preocupação com a razoável duração do processo.

Assim, agregando o pensamento weberiano, de que a burocracia se faz presente na administração pública, cada vez mais, nas empresas, nos partidos políticos, nos exércitos e no direito, se conclui que o princípio da eficiência esculpido no artigo 37 da Constituição Federal representa um novo modelo a ser alcançado de administração e gestão pública para atingir os anseios do jurisdicionado, aos fins de obter a rápida e tão almejada razoável duração do processo, e igualmente as metas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça.

Do mesmo modo, no direito comparado, não se pode olvidar dos métodos utilizados pela justiça argentina, quer através de seus postulados normativos, princípios e processualística civil, quanto das práticas rotineiras de administração do sistema de justiça, no sentido de viabilizar a rápida e eficiente solução de litígios.

Nesse ponto, destaca-se no Brasil o sistema de informática utilizada de forma virtual nos processos, chamado Sistema de Processo Judicial Digital - PROJUDI, de forma bem avançada, com a transmissão eletrônica de dados do processo, vigente em todo o país, o que dá maior celeridade e economia processual na tramitação dos feitos.

Assim, em vista que as ações de modernização do Judiciário são imprescindíveis para ofertar ao cidadão uma atividade jurisdicional com eficiência e celeridade na pacificação dos conflitos, e ainda ampliando ou mesmo facilitando o acesso à justiça, pois, nas palavras de Freitas (2011, p.78) “atualmente há uma preocupação internacional com a eficiência da Justiça e da sua atuação como instrumento de defesa democrática”.

6 CONCLUSÃO

A Administração Pública precisa dar efetividade ao que ficou estabelecido na Carta Magna brasileira, em seu artigo 37 onde, dentre outros estabelece o Princípio da Eficiência.

Esse princípio vem estampado nessa lei maior, contemplando ainda a eficácia nos demais poderes do Brasil, ao dispor no artigo 74 de sua Constituição Federal que os três Poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário, de forma integrada, manterão sistema de controle interno, cuja finalidade é comprovar a legalidade, avaliar resultados, no tocante à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária e financeira nos órgãos e entidades da administração federal e aplicação de recursos públicos pelas entidades privadas.

Atualmente, com os avanços tecnológicos da informática e dos meios de comunicação de massa, onde a notícia e os fatos chegam em tempo real à porta do cidadão, faz emergir a necessidade de melhor adequação da justiça, dos meios empregados ao desenvolver suas funções, tanto as judicantes, quanto as administrativas.

Como visto, essa preocupação já existe, seja pela codificação de normas visando maior celeridade nos tramites processuais e em via de consequência, maior efetividade, seja pelas ações não governamentais cuja finalidade, além de discutir as praticas existentes, colaboram com meios que fomentem uma boa administração judiciária.

O estudo delimitado dos Institutos da burocracia e da eficiência demonstra que são mecanismos para assegurar o cumprimento do tempo razoável na entrega da prestação jurisdicional, dever do Estado para com os cidadãos.

Partindo então da teoria “burocracia” elaborado por Weber (1975, p.249) onde assinalou que “o futuro pertence à burocracia”, como sendo um recurso positivo de forma de organização e de racionalização das tarefas e respeito à hierarquia, afirma-se ser possível empregar no seio da administração e gestão pública da justiça a metodologia da “burocracia” weberiana, de modo a obter uma rápida solução dos processos, necessário para isso que se tenha eficiência na administração da justiça, de modo a atingir os objetivos contidos na norma, no tocante à celeridade e razoável duração do processo, através desse sistema de organização estabelecido por Weber, satisfazendo os anseios do cidadão ao clamar pela justiça.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. **Código Civil da República Argentina**. 7 ed. Buenos Aires: Errepar, 2011.

BLAU, P.M., SCOTT, R.W. **Natureza e tipos de organizações formais**. In: _____. Organizações formais. São Paulo: Atlas, 1970. parte 2, p. 40-74.

BLAU, P.M., SCOTT, R.W. **Orientação profissional e burocrática**. In: _____. Organizações formais. São Paulo: Atlas, 1970.

BORDIEU. Pierre. **O Poder Simbólico**. São Paulo: Difel, 1989.

BORTHWICH, Adolfo E.C. **Princípios Processuais**. Prólogo de Jorge W. Peyrano. Corrientes - República Argentina: Mave - Mario A. Vieira Editor, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 23 jun. 2014.

_____. **Lei nº 5.869, de 11 janeiro de 1973**. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm. 24 jun. 2014.

_____. Constituição (1988). Emenda constitucional n. 45, de 31 de dezembro de 2004. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 17. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

FIGUEIREDO, Hernán R. Gonçalves. **Manual de Derecho Electoral. Principios y Reglas. Teoría y práctica Del régimen electoral y de los partidos políticos**. Buenos Aires: Di Lalla Ediciones, 2013.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Eficiência na Administração da Justiça**. Revista da AJUFERGS/03.2011. Disponível em: http://www.esmafe.org.br/web/revista/rev03/03_vladimir_passos_de_freitas.pdf. 22 jun. 2014.

GOUVÊA, Gilda Figueiredo. Portugal. **Burocracia e elites democráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia. 1994.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PARO, Victor Henrique. **Administração escolar**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1982.

PARO, V. H. **O princípio da Gestão Escolar Democrática no Contexto da LDB**. In ROMUALDO Portela de Oliveira; ADRIÃO, Theresa (orgs. Gestão Financiamento e Direção à Educação. Análise da LDA e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Discrecionalidade Administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, pp.166-171.

RAMOS, Edith Maria Barbosa. **Poder Judiciário: burocracia e controle democrático. Ministério Público do Estado do Maranhão**. Procuradoria Geral de Justiça. São Luís, 2010.

SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil**. Genealogia do conhecimento. Brasília: Liber Livro, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa (organizador). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2002.

_____. **Introdução à Sociologia da Administração da Justiça, Revista Crítica de Ciências Sociais**, 1987. Disponível em: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Introducao_a_sociologia_da_adm_justica_RCCS21.PDF. 19.04.2014

ZAFFARONI, Raúl Eugênio. **Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos**. Tradução Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995

WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais**. 2.ed. São Paulo: Cortez Editora, 1993.

_____. **Burocracia**. In. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Elementos para uma crítica do Estado**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1990.

_____. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito**. São Paulo: Alfa-Omega, 2001.

_____. **Historia do Direito no Brasil**. 7ªed. Rio de Janeiro: Editora Forense Alfa-Omega, 2014.