

## **O Paradoxo da Governança Judicial no Brasil: Análise da Independência e Transparência do Poder Judiciário**

Governança e Legitimidade no Sistema de Justiça

**Raíssa Paiva Pires (Universidade de Brasília)**

### **RESUMO**

Na governança judicial, um Poder Judiciário independente é necessário para que se concretize o Estado de Direito. Entretanto, a principal questão no Brasil não é se o judiciário é suficientemente independente, mas se ele se tornou muito independente. Ademais, existe um paradoxo central da governança judicial no Brasil: como aumentar o acesso aos serviços de justiça e, ao mesmo tempo, atender a demanda por esses serviços e manter uma boa prestação jurisdicional. A fim de caracterizar esse conceito no Brasil, este ensaio analisa estudos que identificaram desafios e problemas relacionados ao tema. Também discute-se o conceito de governança horizontal e vertical com foco em independência, transparência e autonomia. Conclui-se que para que uma governança judicial seja efetiva, deve haver um equilíbrio entre os fatores independência do Poder Judiciário e governança, já que uma prestação jurisdicional de qualidade depende da independência. Ademais, a independência sem governança pode resultar na judicialização do poder político. Por fim, sugere-se uma agenda de pesquisas com a relação entre “governança judicial” e “desempenho”, sendo o desempenho como função da independência judicial, transparência e acesso à Justiça, estrutura e recursos estratégicos do Poder Judiciário. Adicionalmente, sugere-se considerar os problemas de acesso à justiça da população de baixa renda com relação ao paradoxo da acessibilidade na justiça, partindo-se do pressuposto: para que o acesso à justiça aumente e o aumento na demanda não torne o processo mais moroso, deve-se considerar a solução extrajudicial de conflitos, como a arbitragem e a autocomposição.

**Palavras-Chave:** paradoxo; governança; independência; transparência

### **Introdução**

Um Poder Judiciário independente, no âmbito da governança judicial, é pré-requisito para o Estado de Direito, o que resulta na prevenção do uso indevido da autoridade, além de garantir que o Estado responda por seus abusos de poder. Todavia, existe um paradoxo central da governança judicial no Brasil: “como o judiciário pode aumentar a acessibilidade aos serviços judiciais e não prejudicar sua eficácia com a alta demanda?”. Tendo isso em vista, a fim de caracterizar o conceito do paradoxo da governança judicial no Brasil, neste ensaio foram analisados estudos que identificaram desafios e problemas relacionados ao conceito.

O ensaio discute o conceito de governança horizontal e governança vertical com foco nos conceitos de independência e transparência. A governança horizontal acontece quando agentes estatais podem requerer informações de outros agentes estatais, além de poder sancioná-los se forem identificadas condutas delituosas. A governança vertical baseia-se em

uma interação multinível e trata da interação entre os diferentes níveis de governo. (Marques, 2013).

Embora o judiciário contribua para a governança horizontal do Estado brasileiro, fornecendo freios e contrapesos ao Poder Executivo, ele carece das restrições previstas pelos mecanismos de governança vertical das eleições democráticas. Nessa perspectiva, o fator “independência” é ligado diretamente à governança horizontal e o fator “transparência” à governança vertical. Nesse aspecto, discute-se conceitos relacionados aos dois fatores no âmbito do paradoxo judicial, com as ideias centrais de que o excesso de independência, identificado por alguns autores tratados no ensaio, depende da perspectiva que essa independência é analisada e que a ideia de transparência está ligada a peculiaridades do judiciário e a como esse Poder gere seus recursos.

Outro conceito também tratado ao longo desse ensaio é o da autonomia, discutido em face da governança horizontal. O Poder Judiciário possui como uma das principais funções a garantia dos direitos individuais, coletivos e sociais e a resolução de conflitos entre Estado, cidadãos e entidades. Tendo isso em vista, possui autonomia administrativa e financeira garantidas pela Constituição Federal. Logo, sem prejuízo na atuação harmônica da tripartição dos Poderes, é assegurada pela Constituição a independência do Judiciário, dando-lhe assim autonomia administrativa e financeira e estabelecendo as garantias da magistratura. Com essas garantias, os cidadãos ficam protegidos pelo Poder Judiciário de possíveis abusos dos poderes políticos e econômicos, sendo assegurado assim um Estado Democrático de Direito.

O estudo destaca que as autonomias administrativa e financeira contribuem fortemente para o resguardo da independência do Judiciário diante dos poderes Executivo e Legislativo. No âmbito administrativo, a auto-organização de seus serviços, estabelecida pelo art. 96 da Constituição Federal, gera competência privativa aos tribunais para eleger os seus Presidentes e outros titulares de sua direção, além do poder para editar as normas de sua organização interna; elaborar Regimentos Internos; organizar serviços auxiliares, fornecendo-lhes os cargos na forma da lei; propor a criação de novas varas; prover os quadros da Magistratura e conceder férias, licenças e aposentadorias. Já a autonomia financeira estabelece a participação direta na elaboração do próprio orçamento. O art. 99, § 1o, da Constituição Federal, define que “os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias” (Vieira, 1998).

Tendo isso em vista, este ensaio possui como objetivo discutir a relação entre o paradoxo da governança judicial no Brasil e fatores como independência e transparência, assim como oferecer uma agenda de pesquisa para esses temas. Sua relevância justifica-se pelo fato de que a trajetória brasileira tem sido amplamente deixada de lado nas análises comparativas da governança judicial na América Latina (Santiso, 2003). Ao contrário do resto da região, a principal questão no Brasil não é se o judiciário é suficientemente independente, mas se ele se tornou muito independente. Logo, o caso brasileiro oferece um cenário amplo para pesquisas que postulam que a independência é um atributo central da credibilidade do judiciário. No contexto brasileiro, questiona-se se a independência judicial tem se mostrado excessiva.

## Paradoxo da Governança Judicial no Brasil

O paradoxo da governança judicial no Brasil baseia-se na ideia de como aumentar o acesso aos serviços de justiça e, paralelamente, atender a demanda por esses serviços e

proporcionar uma boa prestação jurisdicional. Com isso, entende-se que uma grande questão em relação a esse paradoxo é sobre como descongestionar os tribunais, agilizar os processos judiciais e prestar um serviço de qualidade, sem deixar de atender à demanda adicional que essas melhorias vão causar (Guimarães, Gomes e Guarido Filho, 2018).

Em relação à questão de como aumentar o acesso aos serviços de justiça e, ao mesmo tempo, atender a demanda por esses serviços, Sinhoreto (2007) promoveu um estudo em São Paulo com observação etnográfica da gestão estatal de conflitos em Centros de Integração da Cidadania – CIC. Os Centros foram criados por conta de críticas ao excesso de formalismo dos rituais judiciais e possuem o objetivo de aproximar a linguagem dos agentes jurídicos, que geralmente são de classes altas, à realidade dos conflitos vivenciados por pessoas de classes mais baixas, além de permitir acesso à Justiça de forma mais fácil e satisfatória para esse público. O estudo identificou que a maior e diversificada oferta de serviços de Justiça, de forma informal e fundamentada em um modelo da governança de pluralismo jurídico, aumenta o desenho da gestão estatal dos conflitos. Entretanto, esses serviços não necessariamente resultam na amplificação do estado de direito ou de rituais de resolução baseados na igualdade de tratamento perante as leis.

Em um estudo de outro pesquisador (Veronese, 2007) foram analisados dois projetos de assistência jurídica, direcionados por tribunais, no Brasil. Esses projetos buscaram compreender a aprovação da agenda de oferta de serviços sociais e jurídicos por tribunais em um cenário de legitimidade do Poder Judiciário no Brasil e debater sobre as questões políticas resultantes desse problema no que tange a sociedade civil e a questão de formas alternativas de resolução de conflitos. O estudo chegou à conclusão que as relações firmadas entre esses projetos e a sociedade civil são complexas, tendo em vista que são decorrentes do ambiente reformista no qual está firmado o Poder Judiciário brasileiro.

Esses estudos demonstram que acesso à Justiça está diretamente relacionado à estrutura do Poder Judiciário, já que depende não apenas da tempestividade da prestação jurisdicional, como também da variedade de serviços judiciais ofertados, fator esse que depende da estrutura e das competências conferidas ao Poder Judiciário (Ribeiro, 2008).

Além de possíveis mudanças na estrutura do Poder Judiciário, a melhoria de resultados referentes ao acesso à Justiça depende de outros fatores, como o equilíbrio entre a quantidade de conflitos que aparecem na sociedade e a capacidade de o sistema judicial julgar esses conflitos. Os estudos de Sinhoreto (2007) e Veronese (2007) apontam um fator necessário para que ocorra esse equilíbrio: o aumento da oferta de serviços judiciais estatais. Esse aumento pode tornar mais fácil o acesso dos cidadãos ao judiciário. Todavia, um aumento de serviços oferecidos pelos tribunais deve ser introduzido com cautela, já que inovações como essas, ainda que aumentem as possibilidades de acesso à Justiça, podem gerar conseqüências indesejáveis, como por exemplo o aumento da disputa por espaços sociais (Veronese, 2007).

Ademais, o aumento do acesso à Justiça não está restrito à Justiça como instituição estatal. No sistema judicial brasileiro, existem duas formas de solução extrajudicial de conflitos: a arbitragem e a autocomposição. Apesar de essas formas de solução extrajudicial de conflitos não serem de fácil acesso à população de baixa renda, o aumento do uso da arbitragem e da autocomposição podem trazer benefícios às pessoas mais necessitadas, já que dessa forma uma

porcentagem dos litígios não mais seria enviada ao Poder Judiciário, diminuindo assim a demanda a esse Poder (Mascarenhas, 2009).

## Independência e Transparência na Governança Judicial

Como uma forma de reação a décadas de governo autoritário (1964-1985), a Assembleia Constituinte de 1985-88 considerou que a reabilitação da independência do judiciário era fator crucial para o retorno à democracia. Dessa forma, foi concedido ao judiciário ampla autonomia funcional e um alto nível de autonomia nominal e estrutural. O Supremo Tribunal Federal (STF) enfrentou os abusos do regime autoritário em repetidas ocasiões. Por exemplo, em 1968, o Judiciário declarou inconstitucionais partes essenciais da Lei de Segurança Nacional dos militares, levando estes últimos a arquivar a independência do judiciário ao empacotar a Suprema Corte em 1969 (Santiso, 2003).

O judiciário brasileiro obteve níveis elevados de independência. A Constituição de 1988 restaurou a maioria das disposições da Constituição republicana de 1946, que foi amplamente inspirada na Constituição dos Estados Unidos. Em um esforço para fortalecer a independência individual dos juízes, os termos e condições de mandato foram significativamente aprimorados. A Constituição também fortaleceu a independência funcional do judiciário como instituição de governança, isolando-o do sistema político mais amplo.

Os tribunais receberam controle total sobre seus assuntos administrativos, pessoais e disciplinares e o judiciário obteve controle quase total sobre seu orçamento. Na esfera federal, o Supremo Tribunal Federal é responsável pela elaboração do orçamento anual da Justiça Federal e pelo encaminhamento direto ao Congresso, contornando efetivamente o Poder Executivo. O governo federal tem, dessa forma, pouco controle sobre o orçamento do judiciário, fator que pode se tornar problemático em tempos de austeridade econômica.

Existem controvérsias acerca da independência judicial em relação à governança, com uma linha de pesquisadores com o questionamento de que a independência judicial brasileira tem se mostrado excessiva em muitos aspectos, e outra linha com o apoio da ideia de que a independência é atributo central de credibilidade do judiciário. Entretanto, a identificação de excesso de independência do judiciário brasileiro depende do lado do observador. Pesquisadores que consideram a independência excessiva se mantêm na linha de que foi criado um judiciário tão autônomo que se tornou desprovido de qualquer responsabilidade, uma espécie de "poder acima da lei". Pesquisadores que consideram a independência como atributo central de credibilidade apoiam a ideia de que garantir a independência do judiciário é fator necessário para garantir a eficácia do sistema judicial (Santiso, 2003). Ainda diante desse conflito de opiniões, o pressuposto que prevalece é o de que a independência possui uma relação positiva com a boa governança em tribunais.

A importância da existência de um Poder Judiciário independente dos poderes Executivo e Legislativo vem da necessidade de respaldo da liberdade individual dos cidadãos, que podem acionar o Judiciário caso ocorra abusos de autoridades em algum dos três poderes. Se não houver independência dos tribunais e juízes, o desempenho do Poder Judiciário pode ser diretamente afetado, tendo em vista que assim os juízes teriam problemas em realizar sentenças que fossem contra as autoridades dos outros poderes (Akutsu e Guimaraes, 2012).

Nesse sentido, também é indicado que os juízes sejam independentes em relação às pessoas que os nomearam, às partes, a outros interessados nos litígios judiciais e a pressões da população, que podem resultar em decisões de natureza populista. Todavia, os juízes não podem ser independentes no que tange as normas e princípios constantes na Constituição e os interesses do Brasil: os juízes precisam ser independentes e “*accountables*” diante da sociedade civil (Guimarães, Gomes e Guarido Filho, 2018).

Já em relação à transparência, a partir da década de 1990, ocorreram diversas mudanças legislativas que visavam deixar o sistema judicial brasileiro mais transparente, menos complexo e mais ágil, como a publicação da Emenda Constitucional 22; a criação dos Juizados Especiais Criminais e Cíveis e dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar; e a Emenda Constitucional 45. Dessas mudanças, a que trouxe mais impacto foi a Emenda Constitucional 45, que buscou ampliar e firmar os procedimentos de reforma que já haviam sido iniciados, por meio dos seguintes objetivos: “(i) razoável duração do processo; (ii) proporcionalidade entre o número de juízes na unidade jurisdicional e a efetiva demanda judicial e a respectiva população; (iii) funcionamento ininterrupto da atividade jurisdicional; (iv) distribuição imediata dos processos em todos os graus de jurisdição; e (v) criação do Conselho Nacional de Justiça” (Ribeiro, 2008, p. 469- 470). A criação do CNJ foi um grande ganho para a transparência no Poder Judiciário, já que nele ocorre a fiscalização de magistrados e outros servidores e a publicação de relatórios de estatísticas oficiais do Poder Judiciário, possibilitando assim a governança judicial (Tomio e Robl Filho, 2013).

## Governança Horizontal e Governança Vertical

Com o objetivo de manter a credibilidade do Poder Judiciário, existe a necessidade de regras objetivas que definam o comportamento dos agentes públicos e formas de fiscalização não coercitivas de seus atos como agentes. Com isso, instituições de controle e gerenciamento das atividades típicas de Estado são relacionadas às democracias. Essas instituições são importantes para a definição de políticas que respondam às suas verdadeiras necessidades. Somente pode se demandar a eficiência de instituições judiciais se houver o reconhecimento de que estas ações de controle administrativo e transparência são legítimas. Assim surgem as ações de governança, diante da necessidade de se instituir padrões mínimos de expectativas ligados ao funcionamento da justiça, assim como de responsabilização por certos comportamentos de seus agentes (Sousa, 2014).

O termo governança é multifacetado e, de forma simples pode ser entendido como forma de governar e é aplicável a organizações privadas e a instituições públicas. Pode ser entendido, também, como a possibilidade de um agente público ou de uma instituição demandar informações e justificativas relacionados a atos, omissões e resultados de outro agente, podendo também ocorrer a possibilidade de imposição de sanções. (Sousa, 2014). Outra importante definição é a de que governança é sinônimo de responsabilidade objetiva, resultando assim na responsabilidade de uma instituição ou pessoa perante outro agente. A viabilidade de práticas eficientes de governança está ligada diretamente a diversos fatores, como a mudança dos valores sociais tradicionais por valores que estão aflorando, a organização da sociedade civil para que realize um controle político sobre as medidas tomadas pelos governos e a descentralização e transparência da máquina estatal (Campos, 1990).

A governança está, assim, ligada à cobrança que algum agente ou instituição exerce sobre si quando toma conhecimento da necessidade de prestar contas a outro agente ou instituição. No caso do Poder Judiciário, a prestação de contas deve ser feita não apenas ao CNJ, mas também à sociedade como um todo, tendo em vista que a sociedade é receptora imediata de uma eficiente prestação jurisdicional. Nesse sentido, tomando-se o termo “governança” como gênero, existe a divisão entre governança vertical e horizontal (Sousa, 2014).

A governança horizontal acontece quando agentes estatais podem requerer informações de outros agentes estatais, além de poder sancioná-los se forem identificadas condutas delituosas (Robl Filho, 2013). Um exemplo de governança horizontal é o CNJ, que traz ainda mais legitimidade para o trabalho exercido pelo Poder Judiciário (Sousa, 2014), e também os Conselhos Superiores e os Tribunais de Contas da União ou dos Estados.

As formas de governança horizontal podem ser: controles administrativos, feitos pelos próprios Poderes sobre seus agentes e atos; controles legislativos, que podem ser identificados por meio do apoio ou pela rejeição às iniciativas do Poder Executivo nos legislativos; controles de contas, por meio da fiscalização das contas públicas, subsidiando os legislativos; e controles judiciários, que possuem o objetivo de reprimir abusos contra a administração pública e reprimir abusos do exercício do poder pelas autoridades (Santos, 2019).

O conceito de governança horizontal está diretamente ligado à independência e autonomia do Poder Judiciário. As autonomias administrativa e financeira visam contribuir para o resguardo da independência do Judiciário diante dos outros dois Poderes. No âmbito administrativo, a auto-organização de seus serviços, estabelecida pelo art. 96 da Constituição Federal, gera competência privativa aos tribunais para eleger os seus Presidentes e outros titulares de sua direção, além de poder editar as normas de sua organização interna; elaborar Regimentos Internos; organizar serviços auxiliares, fornecendo-lhes os cargos na forma da lei; propor a criação de novas varas; prover os quadros da Magistratura e conceder férias, licenças e aposentadorias.

As autonomias administrativa e financeira do Poder Judiciário são garantidas pela Constituição Federal. Com isso, a independência do Judiciário é assegurada e as garantias da magistratura são dadas. Com essas garantias, os cidadãos ficam protegidos pelo Poder Judiciário de possíveis abusos dos poderes políticos e econômicos, sendo assegurado assim um Estado Democrático de Direito.

Já a autonomia financeira estabelece a participação direta na elaboração do próprio orçamento. O art. 99, § 1o, da Constituição Federal, aborda que “os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias”. O art. 37 da Constituição Federal assegura a revisão geral anual a todos os pertencentes da Administração Pública, como os servidores públicos e agentes políticos, a fim de conter a diluição de suas remunerações e subsídios com o passar do tempo e com a inflação. Nesse sentido, entende-se que os índices ligados à revisão geral anual dos membros e servidores do Poder Judiciário são fixados por esse Poder, por meio de sua proposta orçamentária que será apreciada e aprovada pelo Poder Legislativo.

Já a governança vertical está diretamente ligada ao conceito de transparência, especialmente no que tange a gestão de recursos. Refere-se às atividades de fiscalização dos cidadãos quando buscam firmar formas de controle ascendentes sobre burocratas e governantes. Essas atividades seriam como as consultas públicas e plebiscitos, ações da mídia ou a sociedade civil que possui o fim de identificar e expor delitos realizados por pessoas que exercem cargos na gestão pública. (O'donnell, 2001). Na governança vertical a sociedade possui o poder de punir, controlar e responsabilizar os governantes por suas atitudes, como não elegendo-os.

O processo de eleição como uma forma de governança vertical é um dos pontos iniciais de um governo democrático. Para que essa forma de governo seja eficaz, deve haver a garantia dos direitos de liberdade de informação, de expressão, de reunião e de opinião. Nas eleições, podem ser formadas relações de fidelidade entre representantes de governo e representados e neste sentido entra as governanças vertical, horizontal e societal, que podem estabelecer algumas regras e formas que viabilizem esta relação. A governança pode criar formas de fiscalização e participação dos cidadãos de maneira mais ativa, como com o controle de promessas eleitorais.

Outro fator importante é o controle das instituições durante o mandato, por meio da visibilidade e transparência dos atos públicos, que são fatores essenciais para que os atores sociais e políticos possam ligar os mecanismos de responsabilização. Ademais, o controle judicial também é uma forma de monitorar o poder público, já que caso o poder público não aja consoante com as determinações legais, os governantes possivelmente serão punidos.

Entretanto, juízes no Brasil não são eleitos, como ocorre nos Poderes Legislativo e Executivo. Dessa forma, um aspecto que prevalece nesse Poder, no âmbito da governança vertical, é o controle social, que é o que define a qualidade da democracia representativa: transparência, debate e informação entre a população e instituições que promovam a fiscalização (como o CNJ). Ademais, a garantia dos direitos dos cidadãos promove uma governança mais democrática. Seu exercício depende diretamente da criação de regras que cuidem dos direitos básicos dos cidadãos e da coletividade. Essas regras poderão garantir a limitação do poder dos governantes escolhidos pela população, sendo que esses governantes não podem determinar a mudança de todas as regras da sociedade, independentemente da vontade dos outros (O'donnell, 2001).

O controle social está diretamente à transparência e publicidade dos atos do Poder Judiciário. Essa forma de controle se enquadra na governança societal, com a exposição pública de atos administrativos e publicidade dos gastos, que poderão ser analisados e fiscalizados pela sociedade. Outro exemplo de controle social é o de que se um processo está parado há muito tempo em um cartório ou com um Juiz, qualquer cidadão pode, por meio das ouvidorias, realizar uma denúncia. Em relação à publicidade, informações estatísticas são obtidas pelo poder de governança horizontal, que garante ao Conselho Nacional de Justiça a exigibilidade da apresentação de dados acerca da realidade dos tribunais brasileiros. A publicação desses dados permite à sociedade o exercício da governança societal sobre o poder Judiciário. (Tomio e Robl Filho, 2013).

No Conselho Nacional de Justiça, existe também a governança comportamental judicial, com a competência instituído pela Constituição Federal de o Conselho receber reclamações

sobre magistrados e outros servidores, com o poder de instaurar processos administrativos e remoções, por exemplo. Dessa forma, os cidadãos possuem a possibilidade de denunciar atos ilícitos que foram realizados por magistrados e servidores, sendo essa uma forma de governança vertical não eleitoral (societal), que promove a aplicação de sanção por órgãos de governança horizontal (CNJ) em agentes estatais não eleitos (como por exemplo magistrados, servidores auxiliares e outras pessoas que atuam por delegação) (Tomio e Robl Filho, 2013).

Ademais, no quesito de transparência da governança vertical no sentido de gerenciamento de recursos, o Conselho Nacional de Justiça possui o dever de fazer relatórios que contenham as estatísticas de processos sentenciados ou que deram entrada, por exemplo, assim como realizar relatórios anuais sobre medidas que o Conselho entenda como necessárias para o desenvolvimento de atividades do Poder Judiciário. Esses relatórios são enviados para o Presidente do Supremo Tribunal Superior e para o Congresso Nacional. A realização e publicidade desses relatórios à sociedade é fundamental, pois promove a governança horizontal do Poder Judiciário pelos Poderes Legislativo e Executivo e promove a governança vertical não eleitoral (societal) pela sociedade.

Outra medida determinada pela Constituição Federal em relação à transparência foi a criação de ouvidorias de justiça nos estados com o objetivo de receber denúncias contra magistrados e servidores auxiliares. Essa ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça forma um canal direto entre o cidadão e o CNJ, com informações que auxiliam no aprimoramento e orientação da atuação do Conselho. Existe ainda nesse dispositivo a elaboração de um desenho institucional que torna possível aos jurisdicionados mostrarem informações e pleitos que poderiam aprimorar a atuação do Conselho Nacional de Justiça. (Tomio e Robl Filho, 2013).

Com essa medida, as pessoas podem participar da fiscalização por meio da denúncia de atos dos magistrados e outros servidores, promovendo assim a governança vertical não eleitoral (societal). Com isso, entende-se que a sociedade usa a apresentação de demandas às ouvidorias (accountability vertical não eleitoral) a fim de reivindicar um elemento da governança judicial comportamental (eficiência) (Tomio e Robl Filho, 2013).

Tendo em vista essas medidas do Conselho Nacional de Justiça, entende-se que todos os tipos de governança são exercidos por esse Conselho, com destaque para a governança horizontal e a vertical não eleitoral (societal), tendo em vista que na primeira existe o controle e fiscalização pelo próprio CNJ sobre os seus funcionários e magistrados, e na segunda a sociedade possui a iniciativa de denunciar, solicitar esclarecimentos e ter acesso ao trabalho dos tribunais por meio dos relatórios de estatística realizados pelo CNJ.

Com isso, nota-se que a governança é uma forma de exercício da democracia que possui o objetivo de acompanhar os atos dos governantes, assim como do Poder Judiciário. O Conselho Nacional de Justiça faz uso de vários mecanismos de governança a fim de realizar um trabalho com transparência, celeridade e efetividade para a sociedade.

## Considerações Finais

Embora existam controvérsias acerca da independência judicial em relação à governança, com uma linha de pesquisadores com o questionamento de que a independência judicial brasileira tem se mostrado excessiva em muitos aspectos, e outra linha com o apoio da ideia de que a independência é atributo central de credibilidade do judiciário, o estudo conclui que a identificação de excesso de independência ou não no contexto brasileiro depende do lado do observador. Pesquisadores que mantêm a linha de pensamento sobre a independência como excessiva apoiam a ideia de que foi criado um judiciário tão autônomo que se tornou desprovido de qualquer responsabilidade, uma forma de "poder acima da lei". Pesquisadores que consideram a independência como fator central de credibilidade apoiam a ideia de que garantir a independência do judiciário é uma medida necessária para que a eficácia do sistema judicial seja garantida (Santiso, 2003). Essas duas perspectivas foram analisadas ao longo do ensaio, mas o pressuposto que prevalece é o de que a independência possui uma relação positiva com a boa governança em tribunais.

A fim de que a governança judicial seja efetiva, deve haver um equilíbrio entre os fatores independência do Poder Judiciário e governança, já que uma prestação jurisdicional de qualidade depende de aspectos como a independência dos juízes, por exemplo. Ademais, a independência sem a governança pode resultar na judicialização do poder político. Guimarães, Gomes e Guarido Filho, 2018). Um desafio que se firmou no Brasil com a evolução do sistema judicial foi o de aumentar a força da governança no Poder Judiciário diante da sociedade e de todos o sistema político brasileiro, já que o grande paradoxo do Judiciário brasileiro não é se esse Poder é suficientemente independente, mas sim se ele se tornou muito independente. Santiso (2003).

Por fim, sugere-se uma agenda de pesquisas que considere as seguintes sugestões: a primeira consiste em uma pesquisa que explore a relação entre as dimensões “governança judicial” e “desempenho”, com o objetivo de avaliar o desempenho como função da independência judicial, da transparência e acesso à Justiça, da estrutura e recursos estratégicos do Poder Judiciário. Essa pesquisa permitiria, por meio de uma visão global do referido sistema, aprofundar a relação entre as dimensões independência e transparência e a governança do sistema judicial brasileiro. Adicionalmente, seria importante considerar os problemas crônicos de acesso à justiça da população que possui baixa renda, da morosidade dos processos judiciais e de pouca eficácia das decisões judiciais com relação ao paradoxo de como aumentar o acesso aos serviços de justiça e, paralelamente, atender a demanda por esses serviços, partindo-se dos seguintes pressupostos: (a) para que o acesso à justiça aumente e esse aumento na demanda não torne o processo ainda mais moroso e ineficaz, deve-se considerar fatores de solução extrajudicial de conflitos, como a arbitragem e a autocomposição; e (b) se forem disponibilizadas essas formas de solução extrajudicial de conflitos às camadas mais pobres da população, o aumento do uso da arbitragem e da autocomposição poderá também trazer benefícios, já que parte dos litígios não mais será enviada ao Poder Judiciário, mitigando assim a demanda a esse poder.

## Referências

- Akutsu, L.; & Guimaraes, T. A. (2012). *Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao sistema judicial brasileiro*. Revista Direito GV, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 183–202. DOI: 10.1590/S1808-24322012000100008.
- Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.
- Brasil. Pacto de Estado em Favor de um Judiciário Mais Rápido e Republicano. *Diário Oficial da União*. Brasília: Imprensa Nacional, n. 241, seção 1, p. 8-9. 16/12/2004.
- Campos, A M. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro.
- Guimaraes, T. A.; Gomes, A. O.; Guarido Filho, E. (2018). Administration of Justice. An emerging research field. *RAUSP Management Journal*, (53)3: 476-482.
- Marques, E. (2013). Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, p. 8-35.
- Mascarenhas, A. C. F. (2009). *Autonomia privada e autocomposição extrajudicial dos litígios*. Salvador. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal da Bahia.
- O'donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Revista de Cultura e Política*, São Paulo, Lua Nova, n. 44, p.27-54.
- O'donnell, G. (2001). Accountability Horizontal: La Institucionalizacion legal de La desconfianza política. *Revista de Reflexion Y Análises políticas*, Buenos Aires, n. 7, p.11-34.
- Ribeiro, L. (2008). A emenda constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. *Revista Direito Getúlio Vargas*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 465-92.
- Robl Filho, I. N. (2013). *Conselho Nacional de Justiça: Estado Democrático de Direito e accountability*. São Paulo: Saraiva, p. 30.
- Santiso, C. (2003). *Economic reform and judicial governance in Brazil: balancing Independence with accountability*. *Democratization and the Judiciary*, v. 10, p. 161 – 180. DOI: 10.1080/13510340312331294077
- Santos, N. C. L. (2019). Mecanismos de accountability horizontal e confiança pública no desempenho organizacional. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, a. 18 – n. 54, p. 31-55.
- Sinhoreto, J. Reforma da Justiça (estudo de caso) (2007). *Tempo Social - Revista de Sociologia da USP*, v. 19, n. 2, p. 157-177.

Tomio, F. R. L.; Robl, I. N. F. (2013). Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 45, p. 13-27, Curitiba.

Veronese, A. (2007). Projetos Judiciários de Acesso à Justiça: entre assistência social e serviços legais. *Revista Direito GV*, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, v. 3, n. 1, p. 13-34.

Vieira, A. L. C. P. (1998). *Autonomia financeira e administrativa do Judiciário*. *Revista da EMERJ (Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro)*, v. 1, n. 4, edição especial, p. 216-22.