



**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE
EMPRESAS
CURSO DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO**

Tese de Doutorado apresentada por

LEONEL GOIS LIMA OLIVEIRA

Título:

**CONTROLES SOBRE O JUDICIÁRIO GERAM GOVERNANÇA E
EFICIÊNCIA? ESTUDO SOBRE O CNJ E A JUSTIÇA ESTADUAL**

Orientador Acadêmico

Carlos Eduardo Ferreira Pereira Filho

**RIO DE JANEIRO
2015**

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CURSO DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

CONTROLES SOBRE O JUDICIÁRIO GERAM GOVERNANÇA E EFICIÊNCIA? ESTUDO SOBRE O CNJ E A JUSTIÇA ESTADUAL

Tese apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getulio Vargas (FGV), como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientador: **Professor Doutor Carlos Eduardo Ferreira Pereira Filho**

RIO DE JANEIRO
2015

Oliveira, Leonel Gois Lima

Controles sobre o judiciário geram governança e eficiência?: estudo sobre o CNJ e a Justiça Estadual / Leonel Gois Lima Oliveira. – 2015.

127 f.

Tese (doutorado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Carlos Eduardo Ferreira Pereira Filho.

Inclui bibliografia.

1. Organização judiciária. 2. Controle administrativo. 3. Poder Judiciário. 4. Transparência na administração pública. 5. Desempenho. I. Pereira Filho, Carlos Eduardo Ferreira. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 351



LEONEL GOIS LIMA OLIVEIRA

“CONTROLE SOBRE O JUDICIÁRIO GERAM GOVERNANÇA E EFICIÊNCIA? ESTUDO SOBRE O CNJ E A JUSTIÇA ESTADUAL.”

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Doutor em Administração.

Data da defesa: 15/05/2015.

Aprovada em: 15/05/2015.

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Carlos Eduardo Ferreira Pereira Filho
Orientador (a)

Adalmir de Oliveira Gomes

Armando Santos Moreira Cunha

Fernanda Filgueiras Sauerbronn

Paulo Roberto de Mendonça Motta

João Felipe Rammelt Sauerbronn

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela força superior que iluminou o meu caminho.

À minha esposa Themisa Pimentel, pelo incentivo e apoio dado durante todo o curso. Agradeço também pela compreensão com relação os momentos em que estive ausente na elaboração desta pesquisa.

Aos meus pais, fazer agradecimentos a vocês é igualmente uma empreitada fácil e difícil... Fácil porque sei que com um singelo agradecimento, um obrigado e um olhar de gratidão já poderíamos dizer muito. Difícil é encontrar as palavras certas para expressar todo o sentimento de admiração e reconhecimento por tudo o que vocês já fizeram, fazem e continuarão fazendo por mim.

Aos doutores que compõem o corpo docente do Curso de Doutorado em Administração da EBAPE/FGV, suas lições incluíram compreensão, respeito e mais que tudo, vocês nos deram a consciência do valor da profissão. Doutores, cuja inteligência e cultura têm colocado a serviço do ensino, e do qual recebi os maiores e melhores conhecimentos, dizer-lhes muito obrigado é muito pouco e não expressa em plenitude tudo aquilo que gostaria.

Aos integrantes da Secretaria do Curso e das diferentes divisões de apoio aos discentes da EBAPE FGV que cotidianamente demonstram lealdade e firmeza na defesa dos interesses de todas as pessoas que compõem o curso. Obrigado por estar sempre ao nosso lado.

Ao meu orientador pelo aprendizado transmitido e pela confiança realização de uma pesquisa para um dos Três Poderes Constitucionais. Tive a oportunidade de conhecer e admirar mais os trabalhos realizados na fronteira acadêmica da Administração e da Ciência Política.

Aos membros da banca pelas contribuições a este trabalho. Contribuições estas que não se limitaram somente nas avaliações e recomendações de melhorias, mas que se estenderam nas lições de compreensão e respeito também adquiridos.

Aos colegas da turma de Doutorado, da minha e de outras turmas, que no dia-a-dia demonstraram através de gestos concretos o valor da parceria para o desenvolvimento das atividades acadêmicas. Tenho todos como amigos e espero encontrá-los ao longo da vida ainda com esse mesmo valor vivente. Um reconhecimento especial para os amigos Rafael Gonzalez, Márcio Abdalla, Franco Azevedo e Gabriel Marcuzzo.

Ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará que me proporcionou as condições financeiras e de tempo para que pudesse me dedicar aos estudos. Agradeço em especial aos meus amigos e colegas de trabalho do Tribunal de Justiça que suportaram o meu afastamento laboral com uma maior dedicação e empenho nas sobrecargas de atividades. Um agradecimento especial para os amigos Marcelo Maia, Diana Pontes, Michelle Matos, Sérgio Oliveira Filho, Roberta Jucá, Francisco Bezerra e Luana Lima.

Aos entrevistados que proporcionaram além da atenção, mais conhecimento sobre o tema e atuaram no fortalecimento de uma importante instituição para o Poder Judiciário.

A todos que direta ou indiretamente auxiliaram no desenvolvimento desta pesquisa com ajudas pequenas ou com importantes contatos para a realização das entrevistas ou acesso aos dados de pesquisa.

SUMÁRIO

RESUMO	8
ABSTRACT	9
LISTA DE GRÁFICOS.....	10
LISTA DE FIGURAS	10
LISTA DE QUADROS	10
LISTA DE TABELAS	10
INTRODUÇÃO-	11
1. REFLEXÕES TEÓRICAS SOBRE O FUNCIONAMENTO DO JUDICIÁRIO.....	16
1.1 Aspectos gerais da influência política no Judiciário	16
1.2 O Judiciário e a política no Brasil	18
1.3 Os aspectos inerentes a um processo de Reforma do Judiciário	24
2. O JUDICIÁRIO E O RECENTE CONTEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO.....	28
2.1 Aspectos gerais	28
2.2 O Conselho Nacional de Justiça.....	29
2.3 O Judiciário num enfoque administrativo e o contexto da eficiência.....	33
2.4 Limitações e complementariedades sobre eficiência no Judiciário.....	38
3. METODOLOGIA	40
3.1 Orientação da Pesquisa	40
3.2 Foco da pesquisa	41
3.3 Unidade de análise e definições operacionais	42
3.4 Vertente de caráter exploratório.....	43
3.4.1 Pesquisas documental e bibliográfica	44
3.4.2 Entrevistas exploratórias	44
3.4.3 Entrevistas estruturadas.....	45
3.4.4 Observações	45
3.5 Vertente de caráter descritivo.....	46
3.5.1 Pesquisas documental e bibliográfica	46
3.5.2 Entrevistas estruturadas.....	46
3.5.3 Observações	50
3.6 Análise de dados coletados nas entrevistas	50
3.6.1 Definição e contextualização da análise de conteúdo	50
3.6.2 Procedimentos adotados na análise de conteúdo.....	52
3.6.3 Definição e contextualização da triangulação	54
3.6.4 Procedimentos adotados na triangulação	55
4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	57
4.1 Contextualização do cenário	57
4.2 Relação CNJ e Tribunais de Justiça estaduais.....	59

4.3	Motivações e histórico para assumir cargo no CNJ	62
4.4	O CNJ e as estratégias em busca da eficiência.....	66
4.5	Coleta de dados estatísticos e resistências.....	69
4.6	Ferramentas voltadas para a eficiência.....	74
4.7	Metas e Centralização	77
4.8	Procedimentos correcionais	83
4.9	Dificuldades encontradas pelo CNJ	90
4.10	CNJ e os aspectos políticos locais.....	95
4.11	Temas polêmicos do Judiciário	100
5.	CONCLUSÕES.....	108
5.1	Considerações Finais.....	108
5.2	Limitações do estudo	114
5.3	Recomendações para trabalhos futuros	115
	REFERÊNCIAS	116
	ANEXO A.....	125

CONTROLES SOBRE O JUDICIÁRIO GERAM GOVERNANÇA E EFICIÊNCIA? ESTUDO SOBRE O CNJ E A JUSTIÇA ESTADUAL

RESUMO

O objetivo desta tese é investigar a atuação do órgão de controle judicial no Poder Judiciário, focando na dimensão “Desempenho Administrativo Judicial”. Esta tese visa complementar o modelo de Taylor (2008) adicionando o CNJ como um elemento da melhoria do desempenho dos tribunais, por meio da implantação de ferramentas gerenciais e ocasionando impactos políticos e institucionais. O estudo se apoia no contexto político e organizacional do Judiciário para apresentar um complemento ao entendimento vigente sobre os mecanismos de mensuração de desempenho. Os impactos do CNJ foram analisados a partir de sete aspectos do processo de Reforma do Judiciário: 1. Padronização das estruturas; 2. Sistemas de gerenciamento centralizados; 3. Padronização de procedimentos internos; 4. Centralização orçamentária; 5. Financiamento de unidades judiciais; 6. Procedimentos disciplinar contra irregularidades e más condutas de magistrados; 7. Critérios meritocráticos e promoção de magistrados. Os dados foram coletados por meio de entrevistas estruturadas com ex-conselheiros e conselheiros atuais do CNJ e considerou os dez anos de existência do CNJ (2004-2013), fornecendo uma perspectiva longitudinal. A análise temática ou categorial foi escolhida como a principal da técnica de análise de conteúdo. Os dados foram segmentados por questões, por categorias prévias e por categorias estabelecidas posteriormente. Foi evidenciado que o CNJ apresenta um efeito direto de atuação no “Desempenho Administrativo Judicial”: i) usando ferramentas de gestão que permitem os tribunais aprimorar a organização interna e elevar o nível de maturidade de governança; ii) moralizando e fiscalizando os Tribunais por meio de inspeções frequentes realizadas pela Corregedoria Nacional de Justiça que objetiva a resolução das irregularidades e o afastamento dos magistrados com más condutas no exercício do cargo. As evidências identificaram também impactos indiretos: i) o CNJ como um coordenador de ações do Judiciário, articulando melhor as relações com os representantes do Executivo e do Legislativo na obtenção de mais recursos orçamentários e financeiros para os tribunais; ii) o CNJ aumenta a autonomia do Judiciário reconhecendo os esforços de gestão dos tribunais e compartilhando as melhores práticas com os outros tribunais, com impactos na melhoria de infraestrutura e no desempenho. O aumento de controle promovido pelo CNJ reforçou a governança e a eficiência dos tribunais, mas com perda de autonomia num primeiro momento. Por outro lado, num segundo momento, possibilitou uma mudança de perfil nas indicações de seus conselheiros numa tentativa de enfraquecer o controle e aumentar autonomia dos tribunais.

Palavras-Chave: Gestão; CNJ; Judiciário; Justiça Estadual; Ambiente Institucional Judicial.

CONTROLS ON THE JUDICIARY GENERATES GOVERNANCE AND EFFICIENCY? A STUDY ABOUT THE CNJ AND STATE COURT

ABSTRACT

The objective of this thesis is to investigate the acts of the judicial control agency in the Judiciary Branch, focused on dimension 'Administrative Judicial Performance'. This thesis aims to complement Taylor's model (2008) by adding CNJ as a variant on Courts performance improvement, since it implements managerial tools on courts and generates political and institutional impacts. The study is based on the political and organizational context of Judiciary to provide a supplement to the current understanding of the performance measurement mechanisms. CNJ impacts were analyzed from seven aspects of Judicial Reform process: 1. Standardization of structures; 2. Centralized management systems; 3. Standardization of procedures; 4. Centralization of budget; 5. Financing of legal units; 6. Disciplinary proceedings against irregularities and bad conduct of judges; 7. Meritocratic criteria and promotion of judges. The data was collected through structured interviews with CNJ's ex and current advisers and it considers the ten years' time of CNJ existence (2004-2013), providing a longitudinal perspective. Thematic or Categorical Analysis was chosen as the main form of content analysis technique. Data was segmented by questions, previous categories and categories established later. It was found that CNJ has a direct effect on Administrative Judicial Performance by: i) using management tools that allow the courts to improve the internal organization and raise the level of governance maturity; ii) moralizing and supervising courts through frequent inspections from National Justice Comptroller, that aim to solve irregularities and remove misconducting judges. The evidences also identified indirect impacts: i) CNJ is a Judiciary's actions coordinator, articulating better relations with Executive and Legislative Branches representatives and getting more budgetary and financial resources to courts; ii) CNJ improves Judiciary autonomy by recognizing courts' management efforts and sharing best practices among other courts, with impacts on infrastructure and the performance improvements. Increased control promoted by CNJ strengthened governance and efficiency of the courts, but with loss of autonomy at first. Furthermore, subsequently, generated a profile change in the indications of his advisers in an attempt to weaken the control and increasing autonomy of the courts.

Keywords: Management; CNJ; Judiciary; State Court; Institutional Environment Judicial.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Resultado do IPC-JUS por Tribunal, segundo o porte, ano-base 2013.	12
Gráfico 2: Total de processos em tramitação por segmento de Justiça.	58
Gráfico 3: Aposentadorias voluntárias de magistrados no período de 2005-2007.	89

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelo de análise de escolha de tática legal.....	21
Figura 2: Desenho da pesquisa a partir do Modelo de análise de escolha de tática legal.	42
Figura 3: O CNJ dentro do Ambiente Institucional Judicial no segmento da Justiça Estadual.	113

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Dimensões, categorias e variáveis de desempenho utilizadas nos estudos revisados.	37
Quadro 2: Informações sobre os entrevistados e entrevistas realizadas.	49
Quadro 3: Resumo das categorias da pergunta aberta.	62
Quadro 4: Resumo dos critérios de indicação para conselheiro do CNJ.	65
Quadro 5: Resumo das motivações para o cargo de conselheiro do CNJ.....	66
Quadro 6: Resumo das estratégias do CNJ em busca da eficiência.....	69
Quadro 7: Resumo das categorias referente à coleta de dados e resistência recebidas pelo CNJ.....	73
Quadro 8: Resumo das ferramentas gerencias utilizadas pelo CNJ.....	76
Quadro 9: Resumo das categorias sobre o tema metas e centralização.	83
Quadro 10: Levantamento de atividades da Corregedoria Nacional durante o período de 2008 a 2013.....	86
Quadro 11: Resumo das formas de atuação da Corregedoria do CNJ.	90
Quadro 12: Resumo das principais dificuldades encontradas pelo CNJ no segmento da Justiça Estadual.	95
Quadro 13: Resumo das relações do CNJ com os aspectos políticos locais.....	100
Quadro 14: Resumo dos temas polêmicos enfrentados pelo CNJ.	107

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Resumo da amostra de entrevistados por composição.....	47
Tabela 2: IPC-JUS referente aos anos de 2009 a 2013.....	73
Tabela 3: Quantidade de metas cumpridas pelos Tribunais de Justiça estaduais de 2009 a 2013.	80

INTRODUÇÃO-

O Judiciário brasileiro é visto habitualmente pela lentidão e demora excessiva na resolução dos conflitos, adicionando a percepção de elevados custos, a sensação de impunidade e a falta de transparência de suas atividades. Os problemas não são recentes e foram evidenciados por pesquisas de opinião e, principalmente, pela imprensa de forma anedótica de que o Judiciário brasileiro não funciona de forma satisfatória (AMB, 2005; OAB, 2003; SADEK, 2004). Entretanto, na segunda metade da década de 2000 e no início da década de 2010, ocorreram mudanças na maneira de gerir os tribunais que permitiram visualizar melhorias no nível de satisfação do brasileiro em relação ao Judiciário. O aumento da transparência e o acompanhamento do desempenho dos tribunais demonstram avanços em termo de gestão judiciária, mas há ainda vários aspectos a serem aperfeiçoados, principalmente para retirar algumas opiniões enraizadas no senso comum do brasileiro sobre o Poder Judiciário (CHAVES, 2014; CNJ, 2014b; FALCÃO, 2009; FALCÃO; HARTMANN; OLIVEIRA, 2014).

A Emenda Constitucional (EC) 45/2004, a chamada “Reforma do Judiciário”, procurou fornecer uma resposta para a melhoria da eficiência ao criar uma instituição de controle administrativo, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O CNJ tinha por objetivo realizar um controle administrativo e financeiro de todos os tribunais brasileiros, inclusive os tribunais superiores. No entanto, há uma lacuna de investigação sobre a participação do CNJ neste ambiente institucional. Apesar de atuar sob um enfoque organizacional, ressalta-se que um olhar político e institucional da atuação do Conselho ainda não foi devidamente explorado por estudos das áreas de conhecimentos em Ciência Política (FRAGALE FILHO, 2010; 2011; KARASIN; RODOVALHO, 2012; RODOVALHO, 2012; 2014; SANTOS; DA ROS, 2008) e Administração Pública, inclusive por um olhar abordando a gestão do Poder Judiciário (ALVARENGA, 2013; GOMES; AKUTSU; GUIMARÃES, 2014; NOGUEIRA, 2011; OLIVEIRA, 2014; SADEK; OLIVEIRA, 2012; VIEIRA; PINHEIRO, 2008). O CNJ chega a ser estudado em trabalhos da área de Direito, mas analisam o papel do CNJ por um viés jurídico (constitucional) ao demonstrar aspectos favoráveis ou limitantes da atuação como órgão de controle do Judiciário, ou com relação à criação do Conselho e ao processo de indicação de seus conselheiros (BAGATINI, 2011; FALCÃO 2009; FALCÃO; OLIVEIRA, 2012; 2013; FALCÃO; RANGEL, 2013; FREITAS; FREITA, 2006; FREITAS 2008).

A noção de eficiência é fundamental para o funcionamento do Judiciário, principalmente nos tribunais estaduais devido ao maior volume de processos existentes e por ser mais demandado pela população (DPJ, 2012b; 2013; 2014). Porém, alguns estudos apontam

uma grande disparidade do nível de eficiência dos tribunais quando comparados entre si (DPJ, 2012b; 2013; 2014; FOCHEZATTO, 2010; GOMES, 2014; NOGUEIRA et al., 2012; YEUNG; AZEVEDO, 2011). Situação que não deveria ocorrer devido ao estabelecimento dos preceitos de uniformidade das instituições, pois os tribunais atuam sob a mesma legislação processual e possuem estrutura funcional semelhante em todos os estados brasileiros. Deve-se esperar resultados semelhantes de organizações judiciais que apresentam desenhos institucionais similares. Entretanto, esse não é o padrão encontrado quando se observa o desempenho dos tribunais na esfera subnacional, como se observa no Gráfico 01. Mesmo com a segmentação por parte dos tribunais, percebe-se que os Tribunais de Justiça dos Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul (grande porte), Amapá e Acre (pequeno porte) foram considerados como eficientes no ano de 2013 por alcance 100% no índice desenvolvido pelo CNJ. Enquanto os demais tribunais apresentaram uma variação de desempenho bem ampla, sendo a maioria com resultados abaixo da média. Deste modo, o que poderia explicar a diferença de performance dos tribunais estaduais?

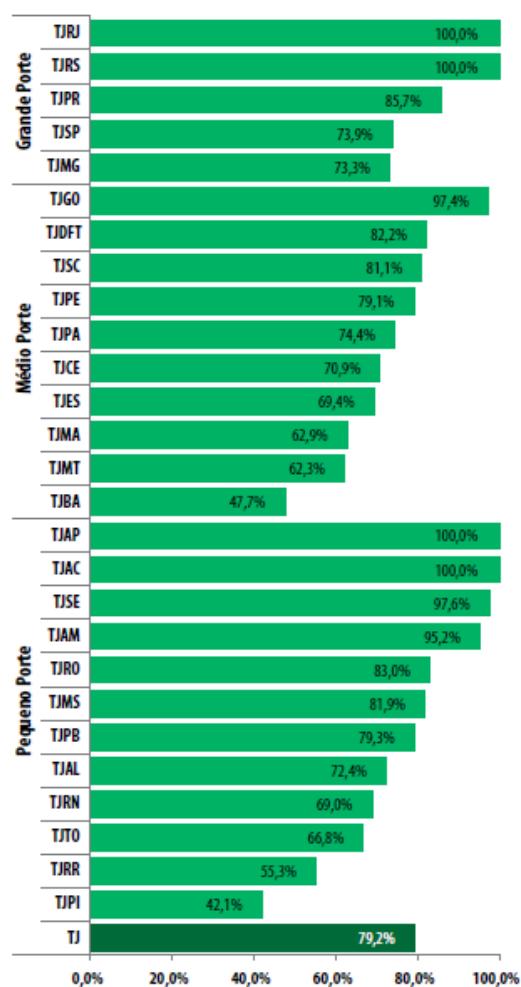


Gráfico 1: Resultado do IPC-JUS por Tribunal, segundo o porte, ano-base 2013.
Fonte: DPJ (2014, p. 71).

Conforme Ng (2011), acredita-se que uma abordagem pelo ponto de vista estritamente jurídico seja insuficiente para estudar questões ligadas à eficiência das cortes judiciais. Deste modo, sugere-se uma abordagem interdisciplinar envolvendo conhecimentos dos campos de estudos do Direito, da Administração Pública e da Ciência Política. O modelo proposto por Taylor (2008) possibilita trilhar os primeiros passos na compreensão deste entendimento mais amplo, pois trabalha as seguintes dimensões: i) Independência Judicial; ii) Revisão Judicial; e iii) Desempenho Administrativo Judicial. As duas primeiras dimensões são retratadas por Taylor (2008) a partir de análises do modo de atuação de agentes políticas que podem se beneficiar em cima de questões ligadas ao ordenamento jurídico brasileiro. Enquanto a terceira dimensão está mais direcionada aos aspectos de gestão dos tribunais, principalmente, aqueles que tratam da utilização melhor dos recursos. Portanto, percebe-se uma tentativa inicial de aproximação dos três campos de estudos mencionados anteriormente, mas que ainda pode ser melhor aprofundada. O modelo carece de detalhes, principalmente, na explicação da última dimensão e não contempla a atuação do CNJ dentro deste sistema judicial.

Tendo em vista um melhor demilitação do objeto de pesquisa, cabe destacar que se seguiu o mesmo entendimento de Akutsu e Guimarães (2013; 2015) para as expressões “sistema judicial” e “sistema de Justiça”. Estas não se confundem com as expressões “Poder Judiciário” ou, simplesmente, “Judiciário”, e são utilizadas, neste estudo, em seu sentido mais amplo, englobando tanto os órgãos do Poder Judiciário relacionados no art. 92 da Constituição Federal (CF), quanto as funções complementares à Justiça (art. 127 a 137 da CF) como, por exemplo, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Advocacia Pública, a Advocacia e os demais agentes que, direta ou indiretamente, influenciem ou possam a vir influenciar os litígios submetidos ao Judiciário.

O objetivo desta tese é investigar a atuação do órgão judicial de controle no Poder Judiciário visando a melhoria do Desempenho Administrativo Judicial. Esta tese sugere o acréscimo do CNJ no modelo de Taylor (2008) e argumenta que o CNJ atua visando à melhoria do desempenho (a busca pela eficiência) dos tribunais com ferramentas de caráter gerencial, mas com impactos políticos e institucionais. Há uma centralização por parte do CNJ que afeta diretamente a autonomia dos Tribunais Estaduais, gerando tensões institucionais e interferem no desempenho (OLIVEIRA, 2014). Deste modo, o presente estudo se apoia no contexto político e organizacional da Justiça Estadual para apresentar um complemento ao entendimento vigente sobre os mecanismos de mensuração de desempenho. A atuação do CNJ foi analisada a partir de sete aspectos do processo de Reforma do Judiciário, a saber: 1. Padronização das

estruturas; 2. Sistemas de gerenciamento centralizados; 3. Padronização de procedimentos internos; 4. Centralização orçamentária; 5. Financiamento de unidades judiciais; 6. Procedimentos disciplinar contra irregularidades e má condutas de magistrados; 7. Critérios meritocráticos e promoção de magistrados (GLICK, 1988). Os setes aspectos foram adaptados para a experiência brasileira de Reforma do Judiciário considerando os três enfoques analíticos abordados em Sadek e Arantes (2010), a saber: i) Jurisdição Política Constitucional; ii) Controle Externo do Poder Judiciário; e iii) Acesso à Justiça.

O objetivo de pesquisa é desdobrado no segmento da Justiça Estadual, realizando uma reflexão crítica sobre a interação do CNJ com os tribunais estaduais em busca de melhorar os níveis de eficiência da Justiça Estadual no período de 2004 a 2013. Deste modo, discute-se a criação do CNJ e de que forma as diferentes composições do órgão promoveram mudanças nos elementos da dimensão Desempenho Administrativo Judicial do modelo de Taylor (2008). Parte-se do pressuposto de que fatores relacionados aos aspectos organizacionais e políticos podem gerar as distorções no modo de atuação do CNJ. Portanto, o Conselho agiria de forma direta nos tribunais (Judiciário) e, indiretamente, nos outros agentes políticos (Executivo e Legislativo). As diferentes composições de conselheiros servem como referência para uma maior ou menor influência do CNJ no ambiente institucional que se encontram o segmento da Justiça Estadual.

Os anos de 2004 a 2013 foram escolhidos por corresponder ao período em que o CNJ vem anualmente coletando dados sobre os tribunais brasileiros e publicando-os nos relatórios Justiça em Números (DPJ, 2012b; 2013; 2014). Além disso, representa uma década desde a criação do CNJ e dos efeitos gerados pela Reforma do Judiciário. Deste modo, apresentam-se os seguintes objetivos específicos:

- (i) Investigar como o órgão judicial de controle (CNJ) atuou no fortalecimento da gestão e da fiscalização dos tribunais estaduais;
- (ii) Analisar os sete aspectos do processo de Reforma do Judiciário no segmento da Justiça Estadual brasileira;

Este trabalho está estruturado da seguinte forma: inicia-se com a presente introdução. Em seguida, o capítulo 1 reforça os principais pontos teóricos relacionados ao Judiciário no campo de estudos da Administração Pública e Ciência Política. O capítulo 2 apresenta uma breve descrição do funcionamento do Judiciário e do recente contexto histórico brasileiro que propôs mudanças administrativas ao Poder. O capítulo 3 descreva os procedimentos metodológicos, o desenho e a estratégia de pesquisa adotada para a realização deste estudo. O

capítulo 4 abordam as análises e as discussões dos resultados. Em seguida, têm-se as considerações finais e a apresentação das referências. Finaliza-se com o roteiro de entrevista como anexo.

1. REFLEXÕES TEÓRICAS SOBRE O FUNCIONAMENTO DO JUDICIÁRIO

1.1 Aspectos gerais da influência política no Judiciário

Dada a tripartição de Poderes do Estado, o Judiciário possui algumas peculiaridades que torna os elementos de seu funcionamento bem distintos em relação ao Executivo e ao Legislativo (MONTESQUIEU, 1962). A atuação do Judiciário geralmente é representada na figura dos magistrados (juízes), pois são os detentores do ato de julgar e dirimir conflitos entre as partes envolvidas (litigantes). Na atividade judicial moderna, por exemplo, é possível identificar três princípios básicos, decorrentes do Estado de Direito que em certa medida continuam vigentes. O primeiro consiste em o magistrado apenas se pronunciar quando acionado. Demonstra a passividade do Judiciário, fazendo com que o magistrado não se manifeste enquanto não for motivado e muito menos fora dos autos (processos judiciais) como uma demonstração de garantias processuais e imparcialidade dos julgamentos. O segundo ponto é inerente ao primeiro, pois o magistrado apenas se manifesta sobre casos concretos. Portanto, há a necessidade de um litígio para o seu envolvimento. Em outras palavras, o magistrado necessita de um caso concreto e formalizado de conflito entre partes diante da lei para que ele exerça a sua atividade profissional. E por último, o magistrado se pronuncia sobre casos particulares. A atuação dele é restrita ao julgamento das particularidades e não sobre questões ou princípios gerais. Caso a decisão do magistrado atinja um princípio geral, a impotência do juiz pode ser evidenciada pela ausência de efetividade da decisão emanada. Ao contrário, manifestando-se num princípio geral sem qualquer caso particular, o magistrado acaba exercendo uma atribuição que não é essencialmente sua, e sim, de um legislador (ARANTES, 1997; FERREJOHN, 1999; 2002; FERREJOHN; PASQUINI, 2003; TOCQUEVILLE, 1998). Os princípios anteriores representam a tentativa de afastar os magistrados e os tribunais da esfera política, objetivando ao máximo a manutenção da imparcialidade das decisões (ARANTES, 1997). Por outro lado, a política não está tão distante do Judiciário o quanto é desejável ou buscado por seus princípios.

A politização do Judiciário e, o seu reverso, a judicialização da política são manifestações recorrentes principalmente quando se visualizam os cenários sociais e as relações harmônicas entre os três Poderes. O Judiciário apresenta um papel político importante ao ser essencialmente conservador, reforçando a manutenção do *status quo* (TAYLOR, 2008). Atua como um garantidor da aplicabilidade da legislação, portanto representa a execução plena das regras previamente estabelecidas, denominada como *Rules of Law* (FERREJOHN; PASQUINI, 2003; GUARNIERI, 2003; MARAVALL, 2003; MARAVALL & PRZEWORSKI, 2003).

Paralelamente, é possível identificar também uma atribuição econômica, principalmente relacionada com as garantias de cumprimento dos contratos. A análise econômica do Direito demonstra, por exemplo, as leis sendo essenciais para o adequado funcionamento dos mercados e no cenário institucional junto aos custos de transação (CASTRO; 2002; PINHEIRO, 2003; SHERWOOD; SHEPHERD; SOUZA, 1994; YEUNG, 2010). Portanto, é fundamental o Judiciário funcionar adequadamente tanto em termos políticos como econômicos.

Inicialmente, há uma dicotomia de correntes de estudos sobre a função política dos tribunais e dos magistrados: a normativa e a positiva. A primeira consiste em definir o papel dos juízes nas decisões judiciais e no relacionamento com outras instituições diante das legislações vigentes. Tende a ser uma corrente de estudo essencialmente produzida por juristas, doutrinadores e acadêmicos da área de Direito. A segunda já se contrapõe por não investigar como o magistrado deve agir, mas identificar os motivos que o levam a agir da forma que de fato agem. Busca-se entender os fatores que podem influenciar na sua decisão em um dado contexto político (FRIEDMAN, 2005; TAYLOR, 2007). Esta corrente é observada principalmente pelos cientistas sociais. Agregando a esta divisão, Taylor (2007, p. 230) comenta que o Judiciário atua como relevância para a ciência política por meio de três dimensões: hobbesiana, smithiana e madisoniana. Elas apresentam impactos, respectivamente, “no monopólio da violência pelo Estado, nas regras de funcionamento da economia e na relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”. Desta forma, o presente trabalho enfocará a visão positiva e a dimensão madisoniana, buscando, em particular, compreender o papel do órgão de controle do Judiciário na melhoria dos níveis de eficiência dos tribunais estaduais e de forma subsidiária como é a relação deste órgão com os aspectos políticos locais, envolvendo as relações com o Executivo e o Legislativo.

Uma concepção mais politizada de atuação dos tribunais ganhou maior visibilidade no contexto latino americano de democracias em formação após o fim dos regimes militares. Os estudos procuram demonstrar o papel do Judiciário nas políticas públicas e na governabilidade destes regimes políticos, principalmente atuando como uma instituição de vetos, num enfoque constitucional, e garantindo os novos direitos conquistados (ANDREWS; MONTINOLA, 2004; ARANTES, 1997; CASTRO, 1997A, 1997B; CHAVEZ, 2004; FINKEL, 2004; GINSBURG, 2003; HELMKE, 2005; PRILLAMAN, 2000). Neste caso, seguem o argumento recorrente de que um Judiciário funciona adequadamente ao servir de contrapesos aos outros poderes governamentais, respeitando os princípios de separação entre os poderes e garantindo a proteção das minorias (FEREJOHN, 1999; MONTESQUIEU, 1962). Porém, o Judiciário

necessita ser acionado para que possa atuar e servir de árbitro nos conflitos entre as instituições políticas. O magistrado apresenta-se como uma figura importante neste cenário, pois tende a ter maior nível de independência nas suas decisões comparado às decisões dos tribunais. Estes atuam num ambiente de maior dependência institucional (procedimentos, orçamentos, indicações, etc.). A questão é que a atuação do Judiciário não depende apenas da força dos tribunais, mas também dos padrões encontrados nas disputas políticas (FEREJOHN, 1999; TAYLOR, 2007).

Na seção seguinte, visualizam-se casos que envolvam o Judiciário e a política no Brasil.

1.2 O Judiciário e a política no Brasil

Visualiza-se um modelo dicotômico no cenário político brasileiro. Um lado é visto por um modelo mais consensual, enquanto pelo outro lado verifica-se um posicionamento mais majoritário. Este demonstra que o controle das forças políticas se encontra bastante centralizado e, portanto, apresenta poucas dificuldades para a estabilidade do processo decisório e para eventuais mudanças de políticas públicas, reduzindo os seus eventuais custos. Enquanto o primeiro lado apresenta um processo decisório mais problemático e custoso pelo excesso de jogadores com poder de veto. Embora exista esta dicotomia de argumentos, o que se tem visto de forma mais recorrente é um posicionamento mais balanceado pelas regras que envolvem a relação entre o Executivo e o Legislativo (TAYLOR, 2007). Neste caso, a atuação dos agentes políticos seria resultado de um equilíbrio tênue entre a descentralização e a centralização do processo decisório. Um exemplo sobre esta situação é abordado por Pereira e Mueller (2003) quando os partidos políticos são afetados nos dois contextos: primeiro com a descentralização das regras eleitorais e do federalismo que representa certa vulnerabilidade dos agentes do Legislativo frente aos tribunais do segmento da Justiça Eleitoral. Contrapondo-se, verifica um processo centralizado quando os legisladores em união com o Executivo atuam na formulação do orçamento. Nesta situação os tribunais se veem mais vulneráveis, pois são afetados diretamente pela legislação que influencia os trâmites processuais, bem como possíveis restrições orçamentárias que venham a prejudicar seus interesses (KARASIN; RODOVALHO, 2012; RODOVALHO, 2012; 2014). Outro exemplo pode ser visto com as fraquezas na efetividade das decisões dos tribunais dos segmentos Eleitoral e Federal que estão relacionadas às restrições impostas pelo Legislativo por leis formuladas sem considerar a eficiência e eficácia dos tribunais (TAYLOR, 2011).

O Judiciário, também, é reconhecido como um local favorável para a contestação de políticas públicas, assim como as agências reguladoras ou burocracias específicas. Os tribunais preenchem um espaço de instância política, sendo compreendidas para além de suas atuações apenas legais (TAYLOR, 2007). Neste contexto, os magistrados e os tribunais entram no cenário político como agente em potencial na interferência das políticas públicas. Alguns estudos, por exemplo, enfocam na interferência do Legislativo no processo de revisão judicial em nível constitucional, variando conforme o apoio popular e a transparência envolvida no cumprimento das decisões judiciais (VANBERG, 2001, 2005; WHITTINGTON, 2003). Porém, o argumento recorrente é de que os tribunais com melhores infraestrutura e remuneração de magistrados tendem a ser mais permissivos e convenientes ao decidirem favoravelmente por políticas públicas majoritárias (CARVALHO NETO; GOMES NETO, 2012; DOUGLAS & HARTLEY, 2001; 2003). Porém, alguns estudos tendem a demonstrar um posicionamento contrário ao demonstrar poder de intervenção realizada pelo segmento da Justiça Federal ao inserir interesses minoritários na formulação destas políticas. Em alguns casos, representa a voz de minorias ou de interesses marginais frente aos objetivos propostos pelos Executivo ou Legislativo com suas políticas (TAYLOR, 2007; 2008).

O bom uso do Judiciário é comumente desvirtuado, prejudicando todo um sistema de garantia de direitos. Taylor (2007; 2008) e Taylor e Da Ros (2008) demonstram como os agentes políticos utilizam-se de mecanismos jurídicos para interferir em políticas públicas ou no próprio sistema político em si. Utiliza-se do Judiciário como ambiente para tática de oposição buscando alcançar as seguintes finalidades: atrasar (*delay policy*); anular (*disable policy*), descreditar (*discredit policy*) ou declarar oposição (*declare opposition*). Tais estratégias são frequentemente utilizadas quando: i) todas as outras maneiras de interferências falharam; ii) os custos judiciais não são compreendidos como altos; e iii) representa um último embate que pode gerar uma inesperada vitória legal.

Os agentes políticos também buscam o Judiciário para atuar como árbitro de interesses em conflitos. Neste caso, bem mais frequente, os tribunais não são utilizados como mecanismos de oposição. Pelo contrário, atuam como proteção a determinadas legislações que atinjam diretamente a interesses de setores ou grupos específicos, beneficiando uns e prejudicando outros. O exemplo recorrente no contexto brasileiro seria no questionamento a leis que beneficiem a determinado setor produtivo e a outro não, ou quando envolve questões de litígio entre as unidades federativas (por exemplo: guerras fiscais, demarcação de territórios, etc.) (TAYLOR, 2007; 2008; TAYLOR; DA ROS, 2008).

A terceira forma de atuação é apontada por indícios de sua existência no trabalho de Taylor e Da Ros (2008). Os autores citam o caso de utilização do Judiciário como um instrumento de governo quando se busca a oficialização de uma política governamental por vias judiciais. No caso, o principal exemplo consiste na existência de indefinições em medidas consideradas impopulares. Gera-se um impasse a ser definido pelo Judiciário que resguardaria os representantes dos outros Poderes do ônus políticos. A política majoritária seria implementada com a decisão judicial favorável, tendendo a impopularidade recair nos magistrados ao invés dos políticos. A Figura 1 indica como estas três situações são colocadas em prática considerando também outras três dimensões, são elas: a independência judicial, a revisão judicial e o desempenho administrativo e judicial.

O modelo de Taylor (2008) é abordado em sua obra, principalmente, partir de um enfoque político sobre a atuação dos agentes com poder de veto. A construção em cima do caso brasileiro, tem como fonte de elemento as manifestações de diferentes agentes políticos junto aos tribunais federais e, especialmente, ao STF. A dimensão “Independência Judicial” aborda a capacidade dos magistrados e das unidades judiciais agirem conforme as normas e princípios da Constituição e dos dispositivos legais, protegendo-os de pressões, interesses e eventuais abusos de autoridades que possam contrariar os normativos. É necessário ter também independência de pressões ilegítimas que possam surgir da hierarquia interna ou das partes ligantes, em especial aquelas decisões indevidas de caráter populista. Segundo Arantes (2008), é baseado em três aspectos: i) autonomia concedida ao Poder Judiciário para cuidar de seu orçamento e estrutura; ii) independência externa, pelos magistrados, de outros ramos do governo; iii) independência interna, pelos juízes de primeira instância de seus superiores na hierarquia judicial. Afeta indiretamente a dimensão “Desempenho Administrativo Judicial”, pois pode exercer pressão para aumentar ou diminuir a organização interna dos tribunais, interferindo, inclusive, no nível de agilidade das decisões e julgamentos judiciais.

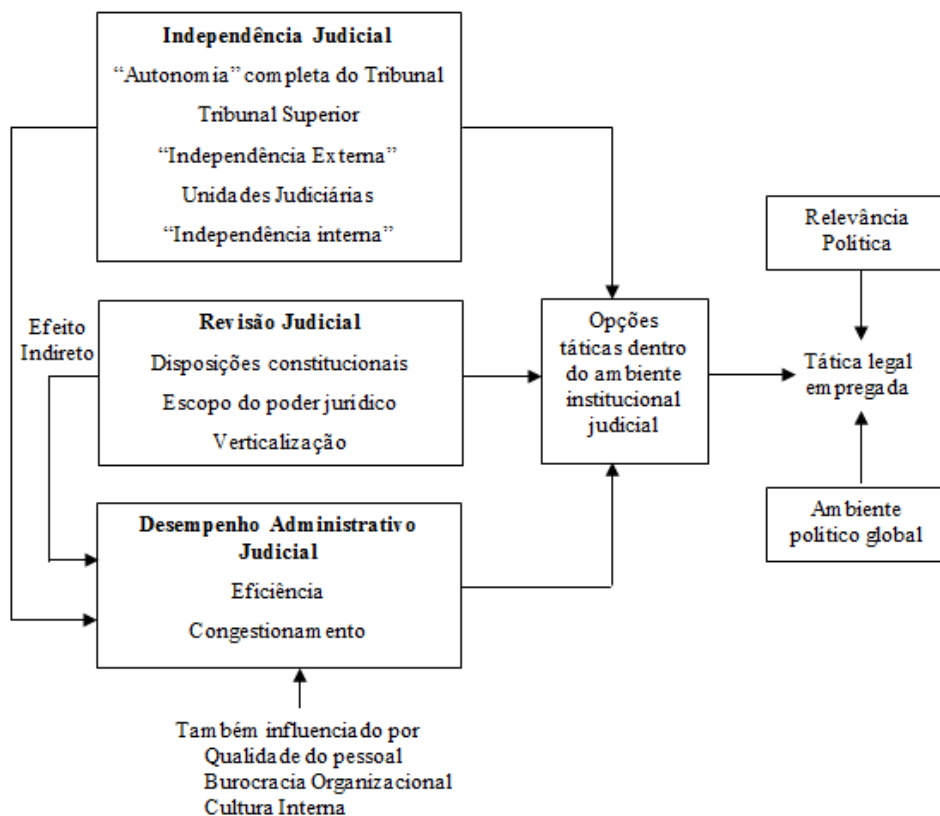


Figura 1: Modelo de análise de escolha de tática legal.
Fonte: Taylor (2008, p. 22).

A dimensão Revisão Judicial do modelo de Taylor (2008) aborda uma visão mais jurídica, pois recai na possibilidade das partes litigantes recorrerem das decisões proferidas pelos juízes de primeira instância, tendo a oportunidade de julgamento colegiado por magistrados de nível hierárquico superior. Além disso, envolve o escopo jurídico das decisões afetarem apenas a um caso ou a outros casos semelhantes. Envolve, também, o processo de verticalização que envolve a vinculação da decisão de nível superior para todos os outros casos que apontem o mesmo assunto, independente das partes envolvidas ou dos tribunais como, por exemplo, as súmulas vinculantes proferidas pelo STF. Arantes (2008) aponta que a estrutura de revisão judicial está baseada em três aspectos: i) arranjos constitucionais ou a extensão de direitos estabelecidos pela Constituição e a possibilidade de ter competência concreta sobre eles; ii) o escopo do poder jurídico que é mais voltado para o STF que suas decisões podem ter efeitos apenas em um caso (*erga omnes*) ou pode reformar as decisões das cortes inferiores em que queira escolher julgar; iii) a verticalização das decisões que é uma dos principais aspectos levantados por Taylor (2008) na dimensão de estrutura judicial, pois os agentes podem legalmente julgar um processo que afetam vários outros independentemente de quem são as partes ou de qual tribunal o caso foi judicializado.

A última dimensão do modelo consiste na “Desempenho Administração Judicial” e é pouco detalhada na obra de Taylor (2008). Ela é representada por diferentes elementos que chegam a ser conflitantes num primeiro momento. Aborda a questão da eficiência das cortes judiciais em termo de julgamentos. Aborda também a questão do congestionamento das unidades judiciais que devido ao elevado quantitativo de processos e com a falta de estrutura, fazem com que a quantidade de julgamentos seja inferior a quantitativo de casos novos que entram nos tribunais. Taylor (2008) apenas informa que outros fatores podem influenciar esta dimensão como, por exemplo, qualidade do pessoal, burocracia organizacional e cultura interna. Arantes (2008) aponta que o desempenho administrativo é algo que depende da estrutura da organização judiciária, do número de magistrados e das condições de trabalho. Portanto, são aspectos que podem fazer diferença ao número de casos existente atualmente no Poder Judiciário. Trata-se de uma dimensão ligada mais aos conhecimentos do campo da Administração, mas que foi pouco explorada por Taylor (2008) nos seus exemplos. É bem provável que este olhar superficial seja devido ao pouco tempo de funcionamento do CNJ quando a pesquisa foi realizada. Os possíveis dados que poderiam auxiliar as explicações desta dimensão eram incipientes e muitas vezes continuam divergências entre a realidade e as informações exigentes nos bancos de dados dos tribunais. Segundo Oliveira (2014), apenas a partir do ano de 2009, com o surgimento de uma nova resolução sobre as estatísticas dos tribunais e das metas, é que os números dos tribunais estavam mais fidedignos.

O modelo de Taylor (2008) representado na Figura 1 possui duas limitações: a primeira é atribuída ao fato de não considerar a existência do CNJ como uma das instituições participantes deste ambiente institucional judicial, principalmente como uma instituição responsável pela coordenação das estratégias e promotora das ferramentas de gestão nos tribunais. A segunda limitação é inerente a primeira, pois não observa o poder fiscalizatório e punitivo do CNJ promovendo maior transparência e combatendo as irregularidades e os desvios de condutas dos magistrados e dos tribunais.

Apesar do enfoque mais político e jurídico do modelo de Taylor (2008), a existência de uma dimensão voltada para os aspectos organizacionais e administração faz com que ele possa ser aprimorado com um olhar mais voltado para a Administração Pública. Destaca-se a dimensão “Desempenho Administrativo Judicial” como o principal aspecto para a construção do argumento relacionado aos determinantes organizacionais e políticos e propostos a serem investigados nesta tese. Arantes (2008) aponta as decisões judiciais tendem a ser menos uma questão discricionária, tornando-se mais uma resolução do sistema político. Desta forma, o estudo

de Melo e Pereira (2013) auxilia na construção do argumento do fortalecimento das instituições de controle. Acredita-se que a maior autonomia das instituições de controle sobre o Judiciário possa auxiliar os níveis de governança e eficiência dos tribunais. Melo e Pereira (2013) tratam do assunto no contexto de competição política entre as elites que governam os Poderes Executivo e Legislativo. Neste caso, o argumento pode ser transposto para o cenário do Judiciário, mas é necessária uma ressalva quanto a pouca influência do contexto de competição política na escolha ou indicação política de magistrados para os órgãos colegiados dos Tribunais de Justiça estaduais.

A atuação do CNJ ocorre principalmente dentro da dimensão “Desempenho Administrativo Judicial” dado o enfoque administrativo do órgão. Ao atuar no controle dos tribunais, os agentes políticos podem utilizar o Conselho como mais um instrumento tático no ambiente institucional judicial. Fragale Filho (2011; 2013), por exemplo, demonstra como as dimensões de construção da agenda, da composição do conselho e das possibilidades de construção do processo decisório no CNJ ainda sofrem influências externas devido ao baixo nível de institucionalização do órgão. O CNJ exercer não apenas o controle administrativo, mas também atua com um enfoque fiscalizatório e punitivo sobre desvios de conduta e irregularidades promovidas por magistrados ou pelos tribunais.

Os padrões políticos também são observados dentro do órgão de controle do Judiciário e afetar o modo de atuação do órgão. Portanto, Fragale Filho (2011; 2013) procura destacar a necessidade de compreender melhor a composição do CNJ para identificar padrões de atuação na pauta do referido órgão. Já sinaliza mudanças nos desenhos institucionais das composições iniciais do CNJ gerando preocupações sobre as mudanças de rumos que podem ocorrer com maior envolvimento político dos indicados. Seguindo nesta linha, Falcão e Rangel (2013) apresentam elementos que poderiam balizar os processos de indicações de magistrados e cidadãos para o cargo de conselheiro do CNJ. Sugere que sejam regulamentados os processos seletivos para a escolha do indicado que deveria levar em consideração os seguintes aspectos: a capacidade de gestão, ou competência; e a independência moral, ou isenção no exercício do controle administrativo e financeiro. Prever ainda o combate às indicações que apontem para casos de nepotismo e de candidatos condenados por ato de improbidade administrativa (FALCÃO; RANGEL, 2013).

Os estudos de Taylor (2008) e Taylor e Da Ros (2008) não evidenciam os aspectos que envolvem o CNJ e, portanto, apresenta como uma lacuna a ser trabalhar na presente tese. Porém,

o contexto a ser explorado não será individualizado, busca-se compreender o papel organizacional e político do CNJ dentro do ambiente institucional judicial.

A seção seguinte abordará os aspectos inerentes a um processo de Reforma do Judiciário, baseando-se na experiência norte-americana.

1.3 Os aspectos inerentes a um processo de Reforma do Judiciário

Os aspectos apresentados anteriormente reforçam os argumentos de que o Judiciário tende a representar o conservadorismo e é caracterizado tradicionalmente pela inércia. O Judiciário é lembrado pela sociedade como a última instituição que pode reconhecer os seus direitos, mas é extremamente prejudicada pela morosidade em suas decisões. Esta lentidão faz com que os custos econômicos e financeiros sejam aumentados, enquanto as sensações de eficiência e, conseqüentemente, de justiça sejam extremamente diminuídas (FALCÃO, 2009; GRAHAM JR, 1993; SADEK, 2004). A recorrência deste cenário faz com que os problemas não fiquem restritos ao aspecto financeiro ou político, pois demonstram dificuldades de cunho administrativo. Há uma necessidade mais evidente para a realização de ajustes, mudanças de cunho institucional que procuram reduzir a lacuna entre a demanda social e a satisfação desta demanda (DUBOIS; BOYUM, 1993). O desejo por mudança fica mais forte na medida em que há uma generalização da opinião sobre a insatisfação com a prestação dos serviços público. O acirramento e a profundidade da realização de uma mudança é que leva a estruturação de um processo de reforma. Boyum (1987) procura deixar explícito que a realização é de uma reforma ocorre quando se busca uma política de mudança. Do mesmo modo que outras reformas (reforma fiscal, reforma educacional, reforma tributária, por exemplo), a reforma no Judiciário é fundamentada pela vontade do governo de propor uma nova atitude. O conceito de reforma não é apropriado para descrever novas construções ou novos projetos, mas sim quando se verifica mudanças estruturais ou inovadoras na prestação dos serviços públicos.

O cenário de reformas na gestão pública emergiu com vigor nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha por meio de governos que adotaram práticas neoliberais. O principal ponto a ser alcançado consistia na introdução de um enfoque gerencial visando alcançar melhores níveis de eficiência. Embora, em alguns casos, a tendência neoliberal fazia com que se buscasse apenas a redução dos gastos do que propriamente a eficiência. Em seguida, outros países também aderiram a processos de semelhantes de reformas como, por exemplo, a Austrália, a Nova Zelândia e a Suécia. O serviço público dos países que passaram pela reforma perdeu

gradativamente os traços burocráticos e adquiriam características gerenciais (FAIRBROTHER, 1994; POLLIT, 1990; BRESSER-PEREIRA, 1998).

As mudanças não ficaram restritas aos Poderes Executivo e Legislativo. O Judiciário também necessitava de mudanças profundas, resultando no enfoque da administração judicial (GALLAS, 1979). A modernização da agenda dos tribunais (no caso, tribunais norte-americanos) pode ser resumida em alguns elementos básicos: 1) consolidação, simplificação e padronização das estruturas dos tribunais; 2) centralização dos sistemas de gerenciamento dos tribunais; 3) centralização das regulamentações internas e procedimentos padronizados; 4) centralização orçamentária; 5) financiamento completo das atividades realizadas pelas próprias unidades judiciais; 6) estruturas formais e procedimentos para disciplinar e remover magistrados por improbidades e imperícias; 7) a adoção de critérios baseados em méritos para a seleção e promoção dos magistrados. Portanto, os cinco primeiros elementos podem ser compreendidos como um processo de centralização do gerenciamento dos tribunais, enquanto que os dois últimos representam os esforços para uma maior profissionalização dos serviços visando à eficiência (BERKSON; CARBON, 1978; GLICK, 1988).

As considerações levantadas anteriormente são apresentadas como um panorama do Judiciário, mas podem ser enquadradas e contextualizadas quando se visualiza o cenário brasileiro. Os setes aspectos podem ser vistos na experiência brasileira de Reforma do Judiciário considerando os três enfoques analíticos abordados em Sadek e Arantes (2010), a saber: i) Jurisdição Política Constitucional; ii) Controle Externo do Poder Judiciário; e iii) Acesso à Justiça. O primeiro enfoque analítico é ligado ao ambiente de jurisdição política que consiste na realização de normativos ou decisões que devem ser seguidas por todos os tribunais como forma de uniformização. Adota-se um entendimento jurídico que permita a racionalização dos procedimentos, deixando o entendimento mais simples, consolidado e objetivo. Enquanto o segundo enfoque aborda os instrumentos de controle, permitindo a gestão dos tribunais em termos de recursos humanos, financeiros, orçamentários, tecnológicos e operacionais. Além disso, promove um maior aumento da fiscalização de magistrados e servidores, bem como fornecendo maior transparência e meritocracia nos critérios de promoção. O último enfoque consiste em fornecer uma maior acessibilidade dos usuários dos tribunais. Parte de entendimento de mais instrumentos de comunicação e melhorar a qualidade do atendimento em termo de infraestrutura física e tecnológica como, por exemplo, ampliação da adoção do processo judicial eletônico (ANDRADE; JOIA, 2012).

A adoção de critérios ligados ao processo de Reforma do Judiciário, deu-se pelo fato de encontrar aspectos que sirva como parâmetros para o entendimento do processo de mudanças organizacionais brasileira. Assim como os demais países, o Brasil também passou por reformas. Deste modo, acredita-se não se problemático a adoção de elementos teóricos que possam ser devidamente adaptados para o contexto nacional, principalmente pela ausência de estudos que apontem uma maior amplitude de elementos conceituais da Reforma do Judiciário. Evidencia-se, por exemplo, que a Gestão do Judiciário ainda carece de maior visibilidade no campo de estudos de Administração Pública no Brasil. O estudo de Nogueira (2011) demonstra que a temática não representa nem 1% (um por cento) dos artigos publicados nos principais periódicos e anais de eventos da área de Administração Pública do Brasil. O mesmo estudo aponta um incremento de pesquisas após a coleta e divulgação de dados sobre o Judiciário realizado frequentemente pelo CNJ. O referido órgão é recorrentemente apresentado como o principal resultado da mudança de abordagem ocorrida no Poder Judiciário brasileiro (VIEIRA; PINHEIRO, 2008; NOGUEIRA, 2010; PELEJA JÚNIOR, 2011; RODOVALHO, 2012; 2014; AKUTSU; GUIMARÃES, 2013; 2015; OLIVEIRA, 2014; LEWANDOSKI; NALINI, 2015). É importante perceber como o Judiciário adquiriu mais espaço no cenário institucional ao ter um papel mais participativo nas políticas públicas do país (TAYLOR, 2007). Estas, anteriormente restritas ao Executivo e Legislativo, ganham um maior engajamento do Judiciário em campanhas com cunho social como, por exemplo, relacionadas à defesa da mulher, à adoção, aos direitos humanos, à melhoria do sistema prisional, dentre outros assuntos (SAUERBRONN; LODI, 2012; SILVA; FLORÊNCIO, 2011; BARBOZA; KOZICKI, 2012).

São reconhecidos os avanços realizados pela Reforma do Judiciário no Brasil, mas é importante visualizar a existência de críticas quando aos resultados alcançados nos últimos anos. Estas críticas servem como possíveis caminhos de construção do conhecimento e, portanto, servem como pontos de partidas para temas a serem explorados e aprofundados. Rodovalho (2012; 2014) não visualiza a Reforma do Judiciário (EC 45/2004) como um processo de continuação ou consequência da Reforma Administrativa (EC 19/98). A argumentação recai na ideia de que mudanças profundas no Judiciário já eram discutidas desde 1992, portanto, cronologicamente anterior à primeira reforma na Administração Pública. Além disso, os enfoques de atuação eram distintos, dado que o enfoque de redução da burocracia e de custos na Administração Pública não foram motivadores para a busca por uma Justiça mais célere. Rodovalho (2012; 2014) transmite, também, a opinião de que é necessário ir além da relação do CNJ e dos tribunais na busca pela eficiência do Judiciário. Assemelha-se aos ao

entendimento de que a Reforma do Judiciário impactou, principalmente, o Supremo Tribunal Federal (STF) e de que há a necessidade de uma nova reforma. O STF conseguiu se beneficiar com os institutos da Repercussão Geral e da Súmula Vinculante, fazendo com que a diminuísse a demanda por seus serviços e dando agilidade a um maior número de julgamentos (FALCÃO, CERDEIRA, ARGUELHES, 2011; FALCÃO et al., 2013). No entanto, não tem acontecido movimento similar nos outros tribunais (DPJ, 2013).

Há, também, a visão de que a Reforma do Judiciário não ficou restrita aos tribunais, aos magistrados e servidores. O impacto dela pode ser sentido em todos os envolvidos com o sistema da Justiça brasileiro. É importante olhar os papéis dos diferentes agentes dentro deste sistema como, por exemplo, advogado, promotores, defensores públicos e as entidades representativas de classes (Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, associações de magistrados, associações de servidores, partidos políticos, dentre outros) (ARANTES, 2002; TAYLOR, 2008; TAYLOR; DA ROS, 2008; FRAGALE FILHO, 2010; FAVERI; PEREIRA; OLIVEIRA, 2014).

O próximo capítulo abordará o contexto histórico brasileiro voltado para a melhoria do desempenho do Poder Judiciário.

2. O JUDICIÁRIO E O RECENTE CONTEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO

2.1 Aspectos gerais

O Poder Judiciário brasileiro passou a receber um elevado aumento de demanda principalmente nas décadas de 1990 e 2000. A intensificação da procura pelos serviços judiciais foi um reflexo da ampliação da garantia de direitos fundamentais individuais e coletivo e à possibilidade de contestação da inconstitucionalidade das leis por novos atores, igualmente conferidas pela Constituição Federal (CF) de 1988. O Judiciário ganha um novo papel com a constituição, sendo protagonista de uma oportunidade de ampliação de seu poder político, dado a ampliação da prestação de seus serviços. Além disso, foram visualizados dois movimentos simultâneos: de um lado, uma politização do Judiciário e, em reverso uma judicialização da política (ARANTES, 1997; FALCÃO et al., 2013; RODOVALHO, 2012; 2014; SADEK, 1999; 2004; TAYLOR, 2008; TAYLOR; DA ROS, 2008).

Após a CF, o aumento da demanda foi superior à capacidade de processamento e resolução das causas judiciais por parte dos tribunais no país, não correspondendo plenamente os seus serviços. Gradativamente foi se evidenciando a necessidade de pensar de maneira estratégica e desenvolver uma estrutura gerencial que permitisse lidar adequadamente com os problemas e dificuldades acumuladas ao longo de muitos anos. Tal situação ficou conhecida como “a crise do Judiciário” (MOTTA, 2010; NOGUEIRA, 2010). Os primeiros avanços gerenciais ocorreram nos Poderes Executivo e Legislativos após a reforma administrativa proposta pela Emenda 19/1998 na CF, reforçando o gerencialismo na Administração Pública e evidenciado pela introdução da eficiência como um de seus princípios (BRASIL, 1988; 1995; BRESSER-PEREIRA, 1996; 1999; CALHAO, 2007). Por outro lado, o Poder Judiciário brasileiro passou a ser um ambiente de novas ideologias e práticas relacionadas à sua gestão com a criação do CNJ ao surgir com o objetivo de realizar o controle administrativo e financeiro do Judiciário brasileiro (NOGUEIRA, 2010; RODOVALHO, 2012; VIEIRA; PINHEIRO, 2008).

Mesmo após o CNJ, o Judiciário continua deixando a desejar em relação à percepção dos cidadãos. Por exemplo, desde 2009, a instituição de ensino Direito GV vem publicado por meio de relatórios o Índice de Confiança na Justiça brasileira (ICJBrasil) com o objetivo de acompanhar regularmente os sentimentos de crença e confiança da população em relação à prestação de serviços do Judiciário brasileiro. Porém o Judiciário não é visto como uma das instituições mais confiáveis (ex.: Forças Armadas, Igreja Católica e Ministério Público), estando em posição média entre as instituições (DIREITO GV, 2013). Complementarmente, o

IPEA (2010) realizou medições de percepção social da justiça brasileira por meio de seis dimensões: velocidade ao julgar os casos; acesso; custo; qualidade das decisões; honestidade; parcialidade. Mesmo com o passar do tempo os resultados ainda deixam a justiça numa posição desconfortável aos olhos dos cidadãos ao receber 4,55 pontos (de 10 possíveis). Portanto, o Judiciário brasileiro tem sido apresentado historicamente com pouca capacidade de resposta aos anseios e demandas sociais (SADEK, 2004) e ainda permanece com esta percepção para a população.

Vale ressaltar que estes estudos têm procurado fazer um diagnóstico geral do Judiciário envolvendo o desempenho e a eficácia administrativa, mas sem especificar as competências constitucionais de cada especialidade da justiça e de seus tribunais. Porém, um olhar diferenciado e específico é fornecido por outros estudos. Falcão (2009) aponta uma diferença de opinião quando demonstra uma melhor avaliação para a justiça do trabalho e os juizados especiais dado que estão mais próximos das demandas da população, pela facilidade de acesso e menor grau de formalidade. Por outro lado, Falcão e Oliveira (2012) procuram verificar a percepção dos brasileiros quanto às atribuições da justiça eleitoral durante uma eleição e as consequências desta percepção para a governança eleitoral. E finalizando, Falcão e Oliveira (2013) demonstram os principais motivos que levaram a um maior conhecimento do STF por parte da população, a saber: a disposição de falarem fora dos autos (processo); a criação da TV Justiça e a criação do CNJ. Porém em todas as pesquisas, coerentemente, o Judiciário é mais conhecido quanto maior for a renda e a escolaridade.

As seções seguintes permitirão explorar de forma mais detalhada os aspectos organizacionais vivenciados pelo Poder Judiciário.

2.2 O Conselho Nacional de Justiça

Primeiramente, é recomendável uma breve explicação dos diferentes segmentos organizacionais e especializações de julgamentos do Sistema Judiciário brasileiro. Apresenta-se, em seguida, um breve panorama sobre o Conselho Nacional de Justiça, abordando o seu processo de criação e alguns dos principais marcos desta uma década de existência.

O Sistema Judicial brasileiro é composto, principalmente, por órgão do Poder Judiciário, acrescido do Ministério Público e de órgão do Poder Executivo (Defensorias Públicas e Procuradorias). O Poder Judiciário encontra-se segmentado por especialização, nível hierárquico e competência de atuação. O Supremo Tribunal Federal (STF) encontra-se no topo e tem como principal função zelar pelo cumprimento da constituição. As especializações do

Judiciário surgem em nível federal com a Justiça Eleitoral, Militar, do Trabalho e Comum. Todas são compostas por Tribunais Superiores e por Tribunais Regionais que se estão abaixo hierarquicamente do STF. Os primeiros exercem a função de terceira instância das decisões, enquanto os demais como segunda instância de julgamento. A primeira instância é exercida pelos Juízes de Direito responsáveis pelas unidades judiciais de cada um dos segmentos judiciais (BRASIL, 1988; ARANTES, 1997).

Vale ressaltar, o caso do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que é responsável por fazer uma interpretação uniforme da legislação federal, também conhecida como uniformização do direito nacional infraconstitucional, porém apresenta-se como tribunal superior para a Justiça Estadual. Esta atua em todos os processos que não esteja sujeita à competência dos outros órgãos jurisdicionais e são representados pelos Tribunais de Justiça (segunda instância) e pelos Juízes de Direito (primeira instância) (BRASIL, 1988; ARANTES, 1997).

A história do Conselho Nacional de Justiça pode ser contada muito antes dos dez anos de sua criação recém completados em 2014. A busca por estabelecer um controle do Judiciário já foi vista anteriormente na história do país. Portanto, o CNJ não foi a primeira instituição com um formato de Conselho de Justiça no sistema jurídico-constitucional brasileiro. O pioneirismo ocorreu com o Conselho Superior da Magistratura que foi instituído durante o regime militar por meio da Emenda Constitucional 7/1977. O referido Conselho era composto por membros do STF e visava disciplinar os comportamentos considerados inadequados dos magistrados. O período de abertura política veio logo em seguida, fazendo com que o Judiciário não enfrentasse grandes interferências promovidas pelo Conselho sendo destituído com a Constituição de 1988 (SAMPAIO, 2007; PELEJA JÚNIOR, 2011).

Porém a ideia de controle do Judiciário foi novamente retomada por volta de 1992, pois havia um movimento organizado por representantes dos Poder Legislativo que solicitava maior transparência e fiscalização da magistratura brasileira. Foi um período de muita discussão política sobre o papel deste novo Conselho, envolvendo a mudança de relatoria do projeto por três vezes e ainda contou com uma Comissão Parlamentar de Inquérito para intensificar todo este processo. Porém, a principal mensagem para deste período histórico consiste num esforço político para a criação de uma instituição de controle externo do Poder Judiciário ou para mais criação de mais uma instância de julgamento colegiada com a participação de representantes de outras instituições (membros do Ministério Público, da Ordem dos Advogados e membros do Poder Legislativo). As resistências por parte dos magistrados fizeram com que esta proposta fosse rejeitada, principalmente, pela possibilidade de ser declarada inconstitucional pelo

próprio STF. Recomenda-se a leitura para maior aprofundamento das obras de Sampaio (2007), Sadek e Arantes (2010) e Peleja Júnior (2011) que apresentam versões detalhadas sobre a história do período prévio da Reforma do Judiciário.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi introduzido no artigo 103-B da Constituição Federal ao Sistema Judiciário brasileiro como um órgão judicial de controle interno e assessoramento e não como mais um órgão de instância de julgamentos (BRASIL, 1988). Portanto, encontra-se numa posição hierarquicamente inferior ao STF, mas superior em relação aos tribunais superiores (VIEIRA; PINHEIRO, 2008; NOGUEIRA, 2010). Neste caso, o CNJ promove políticas judiciárias por meio de resoluções e recomendações a serem seguidas pelos tribunais em todos os segmentos do Judiciário.

O CNJ é composto por quinze membros com mandato de dois anos, sendo admitida uma recondução. Os quinze membros são: i) O presidente do STF; ii) um Ministro do STJ, indicado pelo respectivo tribunal; iii) um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho (TST), indicado pelo respectivo tribunal; iv) um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo STF; v) um juiz estadual indicado pelo STF; vi) um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo STJ; vii) um Juiz federal, indicado pelo STJ; viii) um juiz do Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo TST; ix) um juiz do trabalho, indicado pelo TST; x) um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República; xi) um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual; xii) dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); xiii) dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal (BRASIL, 1988). Portanto, percebe-se uma predominância de magistrados na composição, reforçando ainda mais a função de atuar como um órgão de controle interno do Poder Judiciário (NOGUEIRA, 2010).

O CNJ tem se movimentado para melhorar o desempenho judicial trabalhando estrategicamente e desenvolvendo sistemas de monitoramento e divulgação de dados sobre o Judiciário (AZEVEDO, 2010; CNJ, 2006; 2009a; DPJ, 2011a; 2011b; 2012a; 2012b; 2013).

Portanto, depois de uma sistematização que permitiu a uma recorrente coleta de dados sobre os tribunais, o CNJ partiu para o passo seguinte de definição da estratégia do Judiciário brasileiro. As principais inspirações do CNJ foram os trabalhos realizados pela CEPEJ (*Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice*) (NOGUEIRA, 2010) e, por outro lado, a adoção dos mapas estratégicos do *Balanced Scorecard* (BSC) (KAPLAN; NORTON, 2004).

A primeira influência trata-se de um conselho ligado ao Conselho da Europa que procura desenvolver a eficiência e a melhoria do funcionamento dos sistemas judiciais dos países membros. Os trabalhos realizados pelo CEPEJ se assemelham aos do relatório *Justiça em Números*, porém avança na realização de análises contextuais e de debates quanto aos desafios entre as particularidades dos diferentes sistemas judiciais com a integração em âmbito continental (NOGUEIRA, 2010). Enquanto a ideia de mapas estratégicos e da adoção do BSC permitiu na definição da missão, visão e dos atributos de valor do Judiciário brasileiro. A adoção desta metodologia permitiu estabelecer objetivos estratégicos e mensurá-los a partir das quatro dimensões do modelo: aprendizado e crescimento; clientes; processos internos; e financeira (KAPLAN; NORTON, 2004). Desta forma, os objetivos eram desdobrados em metas. As metas eram alcançadas por meio de projetos que necessitavam da alocação recursos para o seu devido alcance. Porém, eram necessários também procedimentos de alinhamento e nivelamento com todos os tribunais (VIEIRA; PINHEIRO, 2008; MANZINI, 2010).

A partir de 2009, os trabalhos de alinhamento e nivelamento foram iniciados com o estabelecimento de metas nacionais que eram ligadas, no mínimo, a um dos objetivos estratégicos. A ideia central consistia em atribuir metas que deveriam ser cumpridas no próprio ano em que elas foram estabelecidas. As metas eram sugeridas pelo CNJ, votadas e aprovadas pelos presidentes de todos os tribunais do país durante os Encontros Anuais do Judiciário. Este era um evento realizado sempre no ano anterior, facilitando a divulgação e o conhecimento das metas para os trabalhos serem realizados deste o início do ano. O CNJ com estes procedimentos reforçava os aspectos de centralização e uniformização do Judiciário (BERKSON; CARBON, 1978; GLICK, 1988), além de operacionalizar o conceito do BSC com as medições periódicas do alcance das metas (KAPLAN; NORTON, 2004; CUNHA, 2010). A implantação do BSC nos tribunais contou com a participação de uma consultoria e, inclusive, foi a Meta 1 do ano de 2009 (CNJ, 2010; GANGEMI; FERNANDES, 2010).

Os aprendizados gerados pelas metas nos dois primeiros anos (2009 e 2010) foram fundamentais para mudança de rumos nos anos posteriores. A falta de cumprimento da maioria das metas por parte dos tribunais foram objetos de seguidas críticas por parte da imprensa. Algumas metas eram muito desafiadoras, demonstrando a fragilidade do Judiciário para a sua plena implementação (CNJ, 2010; 2011). O CNJ estava criando um grave problema de mensuração de produtividade. Ocasionalmente ocasionou um aumento de medição de informações nos tribunais que inicialmente não estavam devidamente preparados, além de possuir indicadores focados no curto prazo (BOUCKAERT; BALK, 1991; FRAGALE FILHO, 2007).

Algumas mudanças foram propostas pelo próprio CNJ para retomar adequadamente o foco estratégico, a saber: definição de metas por segmentos do Judiciário (por exemplo, a Justiça Estadual poderia ter metas diferentes da Justiça Eleitoral); redução da quantidade de Metas (não havia mais a obrigatoriedade de ter dez metas por ano); antecipação da divulgação de metas para os anos seguintes (divulgava as metas de dois anos seguintes), facilitando a garantia de busca de recursos orçamentários que seriam vinculados diretamente a projetos de cumprimento das metas; foco nas metas não cumpridas em anos anteriores e reconhecimento pelo cumprimento (visava garantir a continuidade dos esforços e reconhecia os méritos das unidades judiciais que conseguiam o cumprimento). Estas mudanças foram fundamentais para aumentar o nível de cumprimento e deixou claro que o CNJ atuava administrativamente nos seguintes temas: gestão; controle; organização; padronização de procedimentos processuais e de rotinas judiciárias; magistratura e política social (ALVARENGA, 2013). O CNJ, também, tem abordado questões polêmicas para o serviço público como, por exemplo, o combate ao nepotismo, regras para o pagamento de precatórios; à restrição da quantidade de servidores cedidos de outros poderes e alterado as regras de promoção dos magistrados na carreira (BUGARIN; MENEGUIN, 2012; CNJ, 2005; 2009b; 2010).

Portanto, é importante investigar como criar um ambiente mais favorável para o alcance das metas, mas mantendo o perfil desafiador perante os problemas do Judiciário e da sociedade como, por exemplo, o combate à corrupção (AGÊNCIA BRASIL; 2012; CNJ, 2013a; 2013b; OLIVEIRA, 2013). O CNJ precisa retornar a credibilidade e o papel de protagonista nas mudanças para um Judiciário (FALCÃO; OLIVEIRA, 2013) e se com questões estratégicas que estejam diretamente ligadas com a prática social (SAUERBRONN et al., 2012). Há espaços para um olhar mais descentralizado do cenário, atentando-se as diferenças locais e abrindo espaço para o surgimento de novas visões na busca por um maior nível de eficiência nos tribunais.

2.3 O Judiciário num enfoque administrativo e o contexto da eficiência

Ao lidar com assuntos relativos à sua gestão, o Poder Judiciário brasileiro sempre careceu de mecanismos que permitissem um conhecimento mínimo de sua organização administrativa. Freitas (1987) aponta que foi o pioneiro no Judiciário brasileiro a trabalhar com a ideia de uma Justiça Eficiente. Acabou sendo incompreendido na época e esta percepção ficou presente até meados da década de 2000. Era difícil conseguir responder de forma mais precisa alguns questionamentos que envolvessem a quantidade de magistrados ou de servidores, a

quantidade de casos (processos) novos, a quantidade de casos finalizados, o orçamento dos tribunais, dentre outros dados básicos à administração de uma organização de tal porte (SADEK, 2004; AZEVEDO, 2010; NOGUEIRA et al., 2012). Na tentativa de tratar esse problema, o movimento de coleta de dados gerenciais começou por diferentes frentes, desde dados mais agregados até dados mais individualizados, bem como a identificação dos maiores demandados da prestação jurisdicional (chamados tecnicamente de litigantes).

A partir de 2006, o CNJ passa a recolher e sistematizar dados estatísticos referentes a aspectos ligados ao desempenho das organizações judiciárias brasileiras. Os dados, após tratamentos estatísticos, eram apresentados em forma de indicadores agrupados em áreas como: insumos, dotações orçamentárias, litigiosidade e acesso à justiça (CNJ, 2006; DPJ, 2012b). Estes dados são divulgados por intermédio de relatório anual intitulado *Justiça em Números*. Os dados apresentados são considerados agregados, pois retrata a situação consolidada dos tribunais. Há subdivisões por competência e jurisdição ainda em nível macro (2º Grau; 1º Grau; Turmas Recursais Juizados Especiais), mas mesmo assim os dados não refletem a situação de segmentos da justiça ou das unidades judiciárias de forma isoladas (DPJ, 2012b; 2013; 2014; NOGUEIRA et al., 2012).

Macieira e Maranhão (2010) destacam a importância de trabalhar com noções de gestão nas unidades judiciárias, servindo como instrumentos para a adoção de boas práticas desde a base do Poder Judiciário. Deste modo, pensando na formação de um banco de dados que contemplasse questões mais relativas a um nível micro, o CNJ desenvolveu o programa *Justiça Aberta* no final de 2007. Trata-se de um programa gerenciado pela Corregedoria Nacional de Justiça que permite fornecer elementos maiores de transparência, bem como fornecer informações que permitam facilitar o acesso à justiça. O sistema *Justiça Aberta* apresenta dados tanto das serventias judiciais (1º e 2º grau), como as extrajudiciais (cartórios), mas apenas refere-se à competência da Justiça Estadual, também conhecida como Justiça comum. Castro (2011) ressalta a importância desta base por fornecer dados desagregados em relação ao relatório *Justiça em Números*, permitindo servir como um melhor instrumento para análise e formulação de políticas judiciárias considerando as peculiaridades das unidades judiciais. Dado a heterogeneidade do Judiciário brasileiro, este programa permite analisar de forma mais detalhada a evolução mensal das deficiências e virtudes de cerca de nove mil unidades jurisdicionais espalhadas por todo o país. O nível de detalhamento permite fornecer informações como, por exemplo: o número de funcionários, o estoque de processos pendentes, a quantidade de suspensão de liminares (pedidos de suspensão), o volume de despachos e

decisões interlocutórias, a quantidade de processos distribuídos e resolvidos (sentenças e acordos homologados).

Um levantamento complementar ao *Justiça Aberta* foi proposto pelo CNJ como uma ação estratégica para o ano de 2010. Consistia na identificação dos maiores litigantes, no caso publicação das organizações que mais demandam do Judiciário, tanto no polo ativo como no polo passivo. Para tanto, foram publicados até o momento duas edições do relatório *100 maiores litigantes*. A primeira apresenta as maiores organizações que possuem processos ainda não baixados definitivamente até 31 de março de 2010. Portanto, apresenta um recorte da quantidade acumulada de processos vigentes segmentados conforme a sua distribuição nos tribunais estaduais, federais e trabalhistas (DPJ, 2011b). A segunda edição, por sua vez, procura fazer uma atualização destes dados, mas levando em consideração apenas os processos novos que foram acrescentados aos acervos processuais até 31 de outubro de 2011 (DPJ, 2012a). As duas edições apresentavam a relação de forma individualizada (indicando o nome da organização) e de forma agregada por setor (divididos, por exemplo, em: bancos, indústrias, serviços, setor público municipal, setor público estadual, setor público federal, dentre outros). O principal objetivo desse instrumento era identificar os maiores demandantes da Justiça brasileira para, com isso, ser possível a proposição de ações e políticas que permitissem a redução do volume de processos. Há também a ideia de se realizar diálogos institucionais que busquem para propor ações nas quais o Judiciário seja demandado de forma mais equilibrada e somente quando não houver mais mecanismos administrativos e extrajudiciais para a resolução de conflitos. Ficou evidenciado nos dois relatórios de que os setores públicos (nos três níveis) são os maiores litigantes da justiça estadual, demonstrando o forte elemento no congestionamento dos tribunais.

De modo análogo, o STF desenvolve um projeto em parceria a FGV Direito Rio com as publicações dos relatórios Supremo em Números. O primeiro relatório demonstra um STF de atuação múltipla, destacando as atuações ordinárias, revisoras e constitucionais do órgão. Demonstra que o enfoque recursal deste tribunal superior ao apontar quase 92% dos casos em atividade. Além disso, combina o fato de que apenas 10 litigantes (sendo nove diretamente ligados ao Executivo) respondem por quase 65% desses processos (FALCÃO, CERDEIRA & ARGUELHES, 2011). Enquanto o segundo relatório já retrata a relação do STF com a federação. Faz uma análise detalhada dos tipos de processos originados em cada um dos estados brasileiros, ressaltando as diferenças de perfis das demandas (FALCÃO et al., 2013). O terceiro relatório aborda a relação do tempo dos processos e o combate à morosidade. Trabalha com

diversos indicadores temporais que permitam auxiliar os ministros com informações necessárias para a promoção de maior celeridade nos julgamentos. Fornece um olhar atento sobre o que o tempo significa para o Supremo (FALCÃO, HARTMANN; CHAVES, 2014).

Os relatórios apresentados anteriormente reforçam a ideia de promoção de uma maior transparência por parte da atuação do Poder Judiciário brasileiro. Além disso, os dados provenientes de documentos e banco de dados públicos permitem a geração de diferentes análises para uma melhor compreensão da realidade e formulação de políticas públicas. Em geral, os dados destes relatórios vêm sendo utilizados para tratar da medição e avaliação do desempenho obtido pelo Poder Judiciário no Brasil. A grande questão que envolve os relatórios aqui apresentados (Justiça em Números, Justiça Aberta, Supremo em Números e 100 Maiores Litigantes) é a busca por tornar o Judiciário mais célere, mais eficiente e, se possível, com a redução dos custos envolvidos.

As medições relativas ao uso adequado de bens e serviços públicos tendem a ser considerados de difícil mensuração e, conseqüente, avaliação. No entanto, tende-se a utilizar indicadores intermediários para medir aspectos organizacionais ou individuais (LEVITT; JOYCE, 1988). Gomes e Guimarães (2013) apontam as dimensões de desempenho mais abordadas nos artigos publicados entre anos de 1992 e 2011 em base de dados de publicações internacionais. A dimensão de eficiência foi apresentada em cerca de 94% dos estudos, destacando o indicador da taxa de resolução de processos. As outras dimensões encontradas foram: celeridade, independência, efetividade, acesso e qualidade, conforme apontado no Quadro 1. Os autores ressaltam que há um aumento desta temática a partir do ano de 2009. O incremento de estudos sobre gestão estratégica e desempenho organizacional pode ser compreendido a partir da introdução de mecanismos de mensuração de desempenho por parte do CNJ, tal qual já anteriormente sinalizado pelo estudo de Nogueira (2010).

A eficiência é demonstrada por meios técnicos e pelos seus aspectos econômicos. Alguns estudos buscam evidenciar os impactos econômicos do Judiciário, bem como as possibilidades de redução dos custos dos processos. A ideia básica é de que um Judiciário eficiente, eficaz e efetivo serve como estímulo para o desenvolvimento da economia, fornecendo segurança jurídica e que não prejudiquem a intenção de futuros investimentos financeiros. Tais estudos estão inseridos no contexto da Análise Econômica do Direito (*Law and Economics*), um movimento que surgiu na década de 1960 nos Estados Unidos. Maiores informações sobre o assunto podem ser encontradas nos estudos desenvolvidos por Sherwood, Shepherd e Souza (1994), Castro (2002) e, de forma mais detalhada, em Yeung (2010).

Enquanto isto, a eficiência técnica ocupou uma maior atenção dos trabalhos desenvolvidos recentemente no campo de estudo (GOMES; GUIMARÃES, 2013).

Dimensão de desempenho	Principal categoria de interesse	Principais variáveis utilizadas
Eficiência	Produtividade	<ul style="list-style-type: none"> • Quantidade de processos concluídos • Quantidade de sentenças proferidas
Celeridade	Duração de processos	<ul style="list-style-type: none"> • Tempo de trâmite de procedimentos judiciais • Tempo de trâmite de procedimentos administrativos
Efetividade	Confiança	<ul style="list-style-type: none"> • Quantidade de violações aos direitos humanos • Quantidade de processo de corrupção
Qualidade	Mérito de decisões	<ul style="list-style-type: none"> • Quantidade de decisões publicadas • Quantidade de decisões reformadas
Independência	Autonomia	<ul style="list-style-type: none"> • Quantidade de decisões contrárias ao governo • Quantidade de recursos financeiros alocados
Acesso	Abrangência	<ul style="list-style-type: none"> • Quantidade de juízes per capita • Quantidade de pessoas atendidas

Quadro 1: Dimensões, categorias e variáveis de desempenho utilizadas nos estudos revisados.
 Fonte: Gomes e Guimarães (2013, p. 387).

Os mecanismos de análise constavam de quatro dimensões ou escopos: individual, grupal, organizacional e institucional (GOMES; GUIMARÃES, 2013). No primeiro nível, os estudos focavam a produtividade individual dos magistrados. Estes sendo compreendidos como os atores centrais do Judiciário. No nível grupal, as análises eram realizadas ao investigar o desempenho de comarcas, distritos ou o grupo de magistrados de diferentes unidades judiciais, mas de uma mesma competência de atuação. O nível organizacional demonstrou ser predominante na maioria dos estudos realizados. Mensuração de eficiência de tribunais demonstrou ser mais representativo, chamando a atenção dos pesquisadores. O último nível consiste na realização de estudos que visam comparar o desempenho do Judiciário brasileiro com o de outros países. Desta forma, o nível é sugerido como institucional, pois os judiciários nacionais se tornam o objeto de análise.

Alguns aspectos foram visualizados por Gomes e Guimarães (2013) ao realizar o levantamento destes estudos como, por exemplo, quanto ao recorte temporal, fonte dos dados e técnicas de análise de dados. A maioria dos trabalhos utilizou um recorte transversal, alguns poucos fizeram uma pesquisa transversal com uma perspectiva longitudinal (ao adicionar mais de um ano nas análises realizadas). A fonte de dados principal foi secundária, em sua grande maioria utilizando os dados provenientes do relatório Justiça em Números. Dentre as técnicas de análise, a análise estatística de regressão predominou, embora tenham percebido avanços com a utilização da técnica de Análise Envoltória de Dados (DEA – *Data Envelopment Analysis*). Esta técnica foi utilizada inicialmente para estudos do Judiciário em 1982, mas

ganhou destaque por permitir a comparação de coeficientes de eficiência relativa entre diferentes unidades. No caso, ao verificar a eficiência dos tribunais demonstrou se adequada aos estudos do Judiciário (GOMES; GUIMARÃES, 2013; LEWIN; MOREY; COOK, 1982). Maiores informações sobre o assunto podem ser encontradas no estudo desenvolvido por Schwengber (2006) e, de forma mais detalhada, em Yeung (2010).

2.4 Limitações e complementariedades sobre eficiência no Judiciário

Os aspectos apontando anteriormente servem como ponto de partida para algumas considerações críticas. Além disso, faz-se necessário indicar alguns estudos que não foram indicados por Gomes e Guimarães (2013), mas são complementares ao levantamento e apresentam perspectivas de avanços no campo de estudo.

Sugere-se, inicialmente, a realização de mais estudos longitudinais como forma de visualizar adequadamente o processo de dinâmica e transformação que vem ocorrendo nos últimos anos no Poder Judiciário. A utilização de dados provenientes dos bancos de dados e relatórios do CNJ serve como estímulos para a realização de estudos longitudinais. O relatório *Justiça em Números*, por exemplo, já poderia permitir uma análise mais aprofundada se não tivessem ocorrido alterações nas variáveis coletados pela Resolução nº 76 no ano de 2009 (CNJ, 2009). Tal fato pode ser percebido ao verificar que os estudos têm se utilizado dados provenientes do *Justiça em Números* até o ano de 2008 (FOCHEZATTO, 2010; NOGUEIRA et al., 2012; YEUNG; AZEVEDO, 2011), assim como o que utilizou dados do sistema *Justiça Aberta* (CASTRO, 2011). Estes dados eram coletados tendo como base a Resolução nº 15 do ano de 2006. Por sinal, a resolução pioneira do CNJ que visava estruturar o Sistema de Estatística do Poder Judiciário (SIESPJ) (CNJ, 2006).

Os avanços encontrados nas edições dos relatórios *Justiça em Números* 2012, 2013 e 2104 podem ser compreendidos como um olhar do CNJ aos estudos acadêmicos realizados nos últimos anos. A perspectiva longitudinal foi levada em consideração, pois utilizam para efeito de comparação os dados referentes aos anos de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013. Todos estes dados conforme as orientações da resolução vigente (CNJ, 2009). Além disso, o relatório incorporou à DEA, utilizando-se, também, do comparativo dos três anos, promovendo um ranqueamento de eficiência técnica entre os tribunais. Desta forma, pode-se visualizar se o desempenho do tribunal melhorou ou piorou ao longo destes anos, permitindo informações para futuras tomadas de decisão que promova uma melhoria no desempenho dos tribunais. Esta ideia já vem sendo colocada em prática pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE),

conforme apontado detalhadamente nos estudos complementares de Meireles (2012) e Oliveira, Oliveira Filho, Oliveira e Nogueira (2013). O TJCE investiu na produção de um Sistema de Apoio à Decisão (SAD) baseado na DEA para um acompanhamento da eficiência de suas unidades judiciais. É interessante perceber que o sistema desenvolvido procura unificar as principais características do *Justiça em Números* e do *Justiça Aberta*, pois utiliza a DEA em nível micro e permitindo produzir relatórios mensais para avaliar o grau de eficiência técnica das unidades e dos magistrados, divididas por critérios de competência e jurisdição. O sistema desenvolvido é aparentemente pioneiro no Judiciário brasileiro e ainda auxilia nos procedimentos de apuração da produtividade dos magistrados que buscam a promoção na carreira (CEARÁ, 2010; MEIRELES, 2012; OLIVEIRA et al., 2013).

Questões relacionadas à avaliação dos magistrados são apontadas no estudo realizado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do CNJ, ao retratar algumas experiências internacionais e nacionais quando a avaliação de desempenho no Judiciário. A prática é denominada Avaliação do Desempenho Judicial é frequentemente utilizada no Judiciário dos Estados Unidos, pois serve de parâmetro para avaliar o desempenho dos magistrados que buscam a reeleição dos seus mandatos. Desta forma, a busca pela medição do desempenho representa mais uma forma de maior transparência, bem como transmite a ideia de retorno dos investimentos e despesas realizadas perante a sociedade, em troca de uma melhor prestação jurisdicional (DPJ, 2011a).

Portanto, faz-se necessário aproximar os conhecimentos da Ciência Política com a Administração Pública para uma compreensão mais ampla dos determinantes da eficiência do Judiciário.

3. METODOLOGIA

Este capítulo tem por finalidade descrever as ações a serem percorridas para a obtenção de resultados de pesquisa e alcance dos objetivos propostos. O capítulo foi subdividido e está organizado da seguinte forma: Primeiro, tem-se a apresentação da orientação de pesquisa adotada; Segundo, expor o foco da pesquisa; Terceiro, apresentar a unidade de análise, fornecendo uma breve explicação da segmentação do Judiciário brasileiro e do CNJ na perspectiva de estudo de caso; Quarto, têm-se os procedimentos adotados como uma vertente de caráter exploratório, indicando os passos prévios para a realização da pesquisa; Quinto, apresentam-se os procedimentos semelhantes ao tópico anterior, porém com a vertente de caráter descritivo. Por fim, demonstra os procedimentos adotados para a análise dos dados coletados pelas entrevistas.

Investiga-se a atuação do CNJ no segmento da Justiça Estadual visando à melhoria do Desempenho Administrativo Judicial no período de 2004 a 2013.

3.1 Orientação da Pesquisa

Os estudos que envolvem a gestão do Judiciário no Brasil ainda são vistos como recentes e abordam conteúdos multidisciplinares. Por se tratar de um campo bastante específico, esta pesquisa, quanto aos fins, é enquadrada como de cunho descritivo e explicativo, mas com uma fase exploratória antecedente. Quanto aos meios, pode ser considerada como bibliográfica, documental e de campo, seguindo a taxionomia apresentada por Vergara (2012).

Descritivo, pois estuda-se a gestão do Judiciário brasileiro e os aspectos organizacionais e políticos que influenciam na melhoria do desempenho dos tribunais do segmento da Justiça Estadual. Além disso, descreve-se o papel do CNJ neste ambiente institucional, analisando as ferramentas gerenciais utilizadas e como os magistrados assumiram o papel de gestor e não apenas o de julgador. Por ser uma pesquisa de cunho descritivo, optou-se pela inclusão de observações, análises, classificações, registros e interpretações, conforme indica Gil (2002). Utilizou ainda uso de técnicas padronizadas de coleta de dados (roteiro de entrevista e observação sistemática).

Explicativo, pois além de explorar e descrever, procurou-se apresentar explicações sobre o modo de atuação do CNJ e como promoveu melhorias dos níveis de eficiência dos tribunais. Além disso, procurou explicar as diferentes opiniões sobre o enfoque gerencial e o enfoque fiscalizatório promovido pelo CNJ, principalmente sobre os temas considerados como polêmicos. A pesquisa explicativa deve identificar e investigar os fatores que determinam ou

que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Procura explicar a razão e os motivos dos fenômenos, aprofundando o conhecimento da realidade (GIL, 2002; ACEVEDO & NOHARA, 2013). Vergara (2012) ressalta que a pesquisa explicativa procura torna o foco principal mais inteligível.

A pesquisa se propõe a atuar numa zona de intersecção entre distintos campos de conhecimento, a saber: Administração Pública, Ciência Política e Direito. Neste caso, a existência de variabilidade e heterogeneidade faz com os dados sejam analisados de forma comparativa e que permite o desenvolvimento de uma triangulação (DENZIN, 1978; JICK, 1979). Portanto, a triangulação por meio da utilização de múltiplos métodos e fonte de dados utilizados durante a pesquisa aumenta a possibilidade de validade dos achados de pesquisas (MATHISON, 1988).

Vale ressaltar que nos capítulos anteriores foi realizada uma reflexão teórica sobre a literatura. Além disso, provoca reflexões críticas, discute de limitações de estudos, enfatiza os conceitos e apresenta inferências e desdobramento que serão trabalhados ao longo dos outros momentos.

3.2 Foco da pesquisa

Parte-se de uma estrutura analítica desenvolvida por Taylor (2008). Em seguida, complementa-se com as tipologias de judicialização proposta em Taylor e Da Ros (2008): como tática de oposição; como arbitragem de interesses em conflito; e como instrumento de governo. A Figura 2 aponta três grandes fatores que atuam neste processo, são eles: a independência judicial, a revisão judicial e o desempenho administrativo e judicial. O último fator apresenta-se como o foco a ser aprofundado e investigado na tese, refletindo a inserção do CNJ no modelo visando à melhoria do desempenho dos tribunais.

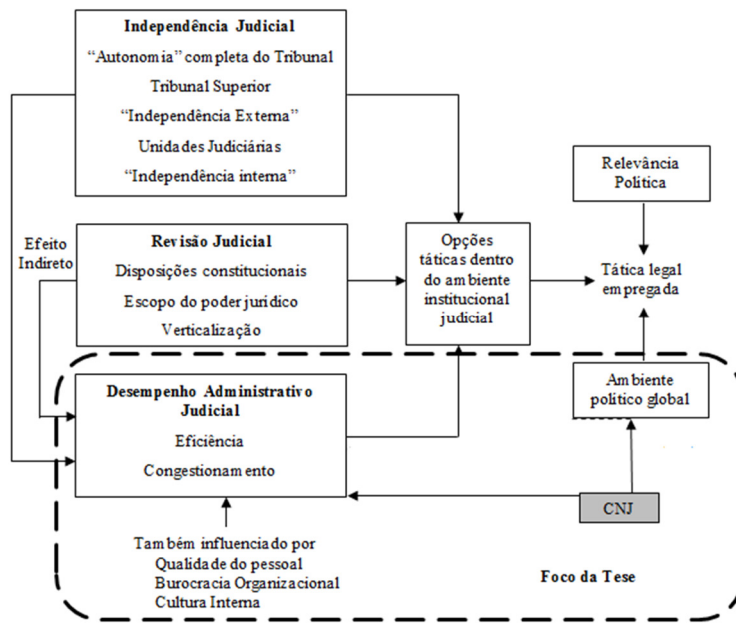


Figura 2: Desenho da pesquisa a partir do Modelo de análise de escolha de tática legal.
 Fonte: Taylor (2008, p. 22).

O modelo proposto na Figura 1 apresenta duas limitações apontadas anteriormente no item 1.2. Portanto, o modelo de Taylor (2008) ficaria mais completo a partir a atuação do CNJ, observando como os tribunais poderiam aperfeiçoar o seu nível de desempenho administrativo judicial e criar um ambiente institucional judicial mais célere e efetivo. Deste modo, poderia enfrentar as estratégias dos agentes políticos que procura se beneficiar num cenário de morosidade e desregulamentação. Desta forma, a Figura 2 representa o foco da tese ao investigar o modo de atuação do CNJ neste cenário.

3.3 Unidade de análise e definições operacionais

A unidade de análise apontada será em nível organizacional, pois consiste na investigação do CNJ a partir das informações obtidas nas entrevistas com os ex-conselheiros e os atuais conselheiros. Desta forma, selecionam-se os casos (neste estudo, os entrevistados) que apresentam um nível elevado de informação (EISENHARDT, 1989; PATTON, 1990) e que, também, reflitam a variabilidade necessária para o entendimento do fenômeno estudado na pesquisa.

Para melhor entendimento dos principais conceitos deste estudo, apresenta-se a seguir as definições operacionais:

- Ambiente institucional judicial: consiste no conjunto de práticas, princípios, legislações, regulamentos, normas, costumes, valores, processos, políticas e instituições que influenciam ou delimitam a atuação e a interação de órgãos do

Poder Judiciário com outros órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e do próprio Judiciário, com partes litigantes e com outros agentes que se relacionam de alguma forma com o Judiciário (órgãos representativos de magistrados e servidores, OAB, instituições de ensino superior, etc);

- Controles: representa o conjunto de fiscalizações, monitoramento de dados, inspeções, prestação de contas que mensura o desempenho ou acompanha a atuação de magistrados e servidores no exercício de suas atividades jurisdicionais;
- Governança: consiste no conjunto de práticas e métodos de gestão utilizados para o planejamento, acompanhamento e controle das atividades organizacionais vinculadas da prestação dos serviços judiciais. Adota-se o entendimento original do conceito que se liga a utilização das ferramentas necessárias para a realização de uma boa gestão;
- Eficiência: resultado alcançado pela unidade judicial no julgamento de mais processos em relação ao quantitativo de força de trabalho, de casos novos, de computadores. Adota-se o entendimento de eficiência relativa utilizado pelo CNJ na criação do indicador IPC-JUS;
- Desempenho: consiste na combinação de resultados que envolva melhorias na prestação dos serviços jurisdicionais tendo em vista critérios como quantidade e qualidades dos julgamentos, tempo médio do processo e custos operacionais envolvidos nos processos judiciais.

A construção do corpo de evidências utilizadas apoia-se nas seguintes fontes de evidência: (i) Documentação; (ii) Registros em arquivos; (iii) Entrevistas; (iv) Observação direta (YIN, 2011). Considera-se que a utilização de mais de uma fonte de dados respeite os critérios de triangulação de dados (DENZIN, 1978).

3.4 Vertente de caráter exploratório

Apresentam-se nesta seção os procedimentos adotados na fase preliminar da pesquisa. O início dos trabalhos consistiu numa vertente de caráter exploratório, pois buscava encontrar os elementos prévios para servir de contextualização, servindo como um panorama do campo a ser pesquisado. A vertente exploratória utilizou-se dos seguintes instrumentos: documentos, artigos e periódicos; entrevistas exploratórias; entrevistas estruturadas; e observações, a saber:

3.4.1 Pesquisas documental e bibliográfica

As pesquisas documental e bibliográfica foram realizadas em documentos, artigos, periódicos e livros. Os documentos foram considerados os relatórios de gestão do CNJ, os relatórios técnicos produzidos pelo Departamento de Pesquisa Judiciária (DPJ), relatórios produzidos por instituições de pesquisa (FGV Direito, por exemplo) e rascunhos fornecidos pelos entrevistados. As resoluções e recomendações do CNJ também foram enquadradas como documentos vistos nesta pesquisa preliminar.

As pesquisas em artigos foram realizadas nas bases de dados de periódicos da *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO), da *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior do Ministério da Educação (CAPES/MEC), da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) e da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). As pesquisas foram realizadas por meio de busca de palavras-chave que identificassem artigos sobre o Judiciário, Justiça, Gestão do Judiciário; Tribunais; Conselho Nacional de Justiça; CNJ, dentre outros.

As pesquisas em periódicos foram realizadas também em publicações que não apresentam características acadêmicas e científicas, mas são fontes de informações importantes sobre notícias ligadas ao Poder Judiciário. Procurou-se reportagens publicadas nos jornais O Estadão, Folha de São Paulo, O POVO, Agência CNJ de Notícias. As buscas também foram realizadas por meio das mesmas palavras-chave.

A busca por livros ocorreu em sites de livrarias e editoras especializadas no tema de Gestão do Poder Judiciário. Foram consultados livros que estão disponíveis na Livraria Cultura, na Amazon, na Editora Juruá e na Editora FGV.

3.4.2 Entrevistas exploratórias

Inicialmente, foram realizadas entrevistas de caráter exploratório com magistrados que atuam na Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) e do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE). Alguns destes magistrados exerciam ou exerceram atividades junto à Corregedoria Nacional de Justiça. No total foram sete entrevistados sendo cinco do TJSP e dois do TJCE. Noutro momento, foram entrevistados dois ex-conselheiros do CNJ. Cada um deles atuou no CNJ em gestões distintas. Desta forma, pode se compreender melhor o processo de formação do conselho e os distintos mecanismos utilizados para a melhoria das eficiências dos tribunais. Estas visões também possibilitaram comentários sobre

casos pontuais que agregam o contexto local dos tribunais estaduais e auxiliaram na construção e aprimoramento da versão final do roteiro de entrevistas.

A escolha dos entrevistados foi por critérios de acessibilidade e conveniência. Havia o contato inicial de uma magistrada do TJSP que era Doutora em Administração Pública e Governo pela FGV. Ela passou os contatos dos demais magistrados e dos ex-conselheiros. Havia também um contato prévio com um magistrado do TJCE que atua na área de Ensino Superior, mas na época encontrava-se na Corregedoria do TJCE como Juiz Auxiliar.

3.4.3 Entrevistas estruturadas

Foram realizadas duas novas entrevistas com os ex-conselheiros do CNJ, utilizando-se de um roteiro de entrevista prévio. Procurava-se definir as categorias de análise a priori e verificar a consolidação do roteiro e a compreensão das perguntas elaboradas. O roteiro de entrevista possuía uma pergunta aberta que poderia fornecer uma resposta ampla por parte do entrevistado. Além disso, possuía três perguntas que envolvia aspectos da formação do CNJ, da atuação da Corregedoria Nacional de Justiça e buscava identificar os diferentes tipos de ferramenta de gestão adotados pelo CNJ e compartilhado com os tribunais.

A decisão de se empregar uma entrevista estruturada serviu para fornecer um panorama geral dos principais pontos que a atuação do CNJ refletia em suas memórias. Serviu, também, para fornecer uma contextualização histórica dos bastidores da proposição de uma Reforma do Judiciário. Foram entrevistados outros dois ex-conselheiros, diferentes das entrevistas exploratórias para ampliar outras opiniões e experiências do CNJ. Adotaram-se, também, os critérios de acessibilidade e conveniência na escolha dos entrevistados.

3.4.4 Observações

São constituídas como uma ferramenta capaz de ir além do observar e ouvir (GIL, 2002). Utilizou-se como instrumento de coleta de dados por auxiliar no exame do objeto e na descoberta de evidências. Possui como principal vantagem o registro dos fatos tais e quais ocorrem. Serviu, também, para verificar as consistências de informações obtidas nos outros instrumentos e nas outras entrevistas. Foi principalmente utilizada para recolher informações que os entrevistados não se sentiam confortáveis ou evitavam verbalizar. As observações realizadas estiveram de acordo com o referencial teórico estudado. Tais procedimentos foram utilizados em todas as entrevistas exploratórias e entrevistas estruturadas nesta vertente de caráter exploratório (ACEVEDO & NOHARA, 2013).

As observações foram realizadas durante uma visita ao Departamento de Pesquisa Judiciário (DPJ) do CNJ em Brasília-DF, no mês de novembro de 2013. A visita foi previamente agendada e serviu para conhecer melhor o funcionamento do departamento responsável pelas pesquisas e estruturação da coleta de dados do Judiciário brasileiro. As observações foram realizadas para entender melhor o funcionamento de um dos principais departamentos do CNJ, principalmente para tomar ciência das principais dificuldades na coleta dos dados e de como realizam um acompanhamento das informações dos tribunais.

3.5 Vertente de caráter descritivo

Apresenta-se nesta seção a estrutura de pesquisa voltada para a busca de elementos que permitam uma maior profundidade na análise dos dados e uma contextualização da pesquisa de campo. A pesquisa bibliográfica e documental também esteve presente nesta fase, pois serviu para refinar ainda mais a seleção dos artigos e dos documentos. Nesta fase também foram realizadas todas as entrevistas de campo e mais observações.

3.5.1 Pesquisas documental e bibliográfica

As pesquisas documental e bibliográfica continuaram, mas com a realização de refinamentos na pesquisa. Procurou-se manter atualizado com os novos artigos e periódicos que foram publicados durante o período da realização da pesquisa de campo e da escrita do relatório final. As fontes continuaram as mesmas da fase exploratória. Além disso, também, houve o momento de busca de publicações que foram citadas nos artigos e matérias selecionados na fase exploratória. Chamava a atenção publicações que não estavam nas fontes utilizadas, destacasse, por exemplo, relatórios do IPEA, do Banco Mundial e livros de outras editoras que mesmo não especializada no assunto, publicava algum livro de interesse sobre o tema de Gestão do Poder Judiciário (por exemplo, Editora Atlas).

3.5.2 Entrevistas estruturadas

A fase de realização de entrevista estruturada consiste na pesquisa de campo. O roteiro de entrevista foi elaborado a partir dos principais pontos do referencial teórico e das observações realizadas durante o período da fase exploratória. O roteiro de entrevista foi estruturado seguinte o protocolo de McCracken (1988): uma pergunta aberta e não direcionada (*grand tour*) e de dez perguntas pré-planejadas (*planned prompt*) que serviam para aprofundar alguns temas que não foram plenamente abordados na resposta da primeira pergunta.

As perguntas do tipo *Grand Tour* possibilitam ao entrevistado contextualizar a sua própria história com a sua compreensão dos termos e fornecendo liberdade para discorrer sobre o tema escolhido pelo pesquisador. Adotou-se a mínima interferência do entrevistador, mas com um nível de interação necessária que permita angariar a confiança e a empatia dos entrevistados. As perguntas pré-planejadas (*planned prompt*) seriam para auxiliar a condução da entrevista, caso o entrevistado deixasse de abordar parcela do assunto. Foi deixado espaço também para perguntas flutuantes (*floating prompt*), caso o pesquisador tivesse dúvidas sobre o que foi dito ou nos momentos em que necessitava aprofundar uma questão abordada pelo entrevistado. Em algumas entrevistas, as perguntas flutuantes foram semelhantes, pois buscava reforçar o detalhamento da pergunta pelos entrevistados (McCRAKEN, 1988).

O horizonte de tempo do estudo consiste nos dez anos de estabelecimento do CNJ (2004 – 2013). Portanto, a amostra consistiu em ex-conselheiros e conselheiros atuais do CNJ, pois fornece uma perspectiva longitudinal. Adotaram-se os seguintes critérios para seleção da amostra: i) Conselheiro(a) Presidente; ii) Conselheiro(a) Corregedor(a); iii) Conselheiro(a)s representantes da Justiça Estadual; iv) Conselheiro(a)s representantes do Ministério Público Estadual; v) Conselheiro(a)s indicados pela OAB; vi) Conselheiro(a)s indicados pelo Poder Legislativo (cidadãos representantes da Câmara Federal e do Senado); vii) Conselheiro(a)s representantes de outros segmentos do Judiciário, mas que tiveram participação direta em comissões ou projetos voltados para a melhoria da eficiência operacional dos tribunais. Desta forma, foi possível selecionar os conselheiros que possuem mais entendimento do segmento da Justiça Estadual e, também, aqueles que tiveram experiência de ver de perto os problemas e dificuldades da Justiça Estadual quando estiveram em comissões ou projetos voltados para a melhoria do desempenho. O estabelecimento destes critérios serviu para selecionar as amostras de acordo com as composições do CNJ. O resumo dos contatos e da quantidade de entrevistados por composição pode ser visto da Tabela 1.

Composição	Total	Contatados	Entrevistados	Total	Contatados
1 ^a	15	8	6	53,3%	75,00%
2 ^a	17	10	6	58,8%	60,00%
3 ^a	15	6	5	40,0%	83,33%
4 ^a	15	6	4	40,0%	66,67%
5 ^a	15	8	2	53,3%	25,00%

Tabela 1: Resumo da amostra de entrevistados por composição.
Fonte: Elaborado pelo autor.

Observa-se que obteve percentual acima de 60% de ex-conselheiros contatados em todas as composições (três entrevistados foram reconduzidos ao cargo e, portanto, foram

contabilizados em cada uma das composições). Apenas os atuais conselheiros que se mantiveram mais difíceis para a realização das entrevistas e obteve-se o percentual de 25%. Consideram-se válidos os quantitativos de entrevistas por composição, pois permite obter uma quantidade razoável de informações e opiniões ao fornecer uma perspectiva longitudinal da estruturação e atuação do CNJ dentro do sistema institucional judicial.

As entrevistas obedeceram a protocolos de pesquisa para preservar a identidade dos respondentes, fornecendo segurança e liberdade de expressar as suas opiniões, apresentando casos ou situações que envolveram os bastidores das reuniões e sessões do CNJ. Os protocolos foram os seguintes: i) encaminhamento prévio do roteiro de entrevista; ii) as entrevistas foram realizadas isolada e privadamente; iii) não realização de gravações; iv) tomada de notas e observações durante a entrevista; v) fornecendo liberdade para os entrevistados produzirem rascunhos ou anotações enquanto eram entrevistados; vi) os participantes não conheceram as respostas um dos outros; vii) as questões formuladas foram circunscritas ao domínio que se queria investigar; viii) solicitou assinatura do protocolo de realização de pesquisa e deixou uma cópia do roteiro com o entrevistado (THIRY-CHERQUES, 2008).

O Quadro 2 apresenta o resumo das informações sobre as entrevistas realizadas e segue a seguinte legenda:

- LEG = Cidadão (ã) indicado (a) pelo Legislativo;
- MAG = Magistrado (a) indicado pelo STF, STJ ou TST;
- MPE = Promotor (a) de Justiça indicado (a) pela PGR;
- OAB = Advogado (a) indicado (a) pela OAB.

O Quadro 2 apresenta as seguintes informações: i) Código de identificação do (a) entrevistado (a); ii) Data de realização das entrevistas; iii) Local de realização da entrevista; iv) Duração em minutos da entrevista; v) Período em que o (a) entrevistado (a) esteve no CNJ; vi) Indicação da composição do CNJ; vii) Ocupações atuais do (a) entrevistado (a), sendo uma principal e outra subsidiária caso tenha mais de uma ocupação.

Os entrevistados foram informados que a entrevista teria uma duração média de 45 minutos, pois foi o tempo médio observado durante as entrevistas exploratórias e entrevistas estruturadas da etapa anterior. As entrevistas totalizaram quase 19 horas de duração, tendo uma média de aproximadamente 57 minutos por encontro. Apresentou uma amplitude de aproximadamente 1 hora (62 minutos). As entrevistas de maior duração foram realizadas com os entrevistados que possuíam maior experiência e vivência com a gestão dos tribunais enquanto atuou no CNJ. As mais curtas foram consequências de dois fatores: i) a falta de

familiaridade com o tema de gestão, e ii) devido à restrição de tempo que o (a) entrevistado (a) possuía na sua agenda de compromissos.

Código	Data	Local	Duração (min)	Período no CNJ	Composição	Ocupações atuais	
LEG01	30/06/2014	Escritório de Advocacia	73	2005-2007	1ª	Advogado (a)	-
LEG02	01/07/2014	Hotel	44	2005-2009	1ª e 2ª	Professor (a)	-
MAG01	02/07/2014	Gabinete do Magistrado (a)	42	2005-2007	1ª	Magistrado (a)	-
MAG02	07/07/2014	Gabinete do Magistrado (a)	32	2011-2012	4ª	Magistrado (a)	Desembargador (a)
MPE01	10/07/2014	Entidade de Classe	40	2007-2011	2ª e 3ª	Promotor (a) de Justiça	-
MAG03	18/07/2014	Residência do Magistrado	75	2007-2009	2ª	Magistrado (a) Aposentado (a)	Desembargador (a) Aposentado (a)
MAG04	21/07/2014	Gabinete do Magistrado (a)	55	2008-2009	3ª	Magistrado (a)	Ministro(a) Tribunal Superior
OAB01	23/07/2014	Escritório de Advocacia	67	2009-2012	3ª e 4ª	Advogado (a)	-
OAB02	28/07/2014	Entidade de Classe	56	2007-2009	2ª	Advogado (a)	Representante de Classe
MAG05	29/07/2014	Gabinete do Magistrado (a)	71	2007-2009	2ª	Magistrado (a)	-
MAG06	30/07/2014	Escritório de Advocacia	48	2005-2007	1ª	Advogado (a)	Magistrado (a) Aposentado (a)
OAB03	30/07/2014	Escritório de Advocacia	52	2005-2007	1ª	Advogado (a)	-
MAG07	05/08/2014	Residência do Magistrado	65	2005-2006	1ª	Advogado (a)	Magistrado (a) Aposentado (a)
MAG08	06/08/2014	Gabinete do Magistrado (a)	78	2011-2012	4ª	Magistrado (a)	-
LEG03	18/08/2014	Universidade	43	2009-2011	3ª	Professor (a)	-
MAG09	20/08/2014	Gabinete do Magistrado (a)	28	2009-2011	3ª	Magistrado (a)	Ministro (a) Tribunal Superior
MAG10	19/08/2014	Gabinete do Magistrado (a)	85	2013-2014	5ª	Magistrado (a)	Conselheiro (a) CNJ
MAG11	27/08/2014	Gabinete do Magistrado (a)	39	2008-2009	2ª	Magistrado (a)	Ministro (a) Tribunal Superior
MAG12	30/09/2014	Gabinete do Magistrado (a)	55	2013-2014	5ª	Magistrado (a)	Conselheiro (a) CNJ
MAG13	08/10/2014	Hotel	90	2011-2012	4ª	Magistrado (a) Aposentado (a)	Ministro (a) Tribunal Superior

Quadro 2: Informações sobre os entrevistados e entrevistas realizadas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Após as entrevistas as anotações eram repassadas para relatórios de entrevistas que serviam para pontuar os principais pontos e identificar relações com o referencial teórico. Consistia no momento de comparação com as categorias previamente estabelecidas e retiradas da literatura estudada. Quando mencionado livros, artigos e documentos pelos entrevistados procurava agregar a documentação na fase de pesquisa documental e bibliográfica.

Procurou-se entrevistar a maior quantidade possível de conselheiros e ex-conselheiros, mas percebia-se que já havia uma saturação no nível de respostas a partir da 14ª entrevista realizada. Prosseguiu com as outras entrevistas devida a relevância dos respondentes no processo de estruturação do CNJ e na participação de comissões e projetos voltados para a melhoria do desempenho dos tribunais. A saturação consiste no momento em que o acréscimo de informações e dados em uma pesquisa não altera a compreensão do fenômeno estudado (CRESWELL, 2009; THIRY-CHERQUES, 2008; 2009). Desta forma, a quantidade de entrevistas realizadas ficou vinculada a critérios *ex-post*. Neste caso, a quantidade foi em função das respostas obtidas e não arbitradas de forma pré-determinada, pois não é possível definir previamente o ponto de saturação e, por conseguinte, o quantitativo de observações requeridas (THIRY-CHERQUES, 2008).

3.5.3 Observações

As observações realizadas nesta etapa consistem, principalmente, nas anotações extras utilizadas durante as entrevistas. As observações serviam para compreender e entender o papel do entrevistado dentro da composição do CNJ. Buscou-se entender melhor o contexto histórico dos respondentes e como eles continuavam envolvidos ou não com as mudanças e demais atividades realizadas pelo CNJ. As observações também serviram para traçar um perfil da participação dos entrevistados no Conselho e de entender o dinamismo dos projetos e das discussões que havia nos bastidores das sessões plenárias e de comissões técnicas.

3.6 Análise de dados coletados nas entrevistas

Nesta seção será abordada uma breve definição e contextualização das técnicas utilizadas para a análise dos dados. Em seguida, apontam-se todos os procedimentos utilizados após a realização das entrevistas.

3.6.1 Definição e contextualização da análise de conteúdo

Os dados coletados nas entrevistas abertas foram analisados por meio das técnicas de Análise de Conteúdo (AC). Consiste num método que tem sido frequentemente utilizado na análise de comunicações nas ciências sociais e humanas. Caregnato e Mutti (2006) ressaltam a perspectiva qualitativa ao analisar textos, partindo de uma unidade de informação quanto à presença ou ausência de uma característica. Há também uma perspectiva quantitativa que tem como unidade de informação básica a frequência do aparecimento de certas características de

conteúdo. Porém, não pode ser visto assim como algo tão linear, pois recorrentemente encontram-se pesquisas que se utilizam das duas perspectivas. A análise de conteúdo pode ser utilizada sobre diferentes tipos de mensagens, por exemplo, desde obras literárias até as entrevistas.

A análise de conteúdo envolve as iniciativas de explicitação, sistematização e expressão do conteúdo de mensagens, pois busca efetuar deduções lógicas e justificadas a respeito dessas mensagens (em que contexto elas foram realizadas, quem a emitiu, quais efeitos se pretendem causar). Bardin (2011, p. 48) afirma que a análise de conteúdo consiste em “um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens”.

A análise de conteúdo possui como um dos principais objetivos desvelar mensagens que exigem uma interpretação, mensagens com um duplo sentido. Sugere uma observação profunda e cuidadosa sobre a mensagem, procurando identificar o seu real significado, pois retrata um texto que não está aparente já na primeira leitura, precisando de uma metodologia para ser desvendado (BARDIN, 2011).

A análise de conteúdo foi trabalhada em três etapas, permitindo atuar num processo de explicitação, sistematização e expressão do conteúdo da mensagem. As três etapas estavam de acordo com os três polos cronológicos distintos e seguiram as orientações de Bardin (2011) e Minayo (2000). As etapas foram: i) pré-análise; ii) análise do material ou exploração; iii) Interpretação dos resultados.

A pré-análise permitiu tornar mais operacional os dados e sistematizar um esquema preciso e flexível que organizasse as ideias iniciais. Possibilitou a organização do material, a realização de leitura flutuante, a escolha dos documentos a serem analisados e a identificação dos trechos das entrevistas que merecia maior atenção. Desta forma, permitiu estabelecer os elementos necessários que fundamenta a interpretação final. Portanto, procurou-se fazer, por exemplo, uma separação de trechos de leis, recomendações e resoluções que eram mencionadas pelos entrevistados. Era uma forma de fazer uma ligação com as mensagens passadas durante a entrevista com a pesquisa bibliográfica e documental.

A etapa de exploração foi a mais longa e, portanto, dividida em dois momentos: a codificação e a categorização. A primeira consistia em transformar os dados brutos de forma organizada e agregada em unidades de registro. Permitia-se uma descrição das características que envolvia o conteúdo. A unidade de significação pode ser entendida como um tema, frase

ou palavras. Portanto procurava-se reunir os trechos das entrevistas a partir de seu contexto e em função da unidade de registro (palavras-chave; palavras-tema; categorias de palavras; verbos; substantivos; adjetivos, etc.) (BARDIN, 2011). Procurou-se codificar os trechos das entrevistas conforme a sua ordem de aparição, pois fornecia a compreensão das mensagens que estava mais presente na mente do entrevistado. Era comum, perceber que ao responder a pergunta aberta os entrevistados forneciam uma visão panorâmica do que atuar como conselheiro representou em termos de experiência de vida, ganhando um significado simbólico da sua participação.

Enquanto a categorização consiste num processo do tipo estruturalista que procurar isolar os elementos e em seguida classifica-los. Algumas categorias foram definidas de forma prévia, baseado na teoria, mas também permitia espaço para a formulação de categorias *a posteriori* que emergiam da classificação dos dados coletados. As categorias foram segmentadas a partir de cada uma das perguntas realizadas.

A última etapa consistia na interpretação dos resultados e representa o momento da reflexão, da busca por relações estabelecidas, da intuição, da verificação de contradições e da compreensão dos fenômenos. Durante esta etapa era recorrente o retorno aos marcos teóricos pertinentes à investigação. Eles forneciam o embasamento necessário e apontavam perspectivas de aprofundamento do estudo. O sentido obtido pela interpretação é visto pela relação entre a fundamentação teórica e os dados obtidos (BARDIN, 2011). Portanto, procurava-se entender o que estava subentendido naquelas mensagens. No caso em questão, buscava-se entender o posicionamento que o CNJ deveria ter com o segmento da Justiça Estadual para cada um dos entrevistados. As representações e as épocas das composições poderiam diferenciar o entendimento dos entrevistados. Deste modo, procurou contextualizar as respostas a partir das composições para compreender melhor a linearidade histórica e fornecer uma visão longitudinal do que o CNJ representa neste ambiente institucional judicial.

3.6.2 Procedimentos adotados na análise de conteúdo.

Adotou a análise temática ou categorial como forma principal de técnica de análise de conteúdo. Conforme Bardin (2011), este tipo de análise consiste no desmembramento do texto em unidades e categorias, objetivando descobrir os núcleos de sentidos que compõem a comunicação.

Os dados coletados na pesquisa de campo foram colocados em relatórios de entrevistas. Os procedimentos de análises foram realizados por meio de tabulações no programa Microsoft

Excel 2010, sendo a análise descrita utilizada para processamento dos mesmos. Os dados foram segmentados por questões do roteiro de entrevista (ver Anexo) e segmentados segundo as categorias prévias e as categorias estabelecidas posteriormente.

As categorias estabelecidas para análises foram as seguintes:

- Pergunta aberta: i) Predomínio de divergência (desconfiança e resistências); ii) Predomínio de convergência (aceitação e integração); iii) Alternância de cenários (relativismo e contexto de autonomia);
- Questão 1 – Relacionada à motivação: i) Perfil de liderança; ii) Apoio à coleta de dados estatísticos; iii) Estruturação do órgão; iv) Interesse por questões disciplinares; v) Aptidão e independência moral para exercer o cargo.
- Questão 1 – Relacionado à forma de ingresso: i) Convite ou indicação do presidente de Tribunal Superior; ii) Critério de antiguidade; iii) Convite ou indicação por entidade classista; iv) Participação em processo seletivo aberto.
- Questão 2: i) Papel fiscalizatório e de moralização; ii) Estruturação do CNJ e dos tribunais; iii) Enfoque quantitativo na coleta dos dados gerenciais; iv) Centralização e padronização das atividades; v) Promoção e comunicação de políticas públicas (*a posteriori*); vi) Enfoque social do Judiciário (*a posteriori*).
- Questão 3: i) Excesso de dados e indicadores (Enfoque Burocrático); ii) Fins apenas quantitativo (Enfoque Burocrático); iii) Ferramentas de apoio à tomada de decisão (Enfoque gerencial); iv) Monitoramento e metas (Enfoque Gerencial); v) Informatização (Enfoque Gerencial – *a posteriori*).
- Questão 4: i) Padronização; ii) Centralização; iii) Desempenho; iv) Reconhecimento; v) Correição.
- Questão 5: i) Centralização e padronização dos procedimentos; ii) Reorganização interna; iii) Excesso de controle; iv) Definição de prazos; v) Desconsideração do contexto local dos tribunais; vi) Divulgação tardia em relação à definição do orçamento (*a posteriori*); vii) Ausência de comprometimento (*a posteriori*); viii) Necessidade da figura do Administrador Judicial (*a posteriori*).
- Questão 6: i) Ampliação das investigações em todas as instâncias; ii) Inspeções nos tribunais envolvendo aspectos gerenciais e disciplinares; iii) Complementação das atividades das Corregedorias locais; iv) Excesso na atuação e exposição indevida das irregularidades; v) Promoção da eficiência

com a diminuição dos desvios; vi) Monitoramento dos dados; vii) Afirmação do papel fiscalizatório.

- Questão 7: i) Heterogeneidade de modelos de gestão; ii) Direcionamento com o planejamento estratégico; iii) Resistências ao controle; iv) Otimização na gestão interna; v) Ambiente institucional descentralizado; vi) Enfoque quantitativo (*a posteriori*); vii) Ameaça de perda de autonomia (*a posteriori*); viii) Paradoxo de recursos (*a posteriori*).
- Questão 8: i) Padronização nos procedimentos; ii) Enfoque gerencial (organização interna); iii) Mudança nas estruturas organizacionais; iv) Coordenação e centralização; v) Resistências devido ao porte (*a posteriori*); vi) Aprimoramento da comunicação (*a posteriori*); Nível de informatização dos tribunais (*a posteriori*).
- Questão 9: i) Orçamento e recursos financeiros; ii) Aspectos de infraestrutura e gestão judiciário; iii) Independência do órgão e conselheiros (critérios de seleção); iv) Interlocução com outros Poderes; v) Mudança no perfil dos conselheiros indicados (*a posteriori*); vi) Combate ao ativismo judicial (*a posteriori*).
- Questão 10: i) Institucionalização e centralização do controle; ii) Enfoque gerencial e padronização; iii) Formação de políticas públicas, diálogos e debates; iv) Perfil dos conselheiros e modelo de atuação; v) Necessidade de apoio institucional; vi) Ineficiência em procedimentos internos (*a posteriori*); vii) Independência e combate à corrupção (*a posteriori*).

Em seguida ao estabelecimento das categorias, apresentam-se as discussões dos resultados encontrados a partir de cada questão com a consolidação ao final do CNJ no modelo proposto por Taylor (2008).

3.6.3 Definição e contextualização da triangulação

A triangulação é apresentada como uma possibilidade de combinação de recursos e ferramentas metodológicas. A triangulação também pode ser apresentada como metodologia convergente, validação convergente ou multimétodos (JICK, 1979). A busca pela validade metodológica é alcançada através do desenvolvimento de linhas convergentes de investigação que é constantemente corroborado com a utilização de distintas técnicas de coleta e análise de dados. Desta forma, o modo corroborativo permite que os resultados encontrados sejam

expostos de forma mais convincente e acurada, pois se baseia em diversas fontes de informação (MATHISON, 1988; YIN, 2011).

Algumas classificações permitem um melhor detalhamento sobre a triangulação, bem como a visão da mesma por distintos pesquisadores. Inicialmente, Jick (1979) distingue a triangulação em: intramétodo e entre métodos. O primeiro envolve um controle cruzado visando uma consistência interna ou confiabilidade das análises realizadas. Enquanto o segundo pretende testar o grau de validade externa dos dados e análises ocorridas. Denzin (1978 *apud* PATTON, 2002), apresentam a triangulação subdividida em quatro tipos: de dados; de pesquisadores; de teoria e de métodos. O primeiro consiste uma confrontação entre distintas fontes de dados coletados, levando em consideração diferentes respondentes (pessoas), momentos (tempo) e locais (espaço) de coleta dos dados. O segundo é realizado através da convergência entre o trabalho de investigação realizado por distintos pesquisadores, buscando diminuir a existência de vieses devido à subjetividade de cada pessoa. O terceiro consiste da utilização de perspectivas distintas para o mesmo conjunto de dados, realizando um confronto de teorias para investigar o mesmo objeto. E finalizando, o último busca um confronto metodológico. Este representado no caso pela classificação proposta por Jick (1979) em intramétodo e entre métodos. Geralmente, a combinação de métodos consiste na realização de levantamentos (*surveys*) com estudos de casos (*cases*) (JICK, 1979; BLAIKIE, 1991) ou de entrevistas combinadas com observação participante (BLAIKIE, 1991).

Vergara (2006) resume que a triangulação pode ser discutida a partir de duas perspectivas: como uma forma de estratégia que permite o alcance da validade de uma pesquisa; e como uma alternativa para a obtenção de novos conhecimentos, através de novos pontos de vista.

3.6.4 Procedimentos adotados na triangulação

O presente trabalho adotou a triangulação como mecanismo que permitisse garantir uma maior validação dos resultados. Utilizou-se da triangulação de dados, pois a análise recaiu sobre as entrevistas de distintos respondentes, ainda considerando a diferença de contexto vivenciado por cada um dos entrevistados. A identificação dos entrevistados no Quadro 03 permite observar as convergências e divergências de opiniões de respondentes que atuaram na mesma composição, por exemplo. Outra situação consiste em evidenciar traços de preocupação dos ex-conselheiros com relação à composição atual ou sobre uma composição posterior.

Adotou-se também uma triangulação de métodos, pois a pesquisa documental e bibliográfica forneceu muitos dados divulgados pelo CNJ que foram consolidados e serviram para corroborar evidências observadas a partir das entrevistas. O levantamento preliminar dos dados serviu para consolidar algumas impressões que poderiam ser confirmadas durante as entrevistas. Deste modo, as perguntas flutuantes serviram para buscar maior detalhamento dos entrevistados, servindo como um validador dos dados do CNJ que foram selecionados ou consolidados pelo autor e apresentados em forma de gráficos, quadros e tabelas na seção de discussão dos resultados.

Procurou utilizar a triangulação como forma de obtenção de novos conhecimentos, fornecendo novos pontos de vistas para a participação do CNJ dentro do Ambiente Institucional Judicial. Foi possível preencher algumas lacunas observadas na literatura a partir de novos olhares, mas também serviu para fornecer um panorama histórico mais amplo do papel do CNJ devido às diferentes exposições dos fatos pelos entrevistados conforme será observado na seção seguinte.

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo tem por finalidade apresentar os resultados encontrados após as análises, fazendo uma ligação com o referencial teórico. Procura descrever as entrevistas, expondo os principais achados da forma mais próxima das falas originais dos entrevistados, contextualizado o conteúdo com dados provenientes das pesquisas bibliográficas e documentais. O capítulo foi subdividido e está organizado conforme as categorias temáticas, a saber: Primeiro, apresentação uma contextualização do cenário atual e um resgate histórico do período que antecedeu a Reforma do Judiciário; Segundo, discute-se a relação do CNJ com os Tribunais de Justiça estaduais; Terceiro, resgata as motivações e o histórico dos entrevistados para assumir um cargo no CNJ; Quarto, retrata as estratégias adotadas pelo CNJ em busca da eficiência; Quinto, desenvolve os aspectos ligados à coleta de dados estatísticos e as resistências envolvidas; Sexto, aborda as ferramentas voltadas para a eficiência; Sétimo, envolve os aspectos ligados às metas e a centralização; Oitavo, trata dos procedimentos correccionais realizados pelo CNJ; Nono, aborda as principais dificuldades encontradas pelo CNJ; Décimo, retrata os aspectos políticos locais e a atuação do CNJ; Décimo primeiro, finaliza com os temas polêmicos do Judiciário.

4.1 Contextualização do cenário

A presença do CNJ no cenário do Sistema Judicial brasileiro não foi vista por bons olhos desde o início, ou melhor, desde os momentos prévios de discussões sobre a Reforma do Judiciário. O desconhecimento do funcionamento desta nova instituição e a percepção de atuar como órgão de controle fazia com que a sua criação não fosse bem vista pela maioria da magistratura. O contexto histórico dos momentos que antecederam a criação do CNJ foi objeto de atenção dos ex-conselheiros que estiveram mais presentes durante os debates e discussões sobre o projeto de Reforma do Judiciário.

Um dos aspectos discutidos consistia nos critérios e definições das representações que ocupariam o cargo de conselheiro do CNJ. O entrevistado MAG 06 lembrava da insatisfação que se tinha há época em que os representantes da Justiça Estadual estavam em quantidade menor do que a proporção representativa deste segmento em termos de quantidade de processos em tramitação quantidade de despesas, quantidade de magistrados e quantidade de servidores. Os dados do relatório Justiça em Números (DPJ, 2014) referentes ao ano de 2013 demonstra claramente esta distorção, pois a Justiça Estadual concentra aproximadamente 55% das despesas do Judiciário, 69% dos magistrados e 65% dos servidores, sendo 78% dos processos que tramitaram nesta Justiça conforme pode ser visto no Gráfico 2.

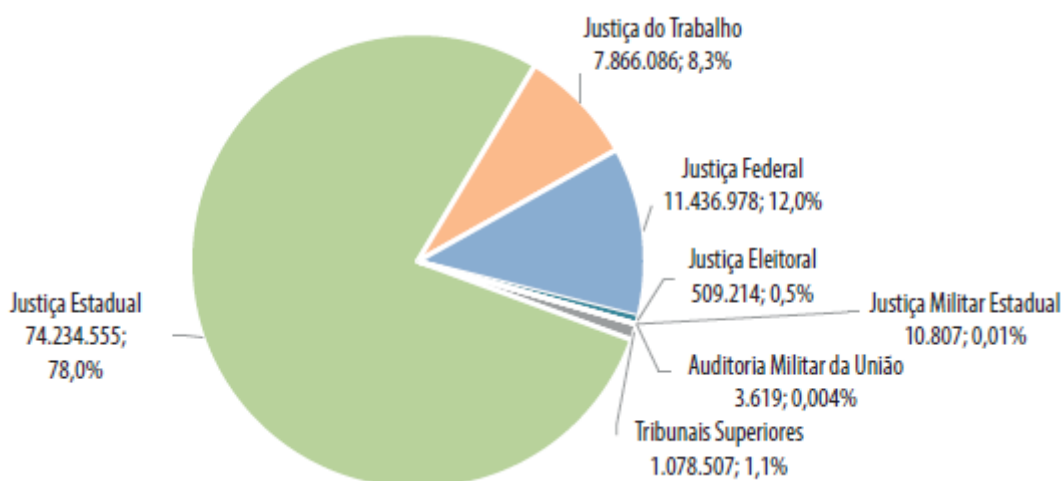


Gráfico 2: Total de processos em tramitação por segmento de Justiça.
 Fonte: DPJ (2014, p. 33).

A desproporção do segmento da Justiça Estadual na composição do CNJ é vista pelo MAG06 como um dos principais motivos de incompreensão do CNJ para as demandas deste segmento. Este argumento foi levado em consideração por outros representantes do segmento (MAG03; MAG05; MAG08), mas que não estiveram presentes nas discussões que anteviram a criação do CNJ.

Outro ponto de divergência consista nos dois conselheiros que seriam escolhidos pelo Poder Legislativo para representar a sociedade. O entrevistado LEG02 lembra que o grande entrave era a preocupação dos magistrados em ter um ocupante de mandato legislativo (deputado federal ou senador) dentro do CNJ. Os magistrados tinham receio deste controle e argumentavam na independência e harmonia entre os Poderes que são pregados pela Constituição Federal. Segundo o MAG 07 havia uma pressão principalmente por parte da Câmara dos Deputados a intenção de colocar seus integrantes dentro do CNJ para ampliar o foco disciplinar contra o Judiciário. No Senado havia pouca resistência neste sentido se comparado com a radicalização proposta pelas lideranças dos partidos na Câmara dos Deputados. O entrevistado MAG07 enfatizou bastante esse receio por parte dos magistrados e como forma de evitar esta intromissão, argumentava que caso fosse aprovado à legislação com a possibilidade de um mandatário do Legislativo como conselheiro, certamente seria considerada inconstitucional pelo STF. Neste caso, havia o risco do CNJ ganhar um discurso político voltado exclusivamente para a repressão a magistrados e aos tribunais. A solução encontrada, segundo LEG02, foi garantir a presença de cidadãos indicados por cada uma das casas legislativas e que tivessem a reputação ilibada e o notável saber jurídico. Desta forma seria mais fácil garantir uma aprovação por parte da magistratura, embora ainda não fosse bem-

vinda a criação do CNJ. Destaca-se também que essas indicações por parte do Legislativo são objetos de questionamentos frequentes, principalmente, com relação aos critérios de indicação destes cidadãos (FRAGALE FILHO, 2011; 2013; FALCÃO; RANGEL, 2013). Porém estes aspectos serão observados em outras seções.

São recorrentes também os comentários sobre a importância do presidente do STF na época, ex-ministro Nelson Jobim, na articulação política para a efetivação da Reforma do Judiciário. Os entrevistados LEG02, OAB03; MAG05, MAG13 reconhecem como essencial o papel do ex-ministro para garantir a criação do CNJ e trabalhar com a estruturação inicial do órgão. Tendem a apontar a experiência e habilidade política do ex-ministro como o grande diferencial desta conquista, pois conseguia ter um bom diálogo com os representantes dos três Poderes, da OAB, Ministério Público e entidades classistas. Deste modo, as resistências para aprovação da Reforma do Judiciário diminuíram, mas mesmo assim muitas resistências precisavam ser enfrentadas após o estabelecimento do CNJ como órgão responsável pelo controle administrativo e financeiro dos tribunais e de fiscalizatório da conduta dos magistrados.

4.2 Relação CNJ e Tribunais de Justiça estaduais

O desconhecimento da forma de atuação que o CNJ poderia produzir foi o principal responsável pelas resistências iniciais que os tribunais e a magistratura tinham sobre o órgão. A ideia de controle representava uma nova realidade para os magistrados e os tribunais, principalmente os vinculados ao segmento da Justiça Estadual, pois não existiam Conselhos Nacionais que promovessem a fiscalização de seus atos. MAG 07 destacava que as primeiras resistências já vinham dentro da composição do CNJ, devido à indicação de alguns membros que tinham um posicionamento contrário à existência de um órgão controlador para o Judiciário. Porém, estava ciente que o CNJ podia atuar dentro de dois vieses no momento de criação do órgão: um voltado para a eficiência e outro voltado para a investigação de irregularidades. Deste modo, procurou atuar como conselheiro enfatizando a eficiência para garantir a afirmação e a estruturação de um órgão recente. O MAG07 enfatizou que procurou estabelecer uma agenda de trabalho do CNJ em cima de marcos políticos que recebiam um amplo apoio da magistratura como, por exemplo, o caso do combate ao nepotismo. Apesar do CNJ ter sido alvo de ações judiciais no STF promovidas pela Associação de Magistrados Brasileira (AMB), havia uma aceitação por parte da magistratura pelo fim do nepotismo no

Judiciário conforme apontado por Sadek (2006) num levantamento realizado com os associados da própria AMB.

A maioria dos entrevistados reforça que os primeiros momentos da relação entre o CNJ e os tribunais foram marcados pelo nível elevado de divergências. Além dos posicionamentos contrários obtidos internamente (conforme mencionado pelo MAG07) e judicialmente (pelas ações da AMB), havia também as resistências geradas principalmente pelos tribunais de grande porte do segmento da Justiça Estadual (representados principalmente pelo TJSP e pelo TJRJ). Segundo LEG02 e MAG12, havia uma insatisfação da cúpula destes tribunais, pelo fato do CNJ ser um órgão novo que já proferia ordens de mudança de gestão ou solicitava esclarecimentos para um tribunal tradicional, grande ou renomado perante as instituições jurídicas brasileiras. O MPE01 enfatizou que o fato dos conselheiros terem status de Ministro de Estado servia como uma demonstração para os tribunais de que o CNJ estava acima deles e que deveriam prestar os esclarecimentos necessários e acatar as resoluções e recomendações estabelecidas. Por outro lado, o MAG02 e MAG09 destacam que o CNJ enfrentava resistência de todos os Tribunais de Justiça estaduais, pois o órgão surgiu para acabar com a ausência de controle existente neste segmento. Passava uma ideia que o CNJ teria sido criado principalmente para controlar a Justiça Estadual. Este argumento já contesta o posicionamento de Falcão, Cerdeira e Arguelhes (2011) e Falcão et al. (2013) que sugerem a Reforma do Judiciário atendeu principalmente ao STF e de que há a necessidade de uma nova reforma. Porém o presente trabalho visualiza o CNJ como um órgão que procura promover uma integração nacional. Então se acredita que as resistências surgiram como um movimento contra as tentativas de uniformização e padronização provenientes da ideia de Judiciário nacional e que foram apontadas por MAG07 e MAG11. Percebia-se uma perda de autonomia dos Tribunais de Justiça neste primeiro momento, pois as recomendações e resoluções alteravam o modo de atuação e organização de muitos tribunais. Servia como forma de moralização quando envolvia irregularidades, mas também de imposição de boas práticas que já vinham sendo adotados por alguns tribunais como, por exemplo, a adoção de Planejamento Estratégico com horizonte temporal de pelo menos cinco anos e a instalação de órgão de controle interno (AZEVEDO, 2010).

As ações do CNJ voltadas para a promoção das ferramentas de gestão e com o foco na melhoria dos níveis de eficiência fizeram com que os tribunais de pequeno e médio porte compreendessem e aceitassem o papel deste novo órgão, conforme apontado por LEG02, OAB02, MPE01, LEG03 e MAG11. Estes tribunais passaram a se beneficiar com as orientações de gestão promovidas pelo CNJ. Portanto, percebe-se que há uma transição na aceitação do

CNJ e que os tribunais passaram a convergir os esforços de mudanças. Ao realizar a Pergunta Aberta do questionário, a maioria dos respondentes indicou que havia atualmente um nível de convergência entre o CNJ e os tribunais.

Outros cinco respondentes apontaram que existia um processo transitório entre convergência e divergência na relação entre o CNJ e os tribunais. O principal argumento desta posição consiste na possibilidade de interferência do CNJ frente à autonomia de gestão dos tribunais. O MAG08 comenta que o CNJ deve ser um defensor da autonomia dos tribunais, mas apresenta-se recorrentemente com a primeira instituição que interfere indevidamente nos tribunais estaduais. Este cenário gera uma tensão constante entre convergência e divergência de esforços na relação CNJ-TJs. Por outro lado, o MAG10 argumenta que os tribunais tendem a utilizar este discurso da autonomia apenas quando a situação é conveniente para eles. Reforça o argumento de alternância de cenários de convergência e divergência de esforços, mas acredita que o CNJ apresenta uma visão maior do cenário nacional e que procura diminuir as particularidades do segmento, principalmente enfrentando as dificuldades ocasionadas pelas diferenças culturais e de recursos existente em todo o país. Desta forma, o contexto socioeconômico vivenciado por cada tribunal em seus Estados acaba tendo um papel mais relevante como dificuldade a ser enfrentada num processo de integração nacional.

Enquanto os outros cinco respondentes apontam que ainda predominam divergências na relação CNJ e tribunais. O principal argumento consiste na falta de proximidade por parte do CNJ que geram problemas de comunicação e compreensão da realidade local. Aponta que há uma visão de integração nacional que prejudica os tribunais estaduais, pois eles possuem particularidades que não compreendidos pelos conselheiros que em sua maioria são provenientes de tribunais federais ou advogados que atuam e defendem interesses nacionais. Neste caso, percebe que os respondentes são contrários ao processo de integração nacional proposto, pois acreditam que é mais fácil solucionar os problemas locais. A visão nacional nem sempre atende as dificuldades locais que são mais urgentes, mas acabam não se tornando prioritárias podem necessitam responder ou atendem as ordens ou orientações provenientes do CNJ. Portanto, percebe-se um conflito entre o cenário nacional e o contexto local.

O Quadro 3 apresenta o resumo dos respondentes da Pergunta aberta.

Resumo		
Quant.	Categoria	Entrevistado (a)s
5	Predomínio de Divergência (desconfiança e resistências)	MAG06; OAB03; LEG03; MAG09; MAG13;
10	Predomínio de Convergência (aceitação e integração)	LEG02; MAG01; MAG02; MPE01; MAG03; MAG04; OAB01; OAB02; MAG07; MAG11;
5	Alternância de Cenários (relativismo e contexto de autonomia)	LEG01; MAG05; MAG08; MAG10; MAG12;

Quadro 3: Resumo das categorias da pergunta aberta.

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.3 Motivações e histórico para assumir cargo no CNJ

Há a dependência de indicação para ocupar o cargo de conselheiro, exceto no caso do presidente do CNJ. A EC 61/2009 assegurou o presidente do STF como presidente do CNJ. Os outros conselheiros são indicados pelo STF (Desembargador de TJ e Juiz Estadual), pelo STJ (o Corregedor Nacional de Justiça, o Juiz do TRF e o Juiz Federal), pelo TST (o Ministro do TST, o Juiz do TRT e o Juiz do Trabalho), pela PGR (o Membro do Ministério Público da União e o Membro do Ministério Público Estadual), pela OAB (dois advogados), pelo Poder Legislativo (um cidadão pela Câmara dos Deputados e um cidadão pelo Senado Federal). Deste modo, o processo de indicação para o cargo de conselheiro se torna um ponto interessante de observação, principalmente na busca de compreensão das motivações e do contexto histórico que levou o entrevistado ao CNJ. Os questionamentos sobre estes dois aspectos permitiram a identificação de padrões que auxiliam o entendimento do papel de cada um dos respondentes enquanto esteve (ou está) com o cargo de conselheiro do CNJ.

Dentre as formas de indicação percebeu-se uma semelhança aos padrões adotados por Fragale Filho (2011; 2013), mas buscou-se outro tipo de classificação. A indicação realizada pelos Tribunais Superiores para a escolha de seus próprios membros utilizou-se de critérios de antiguidade para a definição dos indicados. Trata-se, portanto, da manutenção de uma tradição do Poder Judiciário que pode ser vista como uma espécie de rodízio entre os membros de colegiados. A indicação surge a partir da maior quantidade de tempo dentro do colegiado (antiguidade) e da não ocupação anterior de um cargo de comando (não ter sido indicado anteriormente). No caso da presidência do CNJ, por exemplo, seguirá os critérios de definição dos presidentes do STF. Enquanto estiverem participando do colegiado há a possibilidade de ocupar o cargo de comando pela antiguidade, mas ela será ocupada por um único mandato. Não há possibilidade de recondução, nem a possibilidade de mudança da ordem na fila dos futuros presidentes, exceto no caso de falecimento ou de aposentadoria.

A indicação do TST seguia normalmente aos critérios de antiguidade e foi reforçada pela a experiência do magistrado em já ter atuado em gestões anteriores do Conselho da Justiça do Trabalho e do próprio TST. Portanto, o indicado já estaria habituado a atuar em órgão colegiado que trabalha com aperfeiçoamento na gestão e fiscalização do segmento judicial.

Porém nas indicações do STJ para o cargo de Corregedor Nacional de Justiça, houveram situações que fugiram um pouco a este padrão, pois o cargo não é obrigatoriamente exercido pelo presidente do STJ, mas por indicação dele. O MAG04 relatou que assumiu o cargo do CNJ após a desistência de cinco outros ministros que estavam a sua frente na linha sucessória. Destacou que assumiu meio que pelo acaso, devido as desistências, mas evitou justificar os motivos que levaram a desistência dos seus pares. Devido ao período em que assumiu o cargo de Corregedor é de se supor que ainda havia resistências por parte de alguns membros do Judiciário com relação ao papel do CNJ. Outro aspecto possível é que o cargo de Corregedor não é bem-visto por alguns magistrados, pois o papel de fiscalizar e punir os colegas deixa-os em situações muitas vezes incômodas. O MAG13 teve a opção de escolher entre ser indicado para o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) ou para o CNJ. Afirma que optou pelo CNJ pela posição de destaque que teria nesta instituição e por poder trabalhar com todos os segmentos do Judiciário tendo uma visão macro do cenário nacional. O TSE passaria uma visão limitada e restringiria a atenção para o processo eleitoral que aconteceria no período. A oportunidade de escolha já demonstra o reconhecimento da relevância que o CNJ passava a ter no Sistema Judicial mesmo com poucos anos de existência.

As indicações devido à atuação em entidades de classe foram apontadas por Fragale Filho (2011; 2013) e corroborada com as entrevistas. Elas ocorreram com alguns magistrados que são ligados ao segmento da Justiça Estadual e, obviamente, com os indicados pelo OAB. O MAG05 ressaltou que a participação na AMB permitiu ter uma visão ampla do Judiciário o que já facilitava a continuidade dos trabalhos em um órgão como o CNJ. Esteve presente na AMB na época do levantamento realizado por Sadek (2006), o que auxiliou na compreensão dos interesses da magistratura e de como o CNJ poderia atuar neste processo de mudança. No caso da indicação da OAB, Fragale Filho (2011; 2013) apontou que o padrão estabelecido era o de recondução, mas considerando continuidade de indicação pela secção da OAB da mesma unidade federativa. Observou-se a prática da recondução na pesquisa de campo, mas com a ressalva do entrevistado OAB02 que assumiu o cargo deixando claro que ficaria no CNJ durante somente uma composição (dois anos de mandato). Portanto, ao receber a indicação pela OAB

da sua unidade federativa já se manifestou de que não teria interesse de ser reconduzido (SILVA, 2009).

A grande maioria dos entrevistados foi indicada pela proximidade pessoal com o tomador da decisão como se pode observar nos casos de indicações provenientes pela presidência do STF e nos casos dos representantes do Poder Legislativo. Segundo Fragale Filho (2011; 2013) utilizaram-se as estratégias de proximidade com o STF e CNJ para os magistrados da Justiça Estadual e proximidade com o mundo político para os indicados pelo Poder Legislativo. Porém as entrevistas permitiram visualizar a combinação de ambas as estratégias para os membros do Poder Legislativo. Os entrevistados LEG02 e LEG03 apontaram que a aprovação dos seus nomes para o CNJ contou com a participação dos presidentes do STF à época. Em outras palavras, os nomes eram escolhidos pelas lideranças partidárias no Legislativo, mas eram submetidos também à aprovação do presidente do STF extraoficialmente. No caso das indicações de magistrados, percebe-se um movimento de escolha dos presidentes do STF da composição que se quer trabalhar no CNJ, conforme apontado por Vieira e Costa (2013). Ganha uma conotação de escolha de amigos que se apresentam como aliados para a obtenção da maioria nos embates das sessões plenárias. Destaca-se o caso de aproximação do CNJ obtido pelo MAG08 que teve oportunidade de atuar anteriormente como Juiz Auxiliar do CNJ e figurado por um tempo como Secretário Geral. Esta proximidade pessoal fez com que fosse indicado na primeira oportunidade para ser conselheiro. Sendo neste caso um fiel aliado do presidente, antes na área administrativa do CNJ e posteriormente na composição plenária. Este caso foi considerado indevido por Falcão e Rangel (2013), pois gera dúvida se a atuação do conselheiro havia a independência moral necessária para o cargo. Recomenda-se que tenha pelo menos um período de quarentena entre o período em que exercia funções administrativas para o período em que exerceria o cargo de conselheiro do CNJ.

A última categoria encontrada não foi observada por Fragale Filho (2011; 2013), mas foi objeto de atenção por parte de Falcão e Rangel (2013) são os casos de participação em processo seletivo aberto para ingresso no CNJ. O caso do MPE01 consistiu num processo seletivo coordenado pela PGR que contou com a votação de todos os Ministérios Públicos Estaduais e foi reconduzido ao cargo noutra processo seletivo similar, mas sendo candidato único desta última vez. O entrevistado MAG12 participou de uma seleção aberta promovida pelo STF que contou com 69 candidatos inscritos para o concurso público regulamento pelo art. 3º, parágrafo 2º da Resolução 503/2013 do STF que trata das indicações de juízes estaduais

e desembargadores de Tribunal de Justiça. Além dessa aprovação interna, ainda passou pelos procedimentos complementares de sabatina e aprovação pelo Senado Federal. Falcão e Rangel (2013) apontam como favoráveis para a criação de critérios internos que permitam auxiliar o processo de indicação para o cargo de conselheiro do CNJ. Trata-se uma forma de selecionar o magistrado com o perfil mais adequado e deixa o processo mais transparente e aberto para as inscrições dos magistrados interessados. O caso do MAG10 também representa a participação de um processo seletivo realizado por um tribunal superior. Porém há aspectos diferentes neste caso, pois o MAG10 teve a oportunidade de atuar em gestão anterior do CNJ como Secretário Geral (Juiz Auxiliar convidado), portanto, representando o exemplo anteriormente apontado de proximidade com o CNJ. Porém, o MAG10 teve um período de afastamento das atividades do CNJ durante uma composição, sendo visto como uma espécie de quarentena e apontado como posicionamento favorável por Falcão e Rangel (2013).

O Quadro 4 apresenta-se como resumo dos respondentes quanto aos critérios de indicação para conselheiro do CNJ.

Resumo		
Quant.	Formas de Indicação	Entrevistado (a)s
8	Convite / Indicação do Presidente de Tribunal Superior	LEG01; LEG02; LEG03; MAG01; MAG06; MAG08
5	Critério de Antiguidade	MAG04; MAG07; MAG09; MAG11; MAG13
4	Convite / Indicação por Entidade Classistas	MAG02; MAG 05; OAB01; OAB02; OAB03
3	Participação em Processo Seletivo Aberto	MPE01; MAG10; MAG12

Quadro 4: Resumo dos critérios de indicação para conselheiro do CNJ.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os critérios de indicação dos respondentes representam apenas um dos elementos de análise do contexto histórico dos respondentes. Falcão e Rangel (2013) apontam também a necessidade de entender o perfil dos interessados para atuarem como conselheiros do CNJ, principalmente envolvendo a formação, a aptidão e a capacidade do magistrado para exercer um cargo administrativo. Portanto procurou-se entender os fatores motivacionais que levaram a participar como conselheiros do CNJ. As categorias que obtiveram a maior quantidade de respondentes foram as de: i) perfil de lideranças (VIEIRA; COSTA, 2013); ii) interesse por questões disciplinares (GLICK, 1983); iii) apoio à coleta de dados estatísticos (FRAGALE FILHO, 2011; 2013). Todas as categorias contaram com sete entrevistados que se adequaram a este perfil e poderiam haver a repetição dos perfis, dado que as respostas apresentavam mais de um direcionamento. A predominância destas categorias demonstra um reflexo do que o CNJ se representa para o Judiciário brasileiro: liderança; fiscalização disciplinar e informações

estatísticas para a tomada de decisão. As outras duas categorias consistiram em: i) aptidão e independência moral para exercer o cargo, com cinco entrevistados (FALCÃO; RANGEL, 2013); ii) Estruturação do órgão, com quatro entrevistados (NOGUEIRA, 2010).

As entrevistas permitiram observar que os interessados por questões disciplinares foram aqueles que estão ligados a órgãos fiscalizadores (Poder Legislativo ou Ministério Público) e no caso dos magistrados foram aqueles que atuaram como corregedores enquanto estiveram no CNJ. O entrevistado MAG13 chegou a enfatizar que se preparou para o cargo que iria ocupar e que foi um dos motivos de escolha para atuar num órgão disciplinador como é o CNJ. Portanto, demonstram uma adequação ao perfil dos mandatos que exerceram no CNJ. De forma semelhante no caso do perfil de liderança e de estruturação do órgão encontram-se os magistrados que assumiram cargos de presidência de tribunal durante a sua carreira profissional. Atribui-se a uma compreensão do papel de liderança necessário para um cargo de comando, bem como a importância de atuar na organização e estruturação do órgão a ser comandado. O entrevistado MAG06 destacou que ocupar um cargo de comando como a presidência de um tribunal faz com que o magistrado tenha maior consciência da importância da organização e da liderança para conseguir realizar os projetos da gestão. O magistrado ex-presidente tende a fornecer apoio a outro magistrado que é o presidente do momento, pois já vivenciou as dificuldades que é gerir um órgão.

O Quadro 5 apresenta-se como resumo dos respondentes quanto à motivação para ser conselheiro do CNJ.

Resumo		
Quant.	Categoria	Entrevistado (a)s
7	Perfil de Liderança	MAG01; MAG05; MAG06; MAG07; MAG09; MAG11; MAG13
7	Apoio à coleta de dados estatísticos	LEG02; MAG03; MAG06; MAG09; MAG10; MAG11; MAG12
4	Estruturação do órgão	OAB02; MAG03; MAG07; MAG11
7	Interesse por questões disciplinares	LEG01; LEG03; MPE01; OAB01; OAB02; MAG04; MAG13
5	Aptidão e independência moral para exercer o cargo	LEG01; LEG02; MAG07; MAG10; MAG13

Quadro 5: Resumo das motivações para o cargo de conselheiro do CNJ.

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.4 O CNJ e as estratégias em busca da eficiência

O controle administrativo e financeiro do CNJ consiste no principal elemento para a busca de eficiência no Judiciário brasileiro. Busca-se, portanto, melhorar as condições de prestação de serviços, procurando exercer o tempo razoável de julgamento dos processos

judiciais. Desta forma, o CNJ adotou diferentes estratégias para a melhoria dos indicadores de eficiência.

A categoria que obteve a maior quantidade de respondente foi a de estruturação do CNJ e dos tribunais contando com 12 entrevistados. Esta constatação demonstra o direcionamento do CNJ para um enfoque gerencial a ser adotado em todo o Poder Judiciário. Consiste na ideia de colocar a denominada Reforma do Judiciário em prática com a mudança de procedimentos que procuram modificar o enfoque burocrático para um enfoque gerencial (MOTTA, 2010; NOGUEIRA, 2010). O entrevistado MAG10 faz um amplo depoimento que relata a importância da construção do Planejamento Estratégico para fornecer um direcionamento ao Judiciário e incentivar a noção de longo prazo nos tribunais. Destacou também a ideia de profissionalizar a gestão, acabando com o amadorismo na administração dos tribunais e fornecer um contexto de unicidade do Judiciário. O estabelecimento das metas buscava promover uma organização interna dos tribunais, pois eles precisavam se organizar e realizar os ajustes nos sistemas de TI para terem a correta noção do tamanho do problema a ser enfrentado. O entrevistado MAG10 enfatiza que era comum encontrar magistrados que tinham noção apenas do volume processual, mas não tinha conhecimento do fluxo processual que era envolvido no seu acervo. Em outras palavras, tinha ciência da quantidade de processos judiciais que tinham em tramitação na sua unidade judicial, mas desconhecia a quantidade média de casos novos e de processos julgados e finalizados que eram produzidos. Olhavam apenas o volume bruto, mas não compreendiam o seu trabalho como um fluxo contínuo ou um sistema de processamento com entradas e saídas. A mudança deste entendimento foi proposta pelo CNJ com a adoção de indicadores que mensuravam o congestionamento dos tribunais por meio de variáveis sobre casos novos, casos pendentes e casos baixados (finalizados). O entrevistado MAG11 reforça que a adoção de metas serviu para organizar os tribunais e corrigir as distorções que havia no quantitativo dos processos judiciais em tramitação, pois as informações dos sistemas não correspondiam com a realidade. Além de fornecer o conceito de tempo de julgamento com a adoção da meta, permitiu que fosse tirada uma espécie de raio-x da situação caótica existente nos tribunais.

Outra categoria bastante evidenciada nas entrevistas consistia no papel fiscalizatório e de moralização adotado pelo CNJ. Este aspecto foi evidenciado por Glick (1988) como forma de promover a melhoria da eficiência, afastando e eliminando os procedimentos inadequados e punindo os envolvidos em desvios de condutas ou irregularidades. Tais procedimentos foram corroborados nas entrevistas, quando o entrevistado LEG01 afirma que o combate ao nepotismo

buscou a eficiência pelo caminho da moralização. Era uma forma de coibir a contratação de parentes que ocupavam postos de trabalhos e não se dedicavam plenamente às suas funções na prestação jurisdicional. O entrevistado OAB02 reforçou o papel fiscalizatório ao apontar a importância das inspeções promovidas pela Corregedoria Nacional de Justiça que permitia investigar os desvios mais de perto. O afastamento dos causadores dos desvios permitia que o fluxo normal das atividades processuais fosse retomado. A eficiência começava a aparecer, pois não havia os impedimentos que existiam durante o período de irregularidades.

A terceira categoria mais lembrada consiste no enfoque quantitativo na coleta dos dados gerenciais com 4 respondentes. As atividades de coletas de dados são derivadas do enfoque gerencial, pois os dados coletados servem como informações para o gerenciamento dos tribunais e monitoramento da situação. O entrevistado MAG07 enfatiza a importância do relatório anual Justiça em Números que fornece um bom subsídio para a gestão, sendo os números utilizados para tomada de decisão e busca pela melhoria da eficiência do tribunal como todo. Enquanto o MAG08 acredita que o controle disciplinar tende a diminuir com a moralização e os esforços de coletas de dados devem ser ampliados, havendo menos distorções com a informatização. Trata-se de um processo de autoconhecimento que o CNJ oferece como apoio para os tribunais num primeiro momento ao se nivelar e, em seguida, atribuírem metas desafiadoras e voltadas para a melhoria dos níveis de eficiência.

Os outros temas apontados tiveram apenas um respondente cada, a saber: i) a centralização e padronização das atividades; ii) promoção e comunicação de políticas públicas; iii) enfoque social do Judiciário. As duas últimas categorias foram observadas e acrescentadas apenas após as entrevistas. Tratam, respectivamente, do papel centralizador do CNJ em comunicar e coordenar as políticas públicas elaboradas pelo Judiciário. Estas políticas são os diferentes projetos que o CNJ vem cuidando e realizando ao longo de suas gestões. Trata-se de um movimento direcionado pelo CNJ que é acompanhado localmente pelos tribunais estaduais como, por exemplo, a execução de mutirões carcerários ou a campanha de estímulo à realização de conciliações. A última categoria tem caráter similar, mas aborda, principalmente, os projetos desenvolvidos pelo entrevistado MAG13 durante o seu mandato. Neste caso, aponta-se a campanha de incentivo ao reconhecimento da paternidade que promoveu o aumento de certidões de nascimento com os nomes dos pais biológicos. Outro projeto consistia na resolução dos processos de falência das antigas companhias áreas que deixavam verdadeiros cemitérios de aviões espalhados pelos principais aeroportos do país. Solucionar esses problemas refletia

uma atuação do CNJ com o enfoque social e colocava fim aos problemas cotidianos que eram negligenciados pelo próprio Judiciário.

O Quadro 6 apresenta o resumo das estratégias dos CNJ em busca da eficiência.

Resumo		
Quant.	Categoria	Entrevistado (a)s
8	Papel fiscalizatório e de moralização	LEG01; LEG02; MAG01; MPE01; MAG04; OAB01; OAB02; MAG06;
12	Estruturação do CNJ e dos tribunais	MAG02; MAG03; OAB01; MAG05; MAG06; MAG07; MAG08; LEG03; MAG09; MAG10; MAG11; MAG12
4	Enfoque quantitativo na coleta dos dados gerenciais	MAG05; OAB03; MAG07; MAG08;
1	Centralização e padronização das atividades	MPE01
1	Promoção e comunicação de políticas públicas - Pós entrevistas	MAG03
1	Enfoque social do Judiciário - Pós entrevistas	MAG13

Quadro 6: Resumo das estratégias do CNJ em busca da eficiência.

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.5 Coleta de dados estatísticos e resistências

A ideia de mudança promovida pela Reforma do Judiciário reflete as modificações promovidas na Administração Pública e estudadas com mais frequência nas Reformas Administrativas originadas pelo Poder Executivo. Porém, a utilização de dados coletados como ferramenta básica de autoconhecimento e instrumento de tomada de decisão representa um dos pontos fundamentais do movimento gerencialista. Este aspecto foi abordado durante as entrevistas e demonstram uma fase de transição que vivenciou o CNJ e todo o Poder Judiciário. A divisão das categorias utilizou de padrões obtidos a partir da aparente dicotomia entre enfoque gerencial e enfoque burocrático proposta por Nogueira (2010) para a gestão do Poder Judiciário, mas que possui elementos complementares provenientes de outros autores como, por exemplo, Fragale Filho (2007) quando abordar do risco quantitativo evidenciado pelos primeiros anos de atuação do CNJ ou os entraves burocráticos causados pelo excesso de medições que em alguns casos não possuem objetivos claros, demandando mais dificuldades para a obtenção dos dados do que benefícios pelas informações recebidas (BOUCKAERT; BALK, 1991).

A categoria de enfoque burocrático que obteve a maior quantidade de respondentes foi justamente a que aponta a coleta de dados como fins apenas quantitativos. O entrevistado do MPE01 aponta que a busca pelo autoconhecimento acabou gerando mais trabalhos para os servidores e magistrados num primeiro momento, mas este enfoque apresentou como uma ferramenta essencial para a melhoria da qualidade das informações. Este excesso de atividades

pode denotar um exagero na busca de informações e dados que retiravam os servidores de suas atividades fins para preencher formulários e repassar informações para o CNJ, sendo visto como um dos desvios apontados por Bouckaert e Balk (1991). O entrevistado MAG05 aponta que os tribunais que já possuíam sistema de estatística antes do CNJ foram prejudicados com a adoção de um novo padrão de coleta de dados. Gerava um excesso de procedimentos burocráticos que produzia informações repetitivas. Relata que houve um impulso por parte do CNJ para coletar mais informações e estipular as metas em 2009, mas que demonstrou uma falta de planejamento da estrutura necessária para a coleta de dados estatísticos. Neste caso, o MAG05 enfatiza a necessidade de maior diálogo entre o CNJ e os tribunais, pois os resultados poderiam ser maiores ao evitar muitos entraves considerados como desnecessários.

As outras duas categorias que mais obtiveram respostas (ambas com 9 respondentes) trabalham com mensagens complementares a respeito do enfoque gerencial, a saber: i) ferramenta de apoio à tomada de decisão; ii) monitoramento e metas. O entrevistado MAG08 declarou de forma ampla como as coletas de dados serve de ferramenta de apoio à tomada de decisão. Os dados são importantes para o funcionamento do planejamento estratégico. Os levantamentos permitem que as escolhas das estratégias e ações sejam definidas. A coleta de dados consiste apenas na primeira parte de fluxo que prossegue com a identificação dos problemas e, posteriormente, com o estabelecimento de políticas para a solução dos problemas. A prática de coleta despertou os tribunais para uma noção de planejamento e da utilização dos recursos de uma forma mais eficiente. O CNJ pode ir além dos dados apontados no relatório Justiça em Números, pois há uma diversidade de projetos no CNJ que permite uma melhor interação entre os dados. O entrevistado MAG08 continua ao destacar os dados que permitiram identificar os maiores litigantes do Judiciário. Esta ação possibilitou esforços para a inserção de políticas de gestão da demanda e de resolução alternativa dos conflitos (Mediação, Conciliação e Arbitragem). Outro problema identificado foi que a maior parte dos processos judiciais são apontados como execuções fiscais. Neste caso, é preciso compreender os motivos do tamanho desta demanda junto aos principais demandantes (setor bancário, setor previdenciário e empresas ligadas às agências reguladoras). A opção mais simples para os Tribunais é excluir estes casos do cálculo por se tratarem de processos de difícil finalização dado as legislações atuais sobre o tema. Reforça a necessidade de revisão e de maiores estudos sobre esta situação, pois tem sido constatado recorrentemente com um dos principais problemas que dificulta a eficiência dos tribunais. São processos que se iniciam no Judiciário, mas dificilmente conseguem ser concluídos. Portanto, a ênfase dada na estruturação de um formato

periódico serviu para demonstrar como os dados são fundamentais para a definição dos próximos passos do Judiciário. É uma oportunidade de reconhecer os problemas e olhar para o futuro a partir de projetos e políticas públicas que são desenvolvidas com essas informações (MOTTA; 2010; NOGUEIRA, 2010).

Em relação ao monitoramento e estabelecimento de metas, o entrevistado MAG10 aponta que o CNJ procurou abordar uma visão mais ampla do Judiciário ao propor o papel de um prestador de serviços públicos considerados essenciais para a sociedade, adotando a gestão como uma maneira de evitar um colapso no futuro. Era importante que o magistrado se visse não apenas como um julgador, mas também como um gestor da sua unidade judicial e um colaborador da gestão do tribunal. Embora os dados fossem divulgados de forma macro, a coleta era realizada de forma micro por meio de informações alimentadas nos sistemas de TI dos tribunais. Este monitoramento recorrente permitiu um movimento generalizado de revisão e ajustes de ferramentas de acompanhamento das fases processuais que serviam para garantir que a quantidade real de processos no sistema estava igual ao que podia ser visto no acervo. Esta certeza auxiliava no estabelecimento de metas, pois era possível propor algo a ser cumprido e acompanhado por meio de indicadores de gestão (NOGUEIRA, 2010).

Por outro lado, alguns entrevistados percebem estas estatísticas como um excesso de dados e indicadores demonstrando ser mais uma categoria do enfoque burocrático. O entrevistado LEG01 ressalta que a utilização das estatísticas foi importante no início do processo de autoconhecimento, mas que elas devem ser utilizadas como um instrumento de resolução de problemas. Sua opinião é de que as estatísticas do CNJ estão estagnadas nelas mesmas, pois há uma supervalorização da exposição dos dados coletados por meio de seminários, reuniões e relatórios com alto padrão gráfico. Visualiza um esforço maior na divulgação destes dados do que propriamente na utilização destas no processo de melhoria da eficiência. Aponta como um exemplo negativo a utilização dos rankings de eficiência dos tribunais, pois retiram do foco dos tribunais os aspectos de melhorias e uniformização de padrões. Os tribunais ficariam mais confusos com as dificuldades na escolha das prioridades e a atenção da disputa recai apenas na posição alcançada no ranking. Enquanto isso deixa de lado os motivos que promoveram melhorias ou dificuldades pelos tribunais na busca pela eficiência. Neste aspecto, percebe-se que outra dificuldade apontada por Bouckaert e Balk (1991) é evidenciada, pois o estímulo de comparação entre os tribunais recai excessivamente na posição do ranking. O valor medido ganha destaque e retira a atenção nas ações e projetos promovidos pelos tribunais em busca destes resultados de melhorias. A título de exemplificação, apresenta-

se a Tabela 2 com os resultados obtidos pelos Tribunais de Justiça estaduais, divididos por porte, no IPC-JUS referente aos anos de 2009 a 2013.

Os dados apresentados na Tabela 2 servem para exemplificar as críticas apontadas por LEG01, pois o ranking retrata a eficiência relativa dos tribunais do segmento da Justiça Estadual de forma comparativa e acumulada entre os anos de 2009. Os valores colocados como 1,00 aponta que o Tribunal foi considerado eficiente pelo CNJ comparativamente com os outros tribunais naquele ano, pois possuíam estrutura e recursos compatíveis com a quantidade de processos julgados durante aquele ano. O valor 1,00 demonstra que aquele tribunal se encontra na fronteira de eficiência e serve de referência para os outros tribunais, enquanto aqueles que apresentam valores mais próximos de zero são considerados ineficientes ao serem comparados com os outros tribunais.

Os dados da Tabela 2 demonstram que em 2013 houveram quatro tribunais considerados eficientes pelo CNJ, sendo dois tribunais de grande porte (TJRJ e TJRS) e dois tribunais de pequeno porte (TJAC e TJAP). Procura demonstrar uma evolução nos indicadores, como por exemplo, o TJAC em 2009 não era eficiente, mas a partir de 2010 passou a ser apontado como eficiente. Por outro lado, o TJSP era eficiente em 2009, mas desde então não consegue mais o nível maior de eficiência. Deste modo, a exibição dos dados serve como acompanhamento, mas o relatório do CNJ não apresenta detalhadamente quais projetos ou atividades desenvolvidas por estes tribunais que permitiram a melhor adequação de seus recursos para alcance desta eficiência relativa. Este também pode ser visto como um dos exemplos da agenda quantitativa questionada por Fragale Filho (2007). O CNJ precisa ir além da divulgação destes indicadores e dados. O caminho das metas aponta para um horizonte promissor, pois a tentativa de nivelamento proposta em 2009 resultou no ano em que mais tribunais foram considerados eficientes pelo IPC-JUS, como se pode observar na Tabela 2. Os projetos e as políticas públicas devem focar diretamente os problemas enfrentados pelos tribunais para que esta eficiência relativa seja alcançada por um número maior de tribunais.

Outra categoria emergia a partir das entrevistas, trata-se da informatização que pode ser enquadrado no enfoque gerencial. O entrevistado MAG12 ressalta que o aumento de investimento em informatização permite maior confiabilidade nos dados coletados, pois são retirados diretamente do sistema com riscos menores de erros por preenchimento de formulários. A tendência dos processos digitais uniformizados serve com um exemplo de centralização proposto pelo CNJ e trabalhado conjuntamente com os tribunais.

Grande Porte	2009	2010	2011	2012	2013	Valor Médio
MG	0,82	0,86	0,69	0,72	0,73	0,76
PR	0,89	0,95	1,00	0,89	0,86	0,92
RJ	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
RS	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
SP	1,00	0,72	0,84	0,87	0,74	0,83
Médio Porte	2009	2010	2011	2012	2013	Valor Médio
BA	0,70	0,70	0,51	0,56	0,48	0,59
CE	0,80	0,53	0,55	0,74	0,71	0,67
DF	0,71	0,75	0,79	0,79	0,82	0,77
ES	0,66	0,49	0,62	0,60	0,69	0,61
GO	0,83	0,67	0,75	0,72	0,97	0,79
MA	0,61	0,49	0,72	0,67	0,63	0,62
MT	0,43	0,36	0,43	0,64	0,62	0,50
PA	1,00	0,82	0,72	0,76	0,74	0,81
PE	0,65	0,63	0,52	0,44	0,79	0,61
SC	0,80	0,76	0,77	0,77	0,81	0,78
Pequeno Porte	2009	2010	2011	2012	2013	Valor Médio
AC	0,89	1,00	1,00	1,00	1,00	0,98
AL	0,36	0,73	0,70	0,78	0,72	0,66
AM	0,61	0,59	0,50	0,74	0,95	0,68
AP	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
MS	1,00	1,00	0,95	1,00	0,82	0,95
PB	0,55	0,48	0,68	0,58	0,79	0,62
PI	0,16	0,33	0,26	0,37	0,42	0,31
RN	1,00	0,68	0,73	0,79	0,69	0,78
RO	0,74	0,87	0,94	0,92	0,83	0,86
RR	0,67	0,62	0,53	0,35	0,55	0,54
SE	0,87	0,94	0,73	0,77	0,98	0,86
TO	0,67	0,40	0,52	0,55	0,67	0,56

Tabela 2: IPC-JUS referente aos anos de 2009 a 2013.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de DPJ (2014).

O Quadro 7 apresenta o resumo das categorias referente à coleta de dados e resistências recebidas pelo CNJ.

Resumo		
Quant.	Categoria	Entrevistado (a)s
6	Excessos de dados e indicadores (Enfoque Burocrático)	LEG01; MPE01; MAG03; OAB01; MAG05; OAB3;
9	Fins apenas quantitativos (Enfoque Burocrático)	MAG02; MPE01; MAG03; OAB02; MAG05; MAG06; OAB3; MAG10; MAG13;
9	Ferramentas de apoio à tomada de Decisão (Enfoque Gerencial)	LEG01; LEG02; MPE01; MAG04; MAG07; MAG08; MAG10; MAG12; MAG13;
9	Monitoramento e Metas (Enfoque Gerencial)	LEG01; MAG01; MAG04; MAG07; MAG08; MAG09; MAG10; MAG11; MAG13;
3	Informatização (Enfoque Gerencial) - Pós entrevistas	MAG01; MAG10; MAG12;

Quadro 7: Resumo das categorias referente à coleta de dados e resistência recebidas pelo CNJ.

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.6 Ferramentas voltadas para a eficiência

A melhoria do desempenho não é alcançada de forma simples e depende de algumas ferramentas para que ela possa gerar resultados. Estas ferramentas foram sugeridas e implantadas pelo CNJ nos tribunais de forma simultânea, gerando uma verdadeira revolução no ambiente de trabalho. Várias delas foram lembradas e citadas pelos entrevistados, procurou-se agrupá-las em categorias a partir da classificação dos aspectos apontados por Glick (1988) durante a Reforma do Judiciário nos tribunais norte-americanos.

As ferramentas mais lembradas pelos entrevistados foram relacionadas à categoria de centralização, pois envolviam o planejamento estratégico, as metas e o levantamento de dados. Os entrevistados MAG04, MAG10 e MAG11 destacam a sinergia obtida entre os esforços promovidos pela Presidência e Corregedoria do CNJ durante os seus mandatos. Acredita que o trabalho conjunto e articulado promovido por essas lideranças e com apoios da composição permitiram estabelecer as bases para um modelo de gestão que vem sendo seguido nas gestões posteriores. Conseguiram institucionalizar uma visão de longo prazo por meio do planejamento estratégico. Além disso, perceberam a importância do levantamento de dados para a retroalimentação do plano estratégico e monitoramento do desempenho. A atribuição de metas apresenta-se como uma consequência desta movimentação e fornece um desafio a ser alcançado pelos tribunais dando a noção e responsabilidade fornecida pelo tempo e o alcance dos objetivos estratégicos. O entrevistado MAG10 reforça esta ideia de centralização dos esforços ao demonstrar o papel do CNJ de coordenação desta movimentação. O CNJ conseguiu mobilizar o Judiciário quase que por completo durante estes dois anos de mandato, pois colocou a eficiência no centro dos esforços e a melhoria da gestão era fundamental para este alcance.

A segunda categoria mais lembrada foi a correição envolvendo as ferramentas que fornecem transparência, moralização e utilizam-se de inspeções. O entrevistado MAG03 aponta, por exemplo, as inspeções realizadas pelo CNJ nos tribunais como as ferramentas mais marcantes. Teve a oportunidade de acompanhar algumas, destacando o formato de audiência pública que permitia uma aproximação das pessoas aos tribunais. Era possível ir além dos números coletados ou das auditorias realizadas nas contas financeiras dos tribunais. Fornecia um espaço de interação entre a sociedade e o Judiciário, identificando dificuldades que nem sempre eram pontuais, mas demonstrava a desorganização dos tribunais para a melhoria da prestação de seus serviços. As inspeções eram complementadas com a análise mais aprofundada da estrutura dos tribunais e com as investigações mais próximas. Destaca, neste caso, a atuação

do CNJ em procedimentos disciplinares contra irregularidades e má conduta de magistrados. Aponta que a procura por irregularidades complementa o controle administrativo e que as inspeções em contextos locais promovem melhores resultados em termos de mudanças. As descobertas de irregularidades servem como ponto de partida para as padronizações e para a adoção de ferramentas de gerenciamento (GLICK, 1988).

A terceira ferramenta mais citada consistia nos esforços de padronização dos procedimentos que eram representados pela adoção de uma numeração única dos processos judiciais, a unificação das tabelas processuais, criação de um banco de boas práticas, investimentos em informatização e utilização do processo judicial eletrônico. O entrevistado MAG05 afirma que a ferramenta de gestão mais marcante foi o trabalho de unificação das tabelas de fases e classes processuais. Isto permitiu um nível maior de uniformização dos dados do Judiciário. A ausência de dados uniformes acaba gerando mais problemas, pois havia uma heterogeneidade de informações que praticamente impossibilitava a tomada de ações que poderiam melhorar a eficiência. As dificuldades vinham da falta de comunicação entre os tribunais, pois cada um tinha à sua maneira de classificar os procedimentos adotados no fluxo processual. Aparentemente vista como uma atividade simples, esta unificação de padrões auxilia na comunicação dos tribunais por utilizarem conceitos entendidos comumente. Portanto, verifica-se que os aspectos de centralização e padronização dos procedimentos fornecem melhores resultados em termos de gestão dos tribunais.

As duas últimas categorias observadas apresentaram a mesma quantidade de respondentes, a saber: i) desempenho, por meio de ferramentas gerenciais que possibilitam a utilização de forças-tarefas e o incentivo aos meios alternativos de solução de conflitos; ii) reconhecimento, utilizando-se ferramentas de meritocracia e o estabelecimento de indicadores de desempenho. Na primeira categoria, o entrevistado MAG02 argumenta que os projetos voltados à conciliação são fundamentais para o primeiro contato que as partes do processo judicial apresentam com o Judiciário. Há a possibilidade de diminuir a quantidade de casos novos a partir do ambiente voltado para a conciliação das partes. Enquanto na segunda categoria, o entrevistado MAG11 reforça a importância do reconhecimento dos esforços realizados pelos magistrados e tribunais para o alcance das metas. O estímulo à meritocracia possibilita a obtenção de mais resultados favoráveis, pois premia agente de mudança que promoveu melhores resultados. As metas precisam ser desafiadoras, mas alcançáveis.

As ferramentas gerenciais utilizadas pelo CNJ fizeram com que os entrevistados respondessem alguns dos pontos do processo de Reforma do Judiciário abordados por Glick

(1988). Foram evidenciados os seguintes pontos: i) padronização de estrutura (demonstrando pelas ferramentas unificação de cenários); ii) os sistemas de gestão centralizados (envolvendo a noção de estratégias no Judiciário); iii) procedimentos disciplinares contra irregularidades e más condutas de magistrados (relacionadas com as atividades de correição e transparência); iv) Critérios meritocráticos e promoção de magistrados (envolvendo o reconhecimento).

As entrevistas evidenciaram a convergência das categorias apontadas com o tipo de política judiciária apontada por Alvarenga (2013) durante o período de atuação do CNJ. A maior referência pelos aspectos de centralização do que pelo desempenho, por exemplo, reflete a maior incidência de recomendações e resoluções elaboradas sobre este tema. Alvarenga (2013) aponta que 48% das recomendações e resoluções foram direcionadas para os aspectos de planejamento estratégico, metas e levantamento de dados. Por outro lado, a gestão via eficiência operacional representou apenas 18% das normas elaboradas. Portanto, os esforços do CNJ foram apontados pelos entrevistados para um direcionamento de reforçar a atuação por nivelamentos dos tribunais, acompanhando paralelamente aos resultados alcançados nas mensurações de desempenho. Por outro lado, o excesso de centralização não tem sido suficiente para o aumento da eficiência dado que os tribunais não conseguem sequer cumprir todas as regulamentações, metas e indicadores propostos pelo CNJ como poderá ser visto na próxima subseção.

O Quadro 8 apresenta o resumo das ferramentas gerenciais utilizadas pelo CNJ.

Resumo		
Quant.	Categoria	Entrevistado (a)s
6	Padronização (Numeração única dos processos judiciais e administrativo; Tabelas Processuais; Boas Práticas; Processo eletrônico; Informatização)	LEG01; MAG01; MAG05; MAG10; MAG11; MAG12;
16	Centralização (Planejamento Estratégico; Metas; Levantamento de dados)	LEG01; LEG02; MAG01; MPE01; MAG04; OAB01; OAB02; MAG05; MAG06; MAG07; MAG08; LEG03; MAG09; MAG10; MAG11; MAG12;
4	Desempenho (Meios alternativos de solução de conflitos; Força tarefas)	LEG01; MAG02; MAG10; MAG11;
4	Reconhecimento (Meritocracia; Indicador de desempenho)	LEG01; MAG06; MAG10; MAG11;
9	Correição (Transparência; Moralização; Inspeções)	LEG01; MPE01; MAG03; MAG04; OAB02; MAG05; MAG10; MAG11; MAG13;

Quadro 8: Resumo das ferramentas gerenciais utilizadas pelo CNJ.

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.7 Metas e Centralização

A atribuição de metas no Judiciário apresentou-se como uma das ferramentas de gestão mais marcantes para os entrevistados e para todos os envolvidos com o Poder Judiciário. As metas forneciam uma centralização por parte do CNJ nos tribunais que consistia no primeiro passo para o enquadramento e uniformização dos cenários num mesmo plano de ação. A diversidade era combatida pela adoção de objetivos comuns que centralizavam a atenção e os esforços de todos os tribunais (GLICK, 1988).

A ideia de centralização e padronização de procedimentos foi a mais observada pelos entrevistados. As metas serviram primeiramente para gerar um nivelamento entre os tribunais. Reforçou a percepção de um Judiciário nacional que permitiria fornecer o mesmo padrão de serviços independentemente da localização e das características dos tribunais, aponta o entrevistado MAG04. À medida que o nivelamento era conquistado, redirecionava as metas para a resolução de problemas mais localizados. As metas não ficaram restritas aos tribunais, pois outras metas foram promovidas por outros órgãos do CNJ como, por exemplo, metas estipuladas pela Corregedoria Nacional de Justiça para as corregedorias locais. O entrevistado OAB02 já visualiza as metas como uma ferramenta promotora de celeridade ao afirmar que elas vieram para sugerir que os tribunais tivessem maior agilidade nos seus julgamentos. Promove desafios a serem alcançados tanto na área meio como na área fim do Judiciário, pois permitiram uma melhor coordenação dos recursos e que estivessem voltados para a melhoria da eficiência. Havia um descontrole entre a quantidade de processos novos em relação à quantidade de processos julgados, gerando um aumento recorrente de processos em tramitação.

As metas também auxiliaram a reorganização interna dos tribunais, pois era necessário ajustar os procedimentos internos de modo a permitir a extração dos dados solicitados pelo CNJ. Segundo o entrevistado OAB01, o Judiciário saiu da estagnação com as metas. Os tribunais foram quase que surpreendidos com o estabelecimento de prazos para que os objetivos fossem alcançados. As metas permitiram desafiar a capacidade de gestão dos tribunais e serviu, principalmente, para forçar uma organização interna. Os tribunais precisavam se readequar e identificar em seus sistemas se aqueles processos ainda estavam em andamento ou se já encontravam arquivados. A dissonância entre os sistemas de informação e a realidade das unidades judiciais foi exposta.

As metas serviram para passar a noção da existência de prazos a serem cumpridos também pelos magistrados e tribunais. O entrevistado MAG13 aponta que as metas foram

importantes para fornecer ao Judiciário uma noção de prazo. Os tribunais precisavam obter resultados dentro de um ano e isso exigia um trabalho conjunto na relação tribunais e CNJ. O trabalho com as metas foi institucionalizado nas outras composições e direcionado para outros setores também.

Por outro lado, as metas também receberam opiniões contrárias em sua execução. Alguns entrevistados apontaram as dificuldades enfrentadas com a desconsideração do contexto local dos tribunais durante o processo de definição das metas. O entrevistado MAG03 reconhece que as metas serviram como contraponto à morosidade que é comumente relacionada ao Judiciário, servindo como uma resposta ao anseio da sociedade, mas sem apontar um direcionamento mais individualizado. Ao estabelecer metas gerais para serem seguidas por todos os tribunais, reforçou a heterogeneidade da Justiça Estadual. Acredita que as realidades eram muito distintas para serem unificadas naquele momento. O CNJ poderia adotar um posicionamento diferente, pois os dados coletados e as inspeções realizadas possibilitariam que as metas fossem direcionadas para os problemas específicos de cada tribunal e atender as necessidades do seu cotidiano. O entrevistado MAG05 afirma que a notícia de metas chegou como certa surpresa para a maioria dos presidentes reunidos no Encontro Nacional do Judiciário. A ideia de metas de nivelamento foi positiva, mas aparentemente excessiva naquele momento. Ressalta que eram dez metas a serem alcançadas num único ano, o que gerava apreensão sobre as condições para alcançá-las. Os dois depoimentos demonstram que havia um despreparo por parte dos tribunais para o tamanho das mudanças geradas com a adoção de metas no Judiciário. A heterogeneidade existente era realçada com esta tentativa de nivelamento num único ano. Demonstra o poder centralizador do CNJ que chega a ser visto pelos tribunais como uma imposição. Portanto, nesta época as resistências na relação entre o CNJ e os tribunais ficavam ainda mais evidentes.

As metas também foram percebidas como uma política de excesso de controle por parte do CNJ. O entrevistado MAG12 destaca que a maior crítica recebida pelas metas consiste no aparente conflito entre os valores de celeridade e eficiência versus o possível comprometimento da qualidade da prestação jurisdicional. O processo judicial não pode ser tratado apenas como um número e ressalta que o CNJ jamais queria as metas como um efeito colateral. Enfatiza que este entendimento de superioridade quantitativa em relação à qualidade das decisões deve ser abolido do sistema. Esta aparente dicotomia já era observada por Calhao (2007) quando se discutia a adoção do princípio constitucional da eficiência na Administração da Justiça em comparação com o princípio da legalidade.

As entrevistas apontaram mais três categorias, a saber: i) a divulgação tardia em relação à definição do orçamento; ii) a ausência de comprometimento; iii) a necessidade da figura do Administrador Judicial. O primeiro ponto consiste no desalinhamento do cronograma de definição das metas com o cronograma de elaboração da proposta orçamentária. Em outras palavras, as metas eram definidas após o período de aprovação da lei orçamentária, gerando o desconhecimento e a insuficiência de recursos para projetos que permitam aos tribunais alcançarem o cumprimento das metas. Esta desarmonia entre as datas acaba gerando mais dificuldades para os tribunais, pois as metas eram definidas num momento em que os tribunais não poderiam prever quais os recursos orçamentários seriam suficientes para a execução de projetos voltados a atender às definições de prioridades estabelecidas pelo CNJ. O entrevistado MPE01 aponta que a revisão do modelo de metas a partir de 2011 reflete principalmente as dificuldades encontradas pelos Tribunais de Justiça para o alcance das metas. A Justiça Estadual depende de recursos e de uma melhor relação com o Executivo local. Havia dificuldades de garantir recursos no orçamento para projetos que fossem direcionados para o cumprimento de metas do CNJ. O entrevistado MPE01 continua e ressalta que as metas eram divulgadas num período posterior ao envio das leis orçamentárias, o que já causavam problemas de vinculação dos projetos às rubricas do orçamento. Este depoimento corrobora com o cenário de dificuldades enfrentadas pelo CNJ e pelos tribunais que foi apontado por Oliveira (2014). O projeto de metas passou por revisão para readequar os esforços promovidos pelos tribunais e evitar que o projeto de metas fosse considerado como desastroso devido às dificuldades de cumprimento por parte de alguns tribunais. Eram metas descontextualizadas do contexto local, as metas não alcançadas em anos anteriores vinham como uma sobrecarga a ser alcançada conjuntamente com as novas metas e o CNJ deve retornar o papel de protagonista nas mudanças do Judiciário propondo causas que serão acolhidas como importantes e desafiadoras por todo o segmento da Justiça Estadual (FALCÃO; OLIVEIRA, 2013; OLIVEIRA, 2014).

A Tabela 3 aponta a quantidade de metas alcançadas pelos Tribunais de Justiça de cada unidade federativa separada pelos anos de estabelecimento das metas. O status delas é subdividido em cumprimento alcançado dentro do prazo oficial proposto pelo CNJ (um ano após a definição das metas) e pelo status atualizado que permite o alcance em momento posterior, mas que foram divulgados em relatórios pelo CNJ até dezembro de 2014.

UF	Metas 2009**		Metas 2010**		Metas 2011***		Metas 2012***		Metas 2013***
	Oficial	Atualizado	Oficial	Atualizado	Oficial	Atualizado	Oficial	Atualizado	Oficial
AC	8	9	7	7	3	3	4	4	0
AL	7	7	4	4	1	1	4	4	0
AP	6	6	3	3	3	3	5	5	1
AM	5	5	4	6	4	4	4	4	1
BA	6	6	4	4	3	3	3	3	1
CE	6	6	3	6	3	3	3	3	0
DF	7	7	7	7	3	3	4	4	2
ES	5	5	3	5	3	3	4	4	1
GO	5	5	5	6	3	3	5	5	1
MA	4	4	3	3	1	1	4	4	1
MT	2	2	3	4	2	2	4	4	1
MS	2	2	6	6	3	3	5	5	1
MG	4	5	4	4	1	1	4	4	1
PA	7	7	6	6	3	3	4	4	1
PB	5	5	1	2	0	0	4	4	1
PR	7	7	2	3	4	4	5	5	2
PE	6	6	4	5	2	2	3	3	1
PI	3	3	3	4	3	3	3	3	1
RJ	9	10	5	5	3	3	3	3	1
RN	8	8	3	8	3	3	4	4	2
RS	7	8	7	8	3	3	3	3	0
RO	6	7	5	5	3	3	3	3	1
RR	7	7	9	9	4	4	5	5	1
SC	8	8	4	4	3	3	2	2	1
SP	6	6	1	1	1	1	1	1	1
SE	7	7	7	7	4	4	5	5	2
TO	6	6	3	4	3	3	4	4	1

Tabela 3: Quantidade de metas cumpridas pelos Tribunais de Justiça estaduais de 2009 a 2013.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de relatórios do CNJ.

*O Status define as datas de acompanhamento das metas. A oficial representa o período de 1 ano após a definição das metas. O atualizado representa as informações atualizadas pelo CNJ até dezembro de 2014.

** Durante os anos de 2009 e 2010 foram indicadas 10 metas por ano para todos os segmentos.

*** Durante os anos de 2011 a 2013 foram indicadas 5 metas por ano para o segmento da Justiça Estadual.

É possível visualizar as dificuldades encontradas pelos tribunais para o alcance das metas principalmente as que foram estabelecidas nos anos de 2009 e 2010 que estão com um percentual de cumprimento mais baixo do que os anos posteriores. Além disso, visualizam-se as dificuldades de cumprimento das metas dos anos posteriores, pois pouco se conseguiu avançar para cumprir todas as metas do CNJ. As metas propostas para o ano de 2014 foram propostas em 2012 como uma forma de auxiliar o planejamento dos tribunais em termos orçamentários, como o ano de 2014 não se encontram no período de análise desta tese, eles não

foram levados em consideração para a construção desta tabela. Por outro lado, já demonstra uma preocupação do CNJ em resolver alguns dos entraves atribuídos pelos tribunais e apontado pelo entrevistado MPE01 durante o seu depoimento.

Foi evidenciada durante as entrevistas a ausência de comprometimento dos magistrados para o cumprimento das metas. O entrevistado LEG01 enfatiza que o comprometimento para o alcance das metas por parte dos magistrados e dos tribunais teria sido maior se as metas atingissem diretamente algum problema cotidiano a ser enfrentado. Critica-se ao informar que, em alguns casos, as metas serviram apenas para consolidar ou destacar práticas que já eram adotadas pelos tribunais. A ideia de nivelamento proposta em 2009, por exemplo, fazia com que tribunais que já possuíam estruturas de controle interno, não fizessem esforço algum para alcançar a Meta 10 do ano de 2009. Neste caso, a meta já surgia como alcançada por estes tribunais (AZEVEDO, 2010). Não havia demonstração de esforços ou de avanços, apenas destacava que aquele tribunal pode ter sido utilizado como parâmetro para os outros tribunais. A centralização das metas apresentava-se como problema, pois algumas metas perderam o sentido para alguns tribunais, pois já tinham atingido os objetivos antes da divulgação das metas.

A última categoria evidenciada por apenas um entrevistado consistia na necessidade do papel do Administrador Judicial. O entrevistado MAG07 aproveitou o seu depoimento para reforçar a ideia da necessidade de criar cargos de gestor no Judiciário, de forma análoga às carreiras que foram construídas no Executivo Federal. Argumenta sobre a necessidade de uma maior profissionalização na gestão, permitindo acabar ou diminuir as discontinuidades de gestão que ainda ocorrem mesmo com a noção de planejamento estratégico propostas (imposta) pelo CNJ e trabalhada em outras composições. O entrevistado MAG07 tem uma visão bem crítica do estabelecimento do planejamento estratégico, pois ele deveria ser trabalhado antes nos tribunais e não ser uma meta como foi colocada em 2009. Deste modo, a ideia de construção do planejamento estratégico não foi compreendida como um amadurecimento das instituições ou como a necessidade de pensar no longo prazo. O planejamento estratégico tornou-se uma imposição e obrigação a ser feita e aprovada pela cúpula dos tribunais. Ao invés de ser uma construção de baixo para cima, veio como uma obrigatoriedade a ser seguida e ainda presa a um determinado modelo.

Dentro dos dois problemas evidenciados pelo entrevistado MAG07, há uma sinalização para uma maior profissionalização dos gestores do Judiciário. Sugere-se que seja criada a figura do Administrador Judicial, algo semelhante ao cargo de *Judicial Manager* existente no

Judiciário norte-americano (GLICK, 1988). Porém, cabe lembrar que a comparação feita pelo entrevistado MAG07 tenha sido com as experiências obtidas no Governo Federal brasileiro. A indefinição de quem é o Administrador Judicial já casou problemas para o CNJ quando estabeleceu, em 2009, a Meta 6 que buscava a capacitação do administrador de cada unidade judiciária em gestão de pessoas e de processos de trabalho. Porém não havia a definição formal de quem seria o administrador da unidade judiciária, se seria o magistrado ou um funcionário em cargo de comissão, geralmente denominado de Diretor de Secretaria. Esta indefinição, por exemplo, gerou dificuldades para garantir o devido cumprimento da meta, ainda mais o cenário de descompromisso de alguns magistrados conforme abordado anteriormente.

O outro problema sobre o planejamento estratégico, a falta de maturidade dos tribunais com esta ferramenta de gestão foi evidenciada ao identificar que apenas poucos tribunais já haviam trabalhado com esta perspectiva de longo prazo antes do CNJ (AZEVEDO, 2010). Oliveira (2014) apontava um levantamento que tinha conseguido encontrar experiências de planejamento estratégico em tribunais de grande porte como, por exemplo, TJSP e TJRJ. Estes apoiados pela consultoria da Fundação Getúlio Vargas e registrado em publicações (FGV, 2005; GONÇALVES, 2007a; 2007b). Outro exemplo de experiência de planejamento estratégico realizado antes do CNJ e documentado foi a experiência do TJCE que nos anos de 2007 e 2008 implantou o planejamento estratégico com a mesma metodologia adotada posteriormente pelo CNJ (OLIVEIRA; PONTES; SOARES, 2011). Consiste no exemplo de um tribunal de médio porte que já pensava em organizar a gestão, embora a noção de longo prazo tenha sido limitada ao período de dois anos. Este horizonte de tempo coincidia com o período da gestão do presidente que apoiava a adoção de ferramentas gerenciais, mas impossibilitava a continuidade pela ausência de garantias institucionais.

As metas e centralização promovida pelo CNJ fizeram com que os entrevistados respondessem alguns dos pontos do processo de Reforma do Judiciário abordados por Glick (1988). Foram evidenciados os seguintes pontos: i) padronização de estrutura (demonstrando os problemas ocasionados por desconsiderar os contextos locais dos tribunais); ii) os sistemas de gestão centralizados (envolvendo a centralização e padronização gerada pela adoção das ferramentas gerenciais); iii) padronização de procedimentos internos (relacionadas com reorganização interna dos tribunais e pela definição de prazos).

O Quadro 9 apresenta o resumo das categorias sobre o tema metas e centralização.

Resumo		
Quant.	Categoria	Entrevistado (a)s
14	Centralização e padronização dos procedimentos	LEG01; MAG02; MAG04; OAB02; MAG05; MAG06; OAB03; MAG07; MAG08; LEG03; MAG09; MAG11; MAG12; MAG13
8	Reorganização interna	LEG01; MAG01; OAB01; OAB03; MAG07; MAG10; MAG11; MAG12;
2	Excesso de controle	MAG06; MAG12;
5	Definição de prazos	LEG02; MAG01; MAG03; MAG10; MAG13;
5	Desconsideração do contexto local dos tribunais	LEG01; MAG01; MAG03; OAB01; MAG05;
2	Divulgação tardia em relação à definição do orçamento - Pe	MPE01; MAG08;
2	Ausência de comprometimento - Pe	MAG03; MAG06;
2	Necessidade da figura do Administrador Judicial - Pe	MAG02; MAG07

Quadro 9: Resumo das categorias sobre o tema metas e centralização.

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.8 Procedimentos correcionais

A atuação da Corregedoria Nacional de Justiça complementou os esforços de melhoria promovidos pelo CNJ, mas utilizando-se da função fiscalizadora com a adoção de procedimentos disciplinares contra irregularidades e más condutas de magistrados e dos tribunais. Tais procedimentos eram respaldados pelo anseio de mudança gerado por uma Reforma do Judiciário, afinal a profissionalização dos serviços também passa pela moralização das atividades realizadas (GLICK, 1988).

A Corregedoria Nacional de Justiça realizou como uma das principais mudanças à fiscalização dos magistrados que atuavam em instâncias superiores, os denominados desembargadores ou ministros. Estes cargos não tinham qualquer espécie de controle, pois não eram fiscalizados pelas Corregedorias locais de cada Tribunal de Justiça. O entrevistado MAG01 observou que as Corregedorias locais conseguiam atender a sua função apenas no primeiro grau de jurisdição dos tribunais. Deste modo, a criação da Corregedoria Nacional ligada ao CNJ permitiu que os desvios causados pelos magistrados de 2º grau também passassem a ser investigados. O entrevistado OAB01 reforça o argumento que a Corregedoria Nacional foi fundamental para investigar os desvios causados por magistrados do 2º Grau e 3º Grau (desembargadores e ministros) que se vinham impunes, pois as Corregedorias locais direcionavam suas poucas fiscalizações para os magistrados de 1º Grau.

Por possuir um escopo mais amplo, a Corregedoria Nacional de Justiça consegue desenvolver um trabalho de suporte e complementar a atuação das Corregedorias locais. O

entrevistado MAG12 aponta que o principal motivo de resistência já foi decidido pelo STF quando aprovou a atuação da Corregedoria Nacional de Justiça na realização de investigações de magistrados independentemente da realização de investigações por parte das Corregedorias locais, havendo inclusive a possibilidade de reclamar de processos administrativos já em andamento nas cortes locais, sem a necessidade fundamentar a decisão. Deste modo, a investigação não corria o risco de serem negligenciadas pelas corregedorias locais ou pelo Órgão Especial dos Tribunais pelas mais diversas razões. O CNJ tem o poder de chamar para si a competência de investigação (avocar), enfrentando não apenas a morosidade interna, mas também, deixando clara a necessidade de que os magistrados adotem uma postura condizente com a posição ocupada. Evitava-se desta maneira que houvesse certo protecionismo caso a investigação ultrapasse o tempo hábil e a pretensão punitiva ficasse prescrita. O entrevistado OAB03 reforçou o trabalho em conjunta das corregedorias. A Corregedoria Nacional fez com que as corregedorias locais trabalhassem mais. Ao receber um pedido de investigação, a Corregedoria Nacional buscava informações junto a Corregedoria local. A apuração era feita primeiro em nível local. Somente os casos mais graves eram investigados diretamente pela Corregedoria Nacional. A Corregedoria local poderia intervir e auxiliar nas investigações, pois estava claro o foco de moralização e saneamento exercido pelo CNJ. Este ponto de atuação da Corregedoria Nacional foi objeto de entraves nas reuniões plenárias do CNJ durante a quarta composição e foi decidida com uma votação apertada no STF. Desta forma, a Corregedoria Nacional de Justiça obteve uma atuação ainda mais independente e subsidiária das corregedorias locais.

A diminuição das irregularidades auxilia o processo de melhoria da eficiência. A moralização apresenta-se como um passo necessário para a retirada dos agentes causadores da morosidade ou que se beneficiam pela ausência de fiscalização. O entrevistado OAB03 afirma que a eficiência surgiria como consequência positiva deste movimento. Afinal, os problemas e desvios mais graves eram retirados auxiliando no andamento e fluxo natural dos tribunais. O entrevistado MAG13 aponta como a Corregedoria atuava para melhorar a imagem de eficiência do Judiciário brasileiro. Havia alguns processos judiciais que não eram julgados e acabavam prejudicando a imagem do Brasil em órgãos internacionais de Direitos Humanos e de combate à violência, por exemplo. A Corregedoria Nacional fornecia o apoio necessário para o julgamento dos processos. Era necessário um aparato de segurança para que ocorressem as audiências de julgamento ou do tribunal do júri. A Corregedoria enviava juízes auxiliares para acompanhar de perto os procedimentos e mesmo com poucos recursos conseguiu auxiliar com

juízos de casos que haviam reclamações antigas em órgãos internacionais. A moralização consistia na base para a construção de um ambiente voltado para a eficiência, pois punia o magistrado que cometia desvios e o fluxo processual seguiria o seu caminho normalmente (GLICK, 1988). Destaca que as corregedorias locais também auxiliam no processo de melhoria da eficiência, pois atuam diretamente na fiscalização dos desvios de conduta.

A Corregedoria Nacional também passou a atuar por meio de inspeções nos Tribunais de Justiça estaduais. Eram visitas que procuravam conhecer a estruturas e verificar os procedimentos administrativos colocados em prática. O entrevistado MAG10 ressalta novamente o papel conjunto entre a Presidência e a Corregedoria Nacional que gerava um incentivo mútuo para o desenvolvimento dos projetos. As inspeções realizadas não se restringiam ao caráter investigativo e punitivo, sendo tratada como uma oportunidade de verificar o andamento dos tribunais quanto ao cumprimento das metas e sensibilizar os tribunais para adoção. O entrevistado MAG 04 atuou em quase vinte inspeções de tribunais no período de dois anos de mandato e faz alguns comentários sobre essa experiência. Aponta que foi um verdadeiro choque realizado pelo CNJ por meio de inspeções, pois os tribunais não sabiam lidar com aquela exposição e com a presença de populares durante as audiências públicas, apontando os problemas e as dificuldades encontradas pelos tribunais. Este formato acabou gerando muitas resistências, pois era visto como exagerado por parte da magistratura. Admite que houveram excessos, mas que naquele momento era necessário para promover uma forte moralização do Judiciário. As resistências vieram de todas as partes, mas conseguiu enfrentar por meio de avanços que iam além das prerrogativas do CNJ. Deste modo, percebe-se o caráter de novidade fornecido pelas inspeções da Corregedoria Nacional nos tribunais. As investigações *in loco* por desvios de condutas e por irregularidades realçam a transparência promovida pelo CNJ e, principalmente, o papel de moralização exercido por corregedorias (GLICK, 1988). As inspeções não poderiam ficar restritas à composição dos entrevistados MAG04 e MAG10, mas o entrevistado MAG13 sabia das dificuldades que encontraria na composição posterior. Afirma que uma boa atuação da Corregedoria dependeria da sua capacidade de investigar os tribunais de maior porte do país. Era necessário realizar inspeções e colocar em ordem aqueles tribunais que devido a sua grandiosidade não era devidamente controlado. A gestão anterior já havia iniciado um trabalho neste sentido, mas foi necessário reforçar. Já estava ciente das dificuldades que iria encontrar, pois teve oportunidade de conversar com conselheiros do CNJ da gestão anterior. Era necessário ser linha dura com os problemas que ainda existiam nos tribunais, mas que eram escondidos pelo porte dos grandes tribunais. Estava em jogo o papel investigativo da

Corregedoria Nacional que vinham sendo ameaçada com a possibilidade de retornar ao perfil corporativista das corregedorias locais.

O Quadro 10 apresenta os tipos e a quantidade de atividades de investigação realizadas pela Corregedoria Nacional durante o período de 2008 a 2013. Pode-se perceber que os tribunais de maior porte (exceto o TJPR) só tiveram as primeiras inspeções realizadas a partir do ano de 2012, o que corrobora as dificuldades apontadas pelo entrevistado MAG13.

UF	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AC					Inspeção	
AL		Inspeção		Revisão Inspeção		
AP				Inspeção		
AM		Inspeção		Revisão Inspeção		Correção Precatórios
BA	Inspeção		Revisão Inspeção		Revisão Inspeção - Área Judicial	Correção
			Revisão Inspeção 2º Relatório		Revisão Inspeção - Área Administrativa	Correção Precatórios
			2ª Revisão Inspeção			
CE				Revisão Inspeção - Portaria 62/2011	Revisão Inspeção	Correção Precatórios
				Revisão Inspeção - Portaria 105/2011		
DF		Inspeção			Revisão Inspeção	
ES		Inspeção		Revisão Inspeção		
GO					Inspeção	
					Correção Precatórios	
MA	Inspeção			Revisão Inspeção		
MT			Inspeção			
MS			Inspeção			
MG					Inspeção	
PA		Inspeção Cartórios		Inspeção		
PB		Inspeção		Revisão Inspeção	Revisão Inspeção	Inspeção
PR		Inspeção		Revisão Inspeção		Correção Precatórios
PE		Inspeção		Revisão Inspeção		
PI		Inspeção		Revisão Inspeção	Revisão Inspeção - Área Administrativa	
RJ					Inspeção	
RN			Inspeção	Revisão Inspeção		
RS					Inspeção	
RO					Inspeção	Correção Precatórios
RR						
SC						Correção Precatórios
SP					Inspeção	
SE						Correção Precatórios
TO		Inspeção		Revisão Inspeção		

Quadro 10: Levantamento de atividades da Corregedoria Nacional durante o período de 2008 a 2013.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os excessos da Corregedoria Nacional de Justiça apontados como necessário pelo MAG04 foi objeto de contestação por outros entrevistados. O entrevistado MAG06 aponta que a Corregedoria do CNJ ocasionou um afronto aos magistrados. Acabou deixando muito exposto as mazelas e problemas da magistratura. Era necessário tratar as investigações e as inspeções realizadas nos tribunais de forma mais discreta. A participação da população por meio das audiências públicas serviu para aproximar os cidadãos aos tribunais, mas serviu também para apontar o dedo na cara dos magistrados. Foi uma forma exagerada que impactou com a credibilidade de todo um Poder. O ambiente de temor nos tribunais foi resultado deste posicionamento por parte da Corregedoria Nacional. A moralização era necessária, mas poderia sido feita com mais cuidados e menos abusos. O entrevistado MAG05 continua com opinião semelhante ao afirmar que as investigações dos desvios devem existir e punir os magistrados envolvidos, mas é necessário resguardar a imagem do Judiciário para não ter uma repercussão negativa em cima de toda uma categoria de profissionais. Defende-se ao comentar que não se trata de corporativismo, mas que se deve qualificar todo um Poder e demonstrar aos magistrados que eles precisam exercer de forma digna o seu trabalho. Deste modo, percebe-se que tentativa de maior transparência fornecida pelo CNJ sofreu restrições por parte de alguns conselheiros. Os exemplos citados acima são de conselheiros de gestões anteriores à realização das inspeções, portanto, podem demonstrar como um sinal de estranhamento por parte deste posicionamento mais fiscalizatório iniciado a partir da 3ª composição do CNJ.

Foram observados outros dois temas pelos entrevistados: i) Monitoramento de dados: ii) Afirmação do papel fiscalizatório. O primeiro consiste nos esforços realizados pela Corregedoria Nacional para buscar mais dados das unidades judiciais de 1º grau. Estabeleceu a criação do Programa Justiça Aberta que ocorre de forma descentralizada tendo como responsáveis diretos as corregedorias locais conforme o entrevistado OAB02. O entrevistado MAG08 reforça ao comentar que a Corregedoria Nacional consolidou os procedimentos de coleta de dados em nível micro com a criação do Programa Justiça Aberta, facilitando a publicação e o acompanhamento da produtividade dos magistrados atuantes no segmento da Justiça Estadual. Este banco de dados vai crescendo mensalmente e ainda é pouco utilizado em pesquisa, porém com grande potencial de aproveitamento para estudos que avaliam o desempenho dos magistrados e de suas unidades judiciais conforme apontado por Castro (2011) e Oliveira (2014). O segundo tema consiste na necessidade de afirmar o papel fiscalizatório da Corregedoria Nacional. Este aspecto foi observado apenas na primeira composição do CNJ

devido o desconhecimento da atuação do órgão e pelo fato de existir uma demanda reprimida por fiscalização dos magistrados. O entrevistado MAG07 afirma que havia uma falta de entendimento na época, pois surgiam pedidos de revisão de decisões judiciais que não era o papel do CNJ. Em alguns casos, os pedidos passavam uma ideia de que a decisão foi elaborada a partir de desvios de conduta do magistrado como, por exemplo, venda de sentença ou recebimento de propinas. Porém, a maioria dos casos era indevida e demonstravam apenas uma insatisfação da derrota judicial pelas partes. Portanto, esta aparente confusão de finalidade da Corregedoria Nacional foi diluída ao longo do tempo, pois estabelecia o entendimento do verdadeiro papel do órgão após a Reforma do Judiciário.

A categoria denominada de risco de retorno do corporativismo demonstra uma vulnerabilidade do CNJ que afetar os esforços de melhoria de desempenho por parte dos tribunais. A preocupação com o corporativismo é observada pelo entrevistado LEG03 ao afirmar que a Corregedoria Nacional só conseguiu afastar magistrados dos tribunais de médio e pequeno porte após as inspeções. Relata que em alguns casos, o STF acabou protegendo magistrados que eram investigados pela Corregedoria Nacional. A adoção de liminares pode ser entendida como uma resposta corporativista por parte do STF. O entrevistado MAG05 aponta que nos períodos mais recentes a Corregedoria Nacional vem enfrentando problemas nos julgamentos de alguns processos disciplinares contra magistrados. Percebe-se a existência de certa restrição de colocar em pauta casos considerados polêmicos ou mais graves que envolvam alguns magistrados.

O entrevistado MAG06 continua afirmando que o CNJ deve tomar cuidado para que a atuação da Corregedoria Nacional não seja sabotada ou que se perca em meio a uma ineficiência gerada pela tendência de crescimento. O entrevistado LEG01 ressalta que a escolha do Corregedor é fundamental para identificar se terá um perfil mais ou menos corporativista. A escolha do cargo recai ao STJ e pode ser usada como um contraponto em relação à presidência do CNJ. Percebe que a atuação conjunta da Presidência e da Corregedoria é importante para impedir boicotes nas metas e permitam mudanças efetivas na melhoria dos tribunais. Percebe-se que o corporativismo ainda é bastante presente e há certo bloqueio de “cortar na própria carne”. Embora o entrevistado LEG01 reconheça que a Corregedoria Nacional já demonstrou a sua força ao afastar presidentes de Tribunal de Justiça e, inclusive, ministro de Tribunal Superior (ex-ministro Paulo Medina, afastado do STJ em 2007 e aposentado compulsoriamente pelo CNJ em 2010). O relatório da Corregedoria Nacional de Justiça referente ao biênio 2005-2007 procura demonstrar o envolvimento do CNJ em casos polêmicos contra a própria

magistratura (CNJ, 2007). O Gráfico 3, por exemplo, aponta a quantidade de magistrados investigados durante os anos de 2005 a 2007 (primeira composição) que, para evitar a instauração da sindicância ou de procedimento administrativo disciplinar, requereram aposentadoria para escapar a uma possível punição. Mesmo o processo sendo extinto no âmbito do CNJ, os processos que continham indícios de ilícito penal foram encaminhados para o Ministério Público para adoção das providências cabíveis na esfera criminal. De forma complementar, o entrevistado MAG07 enfatiza que a Corregedoria Nacional gerou receios de punição na magistratura desde os primeiros momentos, mesmo com um Corregedor que era contrário à criação do CNJ.

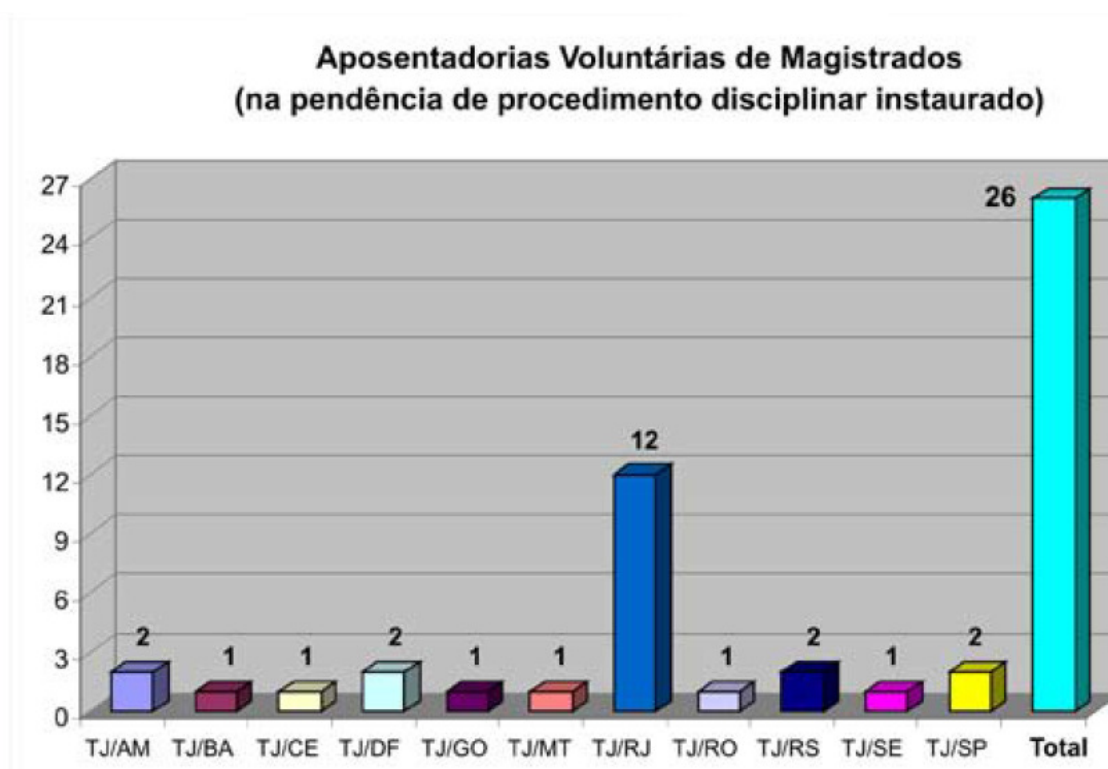


Gráfico 3: Aposentadorias voluntárias de magistrados no período de 2005-2007.
Fonte: CNJ (2007, p. 34).

Deste modo, evidencia-se que o ritmo dado no julgamento dos procedimentos disciplinares contra magistrados ou nos relatórios de inspeções dos tribunais vai depender do estilo de atuação determinado pelo Corregedor. Portanto, o modelo proposto por Taylor (2008) é complementado colocando o CNJ via Corregedoria como mais um espaço de abertura para atuação de agentes políticos. As divergências entre a Presidência e a Corregedoria do CNJ podem ser exploradas pelos agentes políticos, influenciando a proteção de magistrados próximos aos seus interesses ou que possuam um perfil mais corporativista. Outro aspecto questionável consiste na possibilidade de influenciar a indicação de conselheiros (por exemplo,

beneficiados pela ausência de critérios nas indicações pelo Poder Legislativo) que porventura venham a julgar procedimentos disciplinares contra magistrados que possuam alguma proximidade de relação. A pesquisa documental permitiu identificar o caso de um conselheiro do CNJ indicado pelo Poder Legislativo que é filho de um ministro de Tribunal Superior que foi investigado por irregularidades pela Corregedoria Nacional de Justiça. O processo deste caso foi arquivado em 2012, sendo a Corregedora, na época, voto vencido contra o prosseguimento das investigações (ZAMPIER, 2012). Também é bastante questionável o fato da idade do filho do ministro indicado para conselheiros do CNJ pela Câmara dos Deputados, pois a EC 61/2009 alterou a redação do artigo 103-B da CF/88 que apontava a necessidade dos integrantes do CNJ terem no mínimo 35 anos de idade (O conselheiro foi indicado apenas com 31 anos de idade na época e reconduzido em 2014 para mais dois anos de mandato) (VASCONCELOS, 2012). Portanto, percebe-se uma movimentação recente que pode prejudicar a atuação do CNJ nos esforços de melhoria do desempenho judicial dos tribunais. A intensificação do controle exercido pelo CNJ se ver ameaçado. O que possibilita a ocorrência de desvios e ingerências na gestão dos tribunais e de más condutas por parte dos magistrados. A interferência no ambiente institucional faz com que os controlados se sintam mais livres para atuarem sem o elevado rigor olhar do órgão controlado.

O Quadro 11 apresenta o resumo das formas de atuação da Corregedoria do CNJ.

Resumo		
Quant.	Categoria	Entrevistado (a)s
12	Ampliação das investigações em todas as instâncias	LEG01; LEG02; MAG01; MAG03; MAG04; MAG05; OAB01; OAB02; MAG08; MAG09; MAG12; MAG13;
3	Inspeções nos tribunais envolvendo aspectos gerenciais e disciplinares	MAG03; MAG04; MAG10;
11	Complementação das atividades das Corregedorias locais	LEG01; MAG01; MAG02; MPE01; OAB02; MAG05; MAG06; OAB03; MAG08; MAG12; MAG13;
3	Excesso na atuação e exposição indevida das irregularidades	MAG05; MAG06; LEG03;
6	Promoção da eficiência com a diminuição dos desvios	OAB03; LEG03; MAG09; MAG10; MAG11; MAG13;
1	Monitoramento de dados	OAB02; MAG08;
1	Afirmação do papel fiscalizatório	MAG07;
3	Risco de retorno do corporativismo - Pós Entrevista	LEG01; MAG05; LEG03

Quadro 11: Resumo das formas de atuação da Corregedoria do CNJ.

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.9 Dificuldades encontradas pelo CNJ

As atividades desenvolvidas pelo CNJ também encontraram dificuldades para a sua plena implantação. Os entrevistados apontaram a principal dificuldade como sendo a heterogeneidade de modelos de gestão que existiam nos tribunais antes da atuação do CNJ. A

maioria dos entrevistados viam a situação da relação CNJ e tribunais de forma semelhante à ao entendimento de Nogueira (2010) que apontava a diversidade de formatos de gestão encontradas nos tribunais demonstrava a fragilidade de uma política de gestão externa existente antes da atuação do CNJ. O entrevistado MAG12 afirma que o próprio CNJ já fez um mapeamento identificando quais eram as principais dificuldades eram: o excesso de processos, a morosidade e a falta de acesso à Justiça. Deste modo, o congestionamento do Judiciário no 1º grau apresenta-se como um grande empecilho a qualquer tentativa de melhoria na prestação jurisdicional. Embora cada unidade judicial tenha o seu próprio ritmo de trabalho, é possível encontrar situações extremas que ilustrem o problema, quando o espaço físico se encontra insuficiente para a elevada quantidade de processos. Deste modo, as diferenças locais e regionais criam um cenário que dificulta uma ação mais uniformizada por parte do CNJ, pois as metas e programas gerais acabam não sendo executada por todos os magistrados e tornando-se muito difícil de ser implantada na prática. Destaca que é necessário um olhar especial nas realidades locais para não se exigido absurdos em termo de metas que envolvam, por exemplo, o processo de informatização dado que há uma discrepância de infraestrutura nos Estados brasileiros. A diferença orçamentária e a autonomia dos tribunais são fatores que também impedem, de certo modo, um maior equilíbrio e uniformização nos serviços prestados, pois nem sempre o CNJ pode agir frente a esta diversidade de cenários. O entrevistado MAG04 reforça esta percepção de heterogeneidade ao comentar que a desorganização dos tribunais era decorrente de má gestão dos recursos recebidos. Havia uma grande diversidade de formas de gestão e, em sua grande maioria, sem qualquer tipo de profissionalização. O combate ao nepotismo foi fundamental para iniciar um processo de reorganização. Em seguida foi necessário utilizar ferramentas de gestão para fornecer uma orientação básica aos tribunais. Faltava gestão que refletia, por exemplo, nos critérios pessoais para a promoção de cargos. Portanto, a falta de ordem acabava prevalecendo dentro dos tribunais. O CNJ auxiliou bastante neste processo de organização. Políticas públicas eram estabelecidas para fornecer uma maior uniformidade nas ações do Judiciário. Enfim, o Conselho veio para colocar a administração como o ponto chave para os rumos de um novo Judiciário. Em termos institucionais o CNJ foi importante para consolidar políticas e parâmetros a serem seguidos pelos tribunais. Funcionava com um papel centralizador das ações e projetos comuns a serem desenvolvidos pelos tribunais visando à melhoria da prestação dos serviços (DUBOIS; BOYUM, 1993).

Outra dificuldade encontrada consistia na adequação de um direcionamento por meio do planejamento estratégico. A estruturação do planejamento estratégico permitia um

direcionamento a ser seguido pelos tribunais e a ser consolidado pelo CNJ (NOGUEIRA, 2010). O entrevistado MAG13 aponta que as diferenças regionais também eram visualizadas nos tribunais estaduais. A autonomia federativa permitia que os tribunais fossem organizados de formas distintas o que acarretava problemas diferentes para serem enfrentados. Ao adotar medidas de nivelamento, o CNJ buscava que os serviços jurisdicionais fossem mais padronizados por todo o país. A ação de adoção da tabela processual única facilitou bastante essa medida. O entrevistado MAG11 reforça o entendimento afirmando que havia uma descontinuidade muito grande com as mudanças de gestão e isso precisava também ser combatido. A adoção do planejamento estratégico fornecia um direcionamento comum entre os tribunais e o CNJ.

O planejamento estratégico procurava fornecer um alinhamento entre o CNJ e os tribunais, mas também era necessário adequar os procedimentos de gestão interna dos tribunais (AZEVEDO, 2010). Os trabalhos voltados para a otimização da gestão interna também foram observados pelos entrevistados. O entrevistado MAG02 afirma que o CNJ encontrou maiores dificuldades em Tribunais de Justiça considerado mais fechados. Havia uma falta de profissionalismo do pessoal em termos de gestão. Acredita que cabe o CNJ ajudar ao magistrado a possuir mais conhecimentos de ferramentas administrativas. O entrevistado MAG10 complementa que a mudança de cultura voltada para a gestão acabou sendo a principal dificuldade. Havia uma falta de cultura por resultados e o conformismo imperava nos tribunais. Os desvios de conduta também eram recorrentes, pois havia uma confusão entre a esfera pública com a esfera privada. O exemplo mais recorrente, e que ainda precisa ser combatido, é a maior alocação de funcionário no 2º grau dos tribunais. Sendo uma contradição dado que há uma quantidade menor de processos judiciais tramitando nesta instância. O sentimento presente dos magistrados era de querer ser servido, ao invés de servir. O Judiciário tem que prestar seus serviços com a melhor qualidade possível. Por isso o CNJ é fundamental para o estabelecimento desta cultura. O aspecto de gestão interna precisa ser aperfeiçoado para que os recursos sejam ajustados conforme a demanda de serviços a serem prestados. Ainda é encontrado um desequilíbrio de recursos nas unidades judiciais que continua prejudicando a melhoria dos níveis de eficiência dos tribunais. Foi informado um dos paradoxos apontados por Branco (2014) e Santos (2014), o paradoxo da quantidade insuficiente de recursos das unidades judiciais de 1º grau perante o volume processual e a taxa de congestionamento das unidades judiciais de 2º grau. Este paradoxo é objeto de atenção do CNJ para os próximos anos, pois procura desenvolver uma política de priorização do 1º grau por meio da Resolução nº195 de 3

de junho de 2014 (CNJ, 2014a; 2014b). Esta resolução estabelece critérios para ajuste dos orçamentos dos tribunais para fortalecimento de recursos para o 1º grau.

O ambiente institucional descentralizado também foi visto como problema por alguns respondentes. O entrevistado MAG 07 afirma que os Tribunais de Justiça não tinham uma análise que retratasse a perspectiva processual. Havia uma gestão de pessoas, de recursos, de prédios, mas não olhava os processos como uma noção de sistema. A situação ainda ficava mais complicada pela falta de otimização das despesas, deixando os tribunais cada vez mais dependentes do Poder Executivo. A dependência não vinha apenas em termos de orçamento, mas também de estrutura física e pessoas trabalhando na atividade fim. O CNJ procurou trabalhar a gestão do Judiciário de uma forma mais centralizada, era importante criar mecanismos para melhoria da eficiência dos Tribunais. O entrevistado MAG05 aborda que a falta de formação em gestão foi um dos problemas mais frequente encontrado pelo CNJ. A busca pela padronização do CNJ permitiu um direcionamento dos tribunais, porém acha que em alguns momentos foi excessivo. A diversidade regional acabou sendo um grande entrave para os procedimentos de unificação da atuação administrativa. O foco humanitário em relação aos processos judiciais foi deixado de lado e o acesso à Justiça continua sendo um gargalo mesmo com todos os avanços realizados. Neste caso, as gestões interna e externa dos tribunais eram prejudicadas pela diversidade de padrões existentes antes do CNJ e pela ausência de capacitação adequada em termos gerenciais (NOGUEIRA, 2010). Abordou-se, também, o aspecto da perspectiva quantitativa nos julgamentos dos processos judiciais. Houve um entendimento de que a qualidade e a atenção adequada do processo foram deixadas de lado para o alcance de uma maior quantidade de processos finalizados (FRAGALE FILHO, 2007).

Os magistrados não estavam acostumados em receber fiscalização de órgãos controladores. Deste modo, as resistências devido à possibilidade de controle foram vistas por alguns entrevistados como uma das dificuldades enfrentadas pelo CNJ. O entrevistado MAG08 ressalta que antes do CNJ não havia qualquer tipo de controle ou preocupação por parte dos desembargadores em termos de prestação de contas. Isto já reflete o tamanho da resistência dos tribunais ao perceber a criação de um órgão que passaria a fiscalizá-los. O CNJ interferia na autonomia dos tribunais, pois tinha o poder de rever alguns procedimentos administrativos adotados que não se enquadrava em princípios legais. O controle disciplinar e administrativo foi importante para efeito de moralização no primeiro momento, porém acha que o CNJ ultrapassou os limites posteriormente. O CNJ deveria agir quando fosse provocado e não antecipadamente. O entrevistado LEG03 complementa que os tribunais ainda vivenciavam uma

visão arcaica do Judiciário. Os magistrados possuíam poder e não eram limitados por controles. Davam a entender que poderiam fazer o que quisessem, pois, a ausência de controle administrativo permitia. Dois problemas clássicos que foram combatidos pelo CNJ: cargos estabelecidos por meio de relações de poder e/ou parentesco; e a ausência de racionalização das atividades administrativas. Neste caso, conclui-se que os tribunais eram resistentes em aceitar o CNJ e o seu poder de controle administrativo. Havia um embate institucional quanto à possibilidade de passar a prestar contas, mesmo sendo um órgão de controle interno do Judiciário brasileiro (DUBOIS; BOYUM, 1993).

Foram evidenciadas mais três categorias após a realização das entrevistas, a saber: i) enfoque quantitativo; ii) a ameaça de perda de autonomia; iii) paradoxo dos recursos. O primeiro aspecto já foi apontado anteriormente pela entrevista do MAG05. O terceiro item também foi abordado quando apresentou o comentário do MAG10. Deste modo, o comentário sobre o segundo item foi abordado pelo entrevistado OAB03 ao afirmar que a situação era caótica em alguns tribunais. Havia uma situação antagônica, os tribunais de grande porte eram resistentes ao CNJ, mas possuía algumas ferramentas de gestão. Por outro lado, os tribunais de pequenos não tinham tanta resistência e a ausência das ferramentas de gestão atrapalhava o seu funcionamento mesmo com uma quantidade menor de processos. Era necessário um maior diálogo para essa tentativa de padronização, afinal uma lacuna muito grande entre as realidades dos Tribunais de Justiça. Deste modo, as resistências institucionais eram derivadas conforme o porte dos tribunais e o seu grau de aceitação do CNJ. As políticas adotadas pelo CNJ representavam uma ameaça perante a autonomia do modo de gerenciar os seus recursos (DUBOIS; BOYUM, 1993).

As principais dificuldades enfrentadas pelo CNJ fizeram com que os entrevistados respondessem alguns dos pontos do processo de Reforma do Judiciário abordados por Glick (1988). Foram evidenciados os seguintes pontos: i) padronização de estrutura (envolvendo a heterogeneidade de modelos de gestão existentes antes do CNJ); ii) os sistema de gestão centralizados (envolvendo o direcionamento fornecido pelo Planejamento Estratégico); iii) padronização de procedimentos internos (relacionadas com a otimização na gestão interna realizada pelos tribunais); iv) procedimentos disciplinares contra irregularidades e má condutas dos magistrados (evidenciada pelas resistências ocasionadas pela possibilidade de controle).

O Quadro 12 apresenta o resumo das principais dificuldades encontradas pelo CNJ no ao atuar no segmento da Justiça Estadual

Resumo		
Quant.	Categoria	Entrevistado (a)s
10	Heterogeneidade de modelos de gestão	LEG02; MPE01; MAG03; OAB02; MAG06; OAB03; MAG09; MAG10; MAG12; MAG13;
6	Direcionamento com o Planejamento Estratégico	MAG04; OAB01; MAG06; MAG11; MAG12; MAG13;
4	Resistências devido à possibilidade de controle	LEG02; MPE01; MAG08; LEG03;
5	Otimização na gestão interna	MAG01; MAG02; MAG03; MAG10; MAG11;
4	Ambiente institucional descentralizado	LEG01; OAB02; MAG05; MAG07;
1	Enfoque quantitativo (Pós-Entrevista)	MAG05
1	Ameaça de perda de autonomia (Pós-Entrevista)	OAB03;
1	Paradoxo de recursos (Pós-Entrevista)	MAG10

Quadro 12: Resumo das principais dificuldades encontradas pelo CNJ no segmento da Justiça Estadual.
Fonte: Elaborado pelo autor.

4.10 CNJ e os aspectos políticos locais

A atuação do CNJ não ficava completamente restrita aos tribunais, pois indiretamente era necessário se envolver nos aspectos políticos locais. As questões orçamentárias, por exemplo, ganharam espaço nas respostas dos entrevistados sobre essas relações. O entrevistado MAG10 aborda como o CNJ procurava tratar as questões orçamentárias no cenário político local. Segundo o entrevistado MAG10, o CNJ procurou auxiliar na medida do possível na melhoria dos orçamentos dos Tribunais de Justiça. Há um risco de maior influência política quando os tribunais dependem bastante dos governantes locais para conseguir melhorar o orçamento do Judiciário. As dificuldades orçamentárias passadas pelos tribunais pode ser vista em algumas notícias de diversos jornais pelo país (O RIO BRANCO, 2011; O POVO, 2012; JORNAL DE HOJE, 2013); Os dados coletados pelos CNJ serviam para pressionar os governos por mais recursos, pois havia uma pressão para melhoria e mais investimentos nos tribunais. Em algumas conversas com governantes locais, eles exigiam que os tribunais melhorassem os seus gastos e redirecionassem o orçamento para atividades que promovessem a melhoria e modernização do Judiciário. Havia casos em que os recursos disponibilizados nos orçamentos eram redirecionados para gratificações ou benefícios para magistrados ou servidores. Era necessário ter um direcionamento e garantir que os recursos fossem para a atividade de melhorar a prestação dos serviços judiciais. O magistrado MAG10 lembra que na composição posterior a que atuou, ficou sabendo de uma mobilização de um grupo de apoio financeiro para o Judiciário, mas não sabia dos resultados obtidos por este grupo. Sobre este último ponto, o

entrevistado MAG08 complementa sobre os esforços realizados pela quarta composição ao afirmar que o CNJ poderia atuar de forma mais próxima dos Governos locais para garantir mais recursos para os Tribunais. A experiência do CNJ poderia auxiliar identificando problemas, sugerindo soluções e auxiliando na construção de projetos, inclusive, ajudando financeiramente os TJs. Os recursos poderiam vir dos orçamentos locais, mas também ser captados ou financiados por organizações internacionais que poderiam auxiliar na construção de um Judiciário mais célere como, por exemplo, o Banco do Mundial. Houve uma tentativa durante a quarta composição quando foi imaginada uma comissão do CNJ para auxiliar os TJs nas negociações com o Executivo e o Legislativo locais, mas o projeto não foi colocado para frente e auxiliou apenas uns dois tribunais na época. Ainda sobre este enfoque orçamentário destaca a resposta do entrevistado MAG13 que ressalta a necessidade de garantir um forte orçamento para os tribunais. A falta de recursos acaba impedindo o desenvolvimento e a promoção de melhorias na eficiência. Antigamente, os governos tinham a desculpa que os representantes dos tribunais não conseguiam gerir adequadamente os recursos dos orçamentos. Porém, hoje o Judiciário está noutro momento em termos de gestão. Acredita que os governantes deveriam dar um voto de confiança e acompanhar de perto o desenvolvimento de projetos e esforços realizados pelos tribunais na melhoria da prestação de seus serviços. A quantidade de processo tem aumentado, mas a quantidade de processos baixados pelos juízes também tem crescido. A falta de recursos demonstra que ainda há uma defasagem na estrutura e nas condições para o desenvolvimento de um melhor trabalho dos tribunais. Percebe-se, portanto, que as dificuldades e restrições orçamentárias dos tribunais sejam os principais empecilhos para uma adequada prestação de serviços. Sugere uma desconfiança dos governantes em fornecer mais recursos para o Judiciário, devido ao histórico de redirecionamento dos recursos para gastos pessoais ao invés de estruturação ou modernização dos tribunais. Porém, ressalta a necessidade de uma aproximação para demonstrar a mudança de perfil gerada com a coordenação e foco em gestão promovido recentemente pelo CNJ.

O outro aspecto que chamou a atenção dos entrevistados consiste na independência do órgão e dos conselheiros com relação aos critérios de seleção. Este ponto já foi abordado superficialmente em seções anteriores, mas será aprofundado a partir das respostas dos entrevistados. O entrevistado LEG02 contextualizou que, durante a criação do CNJ, o STF e as associações de magistrados defendiam que os representantes do Legislativo no CNJ não fossem políticos eleitos (deputados ou senadores). Deste modo, não haveria a ideia de interferência dos Poderes. Por isso houve a opção de escolha de cidadãos que obtivessem a indicação e aprovação

pela Câmara dos Deputados e Senado, respectivamente, aos seus indicados. Comentou que houve uma mudança no perfil das indicações dos representantes do Legislativo nas composições mais recentes do CNJ. Mostrou-se crítico pela inexistência de mecanismos de formais para a seleção dos conselheiros indicados pelo Legislativo, fazendo com que as escolhas possuam um aspecto mais político do que técnico. O entrevistado LEG03 também comenta a mudança de perfil dos conselheiros indicados pelo Legislativo ao visualizar que o CNJ acaba recebendo influências políticas de representantes políticos nacionais, com inserção local. Não aprova a mudança do perfil dos conselheiros indicados pelo Legislativo. O perfil técnico e acadêmico foi modificado por um perfil mais político ou por funcionários do ambiente legislativo. Deste modo, acredita que haja um nível menor de liberdade destes conselheiros. Acabam realizando serviços que interessam aos seus padrinhos políticos, mas do que buscando uma autonomia e atuando em defesa da melhoria do Judiciário. A mudança de perfil dos conselheiros indicados pelo Legislativo que possuem recentemente um perfil mais político do que técnico ou acadêmico não é bem visto pelos indicados do Legislativo que atuaram nas primeiras composições. Sugere-se uma diminuição na independência dos conselheiros, demonstrando-se mais vulneráveis para interferências causadas por agentes políticos. Deste modo, tendem a ter um posicionamento mais favorável aos interesses dos padrinhos do que uma atuação mais institucionalizada (TAYLOR, 2008). O entrevistado MPE01 reforçar os possíveis problemas causados por esta prática afirma que há influência quanto aos julgamentos realizados na Corregedoria. Verifica uma diferença de julgamento dependendo se o magistrado tem padrinhos políticos por trás ou se vem de um tribunal de pequeno porte. Os magistrados ligados a tribunais de maior porte tendem a ter uma influência política maior. Comenta da necessidade de retomada de um perfil mais técnico nas escolhas recentes dos conselheiros indicados pelo Legislativo. Há uma aparência de busca de proteção dentro do CNJ para com magistrados ligados aos políticos locais.

As evidências apontadas nas entrevistas fornecem os seguintes direcionamentos: i) a intensidade na celeridade das investigações, julgamentos e punições recebidas pelos magistrados variam conforme a influência ou ligação política que os magistrados teriam com os outros agentes políticos. Portanto, assemelham-se as diferentes táticas de oposição utilizadas pelos agentes políticos para interferir em políticas públicas ou no próprio sistema político em si (TAYLOR, 2008); ii) a proximidade com o ambiente e interesses políticos consiste no fator mais preponderante para as indicações conforme observado anteriormente por Fragale Filho (2011; 2013), embora não se tenha atentado à mudança de perfil das indicações que ocorreu nas

composições mais recentes do CNJ; iii) a ausência de critérios claros na indicação dos conselheiros faz com que o perfil dos escolhidos possa interferir no funcionamento do CNJ e a independência do órgão (FALCÃO; RANGEL, 2013). O caso envolvendo a inexistência de idade mínima para a indicação de conselheiro no CNJ pode ser vista como um exemplo recente desta ausência de critérios (VASCONCELOS, 2012). Visualiza-se um cenário em que a governança e a eficiência geradas pela atuação do CNJ sofrem desgastes pela alteração do perfil dos conselheiros na indicação para o cargo. O aumento da autonomia dos tribunais acaba sendo alcançado pelas interferências políticas no processo de indicação dos novos membros que acabaram diminuindo a rigidez do controle exercido pelo CNJ nos tribunais. Estes aspectos servem para evidenciar como o CNJ deve ser inserido no modelo de Taylor (2008) como mais um ambiente institucional passível de atenção e interferência por parte dos agentes políticos. Deste modo, os três fatores (Independência Judicial; Revisão Judicial; e, principalmente, Desempenho Administrativo Judicial) devem ser resguardados para que todos os resultados gerados pelos esforços do CNJ e dos tribunais na melhoria do seu desempenho não sejam perdidos. Há um risco de retrocesso, mas que pode ser evitado com a melhor compreensão dos interesses de todas as partes que atuam neste ambiente institucional judicial.

A interlocução com os outros Poderes também foi lembrada por alguns entrevistados quando questionados sobre a relação do CNJ com os aspectos políticos locais. O entrevistado MAG 07 afirma que o CNJ tem espaço para atuar mais na interlocução com os outros Poderes em nível local. Em alguns casos, verifica que a Justiça Estadual não recebe a devida atenção por parte dos governos e por isso o CNJ deveria auxiliar ou destacar a importância de um Judiciário mais eficiente e com a necessidade de receber mais investimentos. A criação carreira de administrador de tribunais pode ser vista como uma dessas bandeiras a ser defendida por parte do CNJ. Afinal, a gestão dos tribunais tenderia a ficar mais profissionalizadas, permitindo uma melhor aplicação dos recursos recebidos pelo Judiciário. O Executivo e o Legislativo poderiam perceber o Judiciário como parceiro no desenvolvimento de políticas públicas que permita a diminuição da cultura do litígio, fornecendo uma maior agilidade para o Judiciário em termos locais. O entrevistado MAG06 afirma que o CNJ interfere pouco e recebe pouca interferência no cenário político local. O CNJ poderia facilitar como interlocutor com os governos locais para melhoria do Judiciário. Embora visualize que os outros Poderes devam olhar com mais cuidado a situação da Justiça Estadual. Ressalta que o presidente de um Tribunal de Justiça representa a 3ª opção na linha sucessória para o Governo Estadual, além de ter um papel de ordenar os pagamentos de precatórios, julgar ações de inconstitucionalidade de leis

estaduais e, também, os pedidos de suspensão baseados em suposta lesão à ordem pública. O CNJ poderia atuar neste diálogo entre os Poderes caso perceba que o Judiciário não está recebendo a devida importância no cenário local. É necessário que a melhoria na eficiência também seja interesse dos políticos locais, embora reconheça que ainda há resistências. Portanto, o CNJ não atua diretamente com os outros Poderes em nível local, mas acredita que esta articulação favoreça os tribunais, principalmente, em termo de obtenção de maiores investimentos e de profissionalização da gestão. O fato do presidente do Tribunal de Justiça está na linha sucessória do Poder Executivo, deveria ganhar maior importância política e servir para fornecer maior respeito ao Judiciário. A relação entre os chefes do Judiciário e do Executivo em termos de melhorias para o Judiciário pode ser observada com maior aprofundamento em estudos voltados para a relação Executivo-Judiciário como, por exemplo, os trabalhos que apontam relações direta dos julgamentos de pedidos de suspensão baseados em suposta lesão à ordem pública (GOMES NETO; CARVALCANTE NETO, 2012).

O combate ao ativismo judicial também foi apontado durante uma entrevista. O entrevistado MAG12 afirma que o Judiciário consegue obter uma maior imparcialidade pelo fato da investidura dos cargos de magistrados ocorre em maior parte por meio de concurso público de provas e títulos. Por outro lado, o Poder Judiciário deve procurar ser o mais neutro possível frente aos outros Poderes. Só que nos últimos anos, na busca de soluções até então desconhecidas, o Judiciário tem se mostrado mais ativo, o que gerou severas críticas. Tem sido comum, o fato de um magistrado, na solução de controvérsias, ir além do caso concreto do julgamento e criar novas construções constitucionais. As críticas surgem porque esta postura pode ferir sua neutralidade. Nos casos dos tribunais superiores, as escolhas dos ministros ganha uma aparência mais política devido à indicação da Presidência (Executivo) e aprovação pelo Senado (Legislativo). O CNJ vem trabalhando as questões políticas nos Estados em grande parte através dos procedimentos administrativos disciplinares que buscam coibir ou punir todo e qualquer envolvimento político por parte do magistrado, em especial quando tal envolvimento é percebido em seu ambiente de trabalho. As respostas do entrevistado MAG12 corroboram com os princípios clássicos sobre o posicionamento do magistrado apontados por Tocqueville (1998) e reforçados por Arantes (1997). Percebe-se que o CNJ está mais atento a esses casos monitorando a neutralidade dos magistrados em nível local também.

O envolvimento do CNJ com os aspectos políticos locais fez com que os entrevistados continuassem respondendo os mesmos pontos do processo de Reforma do Judiciário abordados por Glick (1988). Foram evidenciados os seguintes pontos: i) a centralização orçamentária

(envolvendo as restrições orçamentárias dos tribunais e os problemas de execução orçamentária); ii) os sistemas de gestão centralizados (envolvendo as diversidades de infraestrutura e as dificuldades na gestão judiciária); iii) Critérios meritocráticos e promoção dos magistrados (relacionadas com os critérios políticos adotados para indicação de conselheiros).

O Quadro 13 apresenta o resumo das relações do CNJ com os aspectos políticos locais.

Resumo		
Quant.	Categoria	Entrevistado (a)s
7	Orçamento e recursos financeiros	MAG02; OAB01; MAG08; LEG03; MAG10; MAG11; MAG13
3	Aspectos de infraestrutura e gestão judiciária	MAG05; MAG07; MAG10;
7	Independência do órgão e conselheiros (critérios de seleção)	LEG01; LEG02; MPE01; MAG03; OAB02; LEG03; MAG11;
6	Interlocução com os outros Poderes	MAG01; MAG05; MAG06; OAB03; MAG07; MAG08;
4	Mudança do perfil dos conselheiros indicados - Pós entrevista	LEG02; MPE01; MAG04; LEG03;
1	Combate ao ativismo judicial - Pós entrevista	MAG12
1	Respondente indiferente - Pós entrevista	MAG09

Quadro 13: Resumo das relações do CNJ com os aspectos políticos locais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.11 Temas polêmicos do Judiciário

O último aspecto questionado durante as entrevistas consistia na abordagem de tema considerados polêmicos no Judiciário e que foram objetos de atenção pelo CNJ durante esta década de funcionamento. A categoria que obteve maior quantidade de resposta foi a que tratou da institucionalização e centralização do controle promovida pelo CNJ. O entrevistado MAG 09 aponta que o CNJ foi criado para exercer o controle dos tribunais, principalmente da Justiça Estadual. Então a essência do órgão estava em realizar as fiscalizações e abordar temas considerados polêmicos, mas que sujava a imagem do Judiciário. Era necessário realizar um esforço de moralização dos tribunais e apenas a institucionalização do CNJ permitia isso. A ideia de controle interno serviu para que os magistrados e tribunais passassem a respeitar as ações promovidas pelo CNJ. A composição majoritária de magistrados demonstrava que os trabalhos seriam realizados, mas com os devidos cuidados. A imagem do Judiciário estava ruim antes do CNJ, então não se poderia criar um órgão para piorar ainda mais a situação. De forma mais ampla, o entrevistado MAG12 apontou a atuação do CNJ na esfera administrativa para se manifestar sobre importantes temas polêmicos. Envolve-se por meio de decisão de um caso concreto ou através de seu poder normativo, editando importantes resoluções. Destaca a resolução de combate ao nepotismo que gerou tanta repercussão e foi confirmada a sua constitucionalidade por meio de julgamento do STF, demonstrando o pioneirismo do CNJ em

questões de relevância nacional. Abordou também a questão dos precatórios com a instituição no âmbito do CNJ do Fórum Nacional de Precatórios (Resolução 158). Teve como objetivo central contribuir para a uniformização e aperfeiçoamento da gestão de precatórios nos Tribunais. Os autos de precatórios têm uma acepção administrativa e não eminentemente jurisdicional, desde modo era necessário uniformizar para que cada tribunal não realizasse os trâmites de maneira peculiar (BUGARIN; MENEGUIN, 2012). O entrevistado LEG01 aponta que apenas um órgão como o CNJ poderia colocar em pauta temas polêmicos do Judiciário. Havia um espaço institucional para a realização de controle e coordenação administração que foi preenchido com a criação do CNJ. Se não necessitasse dele, certamente não seria criado. Porém, o CNJ vem apresentando uma cultura muito burocrática internamente, lembrando um perfil cartorário que é próprio do Judiciário. Demonstra o quanto ele pode ser visto como um "filho" do próprio Judiciário. Há problemas de processos administrativos que estão parados por meio de pedidos de vistas. Há uma baixa produtividade na finalização destes processos. Portanto, precisa de mais transparência nas ações internas do CNJ, para evitar que os vícios do Judiciário se instalem dentro do órgão criado para combater estes mesmos vícios. O entendimento do LEG02 é similar ao do entrevistado LEG01, pois afirma que o processo de Reforma do Judiciário passava necessariamente pela criação do CNJ. As mudanças estruturais e os temas polêmicos só poderiam ser realizados ou combatidos por meio de uma figura institucional que transmitisse a ideia de fiscalização, controle e eficiência. Percebe-se que ainda há muito a ser enfrentado, pois há desafios enraizados dentro do Judiciário que acabam contaminando o próprio CNJ. É necessário rever o modo de funcionamento do CNJ para que não seja necessário no futuro fazer uma nova reforma que passe a combater os problemas gerados ou existentes em âmbito interno do próprio CNJ.

As respostas dos três entrevistados servem para perceber a importância do CNJ como um órgão de controle centralizado que fornece uma orientação comum de ação a ser seguida pelos diferentes tribunais. As ações passam a ter um caráter mais institucional permitindo o cumprimento e a possibilidade de cobrança pelo órgão coordenador. A fiscalização, o controle e a eficiência apresentam-se como os aspectos fundamentais deste órgão centralizador (GLICK, 1988). Aponta que ainda há outros focos de resistência no Judiciário, pois as nem todas as mudanças organizacionais ocorreram plenamente. Sinaliza sobre a possibilidade de uma nova reforma (DUBOIS, BOYUM, 1993). Os problemas evidenciados nas seções anteriores são colocados como preocupação pelos conselheiros que atuaram nas primeiras composições e risco a serem revistos pelos que estão atualmente compondo o CNJ. O reconhecimento destes

problemas internos e as indicações de conselheiros fora do perfil recomendado servem como uma alerta para a continuidade da atuação do CNJ.

O perfil dos conselheiros foi visto como um dos temas polêmicos a ser enfrentado pelo CNJ. O entrevistado LEG03 ressalta que a criação do CNJ serviu para deixar clara a necessidade de resolver os problemas antigos do Judiciário que eram conhecidos, mas até o momento não eram bem dimensionados. Ainda há desafios as serem enfrentados, pois é necessária uma fiscalização intensa e contínua. Porém, acredita que houve perdas de esforços por parte do CNJ em tratar outros problemas graves no Judiciário como, por exemplo, o combate à corrupção. Acredita que os trabalhos de julgamentos dos processos de improbidade administrativa não tiveram a mesma força que teve projetos anteriores como o combate ao nepotismo e a pressão inicial das metas de nivelamento. O tom mais brando pode ser consequência da ausência de critérios mais rígidos na escolha de alguns conselheiros. Por tratar de um tema que afeta diretamente alguns políticos, acredita que os representantes indicados pelo Legislativo não tenham tido a devida liberdade para apoiar e incentivar este projeto nos tribunais. Lembrou que ele não foi reconduzido na época, pois foi visto pelas lideranças do Senado como um perfil mais radical e inflexível. Buscava a melhoria do Judiciário e se via como independente na execução do seu mandato. De forma análoga, o entrevistado MAG13 reconhece a importância do CNJ e afirma que o CNJ promoveu um grande temor entre os magistrados no início, mas em seguida serviu de objeto de apoio para algumas iniciativas que buscavam a melhoria do Judiciário. Portanto, os juízes necessitam do apoio do CNJ e por meio dele consegue realizar seus projetos e exercer mudanças na formação de gestão das unidades judiciais. É triste perceber que quando o CNJ começou a ser eficiente, representou um risco para os outros Poderes. Repudia a forma como foram escolhidos os representantes do Legislativo nas últimas composições. São conselheiros que não demonstram independência do mandato e acabam representando interesses políticos. Esta prática reflete em retardar ou barrar o andamento de processos administrativos de magistrados que possuem ligações próximas com representantes dos outros Poderes. Percebe-se que as respostas corroboram com a opinião de alguns autores como, por exemplo: i) a composição do CNJ com representante dos segmentos do Judiciário torna o ambiente propício para à promoção de debates e para o estabelecimento de políticas públicas (FRAGALE FILHO, 2011; 2013); ii) reconhece que o perfil dos conselheiros pode alterar o modo de funcionamento do órgão, demonstrando fragilidades de continuidade dos projetos e de reconhecimento da atuação institucional (FALCÃO; RANGEL, 2013); iii) os aspectos de independência, de revisão e de desempenho administrativo podem ser afetados pelos agentes

políticos que indicam os conselheiros representantes do Legislativo (TAYLOR, 2008). O CNJ passa por um momento de transformação e reafirmação, principalmente a partir do final de 2014 com a chegada de um novo presidente para saber quais os redirecionamentos e como o seu estilo de trabalho impactará na atual composição. As políticas públicas promovidas pelo CNJ precisam ser retomadas e a articulação interna (com os representantes do Sistema Judicial) e a externa (com os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo) tornam se crucial para a obtenção de bons resultados na melhoria da eficiência dos tribunais.

O enfoque gerencial e a padronização também foram retomados pelos entrevistados como um tema polêmico abordado pelo CNJ. O entrevistado MAG06 afirma que era necessário um órgão que pudesse realizar o controle administrativo dos tribunais e promover uma mudança de cultura organizacional. Todos os temas polêmicos estão sendo trabalhados em cima dos dados coletados e divulgados pelo CNJ. Eles demonstram as principais dificuldades encontradas pelo CNJ para a melhoria da eficiência do Judiciário. Ressalta, também, os esforços de moralização promovidos que refletem numa nova forma de gestão dos tribunais. Há uma maior transparência do Judiciário que só foi possível depois da instalação e consolidação do CNJ. Enquanto o entrevistado MAG04 aponta as suas preocupações em torno das dificuldades gerenciais e de fiscalização encontradas pelo CNJ. Afirma que o CNJ é essencial para atuar em temas considerados polêmicos, pois senão seria praticamente impossível resolvê-los. Ainda se percebe corrupção e desvios de conduta dentro do Judiciário, mas uma intensidade menor. A sensação de impunidade ainda perdura mesmo como todas as ações mais rígidas, atitudes de choque e combate às irregularidades. Hoje, visualiza que o CNJ está perdendo o seu foco, acaba se perdendo em micropolíticas do que uma bandeira de melhoria mais ampla. A fiscalização do CNJ está acomodada e abre espaço para que os problemas burocráticos do Judiciário tenham forma dentro do próprio CNJ. O CNJ precisa se auto imunizar contra tudo que se critica no Judiciário: o formalismo, a judicialização, a burocracia e o autoritarismo. Não consegue promover melhorias amplas, pois passa a sensação de que o excesso já foi retirado. Porém ainda existe um núcleo forte a ser combatido dado que as melhorias não foram assim tão expressivas para a prestação dos serviços para a população. É necessário ir mais além e o CNJ é fundamental para isso. Evidencia-se que o controle fornecido pelas estatísticas serve para visualizar os avanços gerados com o enfoque gerencial desenvolvido pelo CNJ nos tribunais. Porém, percebe-se, também, que ainda há grandes dificuldades para a resolução completa dos problemas ou pelo menos a ideia de nivelamento dos tribunais propostas inicialmente pelo CNJ. Há uma percepção que de houberam avanços, mas que não foram suficientes para fornecer uma

sensação ampla de melhoria por parte da população. Os dados apresentados na Tabela 3 (seção 4.7) demonstram a dificuldade dos tribunais em alcançarem as metas. Portanto, corroboram com a opinião do entrevistado MAG04 de que o excesso foi retirado, mas que a essência dos problemas e dificuldades ainda não foi resolvida. Os ajustes gerenciais serviram para diminuir o nível de ineficiência dos tribunais, mas ainda não foi suficiente para que o senso comum da população sobre um Judiciário eficiente, mesmo naqueles tribunais considerados eficientes pelo CNJ e apresentados na Tabela 2 (seção 4.5).

A formação de políticas públicas, diálogos e debates também foi objetivo de apreciação pelos entrevistados. O entrevistado MAG02 aponta que o CNJ é importante para tratar de temas polêmicos. Cria-se um ambiente interno favorável para discussão destes temas e consegue ter uma força institucional para regulamentar e cobrar o cumprimento pelos tribunais. A presidência do CNJ ser exercida pelo presidente do STF facilita para que a Corte Suprema apoie e valide algumas das contestações recebidas ao tratar dos temas polêmicos. Enquanto o entrevistado MAG10 aborda alguns pontos de necessidade de diálogo de forma mais detalhada. Afirma que o CNJ é importante para acabar com os problemas mencionados e tratados como polêmicos. Porém alguns deles não dependem apenas do CNJ. No caso das execuções fiscais, há uma falha de retroalimentação proporcionada pelo Judiciário sendo ineficiência na cobrança da continuidade dos processos encaminhados pelo Executivo. Há um ciclo vicioso que beneficia os políticos se resguardarem de sanções impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (enviando informações incompletas ou erradas dos contribuintes, por exemplo), mas que não geram risco de perda de votos por executarem os cidadãos. É favorável pela "desjudicialização" das execuções fiscais, pois prejudica bastante a imagem do Judiciário. Este é visto como moroso e lento, mas boa parte dos processos são reflexos de uma atuação descomprometida do Executivo que não realizado esforço para a execução acontecer. Acredita que o CNJ deve trabalhar de uma forma mais simples e objetiva como era realizada anteriormente. Retornou e percebeu uma desarticulação nos projetos e uma estrutura de ostentação com o aumento de uma burocracia interna. A ineficiência é encontrada dentro do CNJ, dificultando que a própria seja combatida nos tribunais. O órgão criado para fornecer agilidade e eficiência, se ver preso dentro dos vícios do Judiciário. É necessário ter sentimento de maior comprometimento por parte dos conselheiros e servidores do órgão para que não se perca com um individualismo e projetos personalistas (dependentes de seus criadores para continuarem funcionando dentro do CNJ). Considera como fundamental a valorização do órgão pelos seus membros para desta forma obter melhores resultados. Portanto, as respostas demonstram que o papel central do CNJ é

reforçado institucionalmente pela Presidência exercida simultaneamente pelo presidente do STF. Aponta a possibilidade do CNJ atuar mais próximo dos outros Poderes para garantir meios e recursos necessários para as mudanças dentro do Judiciário. Nem todas as mudanças dependem apenas do CNJ, por isso necessita, também, do apoio de outras instituições do Sistema Judiciário (RODOVALHO, 2012). Dificilmente as mudanças ocorreriam sem a formalização e a independência fornecida por estes vínculos institucionais. Com relação a ineficiência do próprio CNJ, o estilo de trabalho do novo presidente do CNJ já é objeto de reclamação pelos seus membros. Vasconcelos (2014) afirma que o risco de esvaziamento do CNJ foi motivo de preocupação de sete dos quinze conselheiros. Este grupo recomendou a atual presidência realização de sessões extraordinárias semanais em 2015 para reduzir o acúmulo de processos administrativos sem julgamento. Portanto, além de olhar para a eficiência de todos os tribunais, o CNJ deve olhar para o seu próprio nível de eficiência.

Outra categoria observada pelos entrevistados consiste na necessidade de apoio institucional. O entrevistado MAG11 afirma que o CNJ é fundamental para que ocorram mudanças nos tribunais. A atuação conjunta da Presidência com a Corregedoria demonstra o que o CNJ é capaz de fazer em termos de articulação e promoção de melhorias na gestão do Judiciário. Ficou preocupado ao perceber em gestões posteriores que houve uma perda de diretriz, ocasionando um pouco de descontinuidade nos projetos. Há espaço para a articulação de projetos entre o CNJ e o CNMP, algo que ainda foi pouco explorado. Por enquanto visualiza que o CNJ está sem uma causa principal de ação. Os resultados favoráveis desta mobilização só são conseguidos por meio de uma presidência considerada forte e envolvida com o órgão. Acha que os demais conselheiros possuem pouca influência nos rumos do CNJ. É preciso retomar projetos mais audaciosos e que procure melhorar os níveis de eficiências dos tribunais. Percebe-se que há espaço para outras articulações institucionais por parte do CNJ, inclusive com outro órgão criado a partir da Reforma do Judiciário e reconhece o papel central da figura do presidente do CNJ neste ambiente institucional.

Outras duas categorias foram observadas após as entrevistas, a saber: i) Ineficiência em procedimentos internos; ii) Independência e combate à corrupção. Este último foi evidenciado nas respostas dos entrevistados MAG04 e MAG13 que tiveram a oportunidade de trabalhar mais diretamente nos aspectos fiscalizatórios do CNJ. A corrupção ainda não foi completamente extirpada do Judiciário e merece ainda continuar recebendo atenção por parte do CNJ. Enquanto sobre a ineficiência dos procedimentos internos, o entrevistado MAG07 aponta que o CNJ foi necessário para tratar dos temas polêmicos. Existiam muitas vantagens

esdrúxulas que precisavam ser combatidas. Deste modo, o CNJ atua como uma figura chave para enfrentar esses privilégios e desvios ocorridos dentro dos tribunais. Possui força institucional para fiscalizar e promover mudanças. Em alguns momentos, acha que o CNJ também acabou exagerando como, por exemplo, no caso do Planejamento Estratégico dos tribunais. Acredita que faltou uma melhor interligação entre os níveis tático e operacional, deixando os tribunais distantes da visão proposta pelo CNJ. De forma complementar, se diz preocupado com os rumos que o CNJ vem tomando recentemente. Acredita que há movimentos internos que atrapalham a plena execução do conselho, fazendo com alguns dos defeitos do Judiciário também encontre espaço dentro do CNJ. Portanto, evidencia que as dificuldades internas encontradas nos tribunais, também são observadas dentro do CNJ mesmo sendo um órgão de menor porte e voltado para a busca pela eficiência.

De forma geral, evidencia-se que ainda existem várias dificuldades a serem enfrentadas pelo CNJ e que o seu papel gerencial e fiscalizador ainda são necessários para a melhoria do Judiciário. Porém, percebe-se que existem novas dificuldades a serem enfrentadas no âmbito institucional como também nos aspectos internos do CNJ. A promoção desta reorganização e redirecionamento do CNJ é essencial para a continuidade da coordenação dos trabalhos nos tribunais. Embora seja possível entender a recorrência da eficiência dos tribunais no ranking do CNJ como uma assimilação de uma nova cultura organizacional baseada num enfoque gerencial. Pode ser apontado, indiretamente, um aumento na profissionalização da gestão dos tribunais a partir da adoção de diferentes ferramentas de gestão mencionadas durante as entrevistas.

Os temas polêmicos combatidos pelo CNJ fizeram com que os entrevistados continuassem respondendo os mesmos pontos do processo de Reforma do Judiciário abordados por Glick (1988). Foram evidenciados os seguintes pontos: i) a padronização de procedimentos internos (no caso das inadequações apresentadas pelo próprio CNJ); ii) os procedimentos disciplinares contra irregularidades e má condutas dos magistrados (envolvendo as dificuldades de julgamento dos processos administrativos no CNJ); iii) Critérios meritocráticos e promoção dos magistrados (relacionadas com os critérios políticos adotados para indicação de conselheiros).

O Quadro 14 apresenta o resumo dos temas polêmicos enfrentados pelo CNJ.

Resumo		
Quant.	Categoria	Entrevistado (a)s
13	Institucionalização e centralização do controle	LEG01; LEG02; MAG01; MPE01; MAG03; MAG05; MAG06; OAB03; MAG07; MAG08; LEG03; MAG09; MAG12;
5	Enfoque gerencial e padronização	LEG01; MAG04; MAG06; OAB03; MAG13;
4	Formação de políticas públicas, diálogos e debates	MAG02; OAB01; MAG09; MAG10;
5	Perfil dos conselheiros e modelo de atuação	OAB01; OAB02; LEG03; MAG11; MAG13;
3	Necessidade de apoio institucional	OAB01; MAG10; MAG11;
4	Ineficiência em procedimentos internos - Pós entrevista	LEG01; MPE01; MAG05; MAG07;
2	Independência e Combate à corrupção - Pós entrevista	MAG04; MAG13;

Quadro 14: Resumo dos temas polêmicos enfrentados pelo CNJ.

Fonte: Elaborado pelo autor.

5. CONCLUSÕES

Abordam-se nesta seção as considerações finais da tese com a apresentação dos resultados e achados da pesquisa. Em seguida, apontam-se as limitações do estudo, detalhando algumas das dificuldades encontradas durante a realização da pesquisa. Finaliza-se com as recomendações para trabalho futuro que serve como inspirações para a realização de novos estudos por outros pesquisadores.

5.1 Considerações Finais

A tese procura fornecer mais elementos para aprofundar o conhecimento sobre o modo de atuação do CNJ no segmento da Justiça Estadual durante os anos de 2004-2013. A utilização do modelo teórico proposto por Taylor (2008) serviu como ponto de partida para o preenchimento de algumas lacunas que haviam sido encontradas, principalmente no que dizia respeito ao “Desempenho Administrativo Judicial”. Esta dimensão remeteu, principalmente, o conceito de Eficiência que veio sendo trabalhado pelo CNJ desde a sua criação, mas desdobrado com a adoção do indicador do IPC-JUS a partir de 2012, mas com dados desde de 2009. Procurou-se investigar também os aspectos que envolveram o processo de Reforma do Judiciário no segmento da Justiça Estadual brasileira, tendo como parâmetro os aspectos propostos por Glick (1988) sobre a Reforma do Judiciário norte-americano, após a adaptação dos três enfoques da Reforma Judiciária brasileira apontados por Sadek e Arantes (2010).

A participação do CNJ no ambiente institucional judicial é vista como relevante e fundamental para o segmento da Justiça Estadual pelos os seguintes aspectos: i) o desenvolvimento das ferramentas de gestão; ii) a moralização e fiscalização dos magistrados e tribunais; iii) melhoria na prestação de serviços; iv) a articulação institucional do Judiciário com os outros Poderes ou instituições ligadas ao Sistema Judicial brasileiro.

As entrevistas forneceram uma visão ampla do papel do CNJ ao longo de uma década. De forma geral, os respondentes apontaram a existência de uma convergência de esforços entre o CNJ e os Tribunais de Justiça estaduais que foi sendo fortalecida na medida em que o desconhecimento e a desconfiança sobre o CNJ foram se dissipando. O CNJ é visto de uma forma mais positiva dado quando exercer o papel de coordenador dos projetos que trabalhavam com a melhoria e amadurecimento na padronização dos serviços judiciais e de políticas públicas desenvolvidas para enfrentar problemas polêmicos do Sistema Judicial (Mutirões carcerários; reconhecimento de paternidade; combate à corrupção, etc). Percebeu-se que a relação de convergência e divergência apresenta alternâncias cíclicas, pois o entendimento alterar

conforme a percepção de perda de autonomia por parte dos tribunais. A autonomia dos Tribunais de Justiça Estaduais é utilizada como o principal argumento para que a relação com o CNJ seja afetada, gerando uma resistência dos procedimentos de centralização e uniformização.

Em termo das motivações dos entrevistados para ser conselheiro do CNJ, verificou-se uma divisão de predominância entre as categorias de existência de um perfil de liderança, o interesse em apoiar à coleta de dados estatísticos e o interesse em participar de um órgão que atua em questões disciplinares. Em seguida, foi possível identificar os mecanismos utilizados para a indicação de conselheiros. Os pontos observados por Fragale Filho (2011; 2013) foram confirmados em sua maior parte, mas apresenta algumas exceções. Ficou fortemente evidenciada o reconhecimento pelos entrevistados da necessidade de que sejam definidos critérios objetivos e que se tenha transparência do processo seletivo. Dentre os entrevistados, verificou-se o predomínio de convite/indicação de presidente de tribunal superior para atuar como conselheiro. Esta prática já foi questionada por Falcão e Rangel (2013) e que os conselheiros atuais participaram de processo seletivo público realizado por tribunais superiores. Por outro lado, os questionamentos apontados por Falcão e Rangel (2013) serviram para perceber o incômodo gerado por parte dos entrevistados com a mudança de perfil dos indicados pelo Poder Legislativo. A preocupação é gerada pelo aumento de critérios políticos durante a escolha e ocasionando dúvidas sobre existência de independência moral necessária para o cargo de conselheiro. A indicação do conselheiro apresenta-se como uma das vulnerabilidades que a inserção do CNJ no modelo de Taylor (2008) pode apresentar. Afinal, o cargo de conselheiro possibilita atuar num ambiente institucional que interessa aos agentes políticos tanto nos aspectos de fiscalização como na realização de interferências na autonomia, governança e desempenho dos tribunais. Percebe-se que o controle fica comprometido dado as possibilidades de interferências realizadas durante o processo de indicação dos membros provenientes do Poder Legislativo. Os critérios políticos se sobrepõem fazendo com que a fiscalização fique mais branda. Neste caso, percebe-se um aumento no grau de autonomia dos tribunais, pois há uma menor exigência de centralização nos procedimentos fiscalizatórios. As regras e as fiscalizações passam a ser mais flexíveis, diminuindo o rigor e o nível de exigência aos tribunais, onde o ambiente político passa a interferir indiretamente nas ações do CNJ.

A estruturação do Conselho e dos Tribunais apresentou-se como a principal ação desempenhada pelo CNJ. Outro ponto bastante observado pelos respondentes consistiu no papel fiscalizatório e de moralização exercido pelo CNJ nos tribunais. Portanto, evidenciaram-se os

dois principais eixos de atuação do CNJ. A atuação conjunta da gestão e da fiscalização tem sido o pilar fundamental do CNJ nos tribunais. Elas podem ser representadas por meio de uma boa coordenação de esforços realizados pelas figuras do Presidente e do Corregedor Nacional. A atuação convergente destas duas figuras de liderança na composição do CNJ serviu para apresentar os melhores resultados de desempenho judicial (utilizando o critério do IPC-JUS). A fiscalização e a moralização permitiram afastar e eliminar os procedimentos inadequados, realizando a punição dos envolvidos em desvios de condutas e irregularidades, para que as ferramentas gerenciais produzissem os seus resultados sem as interrupções dos magistrados e servidores com comportamentos inadequados. Foi possível visualizar como o enfoque gerencial e fiscalizatório atuando conjuntamente produziu uma mudança de direcionamento dos tribunais, deixando mais claro a importância da organização e estruturação dos tribunais frente aos problemas e demandas que anteriormente eram vistos como impossíveis de solucionar.

A ideia de Reforma do Judiciário foi colocada em prática com a atuação do CNJ e a predominância do enfoque gerencial frente ao enfoque burocrático. Na prática, os entrevistados lembraram-se da importância da coleta de dados como um instrumento de apoio à decisão e de monitoramento e, também, da utilização de indicadores para o alcance de metas como uma demonstração deste predomínio. Por outro lado, também ficou evidente a ideia de excessos por parte do CNJ na coleta de dados e a atribuição de fins meramente quantitativos. A coleta e centralização dos dados estatísticos serviram para o processo de autoconhecimento do Judiciário brasileiro. Enquanto as metas serviram para fornecer uma direção a ser seguida pelos tribunais e ainda com a ideia clara de tempo para o cumprimento destes objetivos. O excesso também ganhou destaque, pois ainda não estão claros os fins quantitativos do CNJ conforme observado por Fragale Filho (2007). Há uma lentidão na utilização destes dados como ferramentas para novos direcionamentos por parte do CNJ. Os dados têm servido para evidenciar as dificuldades geradas por paradoxos que demonstram o aumento da quantidade dos processos finalizados, mas que tem sido insuficiente para o aumento do surgimento de casos novos (DPJ, 2014). Deste modo, a quantidade de processos pendente (denominado também como “estoque processual”) tem sido motivo de preocupação por alguns conselheiros do CNJ que perde um maior compromisso por parte dos magistrados para a redução deste estoque crescente (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS CNJ, 2014b; 2014c). Além disso, ainda tem o problema do desequilíbrio nos indicadores de força de trabalho e de processos pendentes numa proporção inversa entre as unidades de 1º grau e 2º grau, demonstrando a necessidade de uma maior atenção para o aperfeiçoamento das atividades no 1º grau (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS CNJ,

2014a). Trata-se de um paradoxo a ser enfrentado pelo CNJ nas próximas composições devido ao estabelecimento de uma Política Nacional de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição para ser desenvolvida com a criação de comitês orçamentários e de priorização de projetos para o 1º grau em todos os tribunais a partir de 2015 (CNJ, 2014a; 2014b).

Percebe-se de uma conscientização maior da importância da utilização de ferramentas de gestão para a obtenção de melhores resultados por parte dos tribunais. Dentre as ferramentas de gestão mais citadas estão as que envolvem a categoria de centralização (Planejamento Estratégico, Metas e Levantamento de Dados), em logo em seguida as que abordam a categoria de correição (Transparência; Moralização e Inspeções). Trata-se novamente de maior lembrança dos dois eixos de atuação do CNJ nos tribunais. Demonstra como o enfoque gerencial e fiscalizatório foi colocado na prática, pois essas ferramentas foram aplicadas em todos os tribunais. Neste ponto, ficou evidenciado que em alguns momentos o CNJ utilizou o seu poder centralizador para exercer uma imposição da adoção destas práticas nos tribunais. Foi reconhecido por alguns entrevistados de que o CNJ foi excessivo em alguns momentos, mas que era necessário este posicionamento durante aquele momento. O exemplo das metas demonstra o reconhecimento de sua importância dado pelos entrevistados como uma ferramenta de gestão positiva para fornecer uma centralização e padronização dos procedimentos. Enquanto no aspecto fiscalizatório, a instituição de uma Corregedoria Nacional de Justiça foi importante para ampliar a fiscalização em todos os níveis do Judiciário, algo que não acontecia anteriormente com os desembargadores (2º grau) e ministros de tribunais superiores (3º grau, exceto os ministros do STF). A Corregedoria Nacional também serviu para complementar as atividades já desenvolvidas pelas corregedorias locais, fazendo com as investigações continue sendo realizadas e fornecendo apoio para a conclusão de investigações mais polêmicas ou com indícios de morosidade.

As principais dificuldades encontradas pelo CNJ foram a existência de distintos modelos de gestão dos tribunais e o direcionamento com o Planejamento Estratégico. Deste modo, demonstra como os tribunais estavam resistentes com a existência do CNJ, pois parte da sua autonomia era retirada e transferida para o CNJ. Havia uma diversidade de modelos de gestão (ou não existiam modelos) que eram adotados pelos Tribunais de Justiça que prejudicavam os trabalhos de centralização promovidos pelo CNJ como, por exemplo, a adoção de um Planejamento Estratégico. O alinhamento dos planos estratégicos dos tribunais com o Plano Estratégico do Judiciário brasileiro foi umas das dificuldades enfrentadas pelo CNJ. As resistências vinham por essa obrigatoriedade de implantação de um Planejamento Estratégico

e pela ausência de uma cultura voltada para a gestão. Desta forma, as ações do CNJ eram entendidas como imposições devido ao baixo nível de maturidade dos tribunais com este tipo de ferramenta de gestão. Retrata mais um dos exemplos de centralização que reforça a divergência entre o CNJ e os tribunais.

O papel institucional do CNJ também foi destacado pelos entrevistados. Sugere-se que o CNJ atue como um interlocutor com os representantes dos Poderes Executivo e Legislativos locais para auxiliar os tribunais na obtenção de mais recursos financeiros e orçamentários. Evidenciaram-se as dificuldades para garantir o cumprimento dos objetivos estratégicos pelos tribunais devido ao desnível entre eles em termos de orçamentários e de infraestrutura. Por outro lado, também foi observado pelos entrevistados que o CNJ consiga garantir uma maior independência do órgão e dos conselheiros. Portanto, visualizam-se mais duas vulnerabilidades que o CNJ pode enfrentar dentro do ambiente institucional judicial e requer uma maior atenção para que os agentes políticos locais não gerem interferências num órgão que atua nacionalmente. Há um excesso de projetos no CNJ que não são devidamente institucionalizados. Alguns projetos adquirem um caráter personalizado e são entendidos como prioritários apenas durante o período em que os conselheiros idealizadores fazem parte da composição do CNJ. Outra manifestação de interferência da política local, ocorrer quando demandas pontuais e localizadas conseguem espaço na reunião plenária fazendo com que se transformem em regulamentações a ser seguidas por todos os tribunais. O CNJ precisa garantir uma maior institucionalização de suas atividades para evitar problemas de continuidade ou perda da centralização do controle devido à ausência de acompanhamento.

A Figura 3 ilustra e resume os achados da pesquisa demonstrando como o CNJ atua dentro do ambiente institucional judicial proposto pelo modelo de Taylor (2008). O CNJ apresenta um efeito direto de atuação no Desempenho Administrativo Judicial. Os tribunais são impactados pela busca de melhor desempenho por meio de dois modos: i) a utilização de ferramentas de gestão que permitem os tribunais aprimorar a organização interna e elevar o nível de maturidade de governança; ii) as atividades de moralização e fiscalização realizadas pela Corregedoria Nacional de Justiça que possibilitam inspeções frequentes para a resolução das irregularidades e afastamento dos magistrados com más condutas no exercício do cargo. O trabalho conjunto da Presidência e da Corregedoria Nacional de Justiça demonstrou a atuação simultânea em projetos que envolvem padronização, centralização, desempenho, reconhecimento e correição. Enquanto isso, o CNJ consegue exercer apenas um efeito indireto no ambiente político global. As evidências permitiram identificar este impacto indireto por

meio de dois mecanismos: i) fortalecimento do papel institucional do CNJ como um coordenador de ações do Judiciário, articulando melhores relações com os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo na obtenção de mais recursos orçamentários e financeiros; ii) promoção de maior autonomia do Judiciário por meio do reconhecimento dos esforços de gestão nos tribunais que impactam na melhoria da infraestrutura e no desempenho.

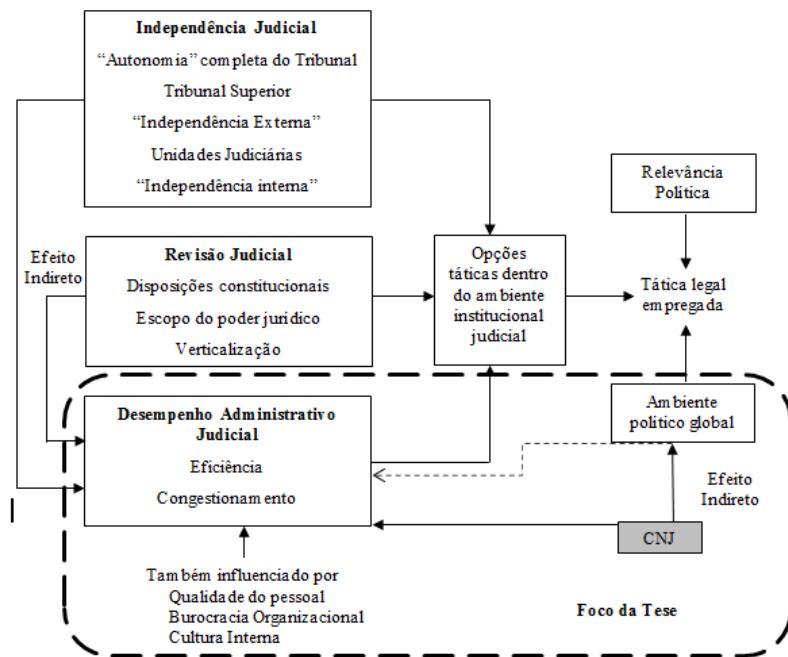


Figura 3: O CNJ dentro do Ambiente Institucional Judicial no segmento da Justiça Estadual.
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Taylor (2008, p. 22).

Por outro lado, a linha tracejada representa um impacto que os agentes políticos atuantes no “Ambiente político global” exercem no Desempenho Administrativo Judicial. A principal evidência do estudo consiste na confirmação de que a ausência de critérios objetivos nas indicações de alguns conselheiros aponta uma vulnerabilidade na atuação do CNJ. A mudança de perfil dos indicados pelo Poder Legislativo representa uma destas ameaças para o pleno funcionamento do CNJ, representando um protecionismo dos interesses políticos, permitindo desníveis nas apurações de irregularidades nas inspeções realizadas pela Corregedoria Nacional conforme a proximidade do apadrinhamento político e dificultando a independência moral necessária para o cargo de conselheiro.

O aumento de controle promovido pelo CNJ reforçou a governança e a eficiência dos tribunais, mas com perda de autonomia num primeiro momento. Por outro lado, num segundo momento, gerou uma mudança de perfil nas indicações de seus conselheiros numa tentativa de enfraquecer o controle e aumentar autonomia dos tribunais. Deste modo, a presente tese consegue atender aos objetivos propostos de investigar como o CNJ atuou no fortalecimento da

gestão e fiscalização dos tribunais e de analisar os aspectos do Processo de Reforma do Judiciário no segmento da Justiça Estadual Brasileira. Portanto, complementa o estudo de Taylor (2008) acrescentando a figura do CNJ dentro do modelo do Ambiente Institucional Judicial. Demonstra como o CNJ possibilitou um maior nível de governança e eficiência por meio de maior controle dos tribunais ao longo desta década, mas também que ainda há espaço para muitas melhorias em termos de gestão no Judiciário brasileiro, em especial no segmento da Justiça Estadual. Espera-se que a atenção prioritária ao primeiro sirva como essa nova bandeira de atuação do CNJ.

5.2 Limitações do estudo

A realização da pesquisa apresentou algumas limitações que foram observadas durante a realização do estudo. As limitações podem ser segmentadas dentro de aspectos teóricos, metodológicos e operacionais.

A limitação teórica consiste em delimitar o modelo de Taylor (2008) para análise apenas do segmento da Justiça Estadual. Portanto, os resultados apresentados são restritos a este segmento do Judiciário, pois foi fortemente enfatizado para os entrevistados que as respostas deveriam observar esta definição de segmento. De forma complementar, verifica-se pelos critérios de escolhas dos entrevistados que não chegou a observar a opinião de conselheiros provenientes de outros segmentos do Judiciário. As entrevistas forneceram indícios para a existência de uma relação com a dimensão “Independência Judicial”, necessitando a realização de questionamentos específicos sobre esta provável ligação. Portanto, sugere-se que o impacto do CNJ também seja visualizado nas outras dimensões do modelo de Taylor (2008).

Em termos metodológicos, as limitações do estudo estão representadas pela impossibilidade de mensurar o nível de impacto direto e indireto do CNJ dentro do modelo proposto por Taylor (2008). O trabalho original não define claramente todas as possíveis variáveis que permitam esta medição, desta forma procurou-se compensar essas relações com o maior número de entrevistas possível e com a triangulação de métodos para a obtenção de dados complementares por meio da pesquisa bibliográfica e documental. A limitação operacional consiste nas dificuldades encontradas para acessar a todos os entrevistados que atendessem o perfil de escolhido dos respondentes. As principais dificuldades foram encontradas no que se refere aos atuais conselheiros do CNJ. A falta de disponibilidade de agenda dos possíveis entrevistados dificultou o processo. Enquanto aos ex-conselheiros as principais dificuldades foram na resistência deles para a realização da entrevista. Acredita-se

que alguns dos ex-conselheiros não tenham interesse de abordar ou relembrar as experiências que vivenciou enquanto esteve no CNJ. Informalmente, alguns dos entrevistados chegavam a comentar que provavelmente não conseguiria obter respostas de alguns ex-conselheiros, pois eles não eram favoráveis ao CNJ ou estiveram como conselheiros por outros interesses que não estavam ligados à essência do trabalho do CNJ.

A seção seguinte apresenta as recomendações para trabalhos futuros.

5.3 Recomendações para trabalhos futuros

As recomendações de estudos futuros apresentadas a seguir servem como ponto de partida para os trabalhos de outros pesquisadores. Procurou-se observar também recomendações segmentadas em aspectos teóricos, metodológicos e operacionais.

As recomendações de estudos teóricos consistem em validar a inserção do CNJ no modelo de Taylor (2008), realizando pesquisas que permitam visualizar resultados padronizados em todos os segmentos do Judiciário. Acredita-se que possa haver diferenças de atuação do CNJ dentro dos segmentos da Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral e Justiça Militar. Sobre as duas primeiras, as diferenças podem ser resultado da atuação e influência de outros Conselhos que atuam dentro do Ambiente Institucional Judicial destes segmentos. Enquanto as duas últimas consistem no grau de especificidades do modo de trabalho destes segmentos.

Em termos metodológicos, recomenda-se a utilização de modelos estatísticos e econométricos que permitam mensurar as relações de entre cada um dos agentes atuantes dentro do Ambiente Institucional Judicial. Outra possibilidade consiste em inserir elementos de outros modelos como, por exemplo, o modelo de Governança Judicial desenvolvido recentemente por Akutsu e Guimarães (2013; 2015). Os diferentes indicadores utilizados pelo CNJ podem servir como ponto de partida para a construção de um novo modelo no formato quantitativo. Tal possibilidade serviria inclusive para fornecer mais sentido operacional para as restrições de Fragale Filho (2007) sobre o enfoque quantitativo promovido pelo CNJ.

Em termos operacionais, sugere-se que sejam realizados grupos focais com os conselheiros atuais e ex-conselheiros. Desta forma, poderia confrontar opiniões entre os participantes da pesquisa que permitiram desvelar outras formas de atuação do CNJ e como este se insere dentro do Ambiente Institucional Judicial. Outro aspecto seria ampliar perspectiva longitudinal a partir de outras composições e verificar como o CNJ tem se comportado nos anos vindouros.

REFERÊNCIAS

- Agência Brasil. (2012). Justiça não consegue concluir processos anteriores a 2007, aponta CNJ. *Folha de São Paulo*, 31 de outubro de 2012.
- Agência de Notícias CNJ (2013). *87% dos tribunais cumprem resolução do CNJ*. Recuperado em 20 de agosto de 2013, de <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/25992:87-dos-tribunais-cumprem-resolucao-do-cnj>.
- Agência de Notícias CNJ (2014a). *CNJ aprova resoluções voltadas à melhoria da Justiça de primeiro grau*. Recuperado em 26 de maio de 2014, de <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/28624-cnj-aprova-resolucoes-voltadas-a-melhoria-da-justica-de-primeiro-grau-1>.
- Agência de Notícias CNJ (2014b). *Conselheira pede compromisso dos magistrados para reduzir estoque de processos*. Recuperado em 23 de setembro de 2014, de <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/29715:conselheira-pede-compromisso-dos-magistrados-para-reduzir-estoque-de-processos>.
- Agência de Notícias CNJ (2014c). *“Cultura de litigiosidade” pode sobrecarregar Justiça com 114 milhões de processos em 2020*. Recuperado em 12 de novembro de 2014, de <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/30075-qcultura-da-litigiosidadeq-pode-sobrecarregar-justica-com-114-milhoes-de-processos-em-2020>.
- Alvarenga, K. Y. (2013). *Gestão estratégica do Poder Judiciário: as políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça no período de 2005-2013*. Monografia de Especialização em Gestão Estratégica, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- AMB – Associação de Magistrados Brasileiros. (2005). *Magistrados Brasileiros: caracterização e opiniões*. Recuperado em 18 de fevereiro de 2013, de <http://www.amb.com.br/portal/docs/noticias/PesquisaAMB2005.pdf>.
- Andrade, A., & Joia, L. A. (2012). Organizational structure and ICT strategies in the Brazilian Judiciary System. *Government Information Quarterly*, 29, S32-S42.
- Andrews, J. T., & Montinola, G. R. (2004). Veto players and the rule of law in emerging democracies. *Comparative Political Studies*, 37(1), 55-87.
- Arantes, R. B. (1997). *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Idesp.
- Arantes, R. B. (2008). Judicial Contestation: a less Decisive and more Resolute Political System. *Brazilian Political Science Review*, 2 (2), 138-145.
- Azevedo, C. A. & Nohara, J. J. (2013). *Como fazer monografias: TCC – Dissertações – Teses*. 4. São Paulo: Atlas.
- Akutsu, L. & Guimarães, T. A. (2012). Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro. *Revista Direito GV*, 8 (1), 183-202.
- Akutsu, L. & Guimarães, T. A. (2013). Governança Judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. In. Encontro Nacional da ANPAD, 37. *Anais...* Anpad, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Akutsu, L. & Guimarães, T. A. (2015). Governança Judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. *Revista de Administração Pública*, 49 (4), jul./ago., 937-958.
- Azevedo, J. S. F. (2010). *A implantação da gestão estratégica no Judiciário brasileiro*. Monografia de Especialização em Gestão Estratégica de Organizações com ênfase no Balanced Scorecard. Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

- Barboza, E. M. Q. & Kozicki, K. (2012). Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito GV*, 8 (1), p. 59-86.
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Blaikie, N. W. H. (1991). A critique of the use of triangulation in social research. *Quality & Quantity*, 25 (2), pp. 115-136.
- Branco, J. D. (2014). *O país dos paradoxos: tem os juízes mais produtivos do mundo, mas um Judiciário dos mais morosos e assoberbados*. Blog do Fausto Macedo - Estadão. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-pais-dos-paradoxos-tem-os-juizes-mais-produtivos-do-mundo-mas-um-judiciario-dos-mais-morosos-e-assoerbados/>>. Acesso em 10 de novembro de 2014.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado.
- Brasil. (1995). *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República.
- Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da Administração Pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47 (1), 7-40.
- Bresser-Pereira, L. C. (1999). Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, 50 (4), 5-30.
- Bouckaert, G., & Balk, W. (1991). Public productivity measurements: diseases and cures. *Public Productivity & Management*, 15 (2), 229-235.
- Bugarin, M. S., & Meneguim, F. B. (2012). A Emenda Constitucional dos precatórios: histórico, incentivos e leilões de deságios. *Estudos Econômicos*, 42 (4), 671-699.
- Calhao, A. E. P. (2007). *O princípio da eficiência na administração da Justiça*. São Paulo: RCS Editora.
- Caregnato, R. C. A., & Mutti, R. (2006). Qualitative research: discourse analysis versus content analysis. *Texto contexto – enferm.* 15 (4), 679-684.
- Castro, A. S. (2011). Indicadores básicos de desempenho da justiça estadual de primeiro grau no Brasil. *Texto para discussão*, n. 1609. IPEA, Brasília, DF, Brasil.
- Castro, M. F. (1997a). The Courts, law, and democracy in Brazil. *International Social Science Review*, 35 (1), 117-164.
- Castro, M. F. (1997b). O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12 (34), 147-156.
- Castro, M. F. (2002). A administração da justiça e os reflexos na economia. *Revista CEJ*. 17, 10-18.
- Ceará. (2010). Instrução normativa nº. 1, de 25 de novembro de 2010. Regulamenta os critérios objetivos para aferição do merecimento na promoção e acesso de magistrados disciplinados na Resolução nº 08/2010, do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará e dá outras providências. *Diário de Justiça do Estado do Ceará (DJCE)*, 2-4. Fortaleza, CE, Brasil.
- Chavez, R. B. (2004). *The rule of law in nascent democracies: Judicial politics in Argentina*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça. (2005). Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos

- em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências. *Resolução n.7, de 18 de outubro de 2005.*
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça. (2006). Dispõe sobre a regulamentação do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, fixa prazos e dá outras providências. *Resolução n. 15, de 20 de abril de 2006.*
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça (2007). *Corregedoria Nacional de Justiça – Relatório final de atividades biênio 2005-2007.* Brasília: CNJ.
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça. (2009a). Dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades e dá outras providências. *Resolução n. 76, de 12 de maio de 2009.*
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça. (2009b). Dispõe sobre a jornada de trabalho no âmbito do Poder Judiciário, o preenchimento de cargos em comissão e o limite de servidores requisitados. *Resolução n. 88, de 8 de setembro de 2009.*
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça. (2010). Dispõe sobre os critérios objetivos para aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos Tribunais de 2º grau. *Resolução n. 106, de 06 de abril de 2010.*
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça. (2013). *Meta 18 – Combate à corrupção.* Recuperado em 30 de julho de 2013, de <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/metas-2013/meta-18>.
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça. (2014a). Institui Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição e dá outras providências. *Resolução n. 194, de 26 de maio de 2014.*
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça. (2014b). Dispõe sobre a distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus e dá outras providências. *Resolução n. 195, de 03 de junho de 2014.*
- Costa, F. D. de C. (2012). O Conselho Nacional de Justiça: competência e aspectos processuais. In: Freitas, D. A. P., & Freita, V. P. (Orgs.) (2006). *Direito e Administração da Justiça.* Curitiba, Juruá Editora, 77-95.
- Creswell, J. W. (2009). *Research design: qualitative, quantitative and mixed methods approaches.* London, Sage.
- Cunha, L. (2010). Indicadores de desempenho do Judiciário: como são produzidos e qual a sua finalidade. *Cadernos FGV Projetos*, 5 (12), 41-45.
- Denzin, N. (1978) *The research act: a theoretical introduction to sociological methods.* (2a ed). New York: Mc Graw-Hill.
- Direito GV. (2013). *Índice de confiança na Justiça brasileira – ICJBrasil.* Recuperado em 12 de maio de 2013, de <http://direitogv.fgv.br/publicacoes/icj-brasil>.
- Douglas, J. W., & Hartley, R. E. (2001). State Court Budgeting and Judicial Independence: clues from Oklahoma and Virginia. *Administration & Society*, 33 (1): 54-78.
- Douglas, J. W., & Hartley, R. E. (2003). The politics of court budgeting in the states: is judicial independence threatened by the budgetary process? *Public Administration Review*, July/August, 63 (4), 441-454.

- DPJ – Departamento de Pesquisas Judiciárias. (2011a). Avaliação do desempenho judicial: desafios, experiências internacionais e perspectivas. *Série CNJ Acadêmico*, n. 5. Brasília: CNJ.
- DPJ – Departamento de Pesquisas Judiciárias. (2011b). *100 maiores litigantes*. Brasília: CNJ.
- DPJ – Departamento de Pesquisas Judiciárias. (2012a). *100 maiores litigantes – 2012*. Brasília: CNJ.
- DPJ – Departamento de Pesquisas Judiciárias. (2012b). *Justiça em Números 2012*. Brasília: CNJ.
- DPJ – Departamento de Pesquisas Judiciárias. (2013). *Justiça em Números 2013*. Brasília: CNJ.
- DPJ – Departamento de Pesquisas Judiciárias. (2014). *Justiça em Números 2014 – ano base 2013*. Brasília: CNJ.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14 (4), 532-551.
- Falcão, J. (2006). O múltiplo Judiciário. In: Sadek, M. T. (2006). *Magistrados: uma imagem em movimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 115-137.
- Falcão, J., Abramovay, P., Leal, F., & Hartmann, I. A. (2013) *II Relatório Supremo em Números: o Supremo e a Federação*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Falcão, J., Cerdeira, P. C., & Arguelhes, D. W. (2011). *I Relatório Supremo em Números: o múltiplo supremo*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Falcão, J., & Oliveira, L. F. (2012). Poder Judiciário e competição política: as eleições de 2010 e a lei de “ficha limpa”. *Opinião Pública*, 18 (2), 337-354.
- Falcão, J., & Oliveira, L. F. (2013). O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista? *Lua Nova*, 88, 429-469.
- Falcão, J. & Rangel, T. (2013). A indicação de magistrados e cidadãos para o Conselho Nacional de Justiça. In: Costa, J. A. F.; Andrade, J. M. A.; Matsuo, A. M. H. (Orgs). *Direito: Teoria e Experiência – estudos em homenagem a Eros Roberto Grau*. São Paulo: Malheiros Editores. 701-715.
- Faveri, D., Pereira, C., Oliveira, L. G. L. (2014). Ministério Público Resolutivo? Uma análise da eficiência em ações extrajudiciais dos Ministérios Públicos Estaduais no Brasil. In: Encontro Anual da ANPAD, 38. *Anais...* Anpad: Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Ferejohn, J. (1999). Independent judges, dependent judiciary: explaining judicial independence. *Southern California Law Review*. 72, 353-384.
- Ferejohn, J. (2002). Judicializing politics, politicizing law. *Law and Contemporary*, 65 (3), 41-68;
- Ferejohn, J., & Pasquino, P. (2003). Rule of Democracy and Rule of Law. In: Maravall, J. M., & Przeworski, A. (Eds). *Democracy and the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Finkel, J. (2004). Judicial reform in Argentina in the 1990s: how electoral incentives shape institutional change. *Latin American Research Review*, 39 (3), 56-80.
- Fochezatto, A. (2010). Análise da eficiência relativa dos tribunais de justiça estadual brasileira utilizando o método DEA. In: Reunión de Estudios Regionales - AEER. 36. *Anais...* AEER, Badajoz, Espanha.

- Fragale Filho, R. S. (2007). Poder Judiciário: os riscos de uma agenda quantitativa. In: Coutinho, J. N. M., Moraes, J. L. B., Streck, L. L. (Orgs.). *Estudos Constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar.
- Fragale Filho, R. S. (2010). Reconfigurações profissionais da magistratura: um exercício (preliminar) a partir da jurisprudência do Conselho Nacional de Justiça. In: Cunha, J. R. (Org.). *Poder Judiciário*. Novos olhares sobre gestão e jurisdição. Rio de Janeiro: FGV.
- Fragale Filho, R. S. (2011). O Conselho Nacional de Justiça e seus possíveis impactos institucionais. In: Encontro Anual da ANPOCS, 35. *Anais...* Anpocs, Caxambu, MG, Brasil.
- Fragale Filho, R. S. (2013). Conselho Nacional de Justiça: desenho institucional, construção de agenda e processo decisório. *Dados*. 56 (4), 975-1007.
- Freitas, D. A. P., & Freitas, V. P. (Orgs.) (2006). *Direito e Administração da Justiça*. Curitiba, Juruá Editora.
- Freitas, V. P. (1987). Justiça eficiente. *Revista Jurisprudência Brasileira*, 123, 23-30.
- Freitas, V. P. (2008). *Revista IBRAJUS 1 – Poder Judiciário e Administração da Justiça*. Curitiba, Juruá Editora.
- Friedman, B. (2005). The politics of judicial review. *Texas Law Review*, 84 (2), 257-337.
- Gangemi, P. P.; Fernandes, J. (2010). Os resultados do projeto CNJ/FGV: aplicação do BSC no Judiciário brasileiro. *Cadernos FGV Projetos*, 5 (12), 63-71.
- Guarnieri, C. (2003). Courts as an instrument of horizontal accountability: the case of latin Europe. In: Maravall, J. M., & Przeworski, A. (Eds). *Democracy and the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas.
- Ginsburg, T. (2003). *Judicial review in new democracies*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Gomes, A. O., & Guimarães, T. A. (2013). Desempenho no judiciário. Conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. *Revista de Administração Pública*, 47 (2), 379-401.
- Gomes, A. O. (2014) *Estudos sobre desempenho da Justiça Estadual de primeira instância no Brasil*. Tese de Doutorado em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Gomes, A. O., Guimarães, T. A., & Akutsu (2014). Performance of Brazilian State Courts: the influence of pending cases, workforce and investment in Technology. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 6, *Anais...* ANPAD, Belo Horizonte, MG, Brasil.
- Gomes Neto, J. M. W., Carvalho Neto, E. R., Fernandes, D. J. P., & Andrade, L. D. (2012). Quem controla os controladores? Pedidos de suspensão no Supremo Tribunal Federal e o papel dos ministros presidentes no controle do ativismo dos demais órgãos judiciais. In: Gomes Neto, J. M. W., & Carvalho Neto, E. R. (orgs.) *Príncipes e Pretores: política e direito sob a ótica dos pedidos de suspensão*. Recife: Ed. Universitária da UFPE. 27-44.
- Gonçalves, J. E. L. (Org.). (2007a). *A construção do novo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. Vol. I. São Paulo: Plêiade.
- Gonçalves, J. E. L. (Org.). (2007b). *A construção do novo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. Vol. II. São Paulo: Plêiade, 2007.
- Helmke, G. (2005). *Courts under constraints: Judges, generals and presidents in Argentina*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Jick, T. D. (1979). Mixing qualitative and quantitative methods: triangulation in action. *Administrative Science Quarterly*, 24(4), 602-611.
- Jornal de Hoje (2013). *Juiz assessor do presidente do TJ afirma que governadora Rosalva tomou atitude de ditadora*. 20 de agosto.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. (2004). *Mapas estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*. Rio de Janeiro: Campus.
- Karasin, S., & Rodovalho, M. F. T. (2012). Contradições do Poder Judiciário brasileiro. *GV Executivo*, 11 (2), 82.
- Levitt, M., & Joyce, M. (1988). *The growth and efficiency of public spending*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lewandowski, R. & Nalini, J. R. (Orgs.) (2015). *O Conselho Nacional de Justiça e a sua atuação como órgão do Poder Judiciário: homenagem aos 10 anos do CNJ*. São Paulo: Quartier Latin.
- Lewin, A. Y., Morey, R. C., & Cook, T. J. (1982). Evaluating the administrative efficiency of courts. *Omega - International Journal of Management Science*, 10, 401-411.
- Macieira, M. E., & Maranhão, M. (2010). *Como implementar a gestão em unidades judiciárias*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Manzini, R. (2010). O desdobramento da estratégia através do Balanced Scorecard: lições da experiência no Poder Judiciário Nacional. *Cadernos FGV Projetos*, 5 (12), 53-62.
- Maravall, J. M., (2003). The rule of law as a political weapon. In: Maravall, J. M., & Przeworski, A. (Eds). *Democracy and the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maravall, J. M., & Przeworski, A. (2003). Introduction. In: Maravall, J. M., & Przeworski, A. (Eds). *Democracy and the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mathison, S. (1988) Why triangulate? *Educational Researcher*, 13, 13-17.
- McCracken, G. (1988). *The long interview*. Ontario: Sage.
- Meireles, A. M. R. (2012). *Uma proposta de SAD para avaliação da eficiência do Poder Judiciário do Estado do Ceará utilizando AED*. 2012. 112 f. Dissertação de Mestrado em Computação Aplicada, Universidade Estadual do Ceará; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil.
- Melo, M. A., & Pereira, C. (2013). *Making Brazil work: checking the president in a multiparty regime*. New York: Palgrave Macmillian.
- Minayo, M. C. S. (2000). *Pesquisa social, teoria, método e criatividade*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Montesquieu, C. S. (1962). *Do espírito das leis*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro.
- Morey Filho, F. B., & Crédico, R. G. (2007). O papel da assessoria de planejamento e gestão no Tribunal de Justiça. In: Gonçalves, J. E. L. (Org.). *A construção do novo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. Vol. II. São Paulo: Plêiade, 143-154.
- Motta, P. R. M. (2010). Revendo estrategicamente as organizações do Poder Judiciário: uma perspectiva gerencial. *Cadernos FGV Projetos*, 5 (12), 24-31.
- Ng, G. Y. (2011). A discipline of judicial governance? *Utrecht Law Review*, 7 (1), 102-116.

- Nogueira, J. M. M. (2010). *A Gestão do Poder Judiciário: uma análise do sistema de mensuração de desempenho do Judiciário Brasileiro*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil.
- Nogueira, J. M. M. (2011). A ausência do Poder Judiciário enquanto objeto de estudo da Administração Pública brasileira. *Revista Eletrônica Díke*, 1 (1). 1-17.
- Nogueira, J. M. M., Oliveira, K. M. M., Vasconcelos, A. P., & Oliveira, L. G. L. (2012). Estudo exploratório da eficiência dos Tribunais de Justiça estaduais brasileiros usando a análise envoltória de dados (DEA). *Revista de Administração Pública*, 46 (5), 1317-1340.
- OAB – Ordem dos Advogados do Brasil. (2003). Pesquisa: o que pensa o brasileiro sobre a Justiça. 10 de novembro. Recuperado em 18 de fevereiro de 2013, de <http://www.oab.org.br/noticia/1398/pesquisa-o-que-pensa-o-brasileiro-sobre-a-justica>.
- Oliveira, K. M. M., Oliveira Filho, S. M., Oliveira, L. G. L., & Nogueira, J. M. M. (2013). O sistema Eficiência.JUS como ferramenta de mensuração da eficiência de unidades judiciárias e de magistrados no estado do Ceará. In: Iberoamerican Academy of Management, 8, *Proceedings...* FGV-EAESP, São Paulo, SP, Brasil.
- Oliveira, L. G. L. (2013). Reflections on the role of the CNJ in relation to the executive and legislative. In: Cladea Conference, 48, *Proceedings...* Cladea, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Oliveira, L. G. L. (2014). Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 6, *Anais...* ANPAD, Belo Horizonte, MG, Brasil.
- O Povo. (2012). *Assembleia aprova corte de R\$ 129 milhões no orçamento do Judiciário*. 21 de dezembro.
- O Rio Branco (2011). *O orçamento do judiciário acreano é um dos mais baixo do Brasil, revela TJAC*. 08 de junho.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative evaluation and research methods*. 3. ed. Thousand Oaks: Sage.
- Peleja Júnior, A. V. (2011) *Conselho Nacional de Justiça e a magistratura brasileira*. 2ª ed. Curitiba: Juruá Editora.
- Pereira, C., & Mueller, B. (2003). Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, 46 (4), 735-771.
- Pinheiro, A. C. (2003). Direito e economia num mundo globalizado: cooperação ou confronto? *Texto para discussão*, n. 963. IPEA, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Prillaman, W. C. (2000). *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: declining confidence in the rule of law*. Westport, CT: Praeger Publishers.
- Robl Filho, I. N. (2013). *Conselho Nacional de Justiça: Estado democrático de direito e accountability*. São Paulo: Saraiva.
- Rodvalho, M. F. T. (2012). *Reforma do Estado após a emenda constitucional 45/04: a reforma do Poder Judiciário*. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil.
- Rodvalho, M. F. T. (2014). *A Reforma do Poder Judiciário: análise do papel do STF e do CNJ*. São Paulo: Atlas.

- Sadek, M. T. (1999). O Poder Judiciário na reforma do Estado. In: Bresser-Pereira A, L. C.; Wilhelm, J. Sola, L. (Orgs.). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora Unesp.
- Sadek, M. T. (2004). Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, 18 (51), 19-101.
- Sadek, M. T. (2006). *Magistrados: uma imagem em movimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Sadek, M. T., & Oliveira, F. L. (2012). Estudos, pesquisas e dados em Justiça. In: Oliveira, F. L. (Org.) (2012). *Justiça em foco: estudos empíricos*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 15-62.
- Sampaio, J. A. L. (2007). *O Conselho Nacional de Justiça e a independência do Judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey.
- Santos, A. M.; Da Ros, L. (2008). Caminhos que levam à corte: carreiras e padrões de recrutamento dos ministros dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário brasileiro (1829-2006). *Revista Sociologia e Política*, 16 (30), 131-149.
- Santos, G. *O paradoxo da confiança*. In: Vasconcelos, F. (2014). Muito além dos índices de confiança. Folha de São Paulo. 26 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://blogdofred.blogfolha.uol.com.br/2014/11/26/muito-alem-dos-indices-de-confianca/>>. Acesso em: 26 de novembro de 2014.
- Sauerbronn; J. F. R., & Lodi, M. D. F. (2012). Construção da imagem institucional do Poder Judiciário – uma análise baseada nas campanhas publicitárias do Conselho Nacional de Justiça. *Cadernos EBAPE.br*, 10 (4), 925-945.
- Sauerbronn, F. F., Sauerbronn, J. F. R., Gangemi, P. P. T., & Fernandes, J. M. (2012). BSC no Poder Judiciário: uma proposta de estudo da estratégia como prática social. In: Encontro Nacional da ANPAD, 36, Rio de Janeiro. *Anais... Anpad*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Schwengber, S. B. (2006). *Mensurando a eficiência no sistema judiciário: métodos paramétricos e não-paramétricos*. Tese de Doutorado em Economia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil
- Sherwood, R. B., Shepherd, G., & Souza, C. M. (1994). Judicial systems and economic performance. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 34 (special issue), 101-116.
- Silva, J. A. & Florêncio, P. A. L. (2011). Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*. 62 (2), 119-136.
- Silva, T. L. (2009). *Do outro lado da tribuna: o registro inédito das decisões de um advogado no Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Ediouro.
- STF – Supremo Tribunal Federal. (2008). Súmula Vinculante n. 13. *Diário da Justiça*. 29 de agosto de 2008, 1.
- Taylor, M. M. (2007). O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. *Dados*, 50 (2), 229-257.
- Taylor, M. M.; Da Ros, L. (2008). Os partidos dentro e fora do Poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *Dados*, 51 (4), 825-864.
- Taylor, M. M. (2008). *Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Taylor, M. M. (2011). *The Federal Judiciary and Electoral Courts*. In: Power, T., & Taylor, M. M. (Eds). *Corruption and Democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 162-183.

- Thiry-Cherques, H. R. (2008). *Métodos estruturalistas: pesquisas em ciência de gestão*. São Paulo: Atlas.
- Thiry-Cherques, H. R. (2009). Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. *Revista Brasileira de Pesquisa de Marketing, Opinião e Mídia*, 3, 20-27.
- Tocqueville, A. (1998). *Democracy in America*. Hertfordshire: Wordsworth Editions.
- Vanberg, G. (2001). Legislative-Judicial relations: a game-theoretic approach to constitutional review. *American Journal of Political Science*, 45 (2), 346-361.
- Vanberg, G. (2005). *The politics of constitutional review in Germany*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vasconcelos, F. (2012). Quem não pode ser ministro pode julgá-lo? *Folha de São Paulo*, 22 de maio de 2012. Disponível em: < <http://blogdofred.blogfolha.uol.com.br/2012/05/22/quem-nao-pode-ser-ministro-pode-julga-lo/>>. Acesso em 04 de novembro de 2014.
- Vasconcelos, F. (2014). Membros do CNJ reclamam da gestão de Lewandowski. *Folha de São Paulo*, 07 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1544558-membros-do-cnj-reclamam-da-gestao-de-lewandowski.shtml>>. Acesso em 07 de novembro de 2014.
- Vergara, S. C. (2006). *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas.
- Vergara, S. C. (2012). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*, 5. ed. São Paulo: Atlas.
- Vieira, L. J. M.; Costa, S. G. (2013). Liderança no Judiciário: o reconhecimento dos magistrados como líderes. *Revista de Administração Pública*, 47 (4), 927-948.
- Vieira, L. J. M.; Pinheiro, I. A. (2008). Contribuições do Conselho Nacional de Justiça para a Gestão do Poder Judiciário. In: Encontro Nacional da ANPAD, 32. *Anais...* Anpad, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Whittington, K. E. (2003). Legislative sanction and the strategic environment of judicial review. *I-Con: The International Journal of Constitutional Law*, 1 (3), 446-474.
- Yeung, L. L. (2010). *Além dos “achismos”, do senso comum e das evidências anedóticas: uma análise econômica do judiciário brasileiro*. Tese de Doutorado em Economia de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil.
- Yeung, L. L., & Azevedo, P. F. (2011). Measuring efficiency of Brazilian courts with data envelopment analysis (DEA). *IMA Journal of Management Mathematics*, 22, 343-356.
- Yin, R. K. (2011). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. (4a ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Zampier, D. (2012). *CNJ arquiva processo contra ministro do TST*. Agência Brasil, 05 de junho de 2012. Disponível em: < <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-06-05/cnj-arquiva-processo-contra-ministro-do-tst>>. Acesso em 04 de novembro de 2014.

ANEXO A

Roteiro de Entrevista

A Fundação Getulio Vargas (FGV) solicita a colaboração de Vossa Senhoria em responder a esta pesquisa sobre a atuação do CNJ no processo de melhoria da eficiência dos Tribunais de Justiça estaduais. Essa contribuição servirá para avaliarmos de que forma os esforços do CNJ e dos Tribunais são conduzidos para o aumento da eficiência na prestação jurisdicional.

Os resultados da pesquisa poderão auxiliar alguns pontos a serem aperfeiçoados pelo CNJ, bem como pelos Tribunais para a melhoria da eficiência e da relação entre as instituições. Acredita-se que servirá como um panorama do cenário atual para a realização de encaminhamentos posteriores.

Após a conclusão da pesquisa, o relatório produzido poderá ser solicitado por todos que participaram ou órgãos que tenham interesse nos resultados.

A FGV e o pesquisador se comprometem em não divulgar nenhuma informação que não seja autorizada pelas instituições e seus respectivos respondentes. Para isso, será assinado um protocolo de ética do pesquisador.

Caracterização do respondente:

Identificação

Nome da Instituição

Nome do Respondente:

Cargo / Posição Atual

Entrevistado: SIGLANN

Data: DD/MM/2014

Hora de início: HH:MM

Hora do término: HH:MM

Pergunta Aberta

De que forma o senhor tem visto os esforços e ações realizados pelos Tribunais de Justiça estaduais para se adequarem as exigências do CNJ visando à melhoria da eficiência da prestação jurisdicional? Em outras palavras, em que medida tem ocorrido uma convergência de esforços

e alcance de resultados entre o CNJ e os Tribunais para a melhoria da eficiência? Com base em que aspectos o senhor baseia suas argumentações?

Perguntas pré-planejadas

- 1) Quais as principais motivações do senhor quando assumiu um cargo no Conselho Nacional de Justiça (CNJ)? Qual foi o contexto histórico da sua posse (convite, representação legal, etc.)?**
- 2) Como o senhor entende os primeiros passos dados pelo CNJ visando uma melhoria da eficiência dos Tribunais? Alguma ação ou estratégia do CNJ foi mais marcante para o senhor? Em que contexto ela aconteceu?**
- 3) Qual a importância da constante coleta de dados estatísticos por parte do CNJ? Não gerou mais trabalhos para os Tribunais? De que forma estes dados foram aproveitados?**
- 4) Quais as ferramentas de gestão adotadas pelo CNJ se mostraram efetivas quanto à melhoria da eficiência dos Tribunais estaduais? Há algum exemplo interessante que o senhor vivenciou enquanto esteve atuando no CNJ?**
- 5) Qual é a opinião do(a) senhor(a) sobre a adoção de Metas anuais para o Judiciário por parte do CNJ? Foi positiva ou negativa a tentativa de unificar contextos tão distintos que eram vivenciados em cada um dos Tribunais estaduais?**
- 6) Qual é a opinião sobre a atuação da Corregedoria Nacional de Justiça nas investigações (diligências) realizadas em Tribunais estaduais? Elas auxiliam o processo de melhoria da eficiência dos Tribunais ou geram mais resistências na relação CNJ e Tribunais?**
- 7) Quais as principais dificuldades encontradas pelo CNJ para a melhoria da eficiência dos Tribunais estaduais?**
- 8) Como o CNJ modificou as rotinas de trabalho dos magistrados e servidores dos Tribunais? No geral, elas foram vistas de forma benéfica ou impositiva pelos magistrados e servidores?**
- 9) Como o(a) senhor(a) verifica a influência política no Judiciário? Há maiores influências nos Tribunais Estaduais devido a maior proximidade dos interesses políticos locais? Como o CNJ trabalhou essas questões políticas nos Estados?**
- 10) Como o(a) senhor(a) visualizar a atuação do CNJ frente a temas considerados polêmicos como, por exemplo, nepotismo, combate à corrupção e ao volume de processos de execuções fiscais e contra a fazenda pública (e os precatórios)?**