

ALACIP 2015

VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política



A transparência dos Conselhos Judiciais na América do Sul: uma abordagem aninhada¹

José Vinicius da Costa Filho²
jose.filho@bag.ifmt.edu.br
Instituto Federal de Mato Grosso

João Luis Binde³
joaobinde@gmail.com
Instituto Federal de Mato Grosso

André Valente do Couto⁴
andre.valente@cba.ifmt.edu.br
Instituto Federal de Mato Grosso

José Vinicius da Costa⁵
jose.costa@cba.ifmt.edu.br

¹ Documento preparado para apresentação no VIII Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP). Pontifícia Universidade Católica do Peru, Lima, 22-24 julho de 2015.

² Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), professor de Direito no Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT).

³ Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), professor de Sociologia no Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT).

⁴ Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), professor de Informática no Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT).

⁵ Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), professor de Engenharia civil no Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT).

Nelson Yoshio Ito Suzuki⁶
nelsuzuki@gmail.com
Instituto Federal de Mato Grosso

Área Instituciones políticas y conflicto interinstitucional
Sub área: Poderes judiciales y política en América Latina
Apresentado por: José Vinicius da Costa Filho

Resumo

Este trabalho estima um indicador de transparência judicial a partir da análise comparada dos Conselhos de Justiça na América do Sul. O desenho de pesquisa utiliza uma abordagem aninhada (Lieberman, 2005), combinando estatística descritiva e multivariada, um modelo de análise de componentes principais e entrevistas. Os dados primários foram coletados via técnicas qualitativas e os dados secundários foram coletados a partir dos sítios eletrônicos dos conselhos. Os resultados preliminares indicam que países do MERCOSUL apresentam uma tendência maior à transparência.

Palavras chave: Conselho Judicial; transparência; análise comparada.

Abstract

This work esteems an indicator of judicial transparency from the compared analysis of the Justice Council in South America. The design of the research uses the nested analysis as a mixed-method strategy (Lieberman, 2005), combining descriptive and multivariate statistics, a model of analysis of the main components and of the interviews. The primary data were collected via qualitative techniques and the secondary data were collected from the electronic sites of the councils. The preliminary results indicate that the countries of MERCOSUL showed a bigger tendency to transparency.

Key words: Judicial Council; transparency; compared analysis.

1. Introdução

Este trabalho faz parte dos esforços que o autor está empreendendo em desenvolver a sua tese para conclusão do programa de Doutorado de Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

⁶ Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), professor de Engenharia elétrica no Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT).

Nesse diapasão, a presente pesquisa está em desenvolvimento, mais precisamente em fase inicial, logo, os resultados aqui apontados são todos preliminares, persistindo a necessidade de aprofundamento das reflexões expressas neste artigo.

O objeto principal desta pesquisa seria estudar, na América do Sul, o órgão de controle do Judiciário denominado Conselho de Justiça, que, de forma geral, se revela um anteparo importante para o sistema de justiça e representa um fenômeno relativamente recente na história da região, pois sua implantação se iniciou a partir de 1961; nesse ínterim, existe um crescente interesse da literatura em estudar o tema em questão – cita-se: Carvalho e Leitão (2013), Garoupa e Ginsburg (2007; 2008 a,b), Hammergren (2002).

Com este trabalho, busca-se estimar um indicador de transparência judicial a partir da análise comparada dos Conselhos de Justiça na América do Sul. Assim, parte-se do pressuposto que a criação desse órgão visa promover um maior grau de *accountability* (transparência e controle) e de independência do judiciário (Garoupa e Ginsburg, 2008 b; Carvalho, 2006), logo, o indicador que se pretende desenvolver intenta demonstrar, em perspectiva comparada, em que medida a transparência, que é uma faceta da *accountability*, está sendo implementada pelo órgão de controle na região.

Em termo de transparência, afirma-se que a disponibilização de informações acerca da gestão pública e da alocação dos recursos públicos por parte dos governantes constitui um ato de responsabilidade na prestação de contas, próprio da *accountability* (Silva, 2009, p. 341). Estudos sobre o tema apontam que existe, nos diferentes níveis governamentais, um déficit de *accountability* na gestão pública (Akutsu e Pinho, 2002; Pinho, 2006; Justice, Melitski e Smith, 2006; Herawaty e Hoque, 2007; Pérez, Bolívar e Hernández, 2008). Portanto, a presente reflexão contribui para as pesquisas na área, bem como para o aperfeiçoamento da transparência nos governos democráticos.

Para concretizar os objetivos delineados acima, o desenho de pesquisa utiliza abordagem aninhada (Lieberman, 2005), combinando estatística descritiva e multivariada com estudo de caso, em uma análise de componentes principais e entrevistas. A vantagem desse tipo de abordagem se perfaz em combinar análise estatística de um grande número de casos com uma metodologia qualitativa com menor número de casos, além do benefício da liberdade teórica que esse modelo proporciona. Os dados primários serão coletados via técnicas qualitativas e os dados secundários serão coletados a partir dos sítios eletrônicos dos conselhos.

Os resultados preliminares indicam que: países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) apresentam uma tendência à transparência. Ademais, a apresentação deste trabalho no 8º Congresso Latino Americano de Ciência Política da Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) visa colher sugestões, oriundos da inerente dinâmica de discussão e críticas que se fará a presente pesquisa no momento da exposição.

2. Desenvolvimento

Garoupa e Ginsburg (2007, p. 01-02) explicam que o equilíbrio adequado entre a independência e a *accountability* é o objetivo fundamental do desenho institucional dos sistemas judiciais.

Nos últimos anos tem persistido uma proliferação de instituições conhecidas como Conselhos Judiciais, que, por sua vez, visam contribuir e garantir a independência do Judiciário e a efetivação da *accountability*.⁷

O termo "conselho judicial" abrange uma gama extremamente ampla de significações, contudo um traço comum existe, pois se referem a instituições inspiradas no Conselho estruturado no período do primeiro pós-guerra na França e cada vez mais adotado em outros países (HAMMERGREN, 2002, p. 02).⁸

A criação desse órgão está intimamente ligada ao processo de independência do Poder Judiciário na Europa Continental no período posterior a II Guerra Mundial, visto que, as democracias então nascentes no período reconstruíam seu tecido político e social, implantando algumas mudanças em sua estrutura. Dentre elas destaca-se a ampliação dos poderes do poder Judiciário, e no caso europeu, a criação dos Tribunais Constitucionais (CARVALHO e LEITÃO, 2013, p. 13).

No caso europeu, o poder Executivo possuía forte influência na composição da estrutura do Judiciário, na medida em que detinha alto grau de discricionariedade na escolha de novos juízes. A fim de proporcionar um funcionamento com maior independência do judiciário e solucionar essa “intervenção” foram criadas; na França, Itália, Espanha e Portugal; os Conselhos de Justiça. Nesses quatro países o Conselho é uma entidade independente, estruturando-se como meio para aumentar a independência judicial, removendo o poder sobre as nomeações judiciais do Executivo e transformando em um composto de juízes, de representantes de outros poderes e das associações profissionais (HAMMERGREN, 2002, p. 02).⁹

A inserção desse novo ator transformou a dinâmica de poder, conforme Carvalho (2006):

“os juízes europeus perceberam que a legitimidade democrática do Conselho e sua composição diversificada possibilitavam, aos olhos do público geral, um maior grau de transparência e controle do Judiciário” (CARVALHO, 2006, p. 108)

Como reflexo, e seguindo o modelo de tendência europeia, os primeiros conselhos judiciais instalados na América do Sul foram estabelecidos na Venezuela, em 1961, e no Peru, em 1969. No restante da região, os conselhos foram sendo implantados a partir da década de 1980 em diante sobre forte pressão internacional e sob a égide da “segurança jurídica” (CARVALHO e LEITÃO, 2013, p. 14).

Esses órgãos de controle se estruturaram sob as mesmas perspectivas da criação dos conselhos europeus, na medida em que buscaram blindar a interferência do poder Executivo e, para, além disso, estabeleceram metas de organização e de gestão do

⁷ No original: “Most legal systems strive for judicial quality in terms of timely, well-formulated judicial decisions by qualified judges. The way in which democracies pursue this goal vary across legal traditions and countries, but one universal is the inevitable tension between judicial independence and judicial accountability. On the one hand judicial quality can only be assured by an independent judiciary. On the other hand, judges are agents who may exploit slack if granted too much independence, so some form of external accountability is required to make sure that judicial decision-making is not affected by personal or other interests of judges. The adequate calibration between independence and accountability is the key goal of institutional design of judicial systems. In recent years, there has been a proliferation of institutions known as judicial councils to help ensure judicial independence and external accountability, and to achieve the important balance between the two” Tradução nossa.

⁸ No original: “The e term “judicial council” covers an extremely broad territory. (...) Still, behind the conceptual diversity and lending power to each creation is the term’s association with a very specific kind of entity arising first in postwar France and increasingly adopted in other European countries” Tradução nossa.

⁹ No original: “In the four prototype countries, the council is an independent entity adopted as a means to increase Independence by removing power over judicial appointments from the executive (usually the Ministry of Justice)judicial and placing it in a body composed of judges and representatives of other branches of government and professional associations” Tradução nossa.

Poder Judiciário, que até então se mantinha como um terreno desconhecido. A principal característica dessa blindagem foi a institucionalização das prerrogativas de inamovibilidade, irredutibilidade dos salários e, em alguns casos, a vitaliciedade (CARVALHO e LEITÃO, 2013, p. 13).

Os Conselhos sul-americanos, em sua maioria, foram criados em um contexto social/histórico semelhantes, marcado principalmente pela queda dos regimes autoritários na região; a dissolução do bloco socialista na antiga União Soviética; questões atinentes à democracia, justiça e cidadania ganharam destaque e alçaram a um patamar superior de importância nos países analisados e pautaram nas agendas internacionais a construção de um estado liberal de direito. Nesse cenário não bastava redemocratizar, era preciso fornecer aos países mecanismos de criação de novas instituições administrativas e estruturação dos órgãos do Estado Nacional.¹⁰

Sobre o período Dodson (2002) aponta que a reforma da justiça na América Latina¹¹ deve ser observada pelo processo de estabilização que a terceira onda de democratização trouxe para a região. Nesse cenário, uma série de instituições financeiras internacionais resolveram investir generosamente em projetos para promover "fortalecimento institucional". Durante décadas passadas, o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a União Europeia, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) e Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) têm investido dezenas de milhões de dólares em projetos buscando modernizar e fortalecer sistema de justiça (DODSON, 2002, p. 200).¹²

Sampaio (2007) explica que:

A América Latina tem vivenciado um processo de reformas de suas instituições judiciárias com o objetivo de fortalecer a administração da Justiça, ora sob a forma de democratização da prestação judiciária, mediante ampliação de vias de acesso e de simplificação dos procedimentos, ora sob inspiração moralizante ou econômica, por meio de criação de mecanismos de transparência e de controle dos gastos dos tribunais. (SAMPAIO, 2007, p.196)

Complementando, Carvalho e Leitão (2013) afirmam que a pressão internacional e a percepção interna de poderes judiciários sem controles, lentos e pouco eficientes nas resoluções de conflitos cotidianos foram os combustíveis necessários para mover o pesado moinho da mudança institucional em prol da criação dos conselhos na região em análise; restando, portanto, descrito o contexto de reforma que contribuiu para consecução dos Conselhos Judiciais nos países estudados (CARVALHO e LEITÃO, 2013, p. 14).

Incentivos externos e o momento histórico semelhante foram fatores importantes para a consecução e criação dos Conselhos, no entanto, não se pode esquecer que a implantação e o arranjo institucional desses órgãos estão ligados

¹⁰ PACHECO, 2002.

¹¹ Estudos sobre a América Latina são um bom termômetro para os estudos na América do Sul, visto que aquele conjunto engloba quase a totalidade dos países desse último.

¹²No original: "As a preface to analyzing justice reform in latin america, two points should be made. First, concern for stabilizing third-wave democracies led an array of international financial institutions to invest generously in projects to foster "institutional strengthening". During de past decade, the world bank, the inter-american development bank (IDB), the european union, the united nations development program (UNDP), and United States Agency for International Development (USAID) have invested tens mellions of dollars in projects seeking to modernize and strengthen justice system" Tradução nossa.

fortemente à autodeterminação e ao âmbito interno de demanda nacional de cada país, em especial, as culturas jurídicas locais, pois, ao que se pese toda semelhança supramencionada, cada Conselho foi idealizado e se desenvolveu de forma e formato diferente.

Aliás, esse desenvolvimento dissonante dos Conselhos pode ser visualizado mediante análise de pesquisas na área, inclusive algumas delas apontando resultados decepcionantes no que se refere à relação entre a reforma realizada e o fortalecimento institucional do Poder Judiciário nessa região (DODSON, 2002; GAROUPA E GINSBURG, 2008a; GAROUPA E GINSBURG, 2008b; HAMMERGREN, 2002).

Para Elster (1940), o poder deve ser dividido para ser eficaz, pois, a onipotência, longe de ser uma benção pode ser uma maldição, tais ideias são discutidas em termos de credibilidade (ELSTER, 1940, p. 187-188). No que concerne a credibilidade temos que “os compromissos podem ser críveis quando o poder é dividido entre o Executivo, um Judiciário independente e um Legislativo eleito democraticamente” (ELSTER, 1940, p. 191)

A consolidação de um Judiciário independente e transparente na América do Sul perpassou e perpassa pela limitação/divisão desse Poder, pois os Conselhos Judiciais são organismos que absorvem atribuições que, via de regra, deveriam ser do Judiciário, bem como acabam por controlar, constringer, o citado Poder em determinadas áreas, afetando-o, portanto, de forma direta.

A limitação, ancorada no controle e constringimento, que o Conselho impõe ao Judiciário, subsidia a ideia de se considerar tais órgãos como dispositivo de pré-compromisso ou autorrestrição¹³. O argumento em voga se baseia nas disposições desenvolvidas por Elster (1940) quando este tratou das Constituições políticas como dispositivos de pré-compromisso ou auto-restrição (ELSTER, 1940, p. 119-120).¹⁴ Sobre essa apropriação, Elster (1940) afirma que é possível estender sua “teoria do pré-compromisso de uma escolha individual”¹⁵ para elaboração de uma constituição. A base para a extensão é que se supõe que tanto o indivíduo como a coletividade são divididos em vez de unitários (ELSTER, 1940, p. 213).¹⁶

Dessa forma, quando os países sul-americanos optam pela criação dos Conselhos a fim de garantir a independência e controle de um dos poderes do Estado, pode-se deduzir que, nesse momento, este último agente impôs para si uma forma de restrição, que, por sua vez, visou superar determinada inconsistência temporal¹⁷. A inconsistência temporal em questão pode ser traduzida pelo desequilíbrio de poder no sistema tripartite¹⁸, bem como a falta de independência, controle e transparência do Poder Judicial.

Além disso, conforme ressaltado inicialmente, esse órgão assume um papel de *accountability*, visando fomentar o controle dos gastos dos Tribunais e a transparência do Judiciário. Então se pode entender que esse organismo foi utilizado para aumentar a

¹³ Pré-compromisso ou auto restrição são “restrições que um agente impõe a si mesmo em nome de algum benefício esperado para si próprio”(ELSTER, 1940, p. 15).

¹⁴ Ao que se pese o argumento do parágrafo acima, não se pode perder de vista a orientação discorrida pelo mesmo teórico, quando alertou que transferir conceitos usados para estudar indivíduos para o comportamento coletivo pode resultar em um produto enganoso (ELSTER, 1940, p. 124).

¹⁵ Contudo, o autor alerta que transferir conceitos usados para estudar indivíduos para o comportamento coletivo pode resultar em um produto enganoso (ELSTER, 1940, p. 124)

¹⁶ Elster (1940) desenvolve a premissa de que muitos atos individuais de pré-compromisso são cometidos porque o indivíduo está de certa forma dividido e uma parte de si quer proteger-se contra outra parte (ELSTER, 1940, p. 213).

¹⁷ Entende-se como inconsistência temporal quando a melhor política planejada atualmente para algum período futuro não é mais a melhor política quando o período chegar (ELSTER, 1940, p. 40).

¹⁸ Nos três poderes do Estado: Executivo, Legislativo e Judiciário.

eficiência do sistema democrático, eliminando ou reduzindo certas formas de desperdícios ou ineficiência.

O argumento do parágrafo anterior está em similaridade com a preposição de Elster (1940), quando o citado teórico explica a utilização da auto-restrição constitucional para eliminar ou reduzir certas formas de desperdícios ou ineficiência (ELSTER, 1940, p. 197), logo, aproximando a ideia de pré-compromisso com a concepção de *accountability*.

Ainda nessa concepção de *accountability*, Garoupa e Ginsburg (2007) acrescentam explicando os Conselhos Judiciais pelo modelo de principal-agent (demandante-representante). O Conselho aqui é um órgão judicial intermediário análogo a agências reguladoras, na literatura regulatória, e conselho diretor, na literatura corporativa; tornando-se um administrador-intermediário, cujo papel é tanto exercer a supervisão especializada quanto filtrar influências políticas (GAROUPA E GINSBURG, 2007, p. 14).¹⁹

O problema padrão que surge em modelos de principal-agent (demandante-representante) é produzido pela assimetria de informação: com o aumento da especialização do agente, aumenta-se também sua potencial eficácia, contudo, sua responsabilidade tende a diminuir. Para mitigar essa possibilidade o público pode querer criar um Conselho Judicial para gerenciar os agentes judiciais (GAROUPA E GINSBURG, 2007, p. 14).²⁰

Nesse modelo existem dois tipos de acionistas, a maioria (população geral) caracterizado por serem desinformados e desinteressados, já que os custos para aquisição de informação são altos, e a minoria caracterizada por ser muito bem informada e possuidores de meios para influenciar os agentes²¹. Assim, o princípio da independência judicial visa evitar possíveis captações pela minoria, bem como visa alinhar os interesses dos juízes com o bem comum (com a maioria). No entanto, dada a assimetria de informações entre a grande maioria, de um lado, e a minoria e juízes do outro, um organismo intermediário para limitar o oportunismo, minimizar custos e diminuir a assimetria de informação pode ser necessário, no caso surge à necessidade dos Conselhos Judiciais (GAROUPA E GINSBURG, 2007, p. 15).²²

Perfazendo-se em um organismo intermediário entre os políticos e os juízes, o conselho judicial fornece um dispositivo potencial para melhorar tanto a *accountability* quanto a independência. Há uma grande variedade de modelos de conselhos em que a

¹⁹ No original: “We use a principal-agent model to approach judicial councils. The judicial council is an intermediate body analogous to regulatory agencies in the regulatory literature and boards of director in the corporate literature. The judges are the agents and society is the principal. The Council becomes an intermediary-trustee whose role is to both to exercise expert oversight and also to filter out political influence” Tradução nossa.

²⁰ No original: “The standard problem that arises in principal agent models is produced by information asymmetry: as the agent’s expertise increases, her potential effectiveness increases as well, but her accountability decreases. Therefore, just as shareholders utilize a board as a representative intermediate governance system, the public may wish to set up (and pay for) a judicial council to manage judicial agents. Like a board, the council might have a representative appointment system, where different stakeholders have agents that then negotiate governance in order to minimize possible rents created by asymmetric information.” Tradução nossa.

²¹ Garoupa e Ginsburg (2007, p. 17) discorrem de forma mais pormenorizada acerca das maiorias (leigos), minorias (advogados, políticos, professores de direito, etc) e juízes.

²² No original: “Generally speaking there are two types of stockholders within the principal, a majority (the general population) that is vastly uninformed and uninterested since the opportunity costs to information acquisition are high, and a very well informed minority with leverage to influence agents (the lobbies and all those who would like a favorable decision by courts at a certain moment in time). The principle of judicial independence aims at avoiding possible capture by the minority and also aims at aligning the interests of the judges with those of the majority, the common good. However, given the asymmetry of information between the vast majority on one hand and the minority and the judge-agents on the other hand, an intermediate body might be necessary to limit opportunism and minimize agency costs.” Tradução nossa.

composição e as competências refletem a preocupação com o Judiciário em um contexto específico, de equilíbrio entre as exigências de *accountability* e independência (GAROUPA E GINSBURG, 2008 b, p. 07).²³

Para Ratliff e Buscaglia (1997, p. 68)²⁴, a figura do Conselho Judicial pode servir como amortecedor entre o ramo judicial e as demais peças do governo, além de potencialmente ser um instrumento que melhora a imagem e desempenho do Judiciário.

Portanto, como órgão intermediário os Conselhos devem visar diminuir a assimetria de informação entre os acionistas envolvidos, e para tal finalidade a transparência se revela como uma das principais práticas. Portanto, no que se refere ao aspecto da *accountability*, esta pesquisa desprenderá especial atenção às questões de transparência.

Entende-se como transparência o acesso às informações compreensíveis para todo cidadão e a abertura para sua participação no governo (controle social) (CRUZ, FERREIRA, SILVA E MACEDO, 2012, p. 156). Ademais, a transparência deve caracterizar todas as atividades realizadas pelos gestores públicos, de maneira que os cidadãos tenham acesso e compreensão daquilo que os gestores governamentais têm realizado a partir do poder de representação que lhes foi confiado (CRUZ, SILVA E SANTOS, 2009).

Persistem dificuldades na medição, na formulação de teorias e testes de teorias relacionadas a transparências (HOLLYER, ROSENDORFF E VREELAND, 2013, p. 02), contudo, Icerman e Sinason (1996) defendem que o nível de transparência na prestação de informações sobre os atos da administração pública (*accountability*) está relacionado basicamente a três elementos: sociopolíticos, regras de planejamento e execução orçamentária e normas de apresentação de relatórios financeiros externos. Além disso, as informações apresentadas não devem se resumir na exposição de dados organizados e sistematizados, mas sim, devem expressar informações quantitativas e qualitativas, que subsidiaria uma avaliação de eficiência por parte dos usuários do serviço.

Cruz, Ferreira, Silva e Ferreira (2012), explicam que:

“De acordo com o entendimento desses autores acerca da transparência, algumas características podem ser destacadas: informação livre, disponível, compreensível, diretamente acessível aos que serão afetados pelas decisões delas decorrentes, prestadas de forma completa em meios de comunicação adequados. Além disso, a palavra “transparência” traz consigo um importante conjunto de associações morais e políticas, entre as quais: honestidade, lisura e abertura” (CRUZ, FERREIRA, SILVA E MACEDO, 2012, p. 157).

²³ No original: “Judicial councils are bodies designed to take appointment and promotion of judges away from the partisan political process, while ensuring some level of accountability. Judicial councils fall somewhere in between the polar extremes of letting judges appoint their own successors and maintain internal responsibility for judicial discipline, and the alternative of complete political control of appointments, discipline, and promotion. The first model of judicial self-selection arguably errs too far on the side of independence, while pure political control may make judges too accountable, in the sense that they will consider the preferences of their political principals in the course of deciding specific cases. As an intermediate body between politicians and judges, the judicial council provides a potential device to enhance both accountability and independence. There are a wide variety of models of councils, in which the composition and competences reflect the concern about the judiciary in a specific context” Tradução nossa.

²⁴ No original: “Some consideration has been given to setting up judicial councils that would serve as buffers between the judicial and other branches of the government” Tradução nossa.

Hollyer, Rosendorff e Vreeland (2013) avançam entendendo que a transparência não deve ser traduzida pelo contraste entre disponibilização e capacidade do governo, mas sim é um reflexo tanto da vontade de um governo para fornecer informações quanto a sua capacidade de fazê-lo (HOLLYER, ROSENDORFF E VREELAND, 2013, p. 09).²⁵

Atualmente, uma ferramenta muito útil para a efetivação da transparência se perfaz na rede mundial de computadores (internet), que tem desempenhado um papel essencial na disseminação de informações e oferecimento de serviços aos cidadãos.

A grande maioria dos órgãos do governo dispõe de *homepages* que fornecem informações sobre políticas, projetos e ações do governo. Essa possibilidade de interação e prestação de serviços do governo para a sociedade é conhecida como governo eletrônico (*e-gov*), uma ferramenta para auxiliar a administração pública a desempenhar suas funções de forma integrada, eficiente e transparente, garantindo-lhe um caráter mais democrático e corroborando para orientar a todos os interessados da sociedade (PIERANTI, RODRIGUES E PECCI, 2007, p. 11 apud CRUZ, FERREIRA, SILVA E MACEDO, 2012, p. 158).

Portanto, os órgãos de controle do Judiciário da América do Sul serão analisados sob o aspecto da transparência, sobretudo, mas não exclusivamente, mediante as ferramentas dos seus respectivos sítios eletrônicos, visando demonstrar o indicador de transparência desejado.

Diante do exposto, afirma-se que o contexto e o marco teórico, delineados acima, servirão como base para o desenvolvimento do restante da pesquisa, especialmente subsidiarão os componentes que construirão o indicador de transparência judicial dos Conselhos Judiciais da América do Sul.

3. Metodologia e primeiras impressões

A presente pesquisa se perfaz em um estudo comparado, nesse ínterim, Lijphart (1971) define o método comparativo como um dos métodos básicos para estabelecer proposições empíricas gerais. Já Ragin (1987) argumenta que a comparação fornece ao pesquisador a possibilidade de realizar afirmações sobre regularidades empíricas e avaliar e interpretar casos a partir de critérios teóricos e substantivos. Logo, será possível observar como diferentes conceitos podem transitar para analisar outras realidades, bem como é possível verificar em que medida os resultados de pesquisa observados em um determinado contexto podem ser encontrados em outros desenhos institucionais.

Conforme já delineado na introdução, a pesquisa utilizará como fio condutor para realização da aludida comparação os pressupostos desenvolvidos por Lieberman (2005), haja vista o mesmo recomendar a utilização de sua estratégia específica da análise aninhada para pesquisas comparadas, devendo se buscar, sempre que possível, combinar análise estatística de uma ampla quantidade de casos com observações em profundidade a partir de um ou mais casos selecionados. Esse tipo de análise visa misturar pontos positivos da estratégia qualitativa e quantitativa de pesquisa.

O método em questão instrumentaliza a análise de amostras grandes (*large N analysis - LNA*), que deve ocorrer de forma prévia, combinado com a investigação em profundidade de um ou mais casos (*small N analysis - SNA*) dentro dessa amostra grande. Segundo Lieberman (2005, p. 436) a estratégia de combinação das duas abordagens tem como objetivo melhorar a qualidade de concepção e de medição,

²⁵ No original: "In our view, transparency is a reflection of both the willingness of a government to provide information and its ability to do so." Tradução nossa.

análise de explicações paralelas, e a confiança em geral dos resultados de determinado estudo. Assim, a LNA e SNA se retroalimentam, informando um ao outro, soluções para suas limitações, resultando em um ganho maior que a soma das partes.

Nesse modelo cada passo da análise fornece orientação para fundamentar o próximo passo. Mais importante ainda, LNA fornece *insights* sobre explicações rivais e ajuda a motivar estratégias de seleção de caso para SNA, enquanto SNA ajuda a melhorar a qualidade dos instrumentos de medição e as especificações do modelo utilizado no LNA.

Outro ganho na utilização da abordagem aninhada se liga a certa liberdade teórica que o modelo proporciona, Lieberman (2005) enfatiza que essa abordagem é “católica”, no sentido de rigidez, em seus pressupostos e objetivos, contudo, também é “agnóstico, no sentido de flexibilidade, com respeito à fonte de formação teórica.

O desenho de pesquisa combinará, ainda, estatística descritiva e multivariada, um modelo de análise de componentes principais e entrevistas. Os dados primários serão coletados via técnicas qualitativas e os dados secundários serão coletados a partir dos sítios eletrônicos dos conselhos

Considerando que o presente estudo está em fase inicial, não foram rodados os modelos matemáticos para subsidiar a análise do LNA, conseqüentemente também não foi estabelecido qual o SNA que será avaliado e aprofundado.

Apesar disso, algumas definições já foram estabelecidas.

Foram definidos os países que serão analisados da América do Sul²⁶, baseando-se no geoesquema das Nações Unidas²⁷ para a América, perfazendo-se em 12 países, quais sejam: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

O indicador de transparência dos Conselhos Judiciais, que será desenvolvido para analisar a América do Sul, levará em consideração as pesquisas de Cruz, Ferreira, Silva e Ferreira (2012); de Hollyer, Rosendorff e Vreeland (2013); Herrero e Lopéz (2010); Pérez, Bolívar e Hernández (2008); Justice, Melitski e Smith (2006). Além disso, serão utilizados, ainda, os seguintes documentos e componentes para estruturar as demais variáveis da pesquisa: Code of Good Practices on Fiscal Transparency (FMI, 2007); Governance in the public sector: a governing body perspective (IFAC, 2001); *Índice de transparencia de los ayuntamientos 2009* (TI – Espanha, 2009); *OECD Best practices for budget transparency* (OECD, 2002); Produto Interno Bruto *per capita*; Índice de Desenvolvimento Humano – IDH; participação em blocos econômicos; tempo de existência do Conselho.

Face às recomendações e observações das pesquisas citadas anteriormente, serão estruturados constructos comuns que subsidiarão a formulação do indicador pretendido. Até o momento o processo de organizar as informações já resultou na disposição de algumas categorias, que, por sua vez tiveram forte influência do trabalho de Cruz, Ferreira, Silva e Ferreira (2012), conforme segue:

Quadro 1
Categorias do indicador de transparência judicial

Código	Categoria	Objetivos
C1	Informações gerais sobre o Conselho e seus conselheiros	Prover o cidadão de informações básicas sobre o Conselho e seus conselheiros

²⁶ Foram excetuados os territórios ultramarinhos pertencentes às nações de outras regiões.

²⁷ Departamento de Estatística das Nações Unidas. Disponível em: <http://millenniumindicators.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>. Acessado em: 03.04.2015.

C2	Legislação que subsidia a transparência	Prover ao cidadão acesso à legislação que fundamenta o acesso à informação e à transparência
C3	Informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais	Prover ao cidadão acesso aos principais relatórios sobre a situação econômico-financeira do Judiciário e do Conselho, no tocante à execução contábil e orçamentária
C4	Análise do portal	Possibilitar uma análise das condições de acessibilidade e navegabilidade do portal do Conselho
C5	Informações quantitativas e qualitativas sobre o Judiciário	Prover o cidadão de informações claras e objetivas em áreas consideradas de maior interesse e cujas condições têm impacto direto na vida dos cidadãos, no que se refere à prestação dos serviços jurisdicionais e do próprio Conselho.
C6	Capacidade e estrutura governamental para a divulgação de informação	Vetores que demonstram, de modo geral, a capacidade do governo; quanto a recursos, burocracia e instituições; em divulgar informação.

Após a exibição dos componentes que contribuirão para a construção da análise deste trabalho será exposto, a seguir, algumas impressões iniciais dos Conselhos estudados que foram pinceladas diretamente no sítio eletrônico dos órgãos analisados, bem como nos textos organizados no documento “La Judicatura em Iberoamérica”²⁸ e na pesquisa de Hammergren (2002)²⁹.

Quadro 2
Características gerais dos Conselhos da América do Sul

Países analisados da América do Sul	Possuem Conselho Judicial ou órgão equivalente	Denominação	Criação do primeiro Conselho Judicial no país	Última modificação institucional do órgão³⁰
Argentina	sim	Consejo de la Magistratura	1994	2006
Bolívia	sim	Consejo de la Magistratura	1995	2011

²⁸ CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA: La Judicatura en Iberoamérica. Disponível em: http://www.cumbrejudicial.org/html-cumbres/Referentes_Internacionales_de_Justicia/CJI/Documentos/La_Judicatura_en_Iberoamerica.pdf. Acessado em 08.05.2015.

²⁹ Nesta pesquisa o autor sistematiza uma tabela com informações básicas dos Conselhos da América Latina> São eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela.

³⁰ Refere-se a modificações e alterações na estrutura do Conselho Judicial, referente a denominação, composição, atribuição e outros.

Brasil	sim	Conselho Nacional de Justiça	1980	2004
Chile	sim	Corporación Administrativa del Poder Judicial	1990	Não encontrado
Colômbia	sim	Consejo Superior de la Judicatura	1989	1992
Equador	sim	Consejo de la Judicatura	Não encontrado	2009
Guiana	não	-	-	-
Paraguai	sim	Consejo de la Magistratura	1992	2014
Peru	sim	Consejo Nacional de la Magistratura	1969	1994
Suriname	não	-	-	-
Uruguai	não	-	-	-
Venezuela	sim	Dirección Ejecutiva de la Magistratura	1961	1999

Do quadro 2 observa-se que somente 03 (três) países não possuem Conselhos Judiciais ou órgãos equivalentes na América do Sul, quais sejam: Guiana, Suriname e Uruguai. Por sua vez, dos 09 (nove) Conselhos existentes, pelo menos metade deles foram criados na década de 80 (oitenta), e dois deles na década de 60 (sessenta), no caso o Conselho da Venezuela e do Peru.

Ainda de acordo com o quadro acima, a ordem dos países com experiências de Conselhos Judiciais mais antigas são: Venezuela, Peru, Brasil, Colômbia, Chile, Paraguai, Argentina e Bolívia.

Dos órgãos de controle existentes somente dois não levam a palavra “Conselho” em suas denominações, mais precisamente o Conselho do Chile, “Corporación Administrativa del Poder Judicial”, e o Conselho da Venezuela, “Dirección Ejecutiva de la Magistratura”.

Após as considerações sobre características dos Conselhos Judiciais, seguem, abaixo, algumas nuances sobre a transparência nesses órgãos.

Quadro 3 Conselhos Judiciais x transparência

Países analisados da América do Sul	Conselho Judicial que possui sítio eletrônico	O sítio eletrônico do Conselho Judicial possui, de forma acessível e visível, link para páginas ou sistemas de transparência	O sítio eletrônico do Conselho Judicial ou da transparência possui informações, de forma acessível e visível, contábeis, orçamentárias ou gasto de pessoal	O sítio eletrônico do Conselho Judicial ou da transparência possui relatórios estatísticos³¹
Argentina (Consejo de la Magistratura)	sim	sim	não	Não

³¹ Sobre processos nos tribunais, procedimentos administrativos, procedimentos correccionais, dentre outros.

Bolívia (Consejo de la Magistratura)	sim	sim	Não	não
Brasil (Conselho Nacional de Justiça)	sim	sim	Sim	Sim
Chile (Corporación Administrativa del Poder Judicial)	sim	sim	Sim	Sim
Colômbia (Consejo Superior de la Judicatura)	sim	sim	Sim	Sim
Equador (Consejo de la Judicatura)	sim	sim	Sim	Sim
Paraguai (Consejo de la Magistratura)	sim	não	Sim	Sim
Peru (Consejo Nacional de la Magistratura)	sim	Sim	Sim	Sim
Venezuela (Dirección Ejecutiva de la Magistratura)	sim	não	Não	Sim

A exposição do quadro 3 demonstra que todos os Conselhos existentes possuem sítios eletrônicos. Essa característica favorece, de certa maneira, a interação da população com os órgãos analisados.

Averiguo-se que 02 (dois) sítios eletrônicos, dos Conselhos retratados acima, no caso do Paraguai e da Venezuela, não possuem “link” ou “aba que direciona a alguma página, texto ou sistema de transparência em geral.

Foi possível identificar 06 (seis) sítios eletrônicos dos Conselhos ou de transparência que possuem informações contábeis, orçamentárias ou de gasto com pessoal do Judiciário, logo, 03 (três) casos não apresentaram essas informações, perfazendo-se na Argentina, Bolívia e Venezuela.

Não foi possível identificar a disponibilização de relatórios estatístico em 02 (dois) casos, Argentina e Bolívia. Aqui se ressalta uma curiosidade, a Venezuela foi o único caso que não foi detectado informações relacionadas à contabilidade, ao orçamento ou aos gastos com pessoal, contudo, foi observada a disponibilização de relatórios sobre os processos dos tribunais em seus diferentes ramos.

Analisando sistematicamente o quadro 2 e 3, pode-se denotar, mesmo que de forma precária, algumas impressões.

Primeiramente, 80% (oitenta percentuais) dos países que são Estados parte³² do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)³³ possuem um órgão equivalente ao Conselho Judicial, pois, dos 05 (cinco) países que são Estados parte, somente o Uruguai não possui tal organismo. Por sua vez, se considerarmos como um conjunto os países que não são Estados parte do MERCOSUL, no caso 07 (sete) países³⁴, observamos que

³² Explicamos que todos os Estados da América do Sul se participam, de uma forma ou de outra, com o MERCOSUL, contudo somente cinco são Estados parte, já outros figuram como Estado associado ou observador.

³³ Estados parte do MERCOSUL: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

³⁴ Estados que não são parte do MERCOSUL: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname.

aproximadamente 28,5% (vinte e oito vírgula cinco percentuais), ou 02 (dois) países - Guiana e Suriname, não possuem um órgão equivalente a um Conselho de Justiça.

Lembrando que uma das atribuições dos Conselhos se perfaz em potencializar a transparência no Judiciário, podemos aceitar que países que são Estados parte do MERCOSUL possuem maior tendência para esse atributo.

Não é possível apontar qualquer resultado para além das observações anteriores, bem como ainda não foi possível detalhar quais fatores afetam a transparência judicial nos países da América do Sul, na medida em que a pesquisa se encontra em fase inicial de desenvolvimento.

Logo, não foi possível expor conclusões substanciais acerca do objeto estudado nesta pesquisa, contudo, reafirma-se que a intenção da apresentação deste trabalho seria justamente recolher subsídios para estruturar um estudo mais hermético e harmonioso no futuro.

4. Conclusão

A presente pesquisa está em desenvolvimento e contribuirá para conclusão do programa de Doutorado de Ciência Política na UFPE que o autor está inserido. Contudo, conforme se observou acima, algumas premissas já foram estabelecidas e o desenho de pesquisa está delineado.

De todo modo, esta apresentação demonstrou a base teórica e metodológica que será percorrido pelo autor no desenvolvimento da pesquisa, ademais, alguns dados já estão foram capitulados e sistematizados.

Quanto ao caminho metodológico escolhido para o desenvolvimento da pesquisa, qual seja, a abordagem aninhada de Lieberman (2005), essa se ajusta perfeitamente com os objetivos pretendidos, principalmente por se constituir de duas pesquisas que trabalharão em sentido de complementaridade, uma sistematizará o estudo sobre os Conselhos da região e outra focará em um ou dois casos de maior interesse.

Salienta-se, ainda, a importância em estudar tanto os Conselhos Judiciais na América do Sul quanto à questão de transparência. Esse órgão relativamente jovem no cenário institucional veio engrossar as profundas transformações sociais, econômicas e políticas que a região passa nas últimas décadas, especialmente pela luta por mais canais democráticos. Não por acaso, essa região emergiu como zonas de interesse na agenda de pesquisa da Ciência Política mundial, com publicações que tratam acerca de diferentes aspectos, inclusive sobre o presente tema, conforme já explicitado em momento pretérito.

Por fim, afirma-se que a construção do indicador de transparência judicial a partir da análise comparada dos Conselhos de Justiça na América do Sul poderá contribuir para os estudos sobre os órgãos de controle judiciais, bem como, possibilitará revelar em que e qual medida os Conselhos Judiciais contribuem para a concretização da transparência judicial da região estudada. Igualmente, o citado indicador de transparência, se agregado a outros indicadores e desenhos de pesquisas, poderá contribuir em várias perspectivas de estudos.

Referências

AKUTSU, L.; PINHO, J.A.G. **Sociedade da informação, accountability, e democracia delegada: investigação em portais de governo no Brasil**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-745, set./out. 2002.

CARVALHO, Ernani. **O controle externo do Poder Judiciário: o Brasil e as experiências dos Conselhos de Justiça na Europa do Sul**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 43, n. 170, p. 99-109. abr./jun. 2006. Disponível em <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/35134>>. Acesso em: 18.01.2014.

CARVALHO, Ernani; LEITAO, Natália. **O poder dos juízes: Supremo Tribunal Federal e o desenho institucional do Conselho Nacional de Justiça**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 21, n. 45, Mar. 2013. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15.01.2014.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. S. **Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros**. Revista de Administração Pública, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.

DODSON, Michael. **Assessing Judicial Reform in Latin America**, Latin America Research Review, vol. 37, nº 2: 200-220, 2002.

ELSTER, Jon. **Ulisses Liberto: estudo sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições**. Tradução: Cláudia Sant'Ana. São Paulo: Editora UNESP. ISBN 978-85-7139-889-4. 2009.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Code of good practices on fiscal transparency**. 2007. Disponível em: <www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf> Acessado em: 04.04.2014

GAROUPA, Nuno; GINSBURG, Tom. **The economics of Judicial Councils**. Latin American and Caribbean Law and Economics Association (ALACDE) Annual Papers, Berkley Program in Law and Economics, UC Berkley. 2007. Disponível em: <<http://www.escholarship.org/uc/item/4264z9r8#page-5>>. Acesso em: 01.02.2014

_____. (2008a) **Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence**. American Journal of Comparative Law, vol. 57, pp. 201-232. 2008a. Disponível em: <http://works.bepress.com/tom_ginsburg/23>. Acessado em: 20.02.2013.

_____. (2008a) **The Comparative Law and Economics of Judicial Councils**. Berkley Journal of International Law (BJIL). U Illinois Law & Economics Research Paper No. LE08-036. 2008b. Disponível em: <<http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1364&context=bjil>>. Acesso em: 18.02.2013.

HAMMERGREN, L. 2002. **Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America**. Rule of Law Series, Washington (DC), n. 28, p. 1-44, June. Disponível em: <<http://law.wisc.edu/gls/lhdjc.pdf>> Acesso em: 18.01.2015.

HERAWATY, M.; HOQUE, Z. **Disclosure in the annual reports of Australian government departments**. *Journal of Accounting & Organizational Change*, Victoria, v. 3, n. 2, p. 147-168, 2007.

Herrero, A., López, G. **Access to Information and Transparency in the Judiciary**. World Bank Institute, Governance Working Paper Series, Washington, DC. 2010.

Hollyer, James R., B. Peter Rosendorff and James Raymond Vreeland. **Measuring Transparency**. *Political Analysis* 22(4):413–434. 2013.

ICERMAN, R.C.; SINASON, D.H. **Government accountability to the public: the dynamics of accountability in the U.S. Public Fund Digest**, v. VII, n. 1, p. 64-80, 1996.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Governance in the public sector: a governing body perspective**, Study n. 13. New York: IFAC, Aug. 2001.

JUSTICE, J.B.; MELITSKI, J.; SMITH, D.L. **E-Government as an instrument of fiscal accountability and responsiveness: do the best practitioners employ the best practices?** *The American Review of Public Administration*, v. 36, n. 3, Sept. 2006.

LIEBERMAN, E. S. **Nested analysis as a mixed-method strategy for comparative research**. *American Political Science Review*, v. 99, n. 3, p. 435-452, 2005.

LIJPHART, A.,. **Comparative politics and comparative method**. *The American Political Science Review*, 65(3): 682-693, 1971.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD best practices for budget transparency — 2002**. Disponível em: <www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.

PACHECO, C. Cristina. **Directrices del Banco Mundial para la reforma judicial de América Latina**”. n. 25. p. 137-179. Bogotá-Colômbia. 2002.

PÉREZ, C.C.; BOLÍVAR, M.P.R.; HERNÁNDEZ, A.M.L. **e-Government process and incentives for online public financial information**. *Online Information Review*, Bradford, v. 32, n. 3, p. 379-400, 2008.

PINHO, J.A.G. **Accountability em portais estaduais e municipais no Brasil: realidades distantes das promessas**. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, II, São Paulo, 2006. Anais... São Paulo: Anpad, 2006.

RAGIN, C., **The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies**. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1987.

RATLIFF, William; BUSCAGLIA, Edgardo. **Judicial Reform: The Neglected Priority in Latin America**. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 550. ISSN 0002-7162 NAFTA Revisited: Expectations and Realities. Sage Publications, Inc. in association with the American Academy of Political and Social Science. p. 59-71. mar. 1997.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2007.

SILVA, L.M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

TI — ESPANHA. TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA. Índice de Transparencia de los Ayuntamientos. 2009 (ITA). Disponível em: <www.transparencia.org.es/>.