

DEMOCRACIA, CONFIANÇA E ACCOUNTABILITY: UMA ANÁLISE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)

DEMOCRACY, TRUST AND ACCOUNTABILITY: AN ANALISYS OF THE NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE (CNJ)

RESUMO

A Democracia brasileira completou 25 anos recentemente e é inegável que tenhamos conhecido avanços neste período. A literatura com a perspectiva de análise da Qualidade da Democracia, a qual procura identificar formas de avaliar o estágio no qual os regimes democráticos se encontram nos mais diferentes países, aponta problemas recorrentes em nosso país. A desconfiança das instituições e a falta de *accountability* podem ser destacadas como dois elementos centrais deste problema. O presente artigo busca analisar, com essa perspectiva teórica, um aspecto da Democracia brasileira: o Poder Judiciário e, mais especificamente, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão administrativo criado em 2004. O objetivo é entender o que o CNJ efetivamente representou, ou seja, como este respondeu às demandas existentes à época de sua criação e, principalmente, quais avanços foram conquistados enquanto fruto de seu trabalho e quais os limites identificáveis de sua atuação.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia; confiança; accountability; Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

ABSTRACT

Brazilian Democracy has recently turned 25 and it is undeniable that there have been improvements in this period. The literature with the perspective of analysis of the Quality of Democracy, which seeks to identify ways to assess the stage at which democratic regimes are in different countries, refers to recurring problems in Brazil. The distrust of institutions and the lack of accountability can be highlighted as two key elements of this issue. This article seeks to analyze, with this theoretical perspective, an aspect of Brazilian democracy: the Judiciary, and more specifically, the National Council of Justice (CNJ), an administrative body created in 2004. The goal is to understand what the CNJ has effectively achieved, in other words, how it responded to the existing demands and, more importantly, what improvements have been made as a result of its work and what are the identifiable limits of its actions.

KEYWORDS: Democracy; trust; accountability; National Council of Justice (CNJ).

1. Introdução

O Brasil acabou de comemorar os 25 anos da Constituição Federal de 1988, a *Constituição cidadã*. Esse fato é notório em nosso país, pois vivemos o mais longo período democrático de nossa História. Esse pode ser um momento propício para refletirmos sobre os processos de avanços e retrocessos de democratização recentes.

Os teóricos da *Qualidade da Democracia* vêm se dedicando a essa difícil e fundamental missão: de identificar formas de avaliar o estágio no qual os regimes democráticos se encontram nos mais diferentes países. Mais do que classificar de forma binária e estanque um regime como democrático ou autoritário, ficou clara a necessidade de aprofundar a análise dentro das Democracias existentes.

Isso significa, na prática, a existência de uma estrutura teórica que justifique as análises e, além disso, uma dimensão empírica que busque avaliar as realidades concretas estudadas. No campo empírico se busca, efetivamente, medir, quantificar o estágio de avanço da Democracia em cada país. Baseadas essencialmente em *surveys* realizada com cidadãos, e com análises longitudinais – repetidas periodicamente –, tendências e retratos dos mais diferentes regimes podem ser identificados.

A confiança que os cidadãos têm no regime é uma variável considerada fundamental. Levando em conta os últimos anos no Brasil, talvez fosse mais acurado falarmos em *desconfiança*, pois os cidadãos demonstram, para determinados problemas recorrentes (como corrupção e violência), uma impressão de constante insatisfação. Se a percepção dos cidadãos é fundamental para o funcionamento do regime democrático, devemos atentar para a forma como eles enxergam as diferentes dimensões que envolvem nossa complexa Democracia.

Não seria possível, num único artigo, abranger com alguma profundidade todos os aspectos avaliados de uma Democracia complexa. Por isso, escolhemos um que julgamos essencial: o Poder Judiciário. Mais especificamente um de seus órgãos, o mais novo deles: o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Essa escolha foi feita porque o Judiciário é o único Poder da República que não tem respaldo eleitoral, o que gera um inicial afastamento da população. Ou seja, a *accountability*¹ é mais frágil, não havendo uma proximidade ou um controle mais direto realizado pelos cidadãos, além do papel do Congresso ser bastante

¹ Termo utilizado segundo a clássica conceituação de O'DONELL, 1998.

reduzido. Isso pode gerar a sensação de que a ineficiência (ou morosidade) da Justiça não pode ser modificada porque os cidadãos não dispõem de meios efetivos para colocar suas reivindicações.

O Conselho Nacional de Justiça, órgão do Poder Judiciário criado em 2004 por meio da chamada *Reforma do Judiciário*, surgiu justamente para tentar resolver os problemas que vinham maculando a imagem deste Poder da República, sendo a transparência e a falta de controles duas demandas centrais. Um dos fatores que possivelmente incentivou a aprovação da Emenda Constitucional desta reforma (EC 45/2004) foi a existência de escândalos de corrupção envolvendo magistrados, sendo o momento mais tenso a proposta de instauração de uma CPI para investigar o Judiciário, em 1999. Por conta de todo este contexto e por suas deficiências estruturais, a reforma buscou tornar esse Poder ao mesmo tempo mais eficiente e *accountable*.

O objetivo deste artigo é entender o que o Conselho Nacional de Justiça efetivamente representou. Como ele respondeu às demandas existentes à época de sua criação. Quais avanços foram conquistados por fruto de seu trabalho e quais limites de sua atuação – que ainda não completou uma década. Por último, poderemos hipotetizar sobre a sua influência na percepção das pessoas sobre o Poder Judiciário.

Num primeiro momento, serão brevemente descritas as concepções teóricas de alguns autores que pesquisam da perspectiva da análise da Qualidade da Democracia. Em seguida, serão percorridas algumas avaliações, destes teóricos e de outras fontes, sobre o Brasil, com foco no Poder Judiciário. Posteriormente, serão descritos e avaliados os elementos considerados mais relevantes da atividade do Conselho Nacional de Justiça, com foco em medidas para maior *accountability*. Por fim, serão discutidas as mudanças trazidas pelo CNJ, relacionando-as com a sua relevância para a Qualidade da Democracia brasileira.

2. Marcos teóricos da Qualidade da Democracia

A chamada *Terceira Onda de Democratização* atingiu em cheio o mundo todo, sendo que, entre 1974 e 1990, mais de trinta países se tornaram Democracias (HUNTINGTON, 1991, apud MOISÉS, 2008). A América Latina foi também atingida por essa onda, vez que muitos de seus países, a partir dos anos 1980, passaram a adotar regimes democráticos. O significado deste fenômeno, e, mais profundamente, da Qualidade da Democracia nesta região, passou a ser investigado pela literatura.

As discussões sobre a Qualidade da Democracia acabam esbarrando, preliminarmente, na própria definição de Democracia. As definições de Democracia variam. Sua definição mais crua, ou *mínima*, segundo a qual a Democracia é a existência de um processo eleitoral que escolha representantes, embora criticada, ainda não foi abandonada (MUNCK, 2012). A utilidade do conceito, introduzida nos debates por Schumpeter, é considerável porque ele traça balizas incontornáveis para discussões sobre o que é Democracia.

Há quem defenda a chamada Democracia *Procedimental*, que é aquela mais identificada com o sistema de representação e de participação políticas. Inspirada no pensamento de Robert Dahl, essa teorização se importa com os mecanismos necessários para que a vivência democrática se faça possível, como: cidadania inclusiva, acesso livre à disputa política, liberdade de informação, e mecanismos de *accountability* (LEVINE; MOLINA, 2011). Esses autores, desenvolvendo a abordagem clássica, fazem a ressalva de que essa conceituação deve buscar levar em conta o contexto social, para que a análise não se perca em formalismos sem aderência à realidade.

Os pensamentos anteriormente expostos são as correntes mais consagradas da teoria da Democracia Liberal. Diversos outros autores se situam em posições mais ecléticas, sem um alinhamento claro a uma ou outra corrente. Por todas, podemos mencionar a posição que associa a Democracia com a existência de liberdade e igualdade, sendo estes dois valores relacionados com aspectos centrais do sistema político: decisões governamentais e o ambiente social da política (MUNCK, 2012).

A Qualidade da Democracia, como dito, relaciona-se diretamente com o conceito de Democracia adotado. Esta literatura procura, a partir de determinados pressupostos teóricos, analisar não apenas a existência da Democracia, como também o seu grau, ou, sua qualidade. Isso se baseia na percepção de que a democratização é um processo. Não ocorre de uma só vez, ou seja, não é linear. Para entender esse processo, a questão binária sobre ser ou não uma Democracia não é suficiente. Procuram ser analisadas características destas fases pelas quais as Democracias passam para que possamos avaliá-las. O processo de *democratização*, pelo qual se observou que regimes (em diferentes estágios e com diferentes características em cada país) têm passado poderia ser brevemente descrito da seguinte forma:

Assim, em suas etapas iniciais, a democratização consolida instituições cujos objetivos asseguram a igualdade dos cidadãos perante a lei e seus direitos de participação e representação. Mas alcançadas tais condições, a adoção de princípios de boa governança como a legalidade, a universalidade, a

transparência e a responsabilização dos governos emergem como objetivos complementares da agenda de democratização (MOISÉS, 2008, p.14).

A Qualidade da Democracia pode ser buscada pela avaliação conjunta de determinadas dimensões relevantes. Isso dá conta de que, para parte relevante da literatura, o fenômeno da Qualidade da Democracia é *multidimensional*, isto é, pode ser entendido e, num passo seguinte, medido, apenas com a análise conjunta de elementos determinados (LEVINE; MOLINA, 2011). Para esses autores, especificamente, essas dimensões seriam: eleições, participação, *accountability*, responsividade e soberania. Vale dizer que as dimensões a serem consideradas são sempre alvo de debates teóricos e metodológicos.

Outra conceituação relevante e bastante utilizada divide o conceito da Qualidade da Democracia ao auferir na qualidade em cada uma das três grandes categorias: procedimentos, conteúdo e resultados (MORLINO, 2011). A primeira categoria abrange as técnicas utilizadas e o resultado obtido, ou seja, se as Democracias conseguem, por meio do *Rule of Law*, atingir os grandes objetivos de igualdade e liberdade. Quanto ao conteúdo, pode-se dizer que se relaciona às questões substantivas das liberdades civis e políticas. Por último, o resultado é medido pela satisfação do usuário, o que dialoga com a legitimidade do regime entre os cidadãos.

Foram esquematicamente descritos algumas linhas teóricas sobre a Democracia e sua Qualidade. Não se pretende esgotar o tema, mas apenas demonstrar a existência destes relevantes debates na literatura contemporânea, os quais irão subsidiar as reflexões realizadas posteriormente na análise de uma instituição específica introduzida no Brasil: o Conselho Nacional de Justiça.

Por último, vale mencionar uma crítica relevante que dialoga com a literatura mencionada, principalmente em dois pontos: conceito normativo de Democracia adotado e realidade latino-americana. O conceito normativo que se adota, como demonstrado, traz influência indubitável ao resultado analítico que se atinge. E isso se relaciona com o segundo ponto: se os valores adotados são inconsistentes com a realidade local, conclusões não aderentes à realidade institucional dos países da América Latina podem ser sugeridas (MELO, 2012). Para o autor:

Muchas veces los diagnósticos sobre la ineficiencia política o las patologías institucionales suelen basarse en conceptos e instrumentos anclados en valores normativos que son inconsistentes con la ingeniería institucional de un país. Más importante: en tales diagnósticos se basan propuestas de reforma política. Las conclusiones normativas de esos diagnósticos deben

ser analizadas cuidadosamente ya que están marcadas por un sesgo mayoritario, por subsumir otros valores normativos y por ignorar la conformación social de un país (MELO, 2012, p. 71).

As referências teóricas mencionadas se preocupam em analisar, de forma específica, as realidades a que se voltam. De toda forma, é importante atentar para este aspecto, de modo a evitarmos cometer esse deslize teórico e metodológico. Por isso, e para introduzirmos de forma mais detalhada a realidade a qual dedicaremos este estudo, passaremos a analisar produções voltadas à realidade brasileira.

2.1 O Debate no Brasil

Estudos com a perspectiva teórica de análise da Qualidade da Democracia têm sido realizados no Brasil. Com eles, podemos tomar contato com variados problemas da realidade brasileira, os quais afetam a Qualidade de nossa Democracia. A literatura procura produzir diagnósticos acerca do desenvolvimento de nossa Democracia, produzindo interpretações que variam para cada autor. Um ponto de contato entre as mais distintas interpretações está no reconhecimento dos avanços conquistados após a redemocratização e na constatação de que muitos dos característicos problemas há tempos identificados – como violência, corrupção, autoritarismo – são mantidos e, em determinados casos, agravados.

Um retrato interessante identifica a consolidação de importantes aspectos da democracia nas últimas décadas, como o controle das Forças Armadas, maior responsividade do governo e instituições fortes. Esses são indicativos muito positivos, que demonstram avanços importantes em um país que há pouco tempo vivia sob um regime autoritário. Essas características autoritárias (e oligárquicas), porém, não ficaram no passado, sendo notáveis a existência de identidades políticas fracas, o que pode levar à manipulação política, e a persistência de interesses altamente conservadores na sociedade. Essa interpretação (MONTERO, 2011) demonstra a complexidade do quadro do Brasil, com avanços e retrocessos em nossa Democracia.

A corrupção política constitui um exemplo específico valioso. Tal tema será usado para ilustrar o modo como os problemas estruturais de nosso país são analisados para este setor da Academia, que estuda tanto a existência do fenômeno social como sua compreensão pelos cidadãos.

As interpretações sobre o alcance do fenômeno da corrupção variam, ainda que pouco. Para alguns, há uma aceitação social da corrupção, sendo esta ligada à nossa cultura

política, o que afetaria negativamente a Democracia e, em longo prazo, o apoio massivo ao regime. Isso porque, se os cidadãos entenderem que o problema da corrupção é inerente ao sistema, isso significa uma desqualificação de elementos centrais da Democracia, notadamente os mecanismos de *accountability* (MOISÉS, 2013).

Essa maior aceitação social da corrupção leva a um nível não tão alto de percepção sobre o fenômeno, principalmente se comparado aos demais países da América Latina. Os números – utilizando a métrica do Barômetro das Américas (ou Latinobarómetro²) do ano de 2010 - são relativamente baixos, sendo, inclusive, comparáveis com os de países desenvolvidos da América do Norte. Quando se analisa a vitimização por corrupção, todavia, os números são alarmantes, e comparáveis aos de países que passaram por impasses democráticos recentes. Essa situação pode, no futuro, refletir direta e negativamente em nosso regime (RENNÓ et al., 2011).

Há diversas outras dimensões da realidade brasileira que poderiam ser aqui descritas. Violência urbana, economia e (falta de) políticas públicas foram os principais problemas destacadas pelos brasileiros em 2010 (RENNÓ et al., 2011). Escolheu-se a corrupção para essa breve descrição por conta de sua mais direta relação com problemas do Poder Judiciário, o qual é objeto central deste artigo e que passará a ser focado.

3. O Caso do CNJ

3.1 O Poder Judiciário em xeque

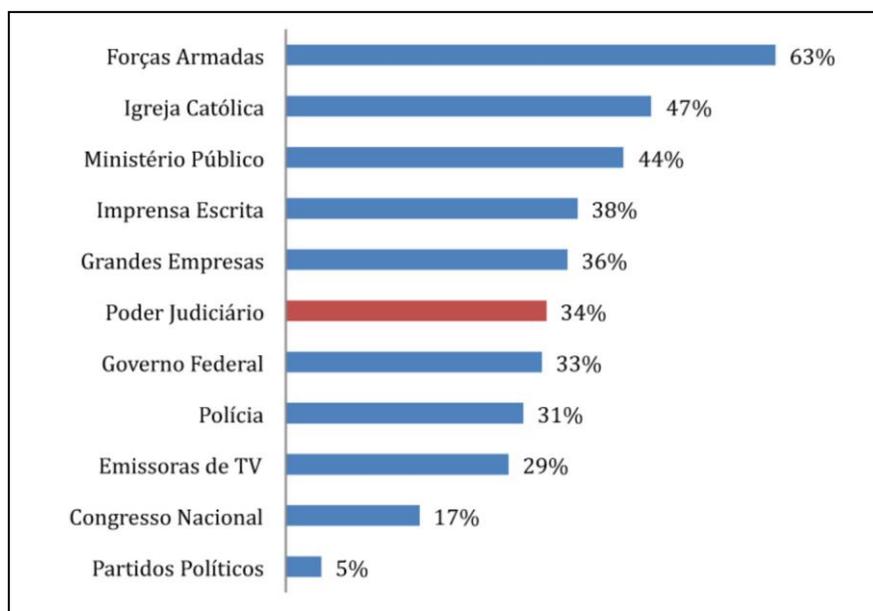
While the 1988 Constitution made the judiciary more independent, it did not make it more functional or accountable (MONTERO, 2011, p. 125)

A corrupção, embora comumente associada aos Poderes Executivo e Legislativo, também ocorre no Poder Judiciário. Com o agravante de que não há *accountability* vertical, vez que seus membros não são eleitos em nenhuma circunstância, no Brasil. Essa característica foi fundamental para a criação do Conselho Nacional de Justiça, o qual buscou, além de melhorar a Administração da Justiça por meio de um órgão centralizador, tornar o Judiciário mais *accountable*.

² Trata-se de uma métrica frequentemente utilizada por acadêmicos ligados à análise da Qualidade da Democracia por conta da confiabilidade de seus dados. Seu próprio site institucional define o trabalho: “Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 600 millones de habitantes”. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 1º fev. 2014.

Por mais que não seja alvo de críticas mais diretas dos cidadãos, a considerável desconfiança do Poder Judiciário é uma constante – não apenas no Brasil como também na América Latina. Na região, a regra é a desconfiança grande do Poder Judiciário, sendo que em apenas seis países a maioria da população acredita que a Justiça faz valer a lei (RENNÓ, et al., 2011). Pesquisa de 2013 do Índice de Confiança na Justiça Brasileira - ICJBrasil³ apontou o seguinte quadro, relativo à confiança nas instituições do Brasil.

Tabela 1: Confiança nas instituições



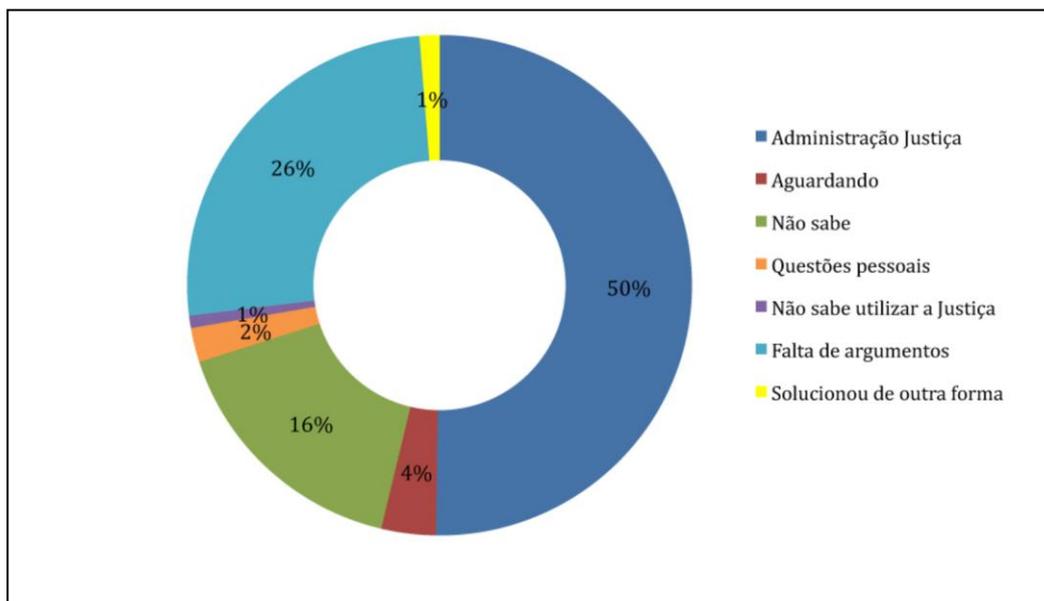
Fonte: CUNHA et al., 2013. ICJ/FGV-SP, 1º Sem/2013

Esse gráfico demonstra uma severa desconfiança da população sobre o Poder Judiciário. Ter uma confiança de pouco mais de um terço dos brasileiros é muito pouco. E isso não é de hoje. Pesquisas anteriores dão conta de fenômeno semelhante: um Poder Judiciário que, como regra, não satisfaz as expectativas dos cidadãos brasileiros. Apesar de sua aprovação ter diminuído, perdeu menos a confiança das pessoas do que outras instituições, vez que pulou da oitava para a sexta posição – em comparação com os números de trimestres de 2012 (CUNHA et al., 2013).

³ Trata-se de outra base de dados utilizada. Segundo definição do seu site institucional, da DIREITO GV, “O Índice de Confiança na Justiça brasileira – ICJBrasil – é um levantamento estatístico de natureza qualitativa, realizado em sete estados brasileiros, com base em amostra representativa da população. O seu objetivo é acompanhar de forma sistemática o sentimento da população em relação ao Judiciário brasileiro”. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6618>>. Acesso em: 1 fev 2014.

Outro aspecto interessante que vale ser explorado se refere aos motivos pelos quais as pessoas não procuram o Judiciário em problemas jurídicos corriqueiros:

Gráfico 1: Motivação dos que não procuraram o Judiciário em conflitos envolvendo Direito do Trabalho, Consumidor e Acidente de Trânsito



Fonte: CUNHA et al., 2013. ICJ/FGV-SP, 1º Sem/2013

O fato de ainda hoje metade das pessoas deixar de procurar o Judiciário por conta da Administração da Justiça é muito significativo. Ou seja, isso demonstra que é estrutural ao Judiciário sua morosidade. Essa, como dito, foi uma motivação determinante para a criação do Conselho Nacional de Justiça, nova instituição dentro do Poder Judiciário do Brasil a qual passará a ser estudado neste momento, numa abordagem panorâmica.

Avaliaremos as modificações ocorridas pela atuação do CNJ, bem como os potenciais efeitos causados pelo órgão. Mas, primeiro, relacionaremos os já introduzidos problemas do Judiciário brasileiro com a criação do Conselho Nacional de Justiça, feita pela aprovação da Emenda Constitucional 45/2004.

3.2 Contexto de Criação do CNJ

Os problemas do Judiciário brasileiro apontados à época das discussões sobre sua reforma eram tantos que seria difícil resumi-los em poucas linhas. É por isso que vamos nos concentrar nas questões que motivaram a criação do Conselho Nacional de Justiça. Podemos

dividi-las em dois grupos diferentes: a falta de planejamento e a falta de *accountability* – escancarada com casos de corrupção.

O Poder Judiciário não contava com uma instituição capaz de organizá-lo, de forma a traçar planos estratégicos de ação. Segundo o diagnóstico que se mostrou majoritário, a falta de coordenação agravava a lentidão nas decisões, e, como consequência, trazia ainda menor previsibilidade sobre matérias judicializadas, o que poderia afetar o desenvolvimento econômico do país (CUNHA; ALMEIDA, 2012). O quadro piorava quando se analisava a efetividade das sentenças judiciais, pois muitas delas não eram cumpridas (TAYLOR, 2006).

O Poder Judiciário era conhecido por ser muito pouco transparente, principalmente sobre suas decisões administrativas, antes tomadas *por* juízes e *para* juízes (controle corporativo). O ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, comentando sobre a conivência generalizada com problemas internos, chegou a afirmar que o Judiciário seria uma "caixa-preta". Para tentar mudar este quadro de um Poder pouco *accountable*, a solução foi a criação de uma nova instituição que fosse composta por membros da magistratura e de fora dela – representantes da advocacia, do Ministério Público e da sociedade civil. Para combater uma realidade de autoproteção, os formuladores de política brasileiros criaram um novo órgão para controlar nacionalmente as atividades dos juízes: o Conselho Nacional de Justiça.

3.3 Atribuições e Limites de Atuação do CNJ

É sempre difícil avaliar uma mudança institucional. As variáveis são muitas e pode ser difícil saber se os resultados foram causados pelo novo órgão. Mesmo sabendo dos limites dessa análise, procuraremos ao menos sugerir conclusões, sempre sujeitas a mais aprofundadas verificações empíricas.

A metodologia escolhida consistirá em focar nas variáveis que compõem, segundo nossa interpretação, as principais tentativas de combate aos problemas do Poder Judiciário que poderiam ser solucionados pelo CNJ: as faltas de planejamento e *accountability*. Essas variáveis, que serão estudadas separadamente abaixo, são:

- (i) Produtividade dos juízes;
- (ii) Organização e planejamento nacionais;
- (iii) Controle disciplinar do CNJ.

Reconhecemos que as variáveis escolhidas podem não ser suficientes para uma avaliação completa da atuação de todo um órgão do Poder Judiciário. E, para algumas delas, se não para todas, mais pesquisas são necessárias para fornecer uma análise mais detalhada e completa destes objetos. Contudo, é importante começar a pensar sobre as questões levantadas. Então, analisaremos brevemente cada uma das variáveis.

(i) Produtividade de juízes:

Antes da existência do CNJ, era muito difícil exigir produtividade de um magistrado. Esta situação gerava um abismo quase insuperável entre os cidadãos e o Poder Judiciário. O trabalho do CNJ, em primeiro lugar, tem resolvido um problema tanto de *accountability* quanto de transparência: o "Programa Justiça Aberta"⁴ torna possível a qualquer cidadão o acesso aos números relativos à produção de todos os juízes de primeiro e segundo graus do país.

Metas nacionais para magistrados têm sido estipuladas. Essas metas, que determinam prazos para julgamento de certos processos, são controladas por um Grupo de Monitoramento que conta com algum conselheiro. A Meta 18, por exemplo, objetivou julgar os processos de crimes contra a Administração Pública e de improbidade administrativa distribuídos até 31/12/2011. Embora ela possa não ser cumprida pela totalidade dos Tribunais, como já declarou o Presidente do Conselho Nacional de Justiça⁵, o fato de haver metas e, ainda, a cobrança pública do estipulado já configuram avanços.

Em Relatório⁶ divulgado sobre a Meta 18, fica evidente que o comprometimento dos Tribunais. Com raras exceções, os resultados são positivos, demonstrando a adesão dos Tribunais Locais às políticas propostas pelo CNJ. O número agregado das duas ações que foram alvo das metas dá conta de que a porcentagem de cumprimento, calculada ao final de 2013, foi de 56,67%. É evidente que o estabelecimento de metas não é suficiente para solucionar as deficiências do Judiciário, o qual, entre outras coisas, conta com um número alto

⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Programa Justiça Aberta*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?d=consulta&a=consulta&f=formPrincipalProdutividade>. Acesso em: 28 jun. 2013.

⁵ Ministro Joaquim Barbosa, Presidente do STF e do CNJ, cobra o cumprimento da Meta 18, que, em sua opinião, já estava atrasada. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/25284-presidente-do-cnj-cobra-cumprimento-da-meta-18>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório do cumprimento da Meta 18*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/metasp2013/docs/relatorio_meta18_combate_a_corrupcao.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2014.

de ações a serem julgadas. Mas, é inegável que esse tipo de iniciativa é importante do ponto de vista da melhora da prestação jurisdicional.

Além disso, é possível a todo cidadão fazer uma reclamação disciplinar contra qualquer juiz diretamente ao CNJ, e não mais somente no Tribunal no qual o magistrado atua. Essa nova possibilidade é importante pelo fato de resguardar o cidadão que denuncie uma conduta ilegal do magistrado. Portanto, podemos concluir que a questão da produtividade, e principalmente seu controle público, tem conhecido avanços.

(ii) Organização e planejamento nacionais:

O CNJ é o órgão nacional que comanda as atividades administrativas do Poder Judiciário. Tem a competência de regular os outros Tribunais, à exceção do STF, e exerce sua função por meio de atos normativos específicos. Recentemente, uma medida muito importante foi realizada: por meio da Resolução 102/2009, que estabeleceu a obrigação dos Tribunais de divulgarem informações de sua gestão financeira e orçamentária. Essa medida, indutora de transparência em todo o Judiciário (BADIN, 2012), não foi bem recebida pelos membros dos Tribunais porque resultaria na divulgação da remuneração dos magistrados. Mesmo com resistência, a medida foi aplicada e, posteriormente, por meio da atuação do Supremo Tribunal Federal, adotada na própria Corte Suprema e respeitada pelos demais Tribunais Superiores.

Em outros casos, a adesão a iniciativas do CNJ pode ser considerada bastante significativa. Referimo-nos à implementação da chamada “Ficha Limpa do Judiciário”, realizada por meio da Resolução 156/2012, que proíbe pessoas condenadas por improbidade administrativa, crime hediondo ou contra a administração pública de ocuparem cargos comissionados no Poder Judiciário. Sem questionar o mérito da norma, vale destacar a adesão dos Tribunais, vez que 87% deles cumpriram o determinado pelo Conselho⁷.

O Poder Judiciário se ressentia de pesquisas voltadas a realizar diagnósticos sobre problemas estruturais e conjunturais da função jurisdicional brasileira, o que poderia auxiliar em políticas na área. Sobre isso, deve ser destacada a existência de diversas iniciativas com o objetivo de produzir conhecimento que, de alguma forma, pode auxiliar o Conselho. Para ficar em alguns, podemos mencionar o “CNJ Acadêmico”, que incentiva financeiramente a

⁷ Notícia veiculada no portal do Conselho. Vale destacar que esse destacável número se deu após intimação aos Tribunais feita pelo Presidente do CNJ. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/25992-87-dos-tribunais-cumprem-resolucao-do-cnj>>. Acesso em: 22 ago. 2013.

realização de pesquisas de Pós-Graduação nas áreas de interesse do Conselho. Há, também, pesquisas aplicadas, que selecionam instituições para a produção de relatórios sobre temas relevantes ao CNJ. Sem falar na realização de eventos temáticos sobre áreas que mereçam atuação mais próxima por parte do Conselho.

Pode-se notar uma política centralizada e coesa para o Judiciário nacional. Esse Poder está sendo alvo de sistemático planejamento, o que é uma marca nova e positiva, apesar de encontrar alguns problemas na execução do que é programado. Os efeitos mais palpáveis, como uma Justiça mais célere, ainda não foram sentidos pelos cidadãos.

(iii) Controle disciplinar do CNJ:

O CNJ tem exercido seu papel do controle disciplinar da magistratura nacional. E o faz de forma a iluminar com publicidade a até então “caixa-preta”: há intensa exposição dos membros do Poder Judiciário, com os processos que julgam os magistrados que podem ter cometido desvios funcionais sendo transmitidos ao vivo por meio do portal eletrônico do Conselho. A punição aos membros desse Poder se dá aos olhos de qualquer cidadão, contrariando as regras contidas na LOMAN – a Lei Orgânica da Magistratura Nacional – e seguindo as disposições constitucionais, como confirmou o STF no julgamento (em sede de Ratificação de Liminar) da ADI 4.638/2012.

A atividade disciplinar do CNJ tem seus limites. Há diagnósticos de que muitos de seus resultados recentes tenham se dado pela liderança pessoal da ex-Corregedora Nacional de Justiça, Eliana Calmon, ou, ainda, que mesmo a mais severa sanção aplicada a um juiz vitalício seja a tímida aposentadoria compulsória (LASSANCE; SÁ E SILVA, 2013).

Há outro fator que torna ainda mais complexa a análise sobre a atuação do CNJ neste aspecto: o fato de suas decisões poderem ser revistas pelo Supremo Tribunal Federal. Isso significa dizer que as decisões em matéria disciplinar estão, sempre, sujeitas a revisão do STF. Em levantamento recente, realizado em 2011, apurou-se que o Supremo, em *controle difuso* de constitucionalidade, teria suspenso 15 das 33 condenações proferidas pelo Conselho⁸.

Quando analisamos o papel exercido pelo STF em *controle concentrado* de constitucionalidade, observamos um quadro muito diferente. Nestes casos, o Supremo tem reforçado o poder do CNJ, tendo decidido favoravelmente à sua autonomia nos dois casos mais relevantes sobre o assunto. Tratam-se de Ações Diretas de Inconstitucionalidade: ADI

⁸ Notícia veiculada em portal da internet. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/983305-supremo-suspende-metade-das-penas-impostas-pelo-cnj.shtml>>. Acesso em: 28 jun. 2013.

3.367/2005 e ADI 4.638/2011. A primeira questionava a existência do Conselho, principalmente pelo fato de sua composição contar com membros não oriundos do Poder Judiciário. A segunda questionava um ato normativo do Conselho (Resolução 135/2011), que regula nacionalmente o controle disciplinar da magistratura.

Embora o papel do CNJ seja muito relevante na matéria disciplinar, temos que ressaltar que o órgão tem sido fortemente controlado pelo STF⁹. Essa postura enfraquece a nova instituição e contribui para a centralização do poder no Supremo, o que pode gerar consequências negativas para o desenho institucional brasileiro.

4. Considerações Finais

A reforma nos pontos específicos estudados, em nossa opinião, foi positiva. Embora demonstre algumas limitações em suas ações, os principais problemas do Judiciário brasileiro estão sendo, segundo uma análise panorâmica, satisfatoriamente tratados pelo novo órgão recentemente criado. Há maior transparência e controle sobre a produtividade dos magistrados, inclusive sobre os desembargadores. Há sinais que demonstram a existência de um planejamento nacional do Poder Judiciário. E, por fim, há um maior controle disciplinar sobre a atividade dos magistrados, apesar de o papel desempenhado pelo CNJ ser, por vezes, anulado pela ação do STF.

O que esses avanços de um órgão do Poder Judiciário significam para a Qualidade da Democracia brasileira?

Sabemos que Qualidade da Democracia é um conceito multidimensional e que, por isso, não pode ser avaliado de forma unilateral. Encarando a democratização como um processo constante e levando em consideração duas variáveis frequentemente utilizadas, como acesso à informação e *accountability*, podemos dizer que o Conselho Nacional de Justiça representou um avanço à Qualidade de nossa Democracia.

Do ponto de vista institucional, pode ser notada uma efetiva melhora em diversos de seus aspectos. Todavia, isso não significa que tenha havido um avanço em termos de cultura na instituição, o Poder Judiciário, até pouco tempo uma estrutura absolutamente fechada e marcada pelo corporativismo. E, principalmente, não significa que os cidadãos percebem esses avanços. Como discutido, a confiança dos cidadãos é um fator central para medir a satisfação com o regime democrático e avaliar sua legitimidade.

⁹ Para uma breve e interessante análise da relação entre o Conselho Nacional de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, ver FALCÃO; ARGUELHES; CERDEIRA, 2012.

Como visto, os números de satisfação com o Poder Judiciário não são nada positivos. Quase dois terços da população brasileira desconfiam de seu trabalho. Isso pode servir para conscientizar o Judiciário, e principalmente o CNJ por sua posição de proeminência dentro dele, da necessidade de não apenas ser mais *accountable*, como parece estar sendo, como também de prestar serviços de maior qualidade e de conseguir fazer com que isso chegue à população, a qual ainda se ressentia muito de um Poder Judiciário mais acessível, célere e transparente.

5. Bibliografia

BADIN, Luiz Armando. A Renovação Administrativa do Poder Judiciário pela Cultura da Transparência. *Revista Interesse Nacional*, São Paulo, out. de 2012, Ed. 19. Versão eletrônica sem página, Disponível em: <http://interessenacional.uol.com.br/author/lbadin/>. Acesso em 22 abr. 2013.

CUNHA, Luciana Gross; ALMEIDA, Frederico de. Justiça e desenvolvimento econômico na reforma do Judiciário brasileiro. In SCHAPIRO, Mario; TRUBEK, David. *Direito e Desenvolvimento: um diálogo entre os Brics*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CUNHA, Luciana Gross; BUENO, Rodrigo de Losso Silveira; OLIVEIRA, Fabiana Luci de; SAMPAIO, Joelson de Oliveira; RAMOS, Luciana de Oliveira; MACEDO, Gabriel Hideo Sakai de. **Relatório ICJBrasil** – 1º semestre / 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11220/Relat%C3%B3rio%20ICJBrasil%20-%201%C2%BA%20Semestre%20-%202013.pdf?sequence=1>. Acesso em 01/12/2013.

HUNTINGTON, S. P. *The third wave: democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press: Norman, 1991.

LASSANCE, Antonio; SÁ E SILVA, Fabio de (2013). *Agenda política e desafios institucionais: questões centrais para 2013* (Boletim de Análise Político-Institucional 3). Brasília, DF, Brasil: IPEA.

LEVINE, Daniel H.; MOLINA José E. Evaluating the Quality of Democracy in Latin America. In: LEVINE, D. H.; MOLINA J. E. *The Quality of Democracy in Latin America*. 1 ed. Lynne Rienner, 2011.

MELO, MARCUS ANDRE. Accountability, Diseño Institucional y Calidad de la Democracia. In: MUNCK, Gerardo L.; MANTILLA, Sebastián. La Calidad de la Democracia: Perspectivas desde América Latina. CELAEP. 2012.

MOISÉS, José Álvaro. Corrupção, política e Democracia no Brasil contemporâneo. In MOISÉS, J. A.; MENEGUELLO, R. A Desconfiança Política e seus Impactos na Qualidade da democracia. EDUSP: São Paulo, 2013.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura Política, Instituições e Democracia: Lições da experiência brasileira. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, n.66. São Paulo, 2008.

MONTERO, Alfred. Brazil: the persistence of oligarchy. In: LEVINE, D.; MOLINA, J. The quality of Democracy in Latin America. 1 ed. Lynne Rienner, 2011.

MORLINO, Leonardo. Changes for Democracy: actors, structures, processes. Oxford University Press: Inglaterra, 2011.

MUNCK, Gerardo L. Conceptualizing the Quality of Democracy: the framing of a New Agenda for Comparative Politics. In: MUNCK, Gerardo L.; MANTILLA, Sebastián. La Calidad de la Democracia: Perspectivas desde América Latina. CELAEP. 2012.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44>. Acesso em 16/11/2013.

RENNÓ, Lucio R.; SMITH, Amy E.; LAYTONA, Matthew L.; PEREIRA, Frederico Batista. Legitimidade e Qualidade da Democracia no Brasil – Uma Visão da Cidadania. 1. ed. São Paulo: Intermeios, 2011.

TAYLOR, M. T. Veto and voice in the Courts: Policy implications of institutional design in the Brazilian Judiciary. *Comparative Politics*, Nova Iorque, v. 38, n. 3, p. 337-355, abr. 2006.