

O que Torna um Conselho Judicial Poderoso? Críticas à Literatura Recente

Autoria: Maricilene Isaira Baia do Nascimento

RESUMO

Este ensaio apresenta como objetivo principal debater o que torna um Conselho Judicial poderoso, tendo como objetivos específicos (1) repensar os critérios adotados pela literatura recente e (2) sugerir um novo arranjo analítico a partir de uma abordagem relacional de poder. As novas sugestões e os novos critérios também foram embasados nos pressupostos do interacionismo simbólico, que considera a relação entre regras, recursos e habilidade social a maneira mais frutífera de investigar a capacidade dos atores na efetivação de mudanças sociais. Como caso empírico, as estratégias adotadas pelo Conselho Nacional de Justiça brasileiro foram trazidas como exemplo para tornar críveis as propostas construídas.

Palavras-chave: Conselhos Judiciais, Poder, Habilidade Social.

Introdução

Recentemente, debates sobre a atuação de Conselhos Judiciais têm surgido para trazer ao campo das investigações sobre reforma de sistemas judiciais as implicações do desenho institucional que dispõem tais instituições para o desempenho da reforma desses sistemas. Três variáveis são tratadas pela literatura recente, no objetivo de trazer para a discussão fatores institucionais para explicar o desenvolver das reformas no mundo inteiro: (1) as funções, (2) a composição e (3) o lugar institucional das instituições responsáveis pela reforma (Hammergren, 2002; Garoupa & Ginsburg, 2008; Pásara, 2014).

A partir do uso de tais variáveis, essa literatura emergente aponta a relação do desempenho das reformas às características *formais e estáticas* dessas instituições, desconsiderando o debate sobre a real atuação dos Conselhos Judiciais nos processos de reforma no campo do judicial, no que diz respeito às ações estratégicas que os atores tomam a partir dos *recursos formais* dos quais dispõem.

Mais especificamente, a literatura recente, a partir de uma abordagem econômica, adotou critérios para julgar o que torna um Conselho Judicial poderoso/forte, tendo como independente as três variáveis mencionadas (tipo de função, composição, lugar institucional) para explicar em que medida elas aumentam a qualidade da justiça (variável dependente, que significa o objetivo final da adoção de reforma em um sistema de justiça).

A partir disso, este ensaio tem como objetivos (1) repensar os critérios adotados pela literatura recente para julgar o que torna um Conselho Judicial poderoso/forte e (2) propor um novo arranjo analítico para investigar o que empodera Conselhos Judiciais, a partir de uma abordagem relacional de poder. Especificamente, a crítica está para os critérios adotados por Nuno Garoupa e Tom Ginsburg, na pesquisa intitulada *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence* (2008).

As críticas e as propostas trazidas foram embasadas nos pressupostos da literatura que aborda agência e poder; e nos pressupostos da abordagem interacionista simbólica, que trata da habilidade social dos atores na indução da cooperação de outros.

Na primeira parte do texto, é apresentado o que defende a literatura sobre o que torna um Conselho Judicial poderoso/forte, explicitando os critérios adotados. Em seguida, esses critérios são rediscutidos a partir do ponto de vista da abordagem pragmatista e interacionista de poder. Na seção seguinte, as lições do caso brasileiro são trazidas para fortalecer o

argumento de que é necessário repensar os critérios que a abordagem econômica traz para o debate sobre o que explica o efetivo desenvolvimento de políticas de reforma em sistemas judiciais.

Poder e Conselhos Judiciais: O que Defende a Literatura?

Duas preocupações centrais estão pautadas nos processos de reforma em sistemas judiciais em todo o mundo: fortalecer a independência do Poder Judiciário em relação aos outros poderes e melhorar a administração das instituições judiciais. Aqui está, portanto, o encontro de dois grandes fenômenos da reforma: independência judicial e *accountability* judicial (Garoupa & Ginsburg, 2008). Grosso modo, a independência judicial está referente à garantia de despolitização (ou despartidarização) nas decisões do Judiciário, enquanto que a *accountability* judicial está referente, entre outras, à responsabilização da justiça perante as instituições e a sociedade civil.

Para mediar esses dois grandes fenômenos, independência e responsabilização, diversos países têm criado conselhos judiciais, que são instituições desenhadas para insular as funções de nomeação, promoção e disciplina de juízes de interferências político-partidárias e para garantir algum nível de controle. Diversos países, entre eles os da região latino-americana, consideram a adoção de conselhos judiciais uma “melhor prática” para alcançar os objetivos-chave da reforma (Hammergren, 2002; Garoupa & Ginsburg, 2008; Pásara, 2014).

Há uma grande variedade de modelos de conselhos, considerando a composição e as competências que lhes são conferidas, em um contexto específico. Garoupa e Ginsburg (2008) argumentam que diferentes desenhos de conselhos judiciais afetam a qualidade da justiça; e embora haja pouca relação entre adoção de conselhos e qualidade judicial, a necessidade de equilíbrio entre independência e controle aponta que os conselhos continuarão ser um locus atraente de reforma institucional.

Na América Latina, por exemplo, os conselhos judiciais têm surgido como parte do processo de reforma da justiça também como uma instância encarregada em melhorar a qualidade dos magistrados e constituir locus motor da reforma. E as variações nessas instituições na região estão refletidas em três aspectos: nas funções, na composição e no lugar institucional onde podem ser encontradas.

Sobre as competências dos conselhos, Garoupa e Ginsburg (2008) consideram apresentarem tais instituições três funções principais: (i) função gerencial: gerenciamento do orçamento, recursos materiais e operações; (ii) apontamento de juízes; e (iii) avaliação de desempenho: promoção, disciplina, remoção e retenção de juízes, e salários no judiciário. Os autores consideram a primeira competência puramente gerencial, enquanto que a segunda e a terceira contribuem mais diretamente à qualidade judicial, o que não significa que a primeira não desempenhe um papel importante na garantia da qualidade do sistema judicial.

Em relação à composição, os mesmos autores ainda argumentam haver três possíveis tipos de membros: (i) juízes; (ii) membros do governo e (iii) advogados. Em relação ao lugar institucional, Pásara (2011) considera que o conselho pode ser um órgão anexo à Suprema Corte; pode estar localizado dentro do Poder Judiciário, mas fazer-se dotar de composição e certas funções que lhe concedem algum grau de autonomia; pode ocupar a mais alta hierarquia de todo o ramo judicial. Ainda: os conselhos, segundo o autor, podem ter surgido de uma lei ou podem ser reconhecidos constitucionalmente.

Ginsburg e Garoupa (2008) argumentam que se o conselho está ou não constitucionalizado é um debate importante: se a composição e os poderes dos conselhos são levados por leis ordinárias, eles estão mais sujeitos a favorecer a manipulação pelo governo e outros autores e menos de garantir independência. A hipótese que levantam é a que esses

conselhos aprendem mais a desempenhar papéis que estão no polo da *accountability* que no polo da independência.

Em contrapartida, quando um conselho está entranhado na constituição, está para além de responder aos arbítrios de políticos ordinários, e refletem um desejo para o alcance de grandes níveis de independência e insulamento. Conforme já mencionado, conselhos judiciais variam em termos de competência e estrutura.

A defesa de Garoupa e Ginsburg (2008) é que amplas competências apontam para conselhos fortes, enquanto que aqueles limitados a funções gerenciais são considerados conselhos fracos, de pouca influência política. Apesar de os estudos de Garoupa e Ginsburg (2008) relacionarem qualidade da justiça como consequência direta de independência judicial que, por sua vez, relaciona-se com o desempenho das funções de nomeação, promoção de disciplina de juizes por parte dos conselhos judiciais, a adoção dessa nova instituição por motivação da preocupação com o gerenciamento dos tribunais e problemas de natureza administrativa também é ponto de muito debate sobre os ímpetus da reforma. E ainda: quanto maior a participação (ou porcentagem) de juizes na composição, mais forte o conselho se apresenta. E essas possíveis características geram tipologias de conselhos (Quadro 1).

Quadro 1: Relação matricial qualitativa entre tipos de competência e composição dos Conselhos Judiciais

COMPETENCES	JUDGES FROM SUPREME COURT DOMINATE	JUDGES FROM LOWER COURTS DOMINATE	NON-JUDGES DOMINATE
EXTENSIVE (DISCIPLINE, REMOVAL, PROMOTION, APPOINTMENTS)	STRONG HIERARCHICAL JUDICIAL COUNCIL (JAPAN, MEXICO, THAILAND)	STRONG NON-HIERARCHICAL JUDICIAL COUNCIL (ITALY, FRANCE)	POLITICIZED JUDICIAL COUNCIL (ECUADOR, BARBADOS, SINGAPORE)
INTERMEDIATE (APPOINTMENTS ONLY)	HIERARCHICAL SELF-REGULATING JUDICIAL APPOINTMENTS COMMISSION (BANGLADESH)	NON-HIERARCHICAL SELF-REGULATING JUDICIAL APPOINTMENTS COMMISSION (BELGIUM)	JUDICIAL APPOINTMENTS COMMISSION (USA, UK, CANADA, NETHERLANDS, GERMANY)
MINIMAL (HOUSEKEEPING FUNCTIONS)	WEAK JUDICIAL COUNCIL (PANAMA)	WEAK JUDICIAL COUNCIL (BRAZIL, HUNGARY)	WEAK JUDICIAL COUNCIL (PARAGUAY)

Fonte: Ginsburg e Garoupa (2008).

Sobre a relação entre competência e composição, os achados de Garoupa e Ginsburg (2008) são: poder e composição andam juntos, sob duas configurações diferentes, no entanto.

Quando conselhos são muito fracos, envolvimento judicial é extensivo; quando os poderes são extensivos, envolvimento judicial é relativamente alto também. A partir disso, consideram que envolvimento judicial pode ser extensivo quando não importa muito, mas também pode refletir um judiciário independente e muito poderoso, extensivamente envolvido em política.

Sobre a relação entre estrutura do conselho e qualidade da justiça (independência do judiciário), não encontraram evidência de haver uma relação (estatisticamente) significativa.

Sinteticamente, a partir de todos os seus achados, os posicionamentos finais de Garoupa e Ginsburg (2008) são: (a) consideram complexo o papel de um conselho judicial; (b) rejeitam a visão simplista de que importar ou transplantar certos tipos de conselho judicial é provavelmente assegurar um impacto decisivo sobre a qualidade do judiciário; e (c) rejeitam a visão de organizações internas que assegura que juízes deveriam sempre e em todo lugar formar a maioria de membros do conselho.

Considerando os posicionamentos finais dos autores uma oportunidade de refletir sobre a necessidade de investigações que contemplem a real dinâmica dos conselhos judiciais, a seção subsequente trará alguns pressupostos relevantes da abordagem relacional de poder e do interacionismo simbólico para se repensar o modelo que construíram para relacionar poder e efetividade da qualidade das justiça por tais instituições.

Repensando os Critérios: Críticas e Propostas a partir de uma Abordagem Relacional de Poder

Como a abordagem relacional investiga o processo de empoderamento das instituições? Por meio da capacidade dos atores de engajarem outros a cooperar. Latour (1986) argumenta que quando um ator simplesmente *tem* o poder nada acontece; sendo assim, esse ator é menos poderoso. Em contraste a isso, quando um ator *exerce* o poder, são outros que performam a ação. Desse ponto de vista *paradoxal* trazido por ele, poder não é algo que se possui ou acumula. Poder é consequência e não causa, ou pelo menos deve ser considerada mais como a primeira coisa. O pressuposto paradoxal pragmatista aqui é: ou um ator tem o poder na *prática* e não tem o poder (outros têm), ou esse ator tem o poder na teoria e não tem.

O processo de empoderamento defendido por Latour atravessa dois estágios: poder sobre alguma coisa ou alguém é uma composição feita por muitas pessoas, que ele chama de *mecanismo primário*, e atribuído a um deles (*mecanismo secundário*). A partir disso, conclui: o montante de poder exercido, portanto, varia não de acordo ao poder que alguém tem, *mas ao número de pessoas que entram na composição*.

Latour (1986) rotula esse processo de empoderamento como sendo um *modelo de tradução*: o poder bem sucedido é resultado das ações de uma cadeia de agentes a partir das quais o poder é traduzido de acordo com seus próprios projetos. Nesse processo de tradução do poder que considera as propriedades das ações de uma cadeia de agentes, que Foucault (2000) sugere que façamos três perguntas para nos reportarmos ao processo de empoderamento: (1) como o poder é exercido? (2) o que constitui o poder? (3) como analisar as relações de poder?

Começar investigações sobre poder a partir do *como*, argumenta Foucault (2000), é intencionalmente partir de um ponto de vista ontológico que limita alguém a descrever efeitos sem nunca relacionar tais efeitos com causas, ou seja, é partir da suspeita de que poder *não existe, não é dado*. Aliás, é por isso que ele prefere referir-se a *relações de poder* e não simplesmente a *poder*. Sendo assim, é necessário que se entenda o poder a partir do *como ele é exercido*.

O que constitui o poder? Foucault (2000) considera que poder não é uma mera relação entre pares, mas também *é o modo como uns agem sobre outros*. O que define uma relação de poder é que é um modo de ação que não age diretamente e imediatamente sobre outros, mas é agir sobre a ação de outros. Aqui, apesar de ele não focar muito no termo, é que se pressupõe a necessidade da existência de *recursos* como fonte de poder. A partir disso, apesar de ser inscrito num campo de escassas possibilidades disponíveis em uma dada estrutura permanente, argumenta que o poder só existe conforme exercido.

Sendo o poder produto de uma relação, como analisar as relações de poder? Foucault (2000) responde que é melhor analisar as relações fora das instituições. Apesar de parecer mais coerente alguém analisar relações de poder focando em instituições bem delimitadas, já que pressupõe estar em uma visão privilegiada de observação, e ser uma forma primeira de aproximação da manifestação do poder, possibilitando ver a aparência da forma e lógica de seus mecanismos elementares, essa estratégia talvez não seria a melhor, porque o analista pode abrir a armadilha de buscar a explicação e a origem das relações de poder nas instituições, que é explicar poder pelo poder.

Por fim, é importante destacar que:

This is not to deny the importance of institutions in the establishment of power relations but, rather, to suggest that one must analyze institutions from the standpoint of power relations, rather than vice versa, and that the fundamental point of anchorage of the relationships, even if they are embodied and crystallized in an institution, is to be found outside the institution (Foucault, 2000, p. 343).

Allen (2007) é quem traz mais explicitamente a relação entre recursos e poder. Assim como Latour (1986) e Foucault (2000), compartilha do pressuposto de que não há poder pré-existente, aguardando para ser dominado ou desencadeado, assim como não há resultados pré-determinados *baseados sobre a distribuição desigual do poder*. Em vez disso, em contraste a uma visão de poder que mensura a efetividade de uma organização pelo tamanho e magnitude dos recursos a sua disposição, argumenta que recursos e poder não são a mesma coisa: a abundância do primeiro não pressupõe que indivíduos ou organizações serão capazes de trazer uma mudança social efetiva, porque o que trabalha melhor em uma situação não se pode conhecer antecipadamente, apenas na prática. Portanto, o que importa é *como os recursos são usados para produzir um efeito que se denomina poder*.

Sendo assim, para se produzir um efeito que se denomina poder, recursos têm de ser manejados pelo que Fligstein (2001) considera de *atores estrategicamente habilidosos*. A partir de uma visão interacionista simbólica, mais especificamente, argumenta que é a *combinação de regras e recursos pré-existentes, e as habilidades dos atores* que trabalham para produzir e transformar campos. Esses atores sociais habilidosos traçam suas ações dependendo da organização corrente do campo e do lugar onde ocupam naquele campo.

A partir desta defesa, Fligstein (2001) constrói proposições para direcionar investigações que tenham como problemática o que esperar de atores sociais habilidosos estarem fazendo sob diferentes condições estruturais de regras estáveis e lugares diferentes no sistema de poder em um campo. Duas proposições são de interesse para os objetivos deste ensaio.

A primeira proposição está ligada à *emergência de novos campos*, que ocorre quando um número de atores de diferentes grupos percebe novas oportunidades: *“skilled social actors*

are pivotal for new fields to emerge. They must find a way to translate existing rules and resources into producing local orders by convincing their supporters to cooperate and finding means of accommodation with other groups” (p. 116). Mesmo que se encontrem em campos estáveis, atores habilidosos necessitam manipular regras e recursos para ajudar a reprodução de ordens locais.

A segunda proposição está ligada à *transformação de campos existentes*, que ocorre quando atores estratégicos usam recursos e regras, baseados muitas vezes no poder de outros campos, para configurar uma nova ordem. Nesse processo de transformação, empreendedores institucionais inventam novas concepções culturais para possibilitar a produção de instituições inteiramente novas e a transformação de identidades e de interesses grupais. Por decidir *quem e como ser*, argumenta Fligstein (2001), grupos aceitam uma posição na ordem que pode redefinir quem eles são e o que eles querem.

Em resumo, a proposição que lança é: *“Skilled social actors can help produce entirely new cultural frames for fields. They do so by building compromise identities that bring many groups along. In this process, every group’s identities and interests can be transformed”* (p. 116).

Trabalhando os Pressupostos

Em matéria de reforma judicial, investigações sobre conselhos judiciais ainda são limitados: há poucos estudos empíricos e com enfoque estatístico para os dados sobre a nova instituição e sua atuação (Garoupa & Ginsburg, 2008). E a obra escolhida para o diálogo neste ensaio se tornou sensível a esta carência. Garoupa e Ginsburg ainda consideram que sobre a atuação dos conselhos, a independência judicial é um recorte amplamente estudado, enquanto que a atuação sobre a responsabilização/controla tem sido objeto de muito menos inquérito, que é um recorte que discute especialmente a exigência do Judiciário em manter/desenvolver algum nível de capacidade de resposta à sociedade, bem como um nível de profissionalismo e qualidade nos serviços oferecidos pelo poder.

A partir disso pode-se fazer a primeira crítica, de ordem conceitual, aos critérios adotados por eles. Garoupa e Ginsburg (2008) reconhecem que cada país molda o seu Conselho Judicial conforme a necessidade apresentada. Sendo assim, ao relacionar qualidade da justiça estritamente com independência judicial, as reais necessidades que cada país adota no propósito de criar um conselho judicial são desconsideradas. Por exemplo, o Judiciário brasileiro já desfrutava, a partir da Constituição de 1988, de grande autonomia, mas desde então “a prestação de serviços nunca foi preocupação do poder e a área meio sempre foi considerada como uma área menos importante por magistrados e juristas.” (p. 2). Bresser Pereira (1999) já externava a questão da chegada das ideias da reforma do Estado no âmbito do Poder Judiciário, afirmando que o Poder Judiciário foi o único setor da alta administração pública que não externou apoio à reforma, iniciada em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Renault (2005) e Sena, Silva e Luquini (2012) consideram que características como morosidade/lentidão na tramitação dos processos judiciais, ineficiência/obsolescência administrativa, falta de transparência, dificuldade de acesso, complexidade estrutural, concentração de litigiosidade e desarticulação institucional resultaram por um longo período a inércia deste núcleo estratégico do Estado.

Senso assim, **o Brasil necessitava de um órgão que se preocupasse em desenvolver estratégias para superar esses entraves**. Este cenário de dificuldades vem sendo trabalhado/remoldado sistematicamente desde a criação do Conselho Nacional de Justiça, em 2005, órgão fixado na estrutura do Poder Judiciário, com a incumbência pela Constituição

Federal de fiscalizar e controlar a atividade jurisdicional no país, grande inovação da Emenda Constitucional nº 45, em 2004 (Mendes, n.d.), que legitimava a reforma do Judiciário brasileiro. “Essa alteração constitucional incluiu diversos pontos, desde a organização estrutural do Poder Judiciário, até questões ligadas à competência dos órgãos jurisdicionais, visando, com isso, oferecer à sociedade brasileira uma justiça mais célere e transparente” (Sena; Silva; Luquini, 2012).

Então, sendo qualidade da justiça também relacionada a tornar o judiciário mais acessível, eficiente e transparente, a primeira proposta pode ser destacada:

Proposição 1: Se cada país investe competências institucionais aos Conselhos Judiciais conforme a necessidade do seu sistema judicial, então que cada um seja julgado com os seus pares “tipológicos” (gerencialistas/ apontadores, removedores). Ou se apresenta todas essas incumbências, que qualidade da justiça também seja considerada de modo extensivo (independência e acessibilidade).

Apesar de haver poucos estudos ainda sobre as experiências de Conselhos Judiciais na América Latina, por ora, Hammergren (2002) argumenta que se pode perceber que embora haja poucas características estruturais e funcionais à nova instituição, há uma enorme variação entre os conselhos. Mais especificamente, considera que não há uma obviedade relacional entre tais características e outras variáveis contextuais, como idade do conselho, tamanho do judiciário, ou diferenças no desempenho das funções desses conselhos, havendo necessidade de se investigar mais de perto as estratégias que estão para além das estruturas e funções inscritas na Constituição ou em uma lei ordinária.

A partir disso, a segunda crítica pode ser feita, já que está intimamente ligada à primeira: Garoupa e Ginsburg (2008) relacionam poder ao tipo de competência (ou à extensão dela) e considerando se juízes são maioria ou não no conselho. Ao considerar poder de um Conselho Judicial ao tipo de competência (ou a extensão dela) que lhe é conferido, é uma visão de poder que, nos termos da abordagem relacional aqui discutidos, mensura a efetividade de uma organização pelo tamanho e magnitude dos recursos à sua disposição e de maneira estática.

Ter competência estendida ou não ser meramente gerencialista não pré-determina a capacidade de um conselho judicial de efetivar mudanças (aumentar qualidade da justiça). Conforme defendido por Allen (2007), o que importa é como os recursos à disposição são usados. Sendo assim, podemos ter conselhos meramente gerencialistas muito fortes/poderosos e conselhos com competências estendidas muito fracos/pouco poderosos.

Como podemos então explicar a diferença de poder entre Conselhos Judiciais?
Resposta proposta, a partir das proposições de Fligstein (2001):

Proposição 2: Pela habilidade dessas instituições (por parte de seus atores) de induzir/motivar a cooperação de outros a partir da competência que lhe foi conferida

Nos termos de Foucault (2000), a defesa não é descartar a importância das instituições no estabelecimento de relações de poder, mas sugerir a análise das relações de poder “fora das instituições”, ou seja, no que os autores fazem a partir dos recursos institucionais à sua disposição, pois é nessa situação que se pode analisar quão poderoso é um Conselho Judicial. Na oportunidade, o caso brasileiro pode ser exemplo de grande contribuição para ajudar a “operacionalizar” as sugestões que foram construídas.

Lições do Caso Brasileiro

Pela classificação de Ginsburg e Garoupa (2008) o conselho judicial brasileiro está voltado fortemente para a modernização do sistema judicial, por isso Brasil tem um conselho fraco em poder. Pela abordagem relacional e interacionista que adotamos aqui, Brasil pode ser considerado um país que possui um conselho forte, poderoso. Quais evidências apontam para isso?

Houve uma estratégia pensada pelo Conselho Nacional de Justiça brasileiro para fazer com que suas políticas de modernização administrativa fossem adotadas por todos os tribunais: a organização dos encontros anuais do Poder Judiciário (desde 2008). Os objetivos de realizar o evento eram: “avaliar a estratégia nacional; divulgar e premiar o desempenho de tribunais, unidades e servidores” (CNJ, n. d.). Inicialmente, o objetivo crucial era “viabilizar a proposta *conjunta* que vai mudar o perfil do Judiciário” (CNJ, 2008, p. 1, grifo meu).

Podemos começar a analisar o nível de poder do Conselho Judicial brasileiro, a partir dessa abordagem relacional que ele mesmo adota. Nas ações estratégicas do CNJ, são outros que performam a ação: “presidentes e servidores [...] encaminharão sugestões para a elaboração do Planejamento de Estratégia e Gestão”; “O objetivo é unificar as diretrizes estratégicas de atuação, com base na cooperação mútua entre as instituições” (CNJ, 2008, n. p). Com base nisso, as reuniões anuais estão voltadas para apresentação das metas que deverão ser alcançadas pelos tribunais para o ano vindouro, bem como para fazer um balanço do cumprimento das anteriores.

A estratégia é: quem elabora e aprova não é simplesmente o CNJ, mas uma rede de atores que são parte importante de um grande campo chamado judiciário brasileiro. Se um tribunal não adota as políticas formuladas, não fere simplesmente a autoridade do conselho, mas a decisão de uma convenção. Então, fazer com que a elaboração e a decisão sejam *coletivas* cria um constrangimento maior, induzindo todos a cooperarem.

A estratégia mais recente adotada pelo CNJ foi a criação de *reuniões preparatórias*, na oportunidade da *criação de novos campos*, a saber: (1) rede de priorização do primeiro grau; (2) rede de governança colaborativa do poder judiciário. Com o *slogan* “A nossa meta é você”, a rede de priorização do primeiro grau é oriunda da Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição, “instituída com o objetivo de estruturar e implementar medidas concretas e permanentes com vistas à melhoria dos serviços judiciários prestados pela primeira instância dos tribunais brasileiros” (CNJ, n. d, n. p.).

A criação desse novo campo é tão significativa para o empoderamento do Conselho, que:

Com a sua instituição, o Conselho Nacional de Justiça busca cumprir parte da sua missão constitucional de coordenar o planejamento e a gestão administrativa dos órgãos do Poder Judiciário, o que abrange a implementação de políticas judiciais com a finalidade precípua de conferir maior eficiência ao sistema de Justiça (CNJ, n. d, n. p.).

Já na consideração da “necessidade de desenvolver gestão estratégica mais adaptativa, conectada com a realidade de cada segmento de justiça e região geográfica” e a “importância de *gerar maior consenso, compromisso e responsabilidade* com a melhoria permanente do Poder Judiciário” (CNJ, 2013, n. p., grifo meu), a Rede de Governança Estratégica do Poder Judiciário é um campo maior, composto pelos: Comitê Gestor Nacional, Comitês Gestores dos Segmentos de justiça e subcomitês gestores, com a função de representar todos os campos que compõem o Judiciário, nos processos de formulação de políticas de modernização.

Reunindo esses dois campos, além de representantes de associações de magistrados e entidades de servidores do judiciário, as reuniões preparatórias objetivam “a exposição e o

diálogo sobre temas estratégicos, a fim de elaborar propostas de metas [...], que serão aprovadas [...] durante o...ENPJ” (CNJ, 2016, n. p.); além de compartilhar experiências e construir soluções alternativas.

Outra estratégia adotada pelo CNJ para induzir a cooperação dos atores do Judiciário para no planejamento e na execução das política de modernização dirigidas por ele, foi a criação, em 2013, do Selo Justiça em Números, que:

[...] visa ao reconhecimento dos Tribunais que investem na excelência da produção, gestão, organização e disseminação de suas informações administrativas e processuais. Além do requisito básico de encaminhamento adequado das informações constantes no Sistema de Estatística do Poder Judiciário (SIESPJ), com atenção aos prazos de preenchimento e à consistência dos dados, também serão avaliados outros itens, tais como: nível de informatização do Tribunal, uso de relatórios estatísticos para o planejamento estratégico e cumprimento de resoluções do CNJ alinhadas à gestão da informação (CNJ, 2016, n. p).

Aliás, o próprio sistema de recompensa Selo Justiça em Números aos Tribunais destaque tem adesão maciça dos tribunais, o que empodera o CNJ a estabelecer a partir de então tais recompensas a partir dos critérios criados por ele, conforme pode ser notado:

O início desta revolução [planejamento e execução das estatísticas judiciais oficiais] se deu com a instituição do Selo Justiça em Números, outorgado a cada Encontro Nacional do Poder Judiciário. *Com adesão maciça dos tribunais desde a primeira edição, a cada ano, novos critérios de excelência na gestão da informação foram sendo acrescentados*, o que criou um expressivo movimento de melhora dos tribunais na produção dos seus dados, o que tem redundado em relatórios nacionais melhores, assim como aberto para o CNJ os caminhos de aprimoramento ora relatados (CNJ, 2016, p. 13, grifo meu).

Isso (se a coletividade adere ou não determinada política) é importante para verificar quão poderoso é um Conselho, porque poder, nos termos da abordagem relacional, é mais consequência que causa. Sendo assim, não apenas a adoção é importante como consequência, mas em que nível também políticas têm sido cumpridas ou não.

Para verificar a questão do cumprimento das políticas encabeçadas pelo CNJ por parte dos Tribunais, o tema escolhido neste ensaio é a modernização tecnológica dos Tribunais brasileiros. Aliás, um dos temas de grande visibilidade nas ações do CNJ é o que diz respeito à diretriz “modernização operacional e tecnológica”, principalmente nas ações do projeto “PJe” – sistema de processo eletrônico judicial – desenvolvido em 2009, que é um instrumento utilizado para se chegar à decisão judicial definitiva capaz de resolver um conflito, em menor tempo (CNJ, 2010). Esse projeto faz parte de um fenômeno conhecido mundialmente como desmaterialização de processos judiciais, que tem como condição a automação/informatização das instituições judiciais, e que traz grande impacto institucional (CNJ, 2010). O objetivo de implantar o sistema PJe (Processo Judicial Eletrônico) em todos

os tribunais brasileiros foi a principal causa para o CNJ adotar como uma de suas principais metas informatizar todos os tribunais, a fim de receber o sistema.

Desde a criação do Conselho Nacional de Justiça, em 2004, o Poder Judiciário brasileiro vem sofrendo processos de reforma na administração dos tribunais, nos seus processos, e na comunicação entre os órgãos judiciais e o público interno e externo. Sena, Silva e Luquini (2012) consideram que após seis anos de criação do órgão, os resultados começaram a se tornar visíveis, com o ousado plano de metas desenhado para cumprimento no 1º ciclo plurianual de planejamento estratégico do Poder Judiciário (2009-2014): as medidas visavam “dar maior eficácia à prestação jurisdicional, traduzida na efetivação do princípio da razoável duração dos processos, além de metas que privilegiam uma gestão mais eficiente, oferecendo um serviço público menos oneroso para a sociedade brasileira” (p. 69).

Ainda segundo os mesmos autores, as metas adotadas tinham como objetivo “dar transparência à atividade jurisdicional, preparar magistrados para a gestão administrativa dos tribunais e informatizar os serviços jurisdicionais” (p. 69). No que diz respeito à informatização dos tribunais, várias foram as metas que especificamente o CNJ formulou, no decorrer dos anos do 1º ciclo plurianual (2009-2014), já que uma das diretrizes estratégicas assumidas pelo conselho foi a de modernização tecnológica e operacional do Judiciário.

Conforme pode ser consultado no quadro 2, no começo das atividades de reforma administrativa do Judiciário no Brasil, as metas revelam que muitas unidades judiciárias dispunham precariamente de ferramentas tecnológicas básicas, como computadores e internet (meta 3/2009), e que as atividades processuais ainda eram manualizadas e pouco acessíveis ou transparentes (meta 4/2009; meta 7/2009).

Quadro 2: Metas relacionadas à modernização tecnológica dos tribunais brasileiros formuladas pelo Conselho Nacional de Justiça (2009-2014)

Ano-base	Metas correspondentes
2009	Meta 3: Informatizar todas as unidades judiciárias e interligá-las ao respectivo tribunal e à rede mundial de computadores (internet)
	Meta 4: Informatizar e automaizar a distribuição de todos os processos e recursos
	Meta 5: Implantar sistemas de gestão eletrônica da execução penal e mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias
	Meta 7: Tornar acessíveis as informações processuais nos portais da rede mundial de computadores (internet), com andamento atualizado e conteúdo das decisões de todos os processos, respeitando o segredo da justiça
2010	Meta 9: Ampliar para 2 Mbps a velocidade dos links entre o Tribunal e 100% das unidades judiciárias instaladas na capital e, no mínimo, 20% das unidades das unidades do interior
	Meta 10: Realizar, por meio eletrônico, 90% das comunicações oficiais entre os órgãos do Poder Judiciário, inclusive cartas precatórias e de ordem
2011	Meta 2: Implantar sistema de registro audiovisual de audiências em pelo menos uma unidade judiciária de primeiro grau em cada tribunal

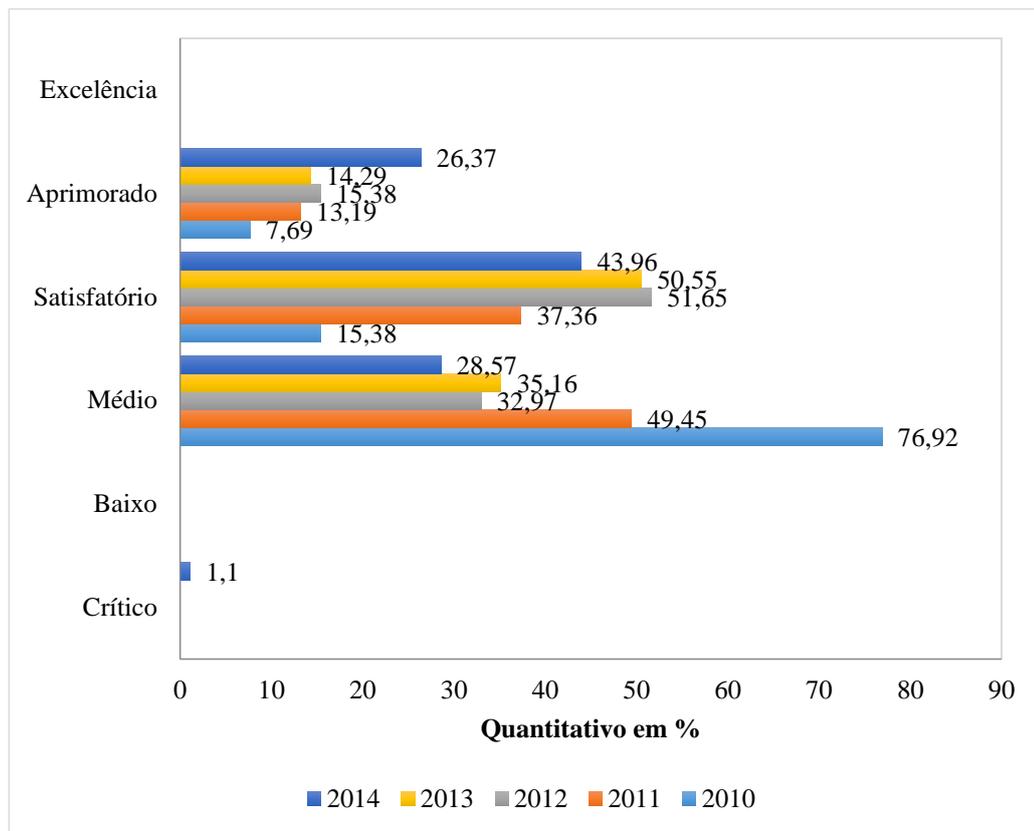
	Meta 6: Implantar sistemas de videoconferência em, pelo menos uma unidade judiciária, para oitiva de testemunhas, em cooperação com outros segmentos da justiça
2012	Meta 8: Implantar o processo eletrônico em pelo menos cinco rotinas administrativas
	Meta 9: Implantar sistema de registro audiovisual de audiências em 100% das unidades de 1º grau
2013	Meta 4: Implantar o processo eletrônico em 25% das unidades judiciárias (Justiça Miliar)
	Meta 11: Capacitar, com duração de 20 horas, 50% dos magistrados e 50% dos servidores na utilização do Processo Judicial Eletrônico e na gestão estratégica
	Meta 12: Implantar o Processo Judicial Eletrônico em, pelo menos, 40% das Varas do Trabalho de cada Tribunal
	Meta 15: Desenvolvimento do sistema de gestão eletrônica de processos, documentos, arquivos e informações

Fonte: Elaborado a partir de CNJ (2010; 2011; 2012; 2013; 2014).

Na Figura 1 são apresentados os resultados dos esforços dos tribunais brasileiros em nivelar as TICs no Judiciário. O CNJ (2014) levantou esse nivelamento entre os anos 2010 e 2014, dos 91 tribunais que compõem o Judiciário brasileiro, estabelecendo 6 níveis para avaliar o progresso: crítico, baixo, médio, satisfatórios, aprimorado e excelente. O alcance acima de 95% dos critérios avaliados recebia um nível excelente; entre 80% e 94%, aprimorado; entre 70% e 79%, satisfatório; entre 50% e 69%, médio; entre 30% e 49%, baixo; abaixo de 29%, crítico.

Percebe-se que houve uma evolução que se mostra significativa. O quantitativo de tribunais que se posicionava em nível médio, em 2010, era de 76%. No ano de 2014, apenas 28,57% ainda se encontravam nesse nível. Isso significa que houve aumento nos níveis superiores: no ano de 2010, 15,38% dos tribunais encontravam-se no nível satisfatório, ao passo que em 2014 o quantitativo foi de 43,96%. Apesar de esse último quantitativo de 2014 não representar o mais alto, isso pode explicar a elevação ao nível aprimorado, que em 2010 era de 7,69%, e em 2014, 26,37%. Nenhum tribunal alcançou o nível de excelência. E no ano de 2014, foi constatado tribunais em estado crítico (1,1%).

Figura 1: Alcance percentual do nível de nivelamento de evolução de TI de tribunais brasileiros



Fonte: Construído a partir dos dados do CNJ (2014).

Na Tabela 1 são apresentados os resultados das áreas avaliadas pelo CNJ (2014) para mensurar o nível de evolução de TI dos 91 tribunais. O nível percentual máximo para avaliação de cada área em cada ano é de 20%. A partir desse teto, o relatório classificou os tribunais com diferentes níveis de desempenho em 5 níveis: A, B, C, D e E. Conforme detalhado, as 5 áreas avaliadas são: tecnologia, força de trabalho mínima em TIC, automação, governança de TI e capacitação. Em cada área, gradativamente mais tribunais aumentavam seus desempenhos.

Tabela 1: Evolução do Nivelamento de Tecnologia da Informação e Comunicação dos tribunais brasileiros, por área avaliada (2010 a 2014)

Ano	Nível/Tema	A	B	C	D	E
		≥ 18%	≥15% e <18%	≥12 e <15	≥8% e <12	>0 e <8%
2010	Tecnologia	5	57	28	1	
	Força de Trabalho Total Mínima de TIC	18		14		59
	Automação	17	57	11	6	
	Governança de TI	6	28	24	32	1
	Capacitação		11	23	52	5
2011	Tecnologia	5	64	22		
	Força de Trabalho Total Mínima de TIC	17		18		56

	Automação	20	58	9	4	
	Governança de TI	14	32	29	16	
	Capacitação	1	30	40	20	
	Tecnologia	6	69	16		
2012	Força de Trabalho Total Mínima de TIC	13		23		55
	Automação	18	60	11	2	
	Governança de TI	25	36	24	6	
	Capacitação	1	42	32	16	
	Tecnologia	11	59	21		
2013	Força de Trabalho Total Mínima de TIC	14		16		61
	Automação	3	67	15	6	
	Governança de TI	34	27	26	4	
	Capacitação	7	43	35	6	
	Tecnologia	17	53	17	3	
2014	Força de Trabalho Total Mínima de TIC	14		23		53
	Automação	34	45	7	3	1
	Governança de TI	43	21	22	5	
	Capacitação	8	36	26	17	4

N=91 Tribunais

Fonte: Construído a partir dos dados do CNJ (2014).

Adoção de políticas gerenciais de governança de TI foi destaque no nivelamento de tecnologia da informação de tribunais brasileiros. Em 2010, dos 91 tribunais, apenas 6 adotavam o gerenciamento de TI em alto desempenho (entre 18% e 20%), e em 2014, esse número aumentou (43 tribunais). Outro indicador que ganha destaque é a Força de Trabalho Total mínima de TIC, mas nesse caso ainda em baixo desempenho. Em 2010, 56 tribunais encontravam-se em situação de “escassez” de pessoal na área de TI (entre 0% e 8%), sendo que em 2014 esse número diminuiu quase sem significância (53 tribunais), que é uma condição temática, aliás, que compromete o desempenho de TICs em tribunais (CNJ, 2010): se as TICs não dispuserem de pessoal preparado/especializado, essas ferramentas não se mostram potencializadas. Afinal, em todas as áreas, à exceção dessa última, os tribunais experimentaram crescimento no desempenho de nivelamento, o que pode ser perceptível na concentração da maioria entre 15% e 20%.

A partir dos resultados alcançados pelo judiciário brasileiro, alcançados a partir das estratégias habilidosas que criaram os atores do CNJ, criando novos campos, buscando desenhar políticas *consensuais e coletivas*, e criando estratégias de recompensa, pode-se fazer perguntas que podem ser muito frutíferas para investigações comparativas: será que podemos considerar um Conselho Judicial poderoso (ou não poderoso) meramente pelo tipo e/ou extensão de sua competência?

Considerações Finais

Este ensaio objetivou debater o que torna um Conselho Judicial poderoso. Para atingir tal objetivo, duas etapas foram adotadas: (1) repensar os critérios adotados pela literatura recente para julgar o que torna um Conselho Judicial poderoso/forte e (2) propor um novo arranjo analítico para investigar o que empodera Conselhos Judiciais, a partir de uma abordagem relacional de poder.

O foco crítico esteve nos critérios adotados por Garoupa e Ginsburg (2008), que ao testar nível de poder do Conselho Judicial e qualidade da justiça, considerou poder como relacionado a um critério estático, tipo e extensão de competência: Conselhos Judiciais com competências puramente gerencialistas, considerados fracos; Conselhos com funções de indicação, remoção e promoção de juízes, considerados fortes/poderosos. E qualidade da justiça como sendo alcance de independência judicial.

Ao considerar esses critérios, os achados dos autores foram que estrutura e composição de conselhos não estão significativamente relacionadss com mais qualidade da justiça. A partir disso, os autores consideram que o papel dos conselhos é um tema de grande complexidade e que tais relações têm de ser investigados mais profundamente.

Na oportunidade, duas críticas e duas sugestões foram feitas para investigações das reais dinâmicas das ações dos Conselhos Judiciais, a partir da abordagem relacional de poder e dos pressupostos do interacionismo simbólico, que defendem a relação entre regras, recursos e habilidade social dos atores na promoção de mudanças.

A primeira crítica e sugestão estava no sentido mais conceitual, de considerar a performance dos conselhos a partir da necessidade que cada país apresenta ao criar um conselho e na área de qualidade da justiça que lhe cabe (independência e/ou acessibilidade). A partir disso, a proposta foi: se cada país investe competências institucionais aos Conselhos Judiciais conforme a necessidade do seu sistema judicial, então que cada um seja julgado com os seus pares “tipológicos” (gerencialistas/ indicadores, removedores). Ou se apresenta todas essas incumbências, que qualidade da justiça também seja considerada de modo extensivo (independência e acessibilidade).

A segunda crítica feita foi que a condição de competência estendida (ou não ser meramente gerencialista) não pré-determina a capacidade de um conselho judicial de efetivar mudanças (aumentar qualidade da justiça). O que importa é como os recursos à disposição são usados. Sendo assim, conselhos meramente gerencialistas podem ser muito fortes e conselhos com competências estendidas muito fracos.

Sendo assim, a segunda sugestão, intimamente ligada à primeira, esteve no sentido de que o nível de poder de um conselho judicial está relacionado à habilidade dessas instituições de induzir/motivar a cooperação de outros a partir da competência que lhe foi conferida. E o caso brasileiro foi um exemplo para trazer tais propostas para debates além das estruturas formais.

Foi destacado que pelos critérios de Garoupa e Ginsburg (2008), o Conselho Nacional de Justiça brasileiro é considerado um conselho fraco, por desfrutar apenas de competência gerencialista. A contraproposta é que pela abordagem relacional de poder o conselho judicial brasileiro é muito forte, pois a partir de ações estratégicas consegue mobilizar todo o Judiciário brasileiro para adotar e cumprir suas políticas de reforma dentro da competência que lhe foi conferida. O destaque das habilidades estratégicas que apresenta o CNJ está para a criação de novos campos e criação de recompensas, com grande apoio dos diferentes campos já existentes na estrutura judicial.

A partir do tema escolhido (modernização tecnológica), os resultados (nacionais) mostram que avanços têm se mostrado significativos no decorrer dos anos, consequentes talvez do método relacional que o CNJ criativamente adota na formulação, implementação e

avaliação das políticas de reforma administrativa para o judiciário brasileiro, órgão que tem como missão constitucional modernizar, tornar acessível e transparente todo o sistema judicial.

A reflexão final proposta está, portanto, nos seguintes questionamentos: será que podemos considerar um Conselho Judicial poderoso (ou não poderoso) meramente pelo tipo e/ou extensão de sua competência? Não seria melhor olharmos as ações habilidosas dos atores (aliás se eles são ou não) nas estratégias que adotam para efetivar aumento da qualidade da justiça? Fica a sugestão para repensarmos os critérios.

Referências

Allen, J. (2007) Pragmatism and Power, or the Power to Make a Difference in a Radically Contingent World. *Geoforum*, 39 (4), 1613–1624.

Bresser-Pereira, L.C. (1999). Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, 50 (4), 5-30.

Conselho Nacional de Justiça (n.d). *Programas e ações*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>> Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. (2016). *Relatório Justiça em Números: ano-base 2015*. Brasília (DF): Autor.

_____. (2014). *Relatório Evolução do Nivelamento de Tecnologia da Informação e Comunicação 2014*. Brasília (DF): Autor.

_____. (2010). *Relatório de Metas 2010*. Brasília (DF): Autor.

_____. (2011). *Relatório de Metas 2011*. Brasília (DF): Autor.

_____. (2012). *Relatório de Metas 2012*. Brasília (DF): Autor.

_____. (2013). *Relatório de Metas 2013*. Brasília (DF): Autor.

_____. (2014). *Relatório de Metas 2014*. Brasília (DF): Autor.

Fligstein, N. (2001). Social Skill and the Theory of Fields. *Sociological Theory*, 19 (2), 105-25.

Foucault, M. (2000). *The Subject and Power*. In Michel Foucault: Power, edited by James D. Faubion. New York: The New Press.

Garoupa, N. & Ginsburg, T. (2008). Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence. *University of Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper*, n. 250. Disponível em: http://chicagounbound.uchicago.edu/public_law_and_legal_theory/134/ Acesso em: 09 ago. 2016.

Hammergren, L. (2002). Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America. *Working-Paper Series Democracy and Rule of Law Project*, n. 28. Disponível em: <<http://law.wisc.edu/gls/lhdjc.pdf>> Acesso em: 16 ago. 2016.

Latour, B. *The Powers of Association*. (1986) In *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge?*, edited by John Law, London: Routledge & Kegan Paul, 264–280.

Mendes, G. (2014). *Organização do Poder Judiciário brasileiro*. Disponível em: <www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/JudicBrasil.pdf>. Acesso: 29 jun. 2014.

NG, G. Y., Velicogna, M. & Dallara, C. (2007). Monitoring and Evaluation of Court System: A Comparative Study. *CEPEJ Series*. Disponível em: <https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes6Suivi_en.pdf> Acesso em: 30 dez. 2015.

Pásara, L. (2011). La experiencia comparada de los consejos. *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 18, 107-135. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/18/jec/jec6.pdf>> Acesso em: 10 ago. 2016.

Renault, S. R. T. (2005). A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 56 (2). Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2564>. Acesso: 3 ago. 2014.

Sena, G. A.; Silva, E. A.; Luquini, R. A. (2012). A reforma do Poder Judiciário no Brasil: uma análise a partir do modelo gerencial. *Revista de Ciências da Administração*, 14 (33). Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2012v14n33p68>> Acesso: 3 ago. 2014.