

Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE

Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA

Doutorado em Administração

LUIZ AKUTSU

**GOVERNANÇA JUDICIAL: CONSTRUÇÃO E VALIDAÇÃO DE
MODELO TEÓRICO-METODOLÓGICO**

Brasília – DF

2014

LUIZ AKUTSU

**GOVERNANÇA JUDICIAL: CONSTRUÇÃO E VALIDAÇÃO DE
MODELO TEÓRICO-METODOLÓGICO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor.

**Orientador: Prof. Dr. Tomás de Aquino
Guimarães**

**Brasília – DF
2014**

Akutsu, Luiz.

Governança judicial: construção e validação de modelo teórico-metodológico / Luiz Akutsu. – Brasília: L. Akutsu, 2014.

126. f.: il.

Orientador: Tomás de Aquino Guimarães

Tese apresentada à Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de Doutor em Administração.

1. Poder Judiciário. 2. Tribunal. 3. Administração da Justiça. 4. Administração pública. 5. *Accountability*. 6. Governança Judicial. 7. Modelo teórico-metodológico. 8. Desempenho Judicial. I. Guimarães, Tomás de Aquino, orientador. II. Título. III. Universidade de Brasília.

LUIZ AKUTSU

**GOVERNANÇA JUDICIAL: CONSTRUÇÃO E VALIDAÇÃO DE
MODELO TEÓRICO-METODOLÓGICO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor.

Brasília, 4 de abril de 2014

Comissão Examinadora:

Prof. Dr. Tomás de Aquino Guimarães – Orientador
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Edson Ronaldo Guarido Filho – Membro Externo
Universidade Positivo

Prof. Dr. Rogério Hermida Quintella – Membro Externo
Universidade Federal da Bahia

Profa. Dra. Janann Joslin Medeiros – Membro Interno
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Valmir Emil Hoffmann – Membro Interno
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Herbert Kimura – Suplente
Universidade de Brasília

À memória de meus pais, que me ensinaram a valorizar o conhecimento como requisito indispensável para a conquista da independência;

À Rita, toda minha paixão e amor para minha cara alma gêmea e parceira incondicional que ilumina meu caminho;

A meus filhos do coração Marianna, Bárbara e José Roberto; e à minha neta Maria Clara, todo meu amor e minha esperança por um mundo mais justo.

AGRADECIMENTOS

Esta tese só foi concluída graças à colaboração – direta ou indireta – de muitas pessoas e de algumas instituições.

Primeiramente um agradecimento muito especial ao professor Dr. Tomás de Aquino Guimarães, pela valiosa orientação, pela confiança em mim depositada ao me orientar num objeto de estudo ainda pouco explorado, pelo acompanhamento sistemático, dedicado e motivador, e pela paciência e serenidade com que conduziu as discussões nos momentos mais críticos. Dessa convivência vou guardar minha admiração pelo seu perseverante trabalho em prol de pesquisas que tragam contribuições relevantes para a comunidade acadêmica e para a sociedade em geral.

Aos membros das comissões examinadoras do ensaio e de qualificação do Projeto, professores doutores Jacob Laros, Janann Medeiros, Rogério Quintella, Emil Hoffmann, pelas relevantes contribuições ao referencial teórico e ao projeto de pesquisa.

Aos membros da comissão examinadora, professores doutores Edson Ronaldo Guarido Filho, Herbert Kimura, Janann Joslin Medeiros, Rogério Hermida Quintella e Emil Hoffmann, por gentilmente aceitarem o convite de avaliar esta tese e pelas valiosas contribuições oferecidas ao trabalho final.

A todos os professores com os quais tive o privilégio e o prazer de conviver ao longo deste doutorado, pelos ensinamentos e preciosas discussões durante todo o curso.

Aos professores, mestrandos e doutorandos do Grupo de Pesquisa "Gestão e Inovação em Organizações da Justiça" – GIJ, pelas inúmeras e relevantes contribuições à tese durante esses anos; registro meus agradecimentos a todos em nome dos professores doutores Antonio Isidro da Silva Filho, Catarina Odelius, Carlos Denner dos Santos Júnior e Rafael Porto.

Aos colegas com quem troquei idéias e dos quais recebi valiosas sugestões ao longo desse período, peço desculpas por não poder enumerar expressamente todos, mas registro meus agradecimentos em nome dos seguintes amigos que este doutorado me presenteou: Adalmir Gomes, Bruno Braga, Daniel Kinpara, Eluiza

Watanabe, Igor Araújo, Fabiana dos Santos, Fábio Mirto, Fernando Barbalho, José Sérgio de Jesus, Luciene Ferreira, Marina Moreira, Marcos de Moraes, Patrick Michel, Pedro Resende, Renato Fenili, Sueli Menelau, Viviane Martins.

Aos funcionários do PPGA, pelo apoio administrativo ao longo de todo o Curso, muitas vezes imperceptível, mas essencial para o bom andamento dos trabalhos desenvolvidos, registro meus agradecimentos a toda a equipe em nome da sempre competente e dedicada Sonária.

Aos avaliadores da fase de elaboração do questionário (avaliação de especialistas e avaliação semântica) pelas valiosas observações ao instrumento de pesquisa desenvolvido nesta tese.

Aos entrevistados da fase da pesquisa de elaboração do modelo teórico-metodológico, aos que espontaneamente se dispuseram a responder ao questionário da *survey*, e também aos servidores, dirigentes, magistrados e presidentes dos Tribunais de Justiça que abriram as portas das respectivas instituições, cujos nomes não posso enumerar em face da confidencialidade do estudo, não tenho palavras para expressar o quanto tais contribuições foram valiosas, registro aqui minha imensa dívida e gratidão.

Ao ministro Aroldo Cedraz de Oliveira e aos amigos e colegas do Tribunal de Contas da União que me deram apoio direto ou indireto para a pesquisa; somente com esse apoio foi possível conciliar trabalho e estudos.

À minha família, pelo apoio incondicional, registro minha infinita gratidão em nome da minha cara metade Rita, pelo carinho com que sempre leu e discutiu minhas anotações e pelas valiosas contribuições ao longo de todo o trabalho.

À Universidade de Brasília, pelo privilégio de ter estudado de forma gratuita em um dos mais conceituados Doutorados em Administração do país e por todo o apoio que recebi.

A todos e ao Criador, por tê-los colocado em meu caminho, tornando mais suave a oportunidade de aprendizagem durante este doutorado, por me proteger e me dar conforto espiritual nos momentos em que nem mesmo eu acreditava que um dia concluiria minha tese, meu **MUITO OBRIGADO!**

No one is born hating another person because of the color of his skin, or his background, or his religion. People must learn to hate, and if they can learn to hate, they can be taught to love, for love comes more naturally to the human heart than its opposite.

Nelson Mandela, 1918 – 2013.

RESUMO

Esta tese teve como **objetivo geral** investigar relações entre construtos teóricos e variáveis observáveis relacionadas à governança judicial de Tribunais de Justiça brasileiros. A importância do tema decorre de lacunas teóricas e metodológicas, aliadas a dificuldades crônicas de acessibilidade da população de menor renda à Justiça, de morosidade e de baixa eficácia das deliberações judiciais enfrentadas pela administração da Justiça. **Os objetivos específicos deste estudo foram desenvolvidos nos capítulos 2 a 5**, estruturados na forma de quatro artigos individuais e interdependentes, precedidos da introdução geral apresentada no Capítulo 1 e sucedidos pelo Capítulo 6, no qual são tratadas as conclusões gerais e recomendações da pesquisa. **O Capítulo 2** traz resultados de revisão de estudos teórico-empíricos relacionados ao conceito de governança judicial. **O Capítulo 3** apresenta o desenvolvimento de um modelo teórico-metodológico de governança judicial. Premissas da Teoria da Agência e da Teoria de Custos de Transação, dirigidas originalmente para empresas, foram transpostas para elaboração do modelo. Os procedimentos de coleta de dados incluíram análise documental e realização de 10 entrevistas. O modelo proposto inclui a sistematização de sete construtos teóricos - *Accountability*; Acessibilidade; Independência; Recursos e Estrutura; Práticas de Governança; Ambiente Institucional; Desempenho – e variáveis componentes desses construtos. **O Capítulo 4** descreve o processo de desenvolvimento e validação de Escala de Governança Judicial. A amostra foi composta de 490 respondentes, sendo 46 magistrados, 390 servidores e 54 que não informaram o cargo. A partir de análise fatorial exploratória e de análise fatorial confirmatória, verificou-se que o modelo de mensuração final apresentou todas as cargas fatoriais e correlações significativas. O modelo final da Escala, com 27 itens, apresentou evidências de validade convergente e discriminante dos seis construtos medidos pelo instrumento e índices de ajustes em valores considerados razoáveis. **O Capítulo 5** apresenta a avaliação de evidências empíricas da relação entre construtos teóricos e variáveis observáveis do modelo teórico-metodológico de governança judicial, realizados com o auxílio da técnica estatística de Modelagem por Equações Estruturais. Os modelos estruturais testados apresentaram índices de ajustes em valores considerados razoáveis. A hipótese relativa à regressão entre o construto Ambiente Institucional sobre o construto Desempenho foi rejeitada. As demais hipóteses testadas indicaram a validade das premissas do modelo teórico-metodológico avaliado. Destacam-se como **principais contribuições** desta tese as duas proposições validadas para a amostra estudada: o modelo teórico-metodológico de governança judicial apresentado no Capítulo 3 e validado no Capítulo 5 e a Escala de Governança Judicial apresentada no Capítulo 4.

Palavras-chave: Governança judicial. *Accountability*. Acessibilidade. Independência. Recursos e Estrutura. Práticas de Governança. Ambiente Institucional. Desempenho.

ABSTRACT

The main purpose of this thesis was to investigate the relationships between theoretical constructs and observable variables related to judicial governance of Brazilian Courts of Justice. The importance of this theme stems from theoretical and methodological gaps and from chronic difficulties related to accessibility of low income population to justice, to slowness and to low effectiveness of judicial decisions faced by justice management. **The specific objectives of this study were developed in chapters 2-5**, which were structured in the form of four individual and interdependent articles. They were preceded by the general introduction presented in Chapter 1 and succeeded by Chapter 6, which addresses the general conclusions and recommendations of the research. **Chapter 2** reveals the results of the review of theoretical-empirical studies related to the concept of judicial governance. **Chapter 3** presents the development of a theoretical-methodological model of judicial governance. Assumptions of Agency Theory and the Transaction Cost Theory, originally directed to private companies, were incorporated to the model. Procedures for data collection included document analysis and 10 interviews. The proposed model includes the systematization of seven theoretical constructs - Accountability, Accessibility, Independence, Resources and Structure; Governance Practices, Institutional Environment; Performance - and variable components of these constructs. **Chapter 4** shows the process of development and validation of the Judicial Governance Measurement Scale. The sample consisted of 490 respondents, including 46 judges, 390 civil servants and other 54 who did not inform their job title. After conducting exploratory factor analysis and confirmatory factor analysis, it was found that the final measurement model presented significant factor loadings and correlations for all variables. The final version of the scale, composed by 27 items, presented evidence of convergent and discriminant validity of the six constructs measured by the scale and the overall fit index in values considered acceptable. **Chapter 5** brings the evaluation of empirical evidences of the relationship between theoretical constructs and observable variables of the theoretical-methodological model of judicial governance, carried out with the aid of the statistical technique of Structural Equation Modeling. Structural models tested showed levels of general fit index in values considered acceptable. The hypothesis of regression of the Institutional Environment construct on Performance construct was rejected. The remaining hypotheses tests indicated the validity of the assumptions of the theoretical-methodological model. The **main contributions** of this thesis to be highlighted are the two propositions validated in the studied sample: the theoretical-methodological judicial governance model presented in Chapter 3 and validated in Chapter 5 and the Judicial Governance Measurement Scale presented in Chapter 4.

Keywords: Judicial governance. Accountability, Accessibility. Independence. Resources and Structure. Governance Practices. Institutional Environment. Performance.

LISTA DE FIGURAS

CAPÍTULO 3 – GOVERNANÇA JUDICIAL: PROPOSTA DE MODELO TEÓRICO-METODOLÓGICO

- Figura 1** — Modelo teórico de governança judicial 52
Figura 2 — Modelo teórico-metodológico de governança judicial 64

CAPÍTULO 5: GOVERNANÇA JUDICIAL DE TRIBUNAIS BRASILEIROS: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DA RELAÇÃO ENTRE CONSTRUTOS E VARIÁVEIS

- Figura 1** — Modelo teórico-metodológico de governança judicial 88
Figura 2 — Especificações dos Modelos 1 e 2 94
Figura 3 — Estimativas padronizadas – Modelo 1 97

LISTA DE QUADROS

CAPÍTULO 2 – DIMENSÕES DA GOVERNANÇA JUDICIAL E SUA APLICAÇÃO AO SISTEMA JUDICIAL BRASILEIRO

- Quadro 1** — Artigos empíricos sobre governança judicial, publicados entre jan/2005 e jan/2011 28

CAPÍTULO 3 – GOVERNANÇA JUDICIAL: PROPOSTA DE MODELO TEÓRICO-METODOLÓGICO

- Quadro 1** — Definições operacionais de construtos do modelo de governança judicial 57

CAPÍTULO 4 – ESCALA DE GOVERNANÇA JUDICIAL: DESENVOLVIMENTO E VALIDAÇÃO EM TRIBUNAIS DE JUSTIÇA BRASILEIROS

- Quadro 1** — Itens da Escala de Governança Judicial aplicados na *survey*.. 73

CAPÍTULO 5: GOVERNANÇA JUDICIAL DE TRIBUNAIS BRASILEIROS: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DAS RELAÇÕES ENTRE CONSTRUTOS E VARIÁVEIS

- Quadro 1** — Escala de Governança Judicial 91

LISTA DE TABELAS

CAPÍTULO 4 – ESCALA DE GOVERNANÇA JUDICIAL: DESENVOLVIMENTO E VALIDAÇÃO EM TRIBUNAIS DE JUSTIÇA BRASILEIROS

Tabela 1	— Distribuição de dados demográficos dos respondentes - Brasil – 2013	78
Tabela 2	— Alfa de Cronbach e itens da Escala de Governança Judicial por construto	80
Tabela 3	— Tabela 3 - Índices de adequação dos modelos de mensuração inicial e final	81
Tabela 4	— Cargas fatoriais dos itens do modelo de mensuração final.....	83
Tabela 5	— Correlação entre os construtos do modelo de medição final....	83

CAPÍTULO 5: GOVERNANÇA JUDICIAL DE TRIBUNAIS BRASILEIROS: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DAS RELAÇÕES ENTRE CONSTRUTOS E VARIÁVEIS

Tabela 1	— Distribuição de dados demográficos dos respondentes - Brasil – 2013	90
Tabela 2	— Estimativas de covariâncias, variâncias, correlações e médias, desvios padrões, assimetrias univariadas e curtoses da amostra	106
Tabela 3	— Tabela 3 - Índices de adequação dos Modelos 1 e 2	96
Tabela 4	— Tabela 4 – Estimativas das médias dos construtos de governança judicial – Brasil – 2013	98

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	13
1.1 SISTEMA JUDICIAL, FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA E PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL	14
1.1.1 <i>Funções essenciais à Justiça</i>	15
1.1.2 <i>Poder Judiciário e sua estruturação no Brasil</i>	16
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA E JUSTIFICATIVA DO ESTUDO	18
1.3 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS.....	21
1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	22
1.5 ESTRUTURA DA TESE	23
CAPÍTULO 2 - DIMENSÕES DA GOVERNANÇA JUDICIAL E SUA APLICAÇÃO AO SISTEMA JUDICIAL BRASILEIRO	24
INTRODUÇÃO	25
2.1 METODOLOGIA	27
2.2 GOVERNANÇA JUDICIAL: DIMENSÕES IDENTIFICADAS NO ESTADO DA ARTE	29
2.2.1 <i>Desempenho do Sistema Judicial</i>	29
2.2.2 <i>Independência Judicial</i>	33
2.2.3 <i>Accountability</i>	35
2.2.4 <i>Recursos Estratégicos do Poder Judiciário</i>	37
2.2.5 <i>Acessibilidade à Justiça</i>	38
2.2.6 <i>Estrutura do Poder Judiciário</i>	39
2.3 DISCUSSÃO DA REVISÃO TEÓRICA À LUZ DO SISTEMA JUDICIAL BRASILEIRO	41
CONSIDERAÇÕES FINAIS E AGENDA DE PESQUISA	43
CAPÍTULO 3 - GOVERNANÇA JUDICIAL: PROPOSTA DE MODELO TEÓRICO-METODOLÓGICO	46
3.1 INTRODUÇÃO.....	47
3.2 MODELO TEÓRICO DE GOVERNANÇA JUDICIAL	47
3.3 METODOLOGIA DA PESQUISA	53
3.4 RESULTADOS E DISCUSSÃO. MODELO TEÓRICO-METODOLÓGICO DE GOVERNANÇA JUDICIAL.	55
3.4.1 <i>Construtos do modelo teórico-metodológico</i>	56
3.4.2 <i>Variáveis do modelo teórico-metodológico</i>	58
3.4.2.1 Construto <i>Acessibilidade</i>	59
3.4.2.2 Construto <i>Accountability</i>	59
3.4.2.3 Construto <i>Independência</i>	60
3.4.2.4 Construto <i>Recursos e Estrutura</i>	61
3.4.2.5 Construto <i>Desempenho</i>	62
3.4.2.6 Construto <i>Ambiente Institucional</i>	62
3.4.3 <i>Modelo teórico-metodológico de Governança Judicial</i>	63
3.5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	66

CAPÍTULO 4 – ESCALA DE GOVERNANÇA JUDICIAL: DESENVOLVIMENTO E VALIDAÇÃO EM TRIBUNAIS DE JUSTIÇA BRASILEIROS.....	68
4.1 INTRODUÇÃO.....	69
4.2 ELABORAÇÃO DA ESCALA DE GOVERNANÇA JUDICIAL.....	70
4.3 VALIDAÇÃO DA ESCALA DE GOVERNANÇA JUDICIAL	74
4.3.1 <i>Análise exploratória do banco de dados e dos itens da EGJ</i>	76
4.3.2 <i>Análise fatorial exploratória</i>	79
4.3.3 <i>Análise fatorial confirmatória</i>	80
4.4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	84
CAPÍTULO 5 - GOVERNANÇA JUDICIAL DE TRIBUNAIS BRASILEIROS: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DE RELAÇÕES ENTRE CONSTRUTOS E VARIÁVEIS	86
5.1 INTRODUÇÃO	87
5.2 MÉTODO	89
5.2.1 <i>Sujeitos e amostra</i>	89
5.2.2 <i>Instrumento</i>	91
5.2.3 <i>Análise de dados</i>	92
5.3 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	93
5.4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	104
CAPÍTULO 6 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	107
6.1 CONCLUSÕES.....	107
6.2 CONTRIBUIÇÕES.....	111
6.3 LIMITAÇÕES DO ESTUDO.....	112
6.4 AGENDA DE PESQUISA	114
REFERÊNCIAS.....	115
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM ESPECIALISTAS	122
APÊNDICE B - ESCALA DE GOVERNANÇA JUDICIAL	126

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

A presente tese aborda o tema governança judicial, colocado na agenda política do país por meio do “Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano” (BRASIL, 2004). No referido documento, firmado em dezembro de 2004, os presidentes da República, do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal e da Câmara de Deputados firmaram onze compromissos para aprimorar a gestão do sistema judicial brasileiro, que tratam, entre outros pontos, da reforma de normas constitucionais e infraconstitucionais relacionadas ao Poder Judiciário, do aumento dos quadros da Defensoria Pública da União, do acesso de moradores de localidades mais distantes dos grandes centros urbanos, da celeridade nos processos de execução fiscal e da expansão da informatização do Judiciário.

Uma das premissas que levaram à assinatura desse Pacto é que “poucos problemas nacionais possuem tanto consenso no tocante aos diagnósticos quanto à questão judiciária”, e que os principais problemas relacionados à administração da Justiça relacionam-se à morosidade das ações judiciais e a baixa eficácia de suas decisões (BRASIL, 2004). O tema colocado na agenda política do país por meio do Pacto, firmado em 2004, continua atual e relevante. Em 13/4/2009, essas mesmas autoridades firmaram o “II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo”, com os seguintes objetivos:

- I - acesso universal à Justiça, especialmente dos mais necessitados;
- II - aprimoramento da prestação jurisdicional, mormente pela efetividade do princípio constitucional da razoável duração do processo e pela prevenção de conflitos;
- III - aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições de Estado para uma maior efetividade do sistema penal no combate à violência e criminalidade, por meio de políticas de segurança pública combinadas com ações sociais e proteção à dignidade da pessoa humana (BRASIL, 2009).

Observa-se da leitura dos objetivos do II Pacto que as preocupações e os problemas relacionados à administração do Poder Judiciário continuam relacionados à morosidade e à baixa efetividade de suas deliberações, tendo o novo documento destacado outro problema: a necessidade de um Sistema de Justiça mais acessível, especialmente aos mais necessitados.

Para melhor entendimento da estrutura da presente tese, cabe destacar que os capítulos 2 a 5 encontram-se estruturados na forma de quatro artigos individuais e interdependentes, precedidos de uma introdução geral e sucedidos pelo capítulo 6, no qual são tratadas as conclusões da pesquisa. Esta opção decorreu de vantagens relacionadas à maior velocidade na disseminação de resultados via eventos e periódicos científicos.

Buscou-se a delimitação precisa dos objetivos de cada um dos capítulos, de forma a adequá-los ao tamanho de artigos. Além disso, buscou-se segmentar o objetivo geral da tese em objetivos específicos encadeados logicamente, para, por um lado, minimizar a possibilidade de inconsistência ou ausência de vínculo entre os artigos, quanto, em outro extremo, evitar a superposição desnecessária de conteúdos.

1.1 SISTEMA JUDICIAL, FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA E PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL

As expressões “sistema judicial”, “sistema judiciário” ou “sistema de Justiça” são utilizadas, nesta tese, em seu sentido estrito, englobando, assim, os órgãos do Poder Judiciário relacionados no art. 92 da Constituição e as funções essenciais à Justiça, arrolados no Capítulo IV da Constituição: o Ministério Público (arts. 127 a 130 da Carta Magna), a Advocacia Pública (arts. 131 a 132), a Advocacia e a Defensoria Pública (arts. 133 a 134).

Quando usadas em seu sentido mais amplo, as expressões “sistema judicial”, “sistema judiciário” e “sistema de Justiça” contemplam, além dos órgãos do Poder Judiciário e das funções essenciais à Justiça, todos aqueles que, direta ou indiretamente, influenciem ou possam vir a influenciar os litígios submetidos ao Poder Judiciário. Nessa acepção mais ampla, o sistema de Justiça inclui, em alguns aspectos, desde o Poder Legislativo, responsável pela elaboração e modificação de leis que subsidiam os procedimentos e decisões judiciais, passando pelos diversos órgãos encarregados de subsidiar a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário, fornecendo-lhes informações e serviços, tais como os órgãos policiais, até alcançar juízes e Tribunais arbitrais que podem atuar, nos termos da Lei 9.307, de 23/9/1996, no julgamento de litígios envolvendo bens patrimoniais disponíveis, ou seja, aqueles direitos nos quais as partes podem transacionar - contratos em geral

(civis ou comerciais).

1.1.1 Funções essenciais à Justiça

Silva (1997) define as funções essenciais à Justiça como “[...] todas aquelas atividades profissionais públicas ou privadas, sem as quais o Poder Judiciário não pode funcionar ou funcionará muito mal”. Essa constatação decorre do próprio princípio que norteia a atuação do Poder Judiciário: “[...] a Justiça, como instituição judiciária, não funcionará se não for provocada, se alguém, um agente (autor, aquele que age), não lhe exigir que atue” (p. 549).

Assim, as funções essenciais à função jurisdicional do Estado não se restringem aos órgãos do Poder Judiciário. O Capítulo IV da Constituição (arts. 127 a 135) destaca os órgãos e instituições que, embora não façam parte do Poder Judiciário, exercem funções essenciais à Justiça: o Ministério Público (arts. 127 a 130), a Advocacia Pública (arts. 131 a 132), a Advocacia e a Defensoria Pública (arts. 133 a 134). Tais instituições defendem os interesses das partes envolvidas em litígios judiciais, demandando do Poder Judiciário soluções dos conflitos.

Os interesses das partes são, em regra, defendidos por advogados que as representam. O art. 133 destaca que “o advogado é indispensável à administração da Justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestação no exercício da profissão, nos limites da lei”. Silva (1997) enfatiza que a advocacia não foi a única profissão que mereceu referência direta na Constituição, a qual faz menção também às profissões de professor, jornalista e médico e que, embora a advocacia não seja uma profissão superior ou mais nobre que as outras, é a única habilitação profissional que constitui pressuposto essencial à formação de um dos Poderes do Estado, o Poder Judiciário.

A Defensoria Pública é a instituição responsável pela defesa daqueles que comprovarem insuficiência de recursos (BRASIL, 2013a). Silva (1997) pondera que, embora tal previsão constitucional seja louvável, o acesso dos mais necessitados ao Poder Judiciário ainda é precário, uma vez que as Defensorias Públicas ainda não estão estruturadas de forma a prestar um serviço efetivo de assistência judiciária gratuita.

Quando uma das partes é a União ou as unidades federadas (estados e Distrito

Federal), a defesa desses entes é feita pela Advocacia Pública. A Constituição prevê a organização da Advocacia Pública na esfera federal (Advocacia-Geral da União) e nos estados (Procuradores dos Estados e do Distrito Federal), cabendo-lhes representar e prestar consultoria jurídica aos respectivos entes da Federação.

Ao Ministério Público cabe, nos termos do art. 127 da Constituição “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Sua estrutura orgânica, nos termos do art. 128 da Carta Magna, abrange os Ministérios Públicos dos Estados e o Ministério Público da União (que compreende o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios). O art. 130 da Constituição prevê, ainda, o funcionamento dos Ministérios Públicos junto aos Tribunais de Contas.

1.1.2 Poder Judiciário e sua estruturação no Brasil

Nos termos do art. 2º da Constituição Federal, “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 2013a). Ao Poder Judiciário a Constituição destaca o Capítulo III (artigos 92 a 126), onde define os órgãos que o compõem e suas respectivas competências. Assim, o art. 92 da Constituição estipula que são órgãos do Poder Judiciário: o Supremo Tribunal Federal; o Conselho Nacional de Justiça; o Superior Tribunal de Justiça; os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; os Tribunais e Juízes do Trabalho; os Tribunais e Juízes Eleitorais; os Tribunais e Juízes Militares; os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Conforme destaca Silva (1997), os órgãos do Poder Judiciário têm por função precípua compor conflitos de interesse em cada caso concreto: “isso é o que se chama *função jurisdicional* ou simplesmente *jurisdição*, que se realiza por meio de um *processo judicial*, dito, por isso mesmo, sistema de composição de conflitos de interesses ou sistema de composição de lides” (p. 522, grifos conforme o original).

A organização da justiça brasileira é complexa, coexistindo órgãos federais e estaduais, cujas competências são delimitadas tanto por critérios geográficos, quanto de especialização por objeto das ações judiciais, (Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar, Justiça Eleitoral, Justiça Estadual), com processo

decisório que pode alcançar quatro instâncias de julgamento - (a) Justiça de 1º Grau; (b) Tribunais de 2º Grau; (c) Tribunais Superiores (Tribunal Superior do Trabalho - TST, Tribunal Superior Eleitoral - TSE, Tribunal Superior Militar - TSM, e Superior Tribunal de Justiça - STJ); e (d) Supremo Tribunal Federal - STF - e que conta, além dessas quatro instâncias, com um órgão de governança do sistema judicial, o Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

O Poder Judiciário brasileiro conta com 91 Tribunais: o STF; quatro Tribunais Superiores (STJ, STM, TSE e TST); 27 Tribunais de Justiça - TJ (um em cada unidade da Federação); 27 Tribunais Regionais Eleitorais - TRE (um em cada unidade federativa); 24 Tribunais Regionais do Trabalho - TRT, cinco Tribunais Regionais Federais - TRF - e três Tribunais de Justiça Militares Estaduais - TJME.

No âmbito da Justiça do Trabalho, o Estado de São Paulo conta com dois Tribunais, um com sede na capital (TRT - 2ª Região) e outro com sede em Campinas (TRT - 15ª Região). Outros Tribunais Regionais abrangem duas unidades da Federação: TRT - 8ª Região (Amapá e Pará); TRT - 10ª Região (Distrito Federal e Tocantins); TRT - 11ª Região (Amazonas e Roraima); e TRT - 14ª Região (Acre e Rondônia). As demais regiões estão distribuídas com um TRT em cada unidade federativa.

Os Tribunais Regionais Federais encontram-se organizados da seguinte forma: TRF da 1ª Região, com sede em Brasília, abrange as seções judiciárias do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins; TRF da 2ª Região, com sede no Rio de Janeiro, compreende as seções judiciárias do Rio de Janeiro e Espírito Santo; TRF da 3ª Região, com sede em São Paulo, abarca as seções judiciárias de São Paulo e Mato Grosso do Sul; TRF da 4ª Região, com sede em Porto Alegre, incluindo as seções judiciárias de Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul; TRF da 5ª Região, com sede em Recife, abrange as seções judiciárias de Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe.

A Justiça Militar conta com três Tribunais Estaduais Militares, nos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul. Nos demais estados e no Distrito Federal, a segunda instância da Justiça Militar é constituída pelos próprios Tribunais de Justiça; no âmbito da União, a segunda instância da Justiça Militar é constituída pelo Superior Tribunal Militar - STM (BRASIL, 2013a).

Além desses Tribunais, cuja principal função é a jurisdicional, integra o Poder Judiciário pátrio o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, criado em 31/12/2004, no contexto das mudanças introduzidas no Poder Judiciário brasileiro, por força da Emenda Constitucional 45 (BRASIL, 2011a).

Dos órgãos do Poder Judiciário arrolados no artigo 92 da Constituição, o CNJ é o único que não exerce função jurisdicional, cabendo-lhe, nos termos do § 4º do art. 103-B da Carta Magna, o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. Cabe ao CNJ, nos termos do inciso VII do § 4º desse artigo, “elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa”. O CNJ tem realizado ações que buscam a mudança de valores e da cultura na administração da Justiça. Uma dessas ações compreende a formulação de indicadores e metas de desempenho para Tribunais brasileiros, visando aumentar a eficiência e a adoção de boas práticas de governança judicial na prestação de serviços judiciários no Brasil.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA E JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

Embora a busca por melhor desempenho do sistema judicial brasileiro tenha sido colocado em destaque na agenda política do país nos últimos anos, em decorrência de Pactos de Estado firmados entre os três Poderes em favor de um Judiciário mais rápido e republicano (BRASIL, 2004, 2009), ainda são escassos os estudos relacionados com a gestão do Poder Judiciário brasileiro (AKUTSU; GUIMARÃES, 2012).

Sadek (2004) destaca que a baixa acessibilidade da população de menor renda à Justiça, a morosidade e a baixa eficácia das decisões judiciais são algumas das dificuldades crônicas enfrentadas pelos cidadãos que buscam o sistema judicial brasileiro. Essas dificuldades podem ser minimizadas tanto com medidas mais estreitamente relacionadas à área do Direito propriamente dito, a exemplo das alterações legais e constitucionais mencionadas por Ribeiro (2008), como também com medidas relacionadas à administração do Judiciário. Stumpf (2008) argumenta

que algumas das principais causas da morosidade e baixa efetividade das ações judiciais estão relacionadas à gestão. O escopo desta tese relaciona-se justamente a um tema relacionado à administração da Justiça: a governança judicial.

A relevância da pesquisa a que se refere esta tese pode ser aquilatada não somente pelas conhecidas dificuldades enfrentadas pela administração da Justiça, mas, principalmente, pelos impactos causados por tais dificuldades. Conforme Brasil (2004) os problemas enfrentados pelo Poder Judiciário são graves por retardar o desenvolvimento nacional e desestimular investimentos, propiciando a inadimplência, gerando impunidade e solapando a crença dos cidadãos no regime democrático.

Justifica-se, assim, a escolha do tema governança judicial em face da relevância da discussão do papel da administração da Justiça para aprimorar o desempenho dos serviços judiciais prestados à população no contexto do sistema judicial brasileiro. O estudo do tema governança judicial permite, assim, a discussão de problemas estruturais apontados por Sadek (2004) que têm dificultado o aprimoramento dos serviços judiciais. Uma vez que os problemas de morosidade e baixa efetividade das ações judiciais são notoriamente conhecidos, e face ao compromisso para a reforma do Sistema de Justiça brasileiro para torná-lo “mais acessivo, ágil e transparente” (BRASIL, 2009), justificam-se estudos relacionados com a gestão dos Tribunais que tenham como escopo identificar fatores que têm dificultado a consecução dos objetivos do Poder Judiciário.

A morosidade e a baixa efetividade das ações judiciais decorrem de inúmeros fatores, entre os quais pode ser mencionado o crescente número de causas judiciais após a promulgação da Constituição de 1988 (VELLOSO, 1998), a proporção inadequada entre número de processos e número de juízes (DIAS, 2004). Stumpf (2008, p. 161) argumenta, contudo, que as principais causas são relacionadas à gestão no âmbito do próprio Judiciário:

[] os fatores externos, ainda que contribuam para a morosidade, não estão, efetivamente, entre as suas principais causas. Ao contrário do que muitos defendem, inclusive os membros do próprio Judiciário, o que revela verdadeira omissão de responsabilidade, as causas internas devem ser apontadas como aquelas mais significativas para a lentidão do sistema. Entre elas, especificamente, a omissão do juiz na gestão da unidade jurisdicional e em geral a desorganização administrativa do Judiciário brasileiro, merecem absoluto destaque, em especial se considerado o primeiro grau de jurisdição.

Corroborando esses argumentos Ng (2011) defende a criação da área temática governança judicial, por entender que a abordagem do ponto de vista estritamente jurídico é insuficiente para a compreensão de questões que envolvem a crescente cobrança por maior *accountability* por parte dos inúmeros atores com interesse no funcionamento das cortes. O autor defende uma abordagem interdisciplinar para o tema governança judicial, que leve em conta teorias relacionadas às ciências do Direito, da Política, da Economia e da Administração.

Concorda-se com Ng (2011) no tocante ao aspecto interdisciplinar da governança judicial também para a realidade brasileira. Ao tratar das mudanças em curso no sistema judicial brasileiro, Ribeiro (2008) evidenciou a importância da discussão de questões relacionadas à ciência do Direito, discutindo as mudanças introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional 45 (BRASIL, 2011a) e pela alteração de outras normas relativas ao funcionamento do Judiciário. Sua discussão sobre a influência da colonização portuguesa no Judiciário brasileiro e, em especial sobre a distinção entre o “país formal”, cuja existência se verifica na constituição e nos códigos legais, e o “país real”, que segue alheio dos direitos preconizados pelas leis (RIBEIRO, 2008) enfatiza aspectos relacionados à Ciência Política.

Uma vez que, embora relevante, a disciplina governança judicial ainda é praticamente inexplorada, justificando-se assim a criação de disciplina específica para seu estudo (NG, 2011), o próprio termo governança judicial demanda uma delimitação mais precisa. Essa delimitação deve partir de conceitos relacionados ao tema governança em geral e de teorias que estudem a organização e administração da Justiça, conforme proposto por NG (2011).

Não obstante, sem desconsiderar o aspecto interdisciplinar da área temática governança judicial, na presente tese optou-se por enfatizar referenciais teóricos mais estritamente relacionados à ciência da Administração e, em especial, que permitam investigar mecanismos de controle organizacionais relacionados à busca de resultados mais eficientes para as organizações, a partir de pressupostos de racionalidade limitada e possibilidade de comportamento oportunista de agentes humanos. Esta tese propõe-se, assim, a pesquisar fatores relacionados à gestão do Poder Judiciário, tomando como referenciais teóricos a Teoria da Agência

(EISENHARDT, 1989) e a Teoria de Custos de Transação (WILLIAMSON, 1981, 1991, 1996).

Mais especificamente, esta pesquisa propõe-se a **investigar a seguinte questão**: quais são as relações entre construtos e variáveis observáveis que explicam a governança judicial de Tribunais brasileiros?

1.3 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

Esta pesquisa tem como **objetivo geral**: investigar as relações entre construtos teóricos e variáveis observáveis relacionadas à governança judicial de Tribunais de Justiça brasileiros.

Para o alcance do objetivo geral da pesquisa foram delimitados os seguintes **objetivos específicos**:

- (a) identificar dimensões relacionadas ao conceito de governança judicial estudadas em pesquisas empíricas recentes e discutir como tais dimensões podem influenciar o desempenho do sistema judicial brasileiro;
- (b) elaborar um modelo teórico-metodológico de governança judicial, cuja aplicação permita descrever as relações entre os construtos que a compõem;
- (c) desenvolver e validar Escala de Governança Judicial;
- (d) testar evidências empíricas de relações entre construtos teóricos e variáveis observáveis de governança judicial.

Cabe esclarecer que, nesta tese, os termos dimensões (objetivo específico “a”) e construtos (objetivos específicos “b” e “d”) são utilizados em contextos e com significados distintos. Na revisão de literatura (objetivo específico “a”), os estudos foram classificados em categorias obtidas após seleção dos estudos; referidas categorias foram denominadas dimensões para fins de discussão. Assim, naquela etapa da pesquisa, referidas dimensões ainda não constituíram construtos teóricos, pois estavam inseridos no contexto de referenciais adotados nesta tese para estudar tema governança judicial. Assim, os termos construto ou variável latente são utilizados na presente tese para designar conceitos teóricos (objetivos específicos “b” e “d”), distinguindo-se do termo dimensão, utilizado para classificação de categorias na revisão de literatura.

1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa busca conhecer o fenômeno de governança judicial, discutir conceitos teóricos, propor instrumentos de coleta de dados e proporcionar maior familiaridade com a gestão de Tribunais brasileiros. Quanto ao método, esta pesquisa incorpora técnicas de natureza qualitativa e quantitativa.

Numa primeira etapa da pesquisa, de natureza qualitativa, foi desenvolvido o modelo teórico-metodológico de governança judicial, bem como seus construtos e respectivas variáveis observáveis. A Escala de Governança Judicial (EGJ) foi desenvolvida com base nesse modelo, para coleta de dados da *survey*. Os procedimentos de coleta de dados compreenderam análise documental, realização de entrevistas semi-estruturadas com especialistas e validações teórica e semântica das versões preliminares da EGJ. Os dados coletados nas entrevistas foram gravados e transcritos para posterior análise de conteúdo, seguindo recomendações de Bardin (2011).

Na segunda etapa da pesquisa, o estudo teve natureza quantitativa, objetivando validar a Escala de Governança Judicial desenvolvida e do modelo teórico-metodológico proposto. Os sujeitos de pesquisa desta etapa foram juízes e servidores desses Tribunais. Procedeu-se inicialmente a coleta de dados da *survey* mediante preenchimento dos itens da EGJ em página da pesquisa disponibilizada na *Internet*, com o apoio do *software SurveyMonkey*, enviada a amostra de sujeitos da pesquisa.

Solicitou-se, mediante correspondência enviada aos presidentes dos Tribunais de Justiça estaduais, autorização para a coleta de dados, tendo sido incluídos na amostra os Tribunais que responderam positivamente à solicitação e autorizaram envio de questionários a magistrados e servidores a tempo de viabilizar o cronograma da tese, cuja coleta foi encerrada em 31/12/2013. Em seguida, foi realizado tratamento e análise de dados com utilização de técnicas estatísticas de análise fatorial exploratória, análise fatorial confirmatória e modelagem por equações estruturais, apoiadas nos *softwares* IBM SPSS (Statistical Package for Social Science) versão 18 e IBM SPSS AMOS versão 18.

1.5 ESTRUTURA DA TESE

A pesquisa emprega a Teoria da Agência (TA) e a Teoria de Custos de Transação (TCT) como fundamentos teóricos para buscar respostas à questão de pesquisa, delimitada conforme objetivos geral e específicos da tese, que contém seis capítulos: este capítulo introdutório, os capítulos 2 a 5, estruturados na forma de artigos semi-independentes, seguidos pelo Capítulo 6, destinado às conclusões.

Os capítulos estruturados em forma de artigos já publicados ou submetidos a publicação foram transcritos na forma encaminhada para publicação à época em que os respectivos resultados foram obtidos, com ajustes pontuais: renumeração das seções, para adequá-las às respectivas numerações de capítulos da tese; supressão da lista de referências ao final de cada capítulo, as quais foram consolidadas em lista única na parte final da tese, uma vez que referidos textos trazem referências comuns a dois ou mais capítulos. Os Capítulos encontram-se ordenados de forma cronológica. Retratam, assim, não somente a seqüência de resultados teórico-empírico obtidos, como também a própria evolução de conceitos centrais à presente tese, relacionados ao tema governança judicial.

O Capítulo 2 trata do objetivo específico “identificar dimensões relacionadas ao conceito de governança judicial estudadas em pesquisas empíricas recentes e discutir como tais dimensões podem influenciar o desempenho do sistema judicial brasileiro”.

O Capítulo 3 tem como objetivo “elaborar um modelo teórico-metodológico de governança judicial, cuja aplicação permita descrever as relações entre os construtos que a compõem”.

O Capítulo 4 trata dos objetivos “desenvolver e validar Escala de Governança Judicial”.

O Capítulo 5 tem como objetivo “testar evidências empíricas de relações entre construtos teóricos e variáveis observáveis de governança judicial”.

O Capítulo 6 traz as conclusões gerais da tese, relaciona as principais contribuições, limitações do estudo e apresenta ao final recomendações de agenda de pesquisa.

CAPÍTULO 2 - DIMENSÕES DA GOVERNANÇA JUDICIAL E SUA APLICAÇÃO AO SISTEMA JUDICIAL BRASILEIRO¹

Luiz Akutsu e Tomás de Aquino Guimarães

Resumo

A administração da Justiça brasileira enfrenta dificuldades crônicas de acessibilidade da população de menor renda à Justiça, de morosidade e de baixa eficácia das deliberações judiciais. O presente estudo busca contribuir para o exame de soluções para tais dificuldades, tendo como objetivos identificar dimensões relacionadas ao conceito de governança judicial estudadas em pesquisas empíricas recentes e discutir como tais dimensões podem influenciar o desempenho do sistema judicial brasileiro. As seguintes dimensões foram identificadas: Independência Judicial; *Accountability*; Acessibilidade à Justiça; Estrutura do Poder Judiciário; Recursos Estratégicos do Poder Judiciário e Desempenho do Sistema Judicial. Ante a escassez de estudos empíricos sobre gestão do judiciário em geral e do Brasil em particular, foram formuladas propostas de pesquisas para avaliar, entre outros aspectos: (a) a influência do desenvolvimento dos recursos estratégicos no desempenho do Poder Judiciário; e (b) o impacto do aumento da independência judicial e da garantia de que os juízes sejam *accountables* perante a sociedade na diminuição da corrupção do sistema judicial brasileiro.

Palavras-chave: *accountability*; administração da Justiça; desempenho; independência; governança judicial.

JUDICIAL GOVERNANCE DIMENSIONS AND THEIR APPOINTMENT TO THE BRAZILIAN JUDICIAL SYSTEM

Abstract

The Brazilian justice management faces chronic difficulties of accessibility of lower income population to justice, the slowness and low effectiveness of the judicial decisions. In order to contribute to the analysis of solutions to these difficulties, the objectives of this paper are to identify dimensions related to the concept of judicial governance studied in recent empirical researches, and discuss how these dimensions can push the performance of the Brazilian judicial system. The following dimensions were identified: Judicial Independence, Accountability, Accessibility to Justice; Structure of the Judiciary; Strategic Resources of the Judiciary, and Judiciary's Performance. Faced with the scarcity of empirical studies on management of the judiciary, specially on Brazilian courts, research proposals are made, including the following: (a) to evaluate the influence of the development of strategic resources in the performance of the judiciary; and (b) to evaluate the impact of increased judicial independence and accountability on reducing corruption of the Brazilian judicial system.

Keywords: *accountability; judicial management; performance, independence, judicial governance.*

¹ O presente texto foi publicado na Revista Direito GV (AKUTSU; GUIMARÃES, 2012).

INTRODUÇÃO

A baixa acessibilidade da população de menor renda à Justiça, a morosidade e a baixa eficácia das decisões judiciais são algumas das dificuldades crônicas enfrentadas pelos cidadãos que buscam o sistema judicial brasileiro. Essas dificuldades podem ser minimizadas tanto com medidas mais estreitamente relacionadas à área do Direito propriamente dito, como alterações na legislação processual, e também com medidas relacionadas à administração do Judiciário. O escopo desta pesquisa relaciona-se justamente a esta última área: a governança judicial.

Embora a discussão sobre governança seja relevante e atual, o conceito não é novo. Segundo Kaufmann e Kraay (2008), há notícias de discussões sobre o tema que remontam ao ano 400 A. C., quando Kautilya, suposto ministro-chefe do rei da Índia, teria apresentado o Arthashastra, um tratado sobre a arte da governança, enfatizando a Justiça, a ética e as tendências anti-autocráticas. Os autores destacam que, embora o conceito tenha sido mencionado em relatos tão antigos, não há consenso acerca de uma definição sobre governança, e apontam para a importância de se levar em conta as principais dimensões associadas às inúmeras definições do termo para analisar e interpretar esse fenômeno.

Ao revisar a literatura sobre o tema, Claessens (2006) evidencia que uma boa governança corporativa está associada a menores custos de capital, maiores retornos em termos de equidade, eficiência e tratamento mais favorável aos *stakeholders*. Andrade e Rossetti (2009, p. 552) corroboram o argumento de Claessens (2006) destacando que “a amplitude dos impactos positivos dos princípios, dos propósitos e das práticas de boa governança é [...] uma das raras unanimidades que se estabeleceram nos últimos anos nos campos da economia, das finanças e da administração” e argumentam que o conceito de governança corporativa pode ser transposto para a gestão do Estado. Para os autores, a questão-chave do Estado não é de governabilidade, mas de governança: “enquanto a primeira é uma conquista circunstancial e geralmente efêmera do poder estabelecido, a segunda é uma conquista da sociedade, estrutural e duradoura” (ANDRADE; ROSSETTI, 2009, p. 562).

Deve-se destacar, contudo, que a governança pode existir sem governo, conforme argumenta Rosenau (2000, p. 14): “presumir a existência da governança sem um governo significa conceber funções que precisam ser executadas para dar viabilidade a qualquer sistema humano, mesmo que o sistema não tenha produzido organizações e instituições incumbidas explicitamente de exercê-las”. O autor refere-se à interação entre os Estados, num contexto de globalização econômica e de crescente interação da política mundial, o qual demanda entender como pode existir uma governança na ausência de um governo. Ao estudar o conceito de governança nesse contexto, Czempiel (2000, p. 335) concorda que o sistema internacional é um sistema de governança: “entendo ‘governança’ como a capacidade de fazer coisas sem a competência legal para ordenar que elas sejam feitas”.

As definições mais comuns para os termos governança corporativa e governança do Estado trazem pressupostos similares aos expostos por Rosenau (2000) e Czempiel (2000). Rabelo e Silveira (1999, p. 6) definem governança corporativa como “um conjunto de questões relativas aos mecanismos de controle utilizados nas grandes corporações”. A governança está relacionada, assim, tanto para o setor público quanto para o setor privado, aos mecanismos de controle nas organizações, utilizados para consecução de seus objetivos. Em consonância com tais referências, adota-se neste trabalho a seguinte definição para o termo governança: “ferramenta analítica para compreensão dos fatores que organizam a interação dos atores, a dinâmica dos processos e as regras do jogo” (IBANHES et al., 2007, p. 577).

Justifica-se a escolha do tema governança judicial em face de o estudo do sistema judicial brasileiro ter sido colocado em destaque na agenda política do país nos últimos anos, com o “Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano” (BRASIL, 2004), firmado pelos presidentes dos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, destinado a aprimorar a gestão do sistema judicial brasileiro. Uma das premissas desse Pacto é que “poucos problemas nacionais possuem tanto consenso no tocante aos diagnósticos quanto à questão judiciária”, e que os principais problemas relacionados à administração da Justiça relacionam-se à morosidade das ações judiciais e a baixa eficácia de suas decisões (BRASIL, 2004, p. 8). Em 2009 houve o “II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo”, reiterando o compromisso de buscar soluções para os problemas relacionados à morosidade e baixa efetividade das deliberações judiciais,

tendo o novo documento destacado outro problema: a necessidade de um Sistema de Justiça mais acessível, especialmente aos mais necessitados (BRASIL, 2009). Além disso, são escassos os estudos relacionados com administração do Judiciário.

O estudo da área temática governança judicial encontra amparo também em proposta recente de Ng (2011), cujo estudo propõe a criação da referida disciplina, por entender que a abordagem do ponto de vista estritamente jurídico é insuficiente para a compreensão de questões que envolvem a crescente cobrança por maior *accountability* por parte dos inúmeros atores com interesse no funcionamento das cortes. O autor defende, assim, uma abordagem interdisciplinar para a disciplina de governança judicial, que leve em conta teorias relacionadas às ciências do Direito, da Política, da Economia e da Administração.

Assim, levando em consideração esse contexto, a presente pesquisa busca contribuir para o exame de soluções para melhorar o sistema judicial brasileiro a partir do estudo de dimensões relacionadas ao conceito de governança judicial e tem como objetivos identificar dimensões relacionadas ao conceito de governança judicial estudadas em pesquisas empíricas recentes e discutir como tais dimensões podem influenciar o desempenho do sistema judicial brasileiro. Além da presente introdução, este artigo está dividido em quatro seções. A primeira seção traz a metodologia adotada para levantamento de dados da pesquisa. A segunda seção descreve o estado da arte a respeito de governança judicial e as principais conclusões da revisão teórica realizada. A revisão teórica à luz do sistema judicial brasileiro é discutida na terceira seção. Ao final, na quarta seção, é proposta uma agenda de pesquisa e são apresentadas as considerações finais deste trabalho.

2.1 METODOLOGIA

Quanto aos aspectos metodológicos, este estudo pode ser caracterizado como descritivo e analítico, fundamentado em literatura sobre e em conclusões de artigos identificados sobre o tema governança judicial, em revisão do estado da arte de periódicos brasileiros e estrangeiros. O estudo pode ser caracterizado também como de natureza exploratória, dada a escassez de estudos sobre o tema que tratem, em especial, sobre o sistema judicial brasileiro.

Para a identificação do estado da arte sobre o tema governança judicial, foi realizada

uma busca nas seguintes bases de dados: *Academic Search Premier*, *Cambridge Journals Online*; *Emerald Fulltext*; *JSTOR Arts & Sciences I Collection*; *OECD iLibrary*; *Oxford Journals*; *Project Muse*; *SAGE Journals Online*; *ScienceDirect (Elsevier)*; *SpringerLink (MetaPress)*; *Wiley Online Library* e *SciELO*. Foram utilizadas as palavras-chave *judicial* e *governance*, utilizadas simultaneamente para preenchimento do critério “assunto” nos respectivos campos dos mecanismos de busca. A partir dos registros indicados pelos mecanismos de busca, foi feita a leitura dos resumos dos textos, visando identificar se os artigos tinham como objeto de estudo o sistema judicial. Para os artigos em que a leitura do resumo não deixava claro o objeto de estudo, procedeu-se à análise do restante de seu conteúdo.

Quadro 1: Artigos Empíricos sobre governança judicial, publicados entre jan/2005 e jan/2011

Dimensão	Percentual	Temas abordados no(s) estudo(s)	N.
Desempenho do Sistema Judicial	39%	Custo, tempestividade e qualidade das sentenças	2
		Tempo de julgamento	2
		Qualidade da governança e dos sistemas judiciais	2
		Desempenho do Judiciário – fatores determinantes	3
Independência Judicial	22%	Processo de seleção dos magistrados	1
		Eleições confirmatórias para reeleição de juízes	1
		Independência e corrupção de juízes	2
		Impacto da Independência Judicial no mercado de capitais	1
<i>Accountability</i>	13%	Impacto das decisões judiciais na <i>Accountability</i> dos gestores públicos e em outros Poderes	3
Recursos Estratégicos do Poder Judiciário	13%	Gestão de documentos e informações judiciais	2
		Carreira dos magistrados	1
Acessibilidade à Justiça	9%	Oferta de serviços judiciais com rituais simplificados	1
		Novas formas de resolução de conflitos	1
Estrutura do Poder Judiciário	4%	Distribuição de competências entre juízes e Tribunais	1
Total	100%		23

Fonte: Dados da pesquisa.

Os critérios adotados para a seleção dos artigos entre aqueles recuperados na busca foram: (a) tivessem sido publicados no período de janeiro de 2005 a janeiro de 2011; (b) tratassem do tema governança judicial; e (c) constituíssem um relato de pesquisa empírica. Esses procedimentos foram repetidos utilizando-se, simultaneamente, as palavras-chave *court* e *governance*; *judicial* e *organisation*; *court* e *management*; *judiciary* e *governance*; *justice* e *governance*, *judicial* e

performance; court e performance; justice e performance; justice e administration; judicial e administration, bem como as palavras-chave correspondentes em português.

Foram selecionados 23 artigos empíricos, sendo quatro publicados em periódicos brasileiros e 19 em periódicos estrangeiros. Referidos artigos foram agrupados segundo as dimensões de governança judicial estudadas. Buscou-se identificar as principais dimensões abordadas em cada artigo a partir da leitura dos respectivos títulos, resumos e palavras-chave. Os artigos que abordaram mais de uma dimensão foram classificados na dimensão cujas conclusões foram consideradas mais relevantes. A distribuição desses artigos é apresentada no Quadro 1 e descrita a seguir.

2.2 GOVERNANÇA JUDICIAL: DIMENSÕES IDENTIFICADAS NO ESTADO DA ARTE

Dos 23 estudos coletados, a dimensão Desempenho do Sistema Judicial é a que contém a maior proporção de artigos, com nove textos, representando 39% do total. Em seguida, foram identificadas as seguintes dimensões: Independência Judicial, com cinco artigos, 22% do total; *Accountability*² e Recursos Estratégicos do Poder Judiciário, com três artigos cada (13% do total); Acessibilidade à Justiça, com dois artigos (9% do total); por fim, Estrutura do Poder Judiciário, com um artigo (4% do total). Apresentam-se, a seguir, as principais conclusões desses artigos relacionadas às dimensões de governança de sistemas judiciais.

2.2.1 Desempenho do Sistema Judicial

Staats et al. (2005) compararam o desempenho de sistemas judiciários de dezessete países da América Latina, com base em percepção de acadêmicos e profissionais

² Adota-se neste artigo a seguinte definição de Pinho e Sacramento (2009, p. 1348) para o termo *accountability*: “[...] não existe um termo único em português que defina a palavra *accountability*, havendo que trabalhar com uma forma composta. Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva.”

ligados ao Poder Judiciário. Os autores mediram cinco dimensões: Independência Judicial, *Accountability*, Eficiência, Efetividade e Acessibilidade à Justiça. Os resultados do estudo evidenciaram a importância de avaliações efetivas e confiáveis do desempenho de sistemas judiciais, baseadas em múltiplos critérios, que permitam entender e comparar as reformas judiciais nos diversos países da América Latina, identificando-se em especial que reformas foram efetivas e quais foram as causas do sucesso ou fracasso dessas reformas.

Van Montfort et al. (2005) estudaram fatores que influenciam o tempo de julgamento em cortes distritais na Holanda. Os autores partiram de duas abordagens teóricas: (a) abordagem racional: o tempo de julgamento é influenciado pelo interesse das partes em acelerar ou retardar o andamento da causa; e (b) abordagem sistêmica: o tempo de julgamento é influenciado por características gerenciais das cortes. Os resultados evidenciaram que: (a) as partes que preferem retardar a solução do litígio ficam mais satisfeitas com a duração do procedimento que as partes que têm preferência por procedimentos mais rápidos; (b) tanto a conduta dos litigantes no nível micro quanto características gerenciais das cortes distritais influenciam na duração dos procedimentos judiciais; (c) três fatores (número de casos não julgados nas cortes distritais; a complexidade dos casos e o tempo que o réu demora para apresentar a defesa) têm influência estatística significativa na duração dos procedimentos. Desses três fatores, a pesquisa mostrou que o estoque de processos sem julgamento é uma causa importante para a demora no julgamento de recursos.

Beer (2006) analisou o sistema judicial mexicano destacando a importância de se separar o desempenho judicial em vários componentes. Fazendo remissão a estudos anteriores, destaca o estudo das dimensões Independência Judicial, Efetividade e Acessibilidade à Justiça, argumentando que diversas forças influenciam tais dimensões. Os resultados da pesquisa indicam que: (a) estados que são mais dependentes de exportações têm sistemas judiciais menos efetivos e menos acessíveis; (b) o número de organizações que defendem direitos humanos em cada estado não é um bom preditor do desempenho judicial; (c) a competição política leva à maior independência judicial: estados com eleições mais competitivas gastam mais com seus judiciários; e (d) a pobreza tem um impacto negativo no

comportamento das instituições judiciais: quanto maior a pobreza, maior a corrupção.

Kahan (2006) estudou fatores determinantes que levam firmas norte-americanas a escolher determinado estado como sua sede principal. Tal decisão é importante para empresas dos Estados Unidos porque, independentemente de onde a empresa conduza seus negócios, esta pode escolher como sede principal qualquer estado da Federação e seguir a legislação comercial do seu domicílio. Os resultados do estudo evidenciaram que as firmas estão mais propensas a se instalarem em estados com legislação comercial que lhes oferece flexibilidade para escolher seus mecanismos de governança e em estados com sistemas judiciais de maior qualidade.

Rosales-López (2008) estudou o desempenho de juizados de primeira instância da Espanha, buscando responder às seguintes questões: (a) por que a produção de algumas cortes é maior que a de outras? (b) as cortes podem produzir mais Justiça usando os mesmos recursos? e (c) as cortes que têm maior produtividade têm um percentual maior de suas deliberações alteradas pelos Tribunais? Para as duas primeiras questões, os resultados da pesquisa evidenciaram que: (a) as cortes podem produzir mais deliberações com os recursos atuais; (b) as variáveis tamanho da corte, disponibilidade de serviços de apoio e reforço de serventuários têm um efeito positivo significativo no desempenho das cortes; (c) o rodízio de juízes tem um efeito negativo significativo no desempenho das cortes. Para a terceira questão, o estudo concluiu que obter maior produtividade e uma menor taxa de reversão das deliberações não são objetivos incompatíveis no Poder Judiciário.

Mendelski (2009) investigou a variação na qualidade administrativa e judicial da governança entre os países pós-comunistas que ingressaram na Comunidade Européia no final da década de 1990. Os resultados evidenciaram que a variação no desenvolvimento institucional não se deve somente a legados estruturais ou históricos. A variação pode ser igualmente explicada por fatores mais recentes e fatores externos, tais como o impacto das condicionalidades da Comunidade Européia.

O estudo de Boniface e Legg (2010) discute reformas no sistema judicial australiano que buscaram adequar os custos à matéria em disputa, reduzir atrasos e reconhecer que os Tribunais devem se preocupar não meramente com a Justiça entre as partes em um caso particular, mas distribuir Justiça a todos os seus usuários. Os autores

argumentam que essa concepção estendida de Justiça, que não se limita à Justiça entre as partes e inclui os interesses de outros usuários de um sistema judicial, traz como pressuposto o reconhecimento de que os recursos disponíveis aos administradores da Justiça não são ilimitados. Defendem, os autores, que os gestores do sistema judicial devem ter como objetivo a Justiça em termos amplos, conciliando três dimensões de uma sentença efetiva: uma decisão tempestiva, com custo adequado e justa. Ressaltam que nenhuma das dimensões pode ser maximizada de forma separada, sem considerar as demais, sob pena de inefetividade do sistema judicial: quanto maior for a precisão almejada numa sentença judicial, maiores serão os custos processuais e maior será o tempo despendido. Além disso, os recursos gastos num caso não estarão disponíveis para os demais.

Caplan (2010) destaca a ausência de pesquisas que tratem da avaliação da qualidade da atuação de juízes e advogados, na forma sugerida por Richard Posner: a “autópsia judicial”. Argumenta que algumas vantagens das autópsias praticadas pelos médicos legistas poderiam ser estendidas à avaliação de julgamentos encerrados: a autópsia permitiria identificar erros, avaliar desempenho e fornecer *feedback* para mudanças nas práticas de ensino do Direito, o qual tende a se distanciar das práticas dos Tribunais. O estudo examina o desempenho de advogados e juízes norte-americanos em julgamentos de litígios contratuais, e destaca que erros de juízes são tão corriqueiros como diagnósticos e prescrições de tratamentos incorretos por parte dos médicos. O autor propõe que futuras pesquisas sejam feitas com base em metodologia de pesquisa de ciências sociais, começando não com casos únicos ou mesmo um conjunto de casos, mas com proposições específicas a serem testadas por meio dos exames de amostra representativa de casos com características semelhantes.

Chemin (2010) estudou a influência do tempo de julgamento no comportamento de firmas ao celebrarem contratos, partindo dos seguintes pressupostos: a) incentivos a cooperar num acordo contratual podem diminuir porque cortes mais lentas fazem com que o valor presente de possíveis punições decorrentes de desvios seja menor; b) os incentivos a investir podem diminuir se houver uma possibilidade de comportamento pós-contratual oportunista por uma parceira após o investimento de recursos em custos irre recuperáveis; e c) a lentidão na execução aumenta o

comportamento oportunista dos tomadores de empréstimo – em contrapartida, os credores podem responder a esse comportamento estratégico reduzindo a disponibilidade de crédito. Ao estudar o impacto da reforma do Código de Processo Civil da Índia em 2002, o qual simplificou os procedimentos das cortes e reduziu em cerca de 50% o número de casos pendentes por juiz, o autor conclui que a reforma reduziu o número de violações de contrato, encorajou investimento e facilitou o acesso aos financiamentos. As conclusões desse estudo ratificam a importância de um modelo de governança judicial que leve em consideração a avaliação do tempo de julgamento como uma das medidas da efetividade do sistema judicial.

As conclusões dos artigos relacionadas à dimensão Desempenho do Sistema Judicial podem ser agrupadas em duas perspectivas. Os estudos de Staats et al. (2005), Beer (2006), Kahan (2006) e Mendelski (2009) abordaram a dimensão desempenho dos sistemas judiciais como um todo. Uma segunda perspectiva buscou avaliar o desempenho dos sistemas judiciais a partir do exame de aspectos específicos, tais como: tempo de julgamento, custos judiciais, qualidade das sentenças e produtividade das cortes judiciais (VAN MONTFORT et al., 2005; ROSALES-LÓPEZ, 2008; BONIFACE; LEGG, 2010; CAPLAN, 2010; CHEMIN, 2010).

Contudo, independentemente da perspectiva utilizada, todos os estudos que avaliaram a dimensão Desempenho do Sistema Judicial buscaram correlacionar os resultados do sistema como um todo ou aspectos específicos desses resultados com as demais dimensões identificadas neste estudo - Independência Judicial, *Accountability*, Acessibilidade à Justiça, Estrutura e Recursos Estratégicos do Poder Judiciário, apresentadas a seguir.

2.2.2 Independência Judicial

O estudo de Klerman e Mahoney (2005) buscou correlacionar mudanças significativas em fatores que afetam a dimensão Independência Judicial (aumentos de salários e mandatos de juízes) com a valorização de ativos no mercado de capitais. Ao estudarem dados relativos ao mercado de capitais inglês no Século XVIII, os autores concluíram que aumentos da independência dos juízes estão correlacionados com aumentos nos valores de ativos financeiros, e vice-versa.

Peerenboom (2006) estudou a tensão entre as dimensões Independência Judicial e a *Accountability* dos juízes, examinando o procedimento de Supervisão Individual de Casos (ICS) da China. Por meio desse procedimento, decisões de juízes podem ser revistas em processos distintos dos recursos de apelação aos Tribunais superiores. Os defensores de tal procedimento argumentam que sua implantação decorre do baixo nível de competência profissional dos juízes, da existência de corrupção judicial, e da influência indesejável de autoridades locais. Os opositores argumentam que o ICS impede a independência judicial, dificulta a consolidação de cortes com maior autoridade, aumenta o conflito entre as cortes e os órgãos estatais. O autor conclui pela necessidade do ICS, enquanto problemas com a competência dos juízes e a corrupção persistirem, concluindo que a supervisão poderá ser eliminada quando tais questões forem resolvidas.

Cordis (2009) correlacionou variáveis que medem a dimensão Independência Judicial (remuneração, métodos de seleção e duração dos mandatos dos juízes) com o número de servidores condenados por atos de corrupção em estados norte-americanos e concluiu que, em geral, estados com maiores níveis de independência judicial apresentam menores níveis de corrupção *per capita* que estados com características opostas.

Canes-Wrone et al. (2010) estudaram a independência de juízes de supremas cortes estaduais norte-americanas que passam pelo processo de eleições confirmatórias. Concluíram que os votos desses juízes são influenciados pela opinião pública. Destacam, como uma das principais contribuições do trabalho, o fato de que os resultados obtidos contrariam o senso comum e os argumentos dos que defendem as eleições confirmatórias como meio de promover a independência dos juízes de questões políticas.

Rosenbloom (2010) estudou o processo de escolha, pelo Presidente da República, dos magistrados da Suprema Corte dos Estados Unidos, no tocante à lealdade desses magistrados à agenda dos presidentes que os conduziram à Suprema Corte. Os resultados indicam que os magistrados têm sido leais aos ideais e perspectivas daqueles que os nomearam e que o poder da escolha dos magistrados da Suprema Corte é um fator relevante na política de pessoal do governo norte-americano.

Os artigos recuperados na revisão da dimensão Independência Judicial evidenciaram, também, que essa dimensão guarda estreita relação com a dimensão *Accountability*, cujos estudos são apresentados a seguir.

2.2.3 Accountability

Oliveira (2005) estudou a influência do Judiciário brasileiro nas privatizações de empresas estatais realizadas na década de 1990, a partir do conceito de judicialização da política, definida pela autora como “a utilização de procedimentos judiciais para a resolução de conflitos de ordem política, tais como controvérsias a respeito de normas, resoluções e políticas públicas em geral, adotadas/implementadas pelos Poderes Executivo e Legislativo” (p. 559). Referido conceito inclui os julgamentos de ações que envolvam políticas governamentais e a utilização de procedimentos jurídicos na ordenação do mundo político, e tem como pressuposto uma postura politicamente ativa dos juízes, envolvendo, assim, o controle de ações do Poder Executivo pelo Poder Judiciário. A pesquisa evidencia que nenhuma das ações conseguiu barrar a venda de uma empresa estatal e, portanto, não se reproduziu no país o fenômeno da judicialização da política.

A mesma autora (OLIVEIRA, 2009) avaliou a influência do Poder Judiciário no federalismo brasileiro, quanto à forma pela qual o Supremo Tribunal Federal (STF) tem julgado ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) impetradas por estados contra a União, ou pela União contra os estados, no período de 1988 a 2002. O estudo evidenciou que as ADIs impetradas pela União contra os estados têm maiores chances de sucesso do que aquelas impetradas pelos estados contra a União. Além de aspectos relacionados ao papel do STF como árbitro dos conflitos entre unidades da Federação, o estudo de Oliveira (2009) discute a independência desse Tribunal em relação ao Poder Executivo, já que seus membros são nomeados por este.

Oliveira (2009) pondera, contudo, que essa eventual subordinação não produz, necessariamente, um mau governo, assim como, em contraponto, a independência do Poder Judiciário não produziria, *a priori*, um bom governo, podendo inclusive gerar, no extremo, uma tirania dos juízes.

Mollah (2010) analisou o papel do Judiciário em assegurar *accountability* legal de servidores do governo de Bangladesh e seu impacto na governança no contexto daquele país. O termo “*accountability* legal” é definido como o “processo judicial pelo qual ações e decisões de servidores do governo podem ser submetidas a revisão judicial” (p. 310). O estudo evidencia que o Judiciário é muito efetivo em assegurar *accountability* judicial, contribuindo assim para a proteção dos direitos humanos e para a boa governança; não obstante, o estudo constatou também que o Judiciário somente pode agir se a parte prejudicada por alguma autoridade impetrar uma ação judicial, e apontou ainda casos em que a sentença não foi implementada pelo Poder Executivo. Tais situações tornam ineficaz a atuação do Judiciário (MOLLAH, 2010).

O percentual significativo de estudos que tratam das dimensões Independência Judicial (22% do total) e *Accountability* (13% do total) evidenciam não somente a relevância dessas dimensões para os pesquisadores que estudam o Poder Judiciário, como também a relação entre as referidas dimensões e a efetividade das deliberações judiciais. A importância de um Poder Judiciário independente dos poderes Executivo e Legislativo decorre da necessidade de salvaguarda da liberdade individual dos cidadãos, que podem recorrer ao Judiciário contra abusos de autoridades de quaisquer dos três poderes. Caso a premissa da independência dos juízes e Tribunais não se concretize, o desempenho do Judiciário pode ser afetado, uma vez que os juízes teriam dificuldade em proferir sentenças que contrariassem as autoridades dos demais poderes.

Colocando tal argumento em outros termos, é desejável que os juízes sejam independentes em relação àqueles que os nomearam, em relação às partes e demais interessados nos litígios judiciais e até mesmo em relação a pressões populares que podem levar a decisões de cunho populista. Contudo, os juízes não podem ser independentes em relação aos princípios e normas da Constituição e em relação aos interesses do país: os juízes devem ser ao mesmo tempo independentes e *accountables* perante os cidadãos.

A governança do sistema judicial depende não somente das dimensões Independência Judicial e *Accountability*, mais especificamente relacionadas à conduta dos juízes, mas, ainda, das seguintes dimensões, relacionadas às características e circunstâncias dos órgãos do Poder Judiciário: Recursos

Estratégicos do Poder Judiciário, Acessibilidade à Justiça e Estrutura do Poder Judiciário, cujos estudos encontram-se apresentados a seguir.

2.2.4 Recursos Estratégicos do Poder Judiciário

Schneider (2005) investigou a relação entre a carreira de magistrados alemães e o desempenho das cortes judiciais. Foram estudadas duas variáveis de avaliação de desempenho: a taxa de confirmação de sentenças de um juiz de 1º grau pelo respectivo Tribunal federal e a produtividade, medida por indicadores que incluem o número de casos encerrados e o número de deliberações publicadas. A análise evidenciou que: (a) as cortes que empregam mais juízes com doutorado são mais produtivas, mas suas deliberações têm menor taxa de confirmação pelos respectivos Tribunais federais; e (b) as cortes que empregam juízes com maiores probabilidades de promoção são menos produtivas e produzem deliberações com menor taxa de confirmação.

O estudo de Rottman et al. (2007) descreve a implementação de um sistema de informações judiciais integrado, a partir do exame das abordagens alternativas de desenvolvimento de um sistema de gestão judicial em um município norte-americano de grande porte, utilizando o caso para ilustrar as forças que se contrapõem para implementar uma solução abrangente, eficiente e que integre informações em todo o estado.

Motsaathebe e Mnjama (2009) examinaram questões relativas à gestão de registros judiciais em Botswana, e concluíram que no passado a gestão de registros judiciais do país recebeu pouca atenção, mas atualmente, a Suprema Corte implementou medidas para automatizar a gestão dos documentos judiciais. Os autores destacaram ainda que uma gestão efetiva de registros judiciais é crucial para a administração da Justiça.

Cotejando-se os estudos coletados que trataram da dimensão Recursos Estratégicos, verifica-se que todos buscam respostas à mesma questão, colocada de forma implícita: como melhorar o desempenho de Tribunais com os mesmos recursos?

Indicadores que medem tempestividade, acessibilidade, eficiência e efetividade do sistema judicial podem trazer algumas respostas a essa questão. Referidos

indicadores podem ser utilizados para avaliar o desenvolvimento de recursos estratégicos do Poder Judiciário, em processos de seleção, promoção, avaliação e treinamento de juízes, e da implementação de sistemas de informação que promovam a *Accountability* dos juízes e do Poder Judiciário. Pressupõe-se que tais indicadores serão melhores em sistemas judiciais com recursos estratégicos valiosos, raros, não substituíveis e difíceis de serem imitados, nos termos propostos por Barney (1991) para empresas em geral. A gestão adequada da dimensão Recursos Estratégicos do Poder Judiciário pode, assim, contribuir para o incremento da dimensão Acessibilidade à Justiça, cujos estudos são apresentados a seguir.

2.2.5 Acessibilidade à Justiça

Sinhoreto (2007) realizou observação etnográfica da gestão estatal de conflitos em Centros de Integração da Cidadania - CIC, na cidade de São Paulo. Os CIC foram implantados em decorrência de críticas ao formalismo excessivo dos rituais judiciais, os quais buscam aproximar a linguagem e os valores dos operadores jurídicos, oriundos das classes altas, à realidade dos conflitos vividos pelos cidadãos das classes populares, e permitir acesso à Justiça fácil e satisfatório para as partes. O estudo evidenciou que a ampliação da oferta de serviços de Justiça diversificados, informais, sob o modelo da governança pelo pluralismo jurídico, expande o escopo da gestão estatal dos conflitos; contudo, tais serviços não necessariamente têm como resultado a expansão do estado de direito, ou a expansão de rituais de resolução pautados na igualdade de tratamento diante das leis.

Veronese (2007) analisou dois projetos de assistência jurídica no Brasil conduzidos por Tribunais, buscando entender a assunção da agenda de oferta de serviços jurídicos e sociais por Tribunais em um contexto de legitimidade do Poder Judiciário no Brasil e discutir as questões políticas implicadas nesse problema em relação à sociedade civil organizada e a questão dos métodos alternativos de resolução de conflitos. O estudo conclui que existem relações complexas entre esses projetos e a sociedade civil, que decorrem do ambiente reformista no qual está assentado o Poder Judiciário brasileiro, e que tais relações geram duas possibilidades de relacionamento futuro: a primeira é colaborativa e pode aumentar as possibilidades de atuação das organizações da sociedade; a segunda é competitiva e pode significar, ao contrário, o aumento da disputa por espaços sociais. Na perspectiva do

aumento da competição, as organizações mais frágeis tenderão a ser absorvidas pela atuação dos projetos sociais e jurídicos do Poder Judiciário e as entidades remanescentes colocarão em risco suas agendas independentes para se agregarem na luta por legitimidade social dos Tribunais.

A literatura revisada indica que a dimensão Acessibilidade à Justiça está relacionada não somente à dimensão Recursos Estratégicos do Poder Judiciário como também com a dimensão Estrutura do Poder Judiciário, conforme se descreve a seguir.

2.2.6 Estrutura do Poder Judiciário

Bybee e Pincock (2011) estudaram razões e argumentos de estados norte-americanos para atrair indivíduos a seu judiciário em detrimento de sistemas de Justiça locais operando fora do controle dos estados. Os autores destacaram que todas as cortes são triádicas em sua estrutura: elas existem porque duas partes engajadas num conflito buscam julgamento de uma terceira; uma instabilidade crítica ocorre nessa relação triádica quando a terceira parte favorece um dos litigantes. A resposta para esse problema seria maximizar o consenso: se ambas as partes envolvidas numa disputa podem selecionar a lei aplicável ao litígio e escolher o juiz, então o eventual perdedor será colocado numa posição em que consentiu com o julgamento em vez de ter sido obrigado a participar dele. É nesse contexto que se coloca a possibilidade de os cidadãos norte-americanos optarem por cortes locais ou estaduais: os estados somente podem “vender” suas cortes centralizadas aos potenciais litigantes se eles tiverem essa opção. O estudo descreve vantagens e desvantagens de cada uma das opções (cortes locais e cortes estaduais), mas não traz nenhuma conclusão sobre a superioridade de uma ou outra opção. Não obstante, a pesquisa contribui para a discussão do conceito de governança judicial proposto neste artigo, ao destacar que as questões centrais que têm sido divulgadas pelas cortes estaduais para atrair indivíduos ao seu judiciário são que tais cortes “são mais eficientes e promovem maior equidade que as cortes locais” e, ainda, que as sentenças das cortes locais são incompreensíveis (BYBEE; PINCOCK, 2011, p. 23).

O estado da arte identificado indica que as dimensões Acessibilidade à Justiça e Estrutura do Poder Judiciário estão estreitamente relacionadas entre si, uma vez que

a acessibilidade depende não somente da tempestividade da prestação jurisdicional, como também da gama de serviços judiciais ofertados, os quais dependem da estrutura e das competências atribuídas ao Poder Judiciário. Estudos que avaliem o impacto na qualidade dos serviços judiciais decorrentes das mudanças legislativas que autorizaram a criação dos juizados e do Conselho Nacional de Justiça (RIBEIRO, 2008) poderão trazer contribuições para a compreensão dos indicadores relacionados à Acessibilidade à Justiça e a relação dessa dimensão com a dimensão Estrutura do Poder Judiciário.

Além de eventuais mudanças na estrutura do Poder Judiciário, a melhoria de indicadores relacionados à dimensão Acessibilidade à Justiça depende de outros fatores, tais como o equilíbrio entre o número de conflitos que surgem na sociedade e da capacidade do sistema judicial de julgar tais conflitos. Os dois estudos coletados nesta revisão tratam de um aspecto desse equilíbrio: a ampliação da oferta de serviços judiciais estatais. A ampliação da oferta de serviços de Justiça pode facilitar acesso dos cidadãos às varas judiciais, conforme evidenciaram os estudos de Sinhoretto (2007) e Veronese (2007). Contudo, referida ampliação de serviços oferecidos pelos Tribunais deve ser conduzida com cautela, conforme destacou Veronese (2007), uma vez que essas inovações, embora ampliem as possibilidades de acesso à Justiça, podem trazer conseqüências indesejáveis, como o aumento da disputa por espaços sociais.

A ampliação do acesso à Justiça, no sistema judicial brasileiro, não está limitado à Justiça enquanto instituição estatal. Mascarenhas (2009) destaca que no sistema judicial brasileiro, existem dois mecanismos de solução extrajudicial de conflitos: a autocomposição e a arbitragem. Muito embora tais mecanismos de solução extrajudicial de conflitos não sejam acessíveis às camadas mais pobres da população, pode-se pressupor que a ampliação do uso da autocomposição e da arbitragem poderá também trazer benefícios aos mais necessitados, uma vez que parte dos litígios não mais será submetida ao Poder Judiciário, diminuindo a demanda a esse Poder.

Além das três possibilidades mencionadas – ampliação do uso de mecanismos extrajudiciais; mudanças na estrutura do Poder Judiciário e ampliação da oferta de serviços de Justiça – a melhoria da acessibilidade à Justiça está relacionada ao desafio de obter melhor desempenho com os mesmos recursos disponíveis. Esse

desafio remete-nos ao objetivo central deste trabalho, o de discutir como as dimensões identificadas na revisão de literatura podem influenciar o desempenho do sistema judicial brasileiro. A próxima seção busca contextualizar a discussão da influência das dimensões que influenciam a governança dos sistemas judiciais à luz da realidade brasileira.

2.3 DISCUSSÃO DA REVISÃO TEÓRICA À LUZ DO SISTEMA JUDICIAL BRASILEIRO

Os traços característicos do sistema judicial brasileiro foram detalhados por Ribeiro (2008), em artigo que teve como objetivo discutir em que medida a Emenda Constitucional 45 (BRASIL, 2011a) pode alterar o acesso à Justiça por meio da alteração de normas relativas ao funcionamento do Judiciário. A autora relata que, em face da influência da colonização portuguesa, no Judiciário brasileiro ocorre a distinção “entre o ‘país formal’, cuja existência se verifica na constituição e nos códigos legais, e o ‘país real’, que segue alheio dos direitos preconizados pelas leis” (RIBEIRO, 2008, p. 467).

Para Ribeiro (2008), a partir da década de 1990, várias mudanças legislativas, como a criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais; a publicação da Emenda Constitucional 22; a Emenda Constitucional 45; e a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar tiveram como finalidade dotar o sistema judicial brasileiro de requisitos que o permitissem atuar de maneira mais ágil, menos complexa e mais transparente. Dessas mudanças, a mais relevante, segundo a autora, foi a Emenda Constitucional 45, que procurou não apenas ampliar, mas, ainda, consolidar os processos de reforma já iniciados, a partir 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).

Partindo-se do pressuposto que as mudanças legislativas enumeradas pela autora são relevantes e necessárias, mas dependem de implementação para se tornarem efetivas, o contexto de reforma do sistema judicial brasileiro retratado por Ribeiro

(2008) torna relevante a discussão do papel da administração da Justiça para que os objetivos almejados pela Emenda Constitucional 45 sejam alcançados. No sistema judicial brasileiro, tais mudanças dependem não somente da administração do Poder Judiciário como também dos demais poderes da República, conforme evidenciam o “Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano” (BRASIL, 2004) e o “II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo” (BRASIL, 2009).

Dessa forma, trazendo as questões colocadas na agenda política dos três poderes da República para o contexto do presente estudo, cabe discutir como as dimensões relacionadas ao conceito de governança judicial, identificadas nesta pesquisa, aplicáveis a contextos específicos relacionados a cada um dos estudos empíricos conduzidos em diversos países, podem influenciar a efetividade da governança do sistema judicial brasileiro.

Do estudo dessas dimensões, sobressai que a efetividade da governança judicial depende do equilíbrio entre as dimensões Independência do Poder Judiciário e *Accountability*, uma vez que a qualidade da prestação jurisdicional depende da independência dos juízes; não obstante, a independência, sem a *accountability* pode levar à judicialização do poder político. Ao estudar a evolução do sistema judicial brasileiro após a Constituição de 1988, Santiso (2003) destaca que o desafio, para o Brasil, reside em fortalecer a *accountability* do Judiciário perante a sociedade e perante o sistema político do país, uma vez que, paradoxalmente, a questão que deve ser posta para o Judiciário brasileiro não é avaliar se esse Poder é suficientemente independente, mas sim de avaliar se ele se tornou excessivamente independente.

A agenda de pesquisa proposta na seção a seguir propõe discutir como as dimensões identificadas neste estudo podem influenciar a governança do sistema judicial brasileiro. Referida agenda foi formulada pressupondo-se que os fatores que influenciam a acessibilidade e o desempenho dos sistemas judiciais de outros países também influenciam a acessibilidade e o desempenho do sistema judicial brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E AGENDA DE PESQUISA

Neste artigo foram identificadas as principais dimensões relacionadas ao conceito de governança judicial estudadas em pesquisas empíricas recentes. A partir da discussão da influência dessas dimensões na governança do sistema judicial brasileiro, constatou-se a escassez de estudos empíricos que corroborem as conclusões dos estudos realizados em outros países para o sistema judicial brasileiro.

A proposição dessa agenda de pesquisa justifica-se ainda em face do pequeno número de grupos de pesquisa tratando do tema. De acordo com dados disponíveis no sítio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (BRASIL, 2011b), existem 51 grupos de pesquisa cadastrados para o tema “Poder Judiciário”. Destes, somente quatro grupos são da área de Administração.

O pequeno número de grupos de pesquisa que estuda a administração do Poder Judiciário foi refletido na escassa literatura produzida no Brasil sobre o tema: apenas quatro dos 23 artigos coletados na revisão bibliográfica foram publicadas em periódicos brasileiros. Dessa lacuna de pesquisa sobre o tema sobressai a ausência de trabalhos empíricos que avaliem o desempenho do sistema judicial brasileiro e identifiquem as principais causas da morosidade e da baixa efetividade das deliberações judiciais e da dificuldade de acesso da população de menor renda à Justiça. As investigações empíricas poderão trazer contribuições teóricas e de cunho prático, tais como sugestões para os atores interessados no aperfeiçoamento do Poder Judiciário brasileiro.

Assim, considerando-se o contexto do sistema judicial brasileiro em face das conclusões trazidas por artigos coletados na revisão de literatura, formulam-se as propostas de pesquisa enumeradas a seguir.

Uma primeira proposta de pesquisa poderia avaliar a relação entre as dimensões relacionadas à governança judicial identificadas neste estudo e o desempenho do sistema judicial brasileiro, pressupondo-se que o desempenho do sistema judicial brasileiro é função da Independência Judicial, da *Accountability*, da Acessibilidade à Justiça, da Estrutura do Poder Judiciário e de Recursos Estratégicos do Poder Judiciário. Essa pesquisa permitiria aprofundar a relação entre as dimensões

identificadas neste estudo com a governança do sistema judicial brasileiro a partir de uma visão global do referido sistema.

Para examinar aspectos mais específicos que podem influenciar a efetividade do sistema judicial brasileiro, propõe-se que uma segunda pesquisa avalie a influência do desenvolvimento dos recursos estratégicos do Poder Judiciário nas variáveis da dimensão Desempenho do Sistema Judicial relacionadas a tempo de julgamento, custo processual e qualidade da sentença, com as seguintes premissas: a) a avaliação do desempenho do sistema judicial brasileiro deve levar em conta, simultaneamente, as variáveis tempo de julgamento, custo processual, e qualidade da sentença; b) o desenvolvimento de recursos estratégicos do Poder Judiciário está associado à melhoria de processos de seleção, promoção, avaliação e treinamento de juízes e à implementação de sistemas de informação que supram juízes, partes litigantes e a sociedade com informações precisas e tempestivas.

Propõe-se que uma terceira pesquisa explore a busca de equilíbrio entre as dimensões Independência Judicial e *Accountability*. Essa pesquisa teria como objetivo avaliar o impacto do aumento da independência judicial e da garantia de que os juízes sejam *accountables* perante a sociedade na diminuição da corrupção do sistema judicial brasileiro, partindo-se dos seguintes pressupostos: a) o aumento da independência judicial é uma condição necessária, mas não suficiente, para a diminuição da corrupção; b) para que a corrupção diminua, é necessário que os juízes motivem suas decisões (sejam *accountables*); e c) uma vez assegurada a *accountability* dos juízes, níveis maiores de independência judicial estarão correlacionados a menores níveis de corrupção.

Uma quarta pesquisa poderia identificar os principais fatores que influenciam a acessibilidade ao sistema judicial brasileiro, tomando como pressupostos que a melhoria da acessibilidade a esse sistema é função: a) do equilíbrio entre o número de litígios que são submetidos ao Poder Judiciário e a capacidade do sistema judicial de julgar tais conflitos; b) da ampliação de mecanismos de solução extrajudicial de conflitos, por exemplo, autocomposição e arbitragem; c) de alterações na estrutura do Poder Judiciário; c) da ampliação da oferta de serviços de Justiça diversificados; e d) do desenvolvimento de recursos estratégicos do Poder Judiciário.

Embora as pesquisas propostas tenham tomado como referência o sistema judicial brasileiro como um todo, as relações identificadas entre as principais dimensões da governança judicial podem ser investigadas em estudos que tenham como objeto órgãos específicos do Judiciário brasileiro, tais como Tribunais estaduais ou federais. Pesquisas que tenham como objetivo comparar Tribunais com desempenho abaixo e acima da média nacional poderão enriquecer a discussão dos fatores que determinam a morosidade e baixa efetividade das deliberações judiciais.

Por fim, dada a importância das dimensões Independência Judicial e *Accountability* na efetividade dos mecanismos de governança dos sistemas judiciais, e considerando-se o mandato atribuído pela Constituição ao Conselho Nacional de Justiça, criado pela Emenda Constitucional 45 para, entre outros objetivos, fortalecer tais dimensões, mediante o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes (BRASIL, 2011a), sugere-se pesquisar, também, a contribuição desse Conselho para assegurar a efetividade da governança do sistema judicial brasileiro.

CAPÍTULO 3 - GOVERNANÇA JUDICIAL: PROPOSTA DE MODELO TEÓRICO-METODOLÓGICO³

Luiz Akutsu e Tomás de Aquino Guimarães

Resumo

Governança judicial é um conceito multifacetado, pouco explorado na literatura e são raros os estudos deste tema com dados empíricos que analisem as variáveis que o influenciam. Este artigo tem como objetivo elaborar um modelo teórico-metodológico de governança judicial, cuja aplicação permita descrever as relações entre os construtos que a compõem. Premissas da Teoria da Agência e da Teoria de Custos de Transação, dirigidas originalmente para empresas, foram transpostas para elaboração do modelo. Os procedimentos de coleta de dados incluíram análise documental e realização de 10 entrevistas. O modelo proposto inclui a sistematização de sete construtos teóricos - *Accountability*; Acessibilidade; Independência; Recursos e Estrutura; Práticas de Governança; Ambiente Institucional; Desempenho – e variáveis componentes desses construtos.

Palavras-chave: desempenho judicial; governança judicial; modelo teórico-metodológico; Poder Judiciário; Tribunal.

JUDICIAL GOVERNANCE: A THEORETICAL-METHODOLOGICAL MODEL PROPOSAL

Abstract

*Judicial governance is a multifaceted concept, underexplored in the literature with few empirical studies of this issue that analyze variables that influence it. This paper aims to develop a theoretical-methodological model of judicial governance which application will be able to describe the relationships between its constructs. Assumptions of Agency Theory and Transaction Cost Theory, originally addressed to private companies, were incorporated into the model. Procedures for data collection included document analysis and 10 interviews. The proposed model includes the systematization of seven theoretical constructs - *Accountability*, *Accessibility*, *Independence*, *Resources and Structure*; *Governance Practices*, *Institutional Environment*; *Performance* - and variable components of these constructs.*

Keywords: *court; judicial performance, judicial governance; Judiciary; theoretical-methodological model.*

³ Texto apresentado no XXXVII Enanpad (AKUTSU; GUIMARÃES, 2013) e incluído entre os três trabalhos da Divisão de Administração Pública indicados para o Prêmio Anpad daquela edição do evento. Submetido à Revista de Administração Pública em abril de 2013.

3.1 INTRODUÇÃO

Sadek (2004) destaca que a baixa acessibilidade da população de menor renda à Justiça, a morosidade e a baixa eficácia das decisões judiciais são algumas das dificuldades crônicas enfrentadas pelos cidadãos que buscam o sistema judicial brasileiro. A literatura aponta, contudo, a carência de pesquisas relacionadas à administração da Justiça em geral e, mais especificamente, de estudos teórico-empíricos que abordem aspectos relacionados à disciplina governança judicial e a relacionem com a Teoria da Agência e com a Teoria de Custos de Transação (Akutsu e Guimarães, 2012). Em consonância com esse contexto, o presente artigo descreve resultados de pesquisa com o objetivo de elaborar um modelo teórico-metodológico de governança judicial, cuja aplicação futura permita descrever as relações entre os construtos que a compõem. O modelo proposto possibilitará a pesquisadores testar hipóteses de relações de interdependência entre construtos teóricos e variáveis relacionadas aos conceitos de práticas de governança, ambiente institucional e desempenho de Tribunais e poderá, assim, contribuir para aprofundar o conhecimento científico existente sobre o tema.

Para desenvolver o modelo proposto, foram adotadas as principais premissas da Teoria da Agência e da Teoria de Custos de Transação, as quais foram sintetizadas em modelo esquemático de governança proposto por Williamson (1996). Este artigo partiu de tais premissas, formuladas em contextos diversos e dirigidas para empresas, transpondo-as para órgãos do Judiciário.

3.2 MODELO TEÓRICO DE GOVERNANÇA JUDICIAL

A Teoria da Agência analisa a relação entre aquele que delega (o principal) e aquele incumbido de executar o trabalho (o agente) a partir da metáfora de contrato entre as partes. Para Eisenhardt (1989), há uma relação de agência quando uma parte (o principal) delega trabalho à outra parte (o agente), que realiza esse trabalho. Para a autora, a Teoria da Agência tem como objetivo resolver dois problemas que ocorrem nessa relação.

O primeiro problema ocorre quando “os desejos ou objetivos do principal estão em conflito com os do agente” e “é difícil ou caro para o principal verificar o que o agente

está fazendo de fato”; o segundo problema é o de divisão de riscos que ocorre quando “o principal e o agente têm atitudes diferentes em relação ao risco”. Nessas situações, o agente e o principal podem preferir agir de formas diversas em razão das preferências de cada um em relação ao risco do trabalho que foi acordado entre as partes (Eisenhardt, 1989:58). Tendo em vista que o escopo da presente pesquisa é a governança judicial, relacionada ao setor público, a Teoria da Agência será utilizada com foco no primeiro problema, uma vez que a análise da propensão ao risco do agente e do principal é mais relevante para empresas, que buscam maximizar o lucro a partir de estratégias e atitudes diversas em relação aos riscos de cada operação.

Além dos conflitos de agência, outro aspecto deve ser considerado ao se examinar práticas de governança: os custos de transação. Para Williamson (1981, 1991), a avaliação dos custos de transação pode ser utilizada para a escolha de estruturas de governança mais eficientes entre alternativas de hierarquia e mercado: empresas que elaboram determinado componente internamente (hierarquia) ou que compram esse componente de um fornecedor autônomo (mercado). O exame dessas alternativas não é relevante para o estudo de governança judicial, uma vez que os órgãos do Poder Judiciário são burocracias legalmente estruturadas, com pouca flexibilidade para demitir servidores concursados e contratar tais serviços no mercado. Não obstante, seus pressupostos são úteis para o exame da eficiência de práticas de governança em situações específicas.

A Teoria de Custos de Transação propõe-se a estudar as organizações com base nos seguintes pressupostos: o reconhecimento de que agentes humanos estão sujeitos à racionalidade limitada e pelo menos alguns agentes são propensos ao oportunismo (Williamson, 1981). Eisenhardt (1989:64) destaca que além dessas premissas serem as mesmas da Teoria da Agência, as duas teorias têm variáveis dependentes similares: para a autora, “hierarquias correspondem, grosso modo, a contratos baseados em comportamentos, e mercados correspondem a contratos baseados em resultados”.

Embora tenham premissas similares, a Teoria da Agência e a Teoria de Custos de Transação diferem no foco de análise: a primeira busca examinar o contrato entre partes que cooperam, enquanto a segunda tem como foco as fronteiras da organização (Eisenhardt, 1989). A unidade de análise da Teoria da Agência é o

contrato, mesmo que não escrito, entre o principal e o agente, considerando: a) o interesse pessoal, a racionalidade limitada e o grau de aversão ao risco das partes envolvidas; (b) a assimetria de informações entre o principal e o agente; (c) a possibilidade de ocorrência de comportamento oportunista do agente em decorrência de conflito de seus objetivos com os do principal. Eisenhardt (1989) destaca que, uma vez que a unidade de análise, na Teoria da Agência, é o contrato que governa a relação entre agente e principal, o foco desta teoria é justamente determinar o contrato mais eficiente que governa essa relação, de forma a minimizar os problemas que podem ocorrer na relação de agência.

No tocante à Teoria de Custos de Transação, a unidade básica de análise, como o próprio nome sugere, é a transação, assim definida: “uma transação ocorre quando um bem ou serviço é transferido por meio de uma interface separável tecnologicamente” (Williamson, 1981:552). As transações que interessam a essa abordagem são as recorrentes e são examinadas a partir das seguintes dimensões: (a) incerteza; (b) frequência de recorrência da transação; e (c) grau de investimento em ativos específicos necessário para realizar a transação (Williamson, 1981).

Considerando esse contexto, a Teoria de Custos de Transação foi utilizada, na presente pesquisa, como referencial para avaliar a eficiência de práticas de governança judicial a partir das seguintes premissas: (a) práticas de governança influenciam os custos de transação e, em consequência, a eficiência dos serviços do Poder Judiciário; (b) não existe, *a priori*, uma estrutura de governança superior às demais - a eficiência das transações depende, entre outros fatores, da adequação de práticas de governança ao respectivo ambiente institucional, para cada situação específica; e (c) os custos de transação podem ser minimizados mediante o alinhamento das transações com práticas de governança que coordenem as ações entre agentes e principais (Williamson, 1981, 1991, 1996).

No que concerne à Teoria da Agência, algumas peculiaridades do setor público merecem ser destacadas, para adequar as premissas dessa abordagem ao conceito de governança judicial. Conforme destaca Ng (2011), a disciplina governança judicial tem objeto e características próprias e visa a solução de conflitos sociais, individuais e coletivos, buscando identificar práticas que permitam às organizações do Poder Judiciário alocar, de forma mais eficiente, recursos escassos. A governança judicial é ancorada por regras e princípios constitucionais, por leis, normas gerais e

instituições, e por recursos, capacidades, práticas e métodos de gestão utilizados para o planejamento, acompanhamento e controle das atividades de organizações encarregadas da prestação de serviços judiciais. A qualidade da governança judicial pode ser medida pela efetividade das decisões judiciais, pela acessibilidade à Justiça, e pela equidade, transparência e celeridade com que os serviços judiciais são prestados.

As seguintes características peculiares do setor público que afetam as práticas e as estruturas de governança foram destacadas por Dixit (2002) e por Peres (2007): (a) multiplicidade de principais; (b) multiplicidade de tarefas; (c) reduzida competição; e (d) complexidade de práticas de incentivos para motivar os agentes. Para Dixit (2002), o setor público é caracterizado por órgãos que operam com múltiplos principais que podem agir de forma independente. O conceito de principal adotado por Dixit (2002) para o setor público permite equiparar o principal aos contribuintes, conforme propuseram Andrade e Rossetti (2009), ao efetuarem a transposição do conceito de governança corporativa para governança do Estado.

Embora Dixit (2002) não defina de forma expressa seu conceito de principal, extrai-se da leitura de seu estudo que o principal é todo aquele que está em condição de influenciar de forma legítima o agente. O autor traz alguns exemplos de principais no setor público, decorrentes da definição estendida desse conceito: (a) cidadãos que pagam tributos e remuneram servidores públicos; (b) sindicatos de trabalhadores, cuja ação pode aumentar a despesa com salários; (c) cidadãos de determinada localidade interessados na cura de pacientes com doença infecciosa na região em que habitam, uma vez que serão beneficiados indiretamente em decorrência do controle do contágio.

Distinguem-se neste artigo os conceitos de governança, utilizado em sua acepção mais ampla, válida tanto para organizações do setor público quanto do setor privado, do conceito de governança judicial. As definições mais comuns para governança, tanto as relacionadas à governança corporativa, quanto à governança do Estado, trazem pressupostos similares e segundo Akutsu e Guimarães (2012:185) governança “está relacionada [...] aos mecanismos de controle nas organizações, utilizados para consecução de seus objetivos”. Ibanhes e colaboradores (2007:577) sugerem o seguinte conceito de governança: “ferramenta analítica para compreensão dos fatores que organizam a interação dos atores, a dinâmica dos

processos e as regras do jogo”. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC - trata desse conceito com foco em comportamentos e finalidades, nos seguintes termos:

Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade (IBGC, 2013).

Entende-se, assim, que o conceito de governança é multifacetado e plural, envolve distintas dimensões e está alinhado com práticas de gestão e de controle de organizações, tanto públicas quanto privadas. Buscando delimitar esse conceito especificamente para o Judiciário, para os efeitos deste artigo, adota-se o seguinte conceito de governança judicial: conjunto de políticas, processos, costumes, atitudes, ações, comportamentos e decisões necessário ao controle de organizações do Poder Judiciário. Este conceito parte do pressuposto que governança judicial fundamenta-se em instituições, isto é, em regras, em normas, em padrões de conduta socialmente construídos e legitimados e manifesta-se em práticas, ações e comportamentos dos distintos atores do sistema judicial.

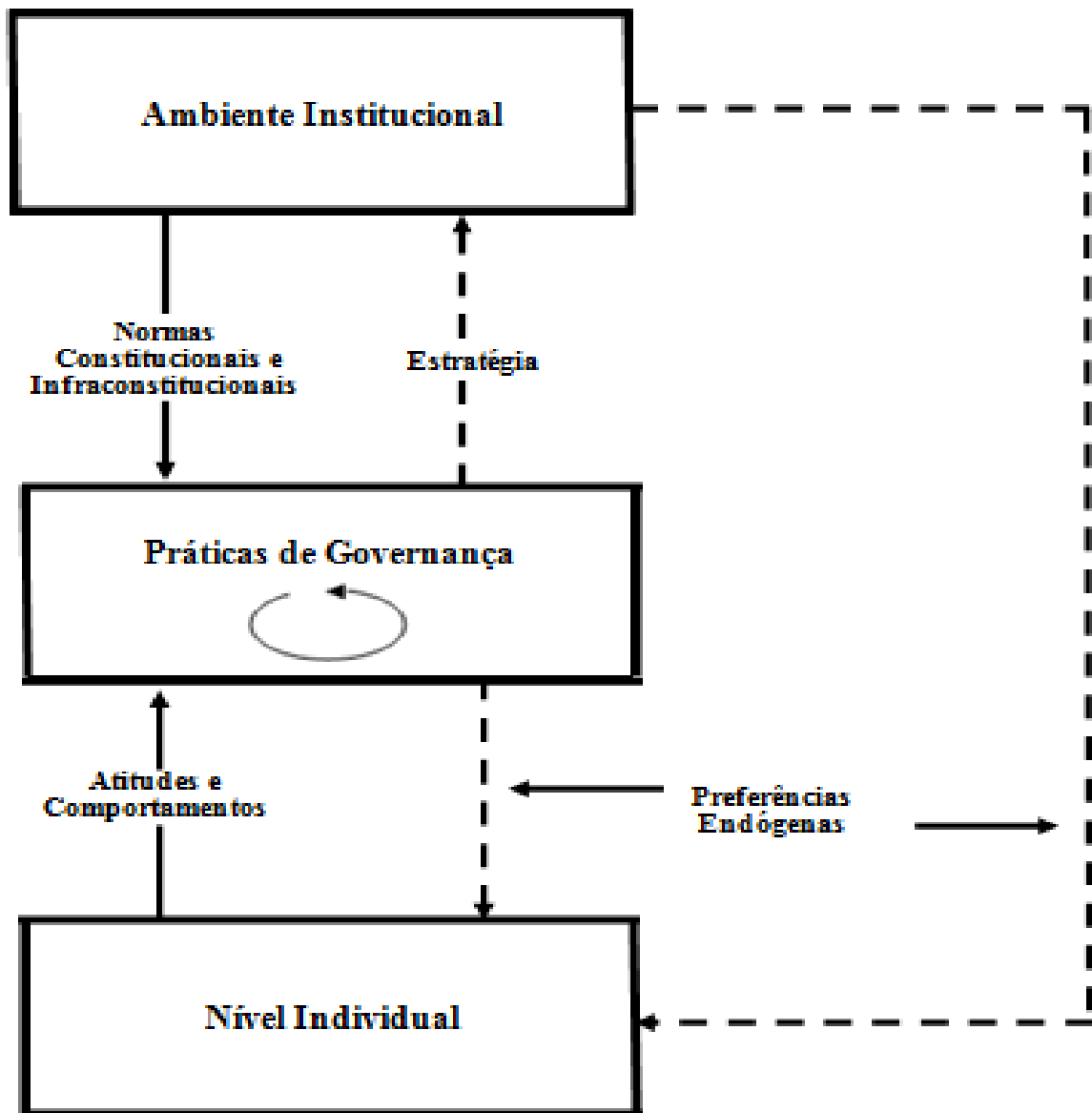
No sistema judicial, os múltiplos principais referidos por Dixit (2002) são os inúmeros atores que atuam direta ou indiretamente junto ao Poder Judiciário, entre os quais podem ser destacados: partes litigantes, magistrados, servidores de Tribunais, advogados, defensores públicos, membros do Ministério Público e membros do Poder Legislativo.

Para exata delimitação do objeto de pesquisa, cabe destacar que as expressões “sistema judicial” e “sistema de Justiça” não se confundem com as expressões “Poder Judiciário” ou, simplesmente, “Judiciário”, e são utilizadas, neste artigo, em seu sentido amplo, incluindo tanto os órgãos do Poder Judiciário relacionados no art. 92 da Constituição, quanto as funções essenciais à Justiça, arroladas nos arts. 127 a 134 da Constituição (Brasil, 2013a) - o Ministério Público, a Advocacia Pública, a Advocacia e a Defensoria Pública - e, ainda, outros agentes que, direta ou indiretamente, influenciem ou possam a vir a influenciar os litígios submetidos ao Judiciário.

Tomando-se como premissa a definição de governança judicial adotada nesta

pesquisa e os pressupostos da Teoria da Agência e da Teoria de Custos de Transação, elaborou-se o modelo teórico inicial deste artigo, representado na Figura 1, composto de três níveis de análise: o nível de ambiente institucional; o nível de práticas de governança propriamente dito e o nível individual. Referida Figura busca adaptar, para o contexto das organizações que compõem o Judiciário, o modelo de governança, proposto por Williamson (1996), para organizações em geral.

Figura 1: Modelo teórico de governança judicial



Fonte: Williamson (1996), com adaptações.

O ambiente institucional define as chamadas “regras do jogo”. Conforme indicado na Figura 1, no sistema judicial brasileiro essas regras são fixadas pela Constituição Federal e pelas normas infraconstitucionais. Eventuais mudanças nessas regras

levam, em geral, à necessidade de mudanças nas práticas de governança. A seta circular da figura indica que, embora sejam influenciadas pelo ambiente institucional e por indivíduos, as organizações do Judiciário são autônomas e têm regras próprias. Neste modelo argumenta-se que as regras próprias dessas organizações devem estar em consonância com as regras do ambiente institucional (normas constitucionais e infraconstitucionais) e com as soluções indicadas pela Teoria da Agência e pela Teoria de Custos de Transação.

O nível individual refere-se aos múltiplos agentes internos do Poder Judiciário, os juízes e servidores dos Tribunais. A seta que parte do nível individual para o nível de práticas de governança representa atitudes e comportamentos de tais agentes. Tais atributos estão associados aos pressupostos da Teoria da Agência e da Teoria de Custos de Transação: o reconhecimento de que agentes humanos estão sujeitos à racionalidade limitada e pelo menos alguns agentes são propensos ao oportunismo.

A seta pontilhada que parte do ambiente de práticas de governança para o ambiente institucional indica a estratégia da organização. No Judiciário brasileiro, essa estratégia pode ser expressa tanto pela ampliação de serviços oferecidos pelo Poder Judiciário, tais como aqueles decorrentes da criação de Juizados Especiais Cíveis e Criminais, como pelo Plano Estratégico do Poder Judiciário, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2013b). As duas setas pontilhadas que partem do nível institucional e do nível de práticas de governança para o nível individual indicam a influência desses níveis nas preferências endógenas. Tais setas indicam que os indivíduos podem ser influenciados tanto pelos Tribunais a que pertencem quanto pelo ambiente social em que estão inseridos.

3.3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Os procedimentos metodológicos desta pesquisa foram realizados em três etapas. A primeira consistiu na revisão de literatura acerca de definições e teorias relativas aos conceitos de governança, de governança judicial, aos construtos teóricos relacionados ao conceito de governança judicial e às variáveis associadas a tais construtos. Foram identificados, nesta etapa, construtos teóricos e variáveis associadas a tais construtos, utilizados respectivamente como categorias e subcategorias definidas *a priori* para orientar a coleta e análise de dados. Além dos

construtos decorrentes das dimensões de governança judicial identificadas por Akutsu e Guimarães (2012), foram acrescidos os construtos Objetivos Estratégicos e Interesses das Partes, que representavam, nessa etapa da pesquisa, o nível de Ambiente Institucional do modelo teórico de governança judicial apresentado na seção anterior.

Na segunda etapa foram coletados os dados primários e secundários da pesquisa. A coleta de dados primários consistiu na realização de entrevistas semi-estruturadas com atores-chave. A seleção dos entrevistados fundamentou-se nos seguintes critérios, adaptados para esta pesquisa a partir de regras sugeridas pela técnica *snowball sampling* (Biernacki e Waldorf, 1981): (a) seleção de participantes iniciais buscando diversidade de representação entre os diversos segmentos do Poder Judiciário e outros segmentos que, por sua atuação profissional, detêm conhecimento acerca do funcionamento do sistema de Justiça (Ministério Público, advogados, defensores públicos, pesquisadores da área); (b) os participantes iniciais indicaram outros atores que detivessem conhecimento sobre o tema, e assim sucessivamente, até que a pesquisa atingiu o “ponto de saturação” – momento em que os depoimentos de novos entrevistados não acrescentam informações adicionais para a pesquisa; (c) avaliação da representatividade das indicações pelos pesquisadores, objetivando mitigar risco de excessiva dependência da amostra dos primeiros entrevistados.

As entrevistas foram realizadas com utilização de roteiro contendo questões abertas, que exploravam as dimensões do modelo teórico da Figura 1 (ver Apêndice A desta tese). A coleta de dados secundários consistiu em pesquisa à Constituição e legislação relacionada às competências de órgãos do Poder Judiciário e em leitura de informações e documentos disponíveis em portais do Conselho Nacional de Justiça e de Tribunais.

Foram realizadas 10 entrevistas, assim distribuídas: um advogado; um defensor público; dois magistrados (sendo um juiz que atua em vara de 1ª instância e um desembargador que atua em Tribunal do 2ª instância); um membro do Ministério Público; dois dirigentes de Tribunais; dois servidores de Tribunais e um servidor do Ministério Público, sendo que esses três últimos detinham conhecimento sobre o tema governança judicial pela sua atuação profissional e, ainda, por terem trabalhado em pesquisas em temas relacionados à administração de Tribunais. Para

preservar a identidade dos entrevistados, as referências aos respectivos depoimentos neste texto encontram-se codificadas de E1 a E10.

A terceira etapa consistiu na análise dos dados obtidos. Os dados coletados nas entrevistas foram gravados, transcritos e analisados por meio de análise de conteúdo, seguindo recomendações de Bardin (2011): os construtos teóricos identificados na primeira etapa da pesquisa foram utilizados como categorias definidas *a priori*, as quais serviram como critério para organizar os registros obtidos; da mesma forma, as variáveis preliminarmente selecionadas na primeira etapa foram utilizadas como referência inicial para dividir os registros em subcategorias definidas *a priori*. Para auxílio da análise de conteúdo, foi elaborada tabela com as seguintes colunas: categoria; subcategorias associadas às respectivas categoria e observações pertinentes; transcrição de frases significativas com referência às respectivas fontes (entrevistados E1 a E10).

A análise do conteúdo das transcrições relativas a cada uma das categorias e subcategorias levou em consideração o quadro teórico desta pesquisa e o exame de dados secundários relativos às regras constitucionais, legislação e práticas dos Tribunais, disponíveis nos respectivos portais. Ao final dessa etapa, o exame dos dados primários e secundários fundamentou: (a) as definições operacionais dos construtos do modelo teórico-metodológico de governança judicial proposto neste artigo; e (b) a seleção das variáveis consideradas mais relevantes para cada um dos construtos.

3.4 RESULTADOS E DISCUSSÃO. MODELO TEÓRICO-METODOLÓGICO DE GOVERNANÇA JUDICIAL.

O modelo teórico-metodológico descrito neste artigo foi desenvolvido com base nas seguintes premissas: (a) representar o modelo teórico desta pesquisa mediante construtos teóricos e variáveis que permitam, em pesquisa posterior, testar empiricamente o modelo proposto; (b) selecionar e definir de forma preliminar os construtos teóricos e variáveis do modelo tomando como referência os estudos empíricos que retratam o estado da arte de governança judicial; (c) transpor para a realidade do sistema judicial brasileiro os construtos e as variáveis definidas a partir de coleta de dados descrita na seção anterior; e (d) adotar o critério da parcimônia,

ao decidir entre duas ou mais possibilidades de soluções relativas à inclusão ou exclusão de construtos e de variáveis a serem selecionados para representar o modelo teórico da pesquisa, dando preferência às soluções mais simples (Brown, 2006; Hair et al., 2009).

Em face da utilização, nesta pesquisa, dos pressupostos da Teoria da Agência e da Teoria de Custos de Transação, os construtos e variáveis incluídas no modelo teórico-metodológico proposto contemplam aspectos relacionados tanto ao contrato entre agente e principal, quanto transações que ocorrem nos órgãos do Poder Judiciário. Assim, a utilização das referidas teorias, elaboradas em contextos diversos e dirigidas para empresas, requer a transposição das suas premissas para utilização no contexto do Judiciário.

3.4.1 Construtos do modelo teórico-metodológico

A elaboração dos itens que operacionalizam as variáveis relacionadas aos construtos de uma pesquisa está, segundo Pasquali (2010), relacionada com (a) definições operacionais de construtos formuladas de forma adequada; (b) literatura - outros testes que medem o construto; e (c) entrevista – levantamento junto à população meta. Levando em consideração tais recomendações, esta pesquisa buscou aprofundar, por meio de entrevistas, a delimitação das dimensões de governança judicial identificadas por Akutsu e Guimarães (2012) e construtos relacionados ao nível Ambiente Institucional do modelo teórico de governança judicial representado na Figura 1, utilizadas como categorias *a priori* para análise de conteúdo dos depoimentos dos entrevistados. As entrevistas, contudo, não se limitaram a investigar tais categorias pré-definidas: por meio de perguntas abertas, os entrevistados foram questionados acerca dos principais fatores que influenciam a governança judicial. Os dados das entrevistas e da análise documental confirmaram as categorias *a priori* investigadas nas entrevistas, categorias essas utilizadas para delimitação dos construtos indicados no Quadro 1. Nenhuma outra categoria emergiu das entrevistas. Em decorrência da análise de conteúdo e da adoção do princípio da parcimônia, os construtos Objetivos Estratégicos e Interesse das Partes foram agrupados em um único construto, denominado Ambiente Institucional, correspondendo ao nível de análise de mesma denominação do modelo teórico representado na Figura 1.

Quadro 1 – Definições operacionais de construtos do modelo de governança judicial

Definição operacional	Fontes
Acessibilidade: possibilidade oferecida aos cidadãos de recorrerem a todos os serviços judiciais oferecidos pelo Poder Judiciário, de contactarem magistrados e cortes judiciais, e de serem tratados da mesma forma, sem sofrerem ameaças de qualquer espécie, independentemente de sua renda, condição socioeconômica ou localização geográfica de seus domicílios.	Beer (2006); Staats, Bowler e Hiskey (2005)
Accountability: responsabilidade, obrigação e responsabilização de quem ocupa um cargo ou função pública em dar publicidade e motivar seus atos administrativos, em prestar contas perante outras pessoas ou organizações, segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de sanção decorrente do não cumprimento dessa diretiva. No sistema judicial, a <i>accountability</i> se divide na motivação dos atos processuais e de sentenças proferidos pelos magistrados, no exercício de suas funções, e na transparência dos atos de gestão dos magistrados e servidores que exercem funções administrativas nos Tribunais.	Campos (1990); Mollah (2010); Oliveira (2005, 2009); Pinho e Sacramento (2009)
Independência: capacidade dos magistrados de agirem em conformidade com os princípios e normas da Constituição e com os fatos apurados em cada caso concreto, de forma a salvaguardar os direitos dos cidadãos, protegendo-os de interesses e pressões que contrariem princípios e normas constitucionais, advindas de qualquer origem, inclusive de eventual abuso de autoridade de representantes dos poderes Executivo e Legislativo, de interesses e pressões ilegítimas oriundas daqueles que os nomearam ou da própria direção dos Tribunais, ou, ainda das partes litigantes e de eventuais pressões para adoção de decisões inconstitucionais de cunho populista.	Beer (2006); Canes-Wrone et al. (2010); Cordis (2009); Klerman e Mahoney (2005); Peerenboom (2006); Rosenbloom (2010); Staats, Bowler e Hiskey (2005)
Recursos e Estrutura: conjunto de: (a) servidores e magistrados organizados em carreiras; (b) instalações e equipamentos para servidores e magistrados exercerem adequadamente suas funções; (c) sistemas de informação judicial e de (d) conhecimento acumulado pelas organizações do Poder Judiciário, que têm como características serem valiosos, raros, não substituíveis e difíceis de serem imitados.	Barney (1991); Bybee e Pincock (2011)
Práticas de governança: conjunto de decisões, contratos e transações relacionados às políticas, processos, costumes, atitudes, ações, comportamentos e decisões necessárias à solução de conflitos sociais, individuais e coletivos pelo Poder Judiciário, ancorados por regras e princípios constitucionais, por leis, normas gerais e instituições, por recursos, capacidades e por práticas e métodos de gestão utilizados para o planejamento, acompanhamento e controle das atividades de organizações encarregadas da prestação de serviços judiciais.	Eisenhardt (1989); Ng (2011); Williamson (1981, 1991, 1996)
Desempenho: resultados alcançados por magistrados e Tribunais que indicam: (a) o nível de adoção de boas práticas de governança judicial relacionadas aos construtos Acessibilidade, <i>Accountability</i> , Independência e Recursos e Estrutura; e (b) a qualidade do sistema judicial em termos de tempo de julgamento, custo dos processos judiciais e qualidade das sentenças.	Beer (2006); Chemin (2010); Kahan (2006); Ng (2011); Mendelski (2009); Staats, Bowler e Hiskey (2005);
Ambiente institucional: conjunto de práticas, princípios e regras constitucionais, leis, regulamentos, costumes, valores, políticas, processos e instituições que delimitam e influenciam a atuação e a interação de órgãos do Poder Judiciário com outros órgãos do próprio Poder Judiciário, com partes litigantes e com outros atores do sistema judicial.	Ng (2011); Williamson (1996)

Fonte: referências indicadas e dados da pesquisa.

3.4.2 Variáveis do modelo teórico-metodológico.

O procedimento para identificação de variáveis do modelo proposto valeu-se de procedimento similar ao utilizado para delimitação de seus construtos: a partir de dados coletados nas entrevistas, as variáveis preliminarmente selecionadas na primeira etapa da pesquisa foram utilizadas como referência inicial para dividir os registros em subcategorias definidas *a priori*. Os dados coletados confirmaram parte das subcategorias investigadas nas entrevistas; outras variáveis, não apontadas anteriormente na literatura, foram incluídas no modelo proposto a partir dos depoimentos colhidos e da análise efetuada à luz do modelo teórico de governança judicial adotado nesta pesquisa.

O modelo proposto não contempla variáveis associadas diretamente ao construto Práticas de Governança. Isso se justifica em função da revisão de literatura e dos dados coletados nas entrevistas, que indicaram, de forma convergente, que os construtos teóricos *Accountability*, Acessibilidade, Independência e Recursos, e Estrutura podem ser utilizados para delimitar de forma mais precisa aspectos específicos que integram o construto Práticas de Governança. Referido construto poderá ser, portanto, medido a partir de variáveis associadas a esses quatro construtos.

Inúmeras variáveis apresentadas a seguir foram incluídas no modelo em decorrência dos depoimentos dos entrevistados. Os seguintes fatores podem explicar, em parte, a diversidade de variáveis coletadas empiricamente que não haviam sido mencionadas em estudos recuperados na literatura revisada: (a) a complexidade do tema governança judicial; (b) escassez de pesquisas sobre o tema, e, em especial, as realizadas no Brasil – dos 23 artigos teórico-empíricos relacionados com governança judicial, identificados por Akutsu e Guimarães (2012), somente quatro tinham como objeto o sistema judicial brasileiro.

As variáveis do modelo proposto, selecionadas para integrar os construtos do Quadro 1 – exceto o construto Práticas de Governança, que em princípio seria explicado por outros construtos do modelo - são apresentadas e discutidas a seguir, com indicação expressa, quando aplicável, de autores e estudos que também indicaram as mesmas variáveis. Exceto onde for indicado expressamente o contrário, as variáveis apresentadas a seguir fundamentam-se na concordância da maioria dos entrevistados de sua pertinência em relação aos respectivos construtos.

Dessa forma, é feita remissão a alguns entrevistados (E1 a E10) de forma específica somente quando a variável indicada não foi referida expressamente pela maioria dos entrevistados.

3.4.2.1 Construto Acessibilidade

A maioria dos entrevistados relatou influência das seguintes variáveis do construto Acessibilidade, em linha com estudos identificados na revisão de literatura: distância do Tribunal aos domicílios dos cidadãos e quantidade de magistrados por habitante (Beer, 2006); incentivo a práticas de solução extrajudicial de conflitos – negociação, mediação, conciliação e arbitragem (Mascarenhas, 2009; Veronese, 2007); oferta de serviços judiciais com rituais simplificados (Sinhoreto, 2007). As seguintes variáveis foram incluídas no modelo proposto em decorrência, exclusivamente dos depoimentos dos entrevistados: renda do cidadão que busca o Poder Judiciário; garantia que o autor da ação não será ameaçado pelo réu (entrevistado E1); acesso dos litigantes a bons advogados (entrevistado E4); acesso da população de baixa renda a núcleos de prática jurídica (entrevistado E10). Dos depoimentos colhidos, destaca-se depoimento do entrevistado E1, sugerindo que, muitas vezes, a limitação de acesso ao Poder Judiciário é imposta por atores externos ao referido Poder:

A Justiça é uma ameaça ao poder vigente. A gente visitava casas, especialmente aquelas no norte do Tocantins. Às vezes o agente de segurança dizia que já viu ameaças lá. O frentista não estava satisfeito e entrou na Justiça. Diz que o cara chegava e ele, escutava os agentes de segurança, o grandão não fala na frente do juiz, mas ele fala nos corredores. Ele diz assim “óh, você tá lembrando que você tem mãe, você tem mulher, você tem filho, né? Ele falava assim: você sabe que pode acontecer alguma coisa com eles né?” Assim, é uma ameaça e muitos tiravam [o processo] realmente. Então, a Justiça deixa de ser acessível nessa medida também: às vezes não é nem um parâmetro da própria Justiça, é um parâmetro da sociedade que bloqueia o acesso [...].

3.4.2.2 Construto *Accountability*

Em relação ao construto *Accountability*, as seguintes variáveis descritas na literatura também emergiram das entrevistas: previsibilidade de decisões dos magistrados em decorrência de histórico jurisprudencial (Eisenhardt, 1989); supervisão da conduta de magistrados pela corregedoria (Peerenboom, 2006). As variáveis a seguir foram apontadas pela maioria dos entrevistados: responsabilização de magistrados e servidores pela gestão de recursos públicos; disponibilidade de informações à população sobre os processos em andamento e sobre o funcionamento das varas

judiciais; possibilidade de petição e de consulta aos atos processuais por meios eletrônicos; coerência da fundamentação dos atos judiciais com os argumentos das partes e com as provas juntadas aos autos; grau de transparência dos atos administrativos e grau de publicidade dos resultados alcançados relativos à quantidade de processos julgados. O entrevistado E10 pondera que, apesar do “estigma de ser uma caixa preta”, o Poder Judiciário é um dos órgãos que mais presta conta de suas ações:

Vejo o Judiciário como um dos órgãos mais fiscalizados da sociedade porque, se o juiz não decide com celeridade, com presteza, com conhecimento, ele vai para a mídia, imediatamente. Além disso, tem a fiscalização do advogado da própria parte. Aqui na Vara Penal tem a fiscalização do Ministério Público, tem os recursos que as partes interpõem quando não estão satisfeitas com a decisão e às vezes a gente consegue desagradar as duas partes e os dois recorrem, então acho que a transparência e a prestação de contas ocorrem diariamente. E, além da prestação jurisdicional às partes, temos também a prestação ao Tribunal porque a gente trabalha com estatística, relatórios, aliás, já está tudo informatizado, o que a gente decide em tempo real já está tudo na *internet* [...].

3.4.2.3 Construto Independência

A literatura revisada apontou as seguintes variáveis que influenciam a independência de magistrados, também mencionadas pelos entrevistados: possibilidade de o Poder Executivo impor restrições orçamentárias aos Tribunais (Beer, 2006); salários adequados de magistrados e servidores (Beer, 2006; Cordis, 2009; Klerman e Mahoney, 2005); adoção de regras de impessoalidade para nomeação de magistrados de segundo grau e de Tribunais superiores (Rosenbloom, 2010; Cordis, 2009); garantia constitucional da vitaliciedade dos mandatos dos magistrados (Cordis, 2009; Klerman e Mahoney, 2005). As entrevistas indicaram ainda para o construto Independência, as seguintes variáveis que foram incorporadas ao modelo proposto: dependência de juízes de comarcas do interior dos Estados de recursos alocados pelo respectivo Poder Executivo Municipal; repercussão dos julgados considerados mais importantes pela imprensa; eficácia da proteção aos magistrados que sofrem ameaças decorrentes de deliberações judiciais. O trecho transcrito a seguir destaca palavras do entrevistado E2 relativo à dependência dos magistrados de critérios de promoção nos Tribunais e, nos pequenos municípios, de recursos fornecidos pelos respectivos prefeitos para equipar as varas judiciais:

Ele [o magistrado] não tem independência sobre a carreira dele, sobre a evolução da carreira dele, a localização onde ele vai ficar, tudo isso é contingencial, ele precisa realmente obedecer o sistema de antiguidade, de merecimento, ele precisa obedecer o sistema de recursos do Tribunal. Aí você vê juiz trabalhando sem condição, sem estrutura, e de certa forma essa falta de recurso, falta de estrutura, acaba afetando a independência do julgamento dele. Quem dá essa estrutura para o juiz lá do interior? É o prefeito. E o prefeito é o que de quatro em quatro anos? Um candidato. E o juiz é o que de quatro em quatro anos? Um juiz eleitoral. Aí você entende como o Brasil funciona [...].

3.4.2.4 Construto Recursos e Estrutura

Para o construto Recursos e Estrutura, as variáveis apontadas pela literatura e pelos entrevistados foram: rotatividade de magistrados nas respectivas varas judiciais (Rosales-López, 2008); confiabilidade, qualidade e robustez de sistemas de informação judicial (Motsaathebe e Mnjama, 2009; Rottman, Smith e Long, 2007); adequação de práticas de incentivo às carreiras de magistrados e servidores (Schneider, 2005). Os entrevistados apontaram, adicionalmente, as seguintes variáveis relacionadas a esse construto: possibilidade de intercâmbio de informações entre Tribunais via sistemas de informação judicial; existência de instalações e equipamentos adequados para atendimento ao público; grau de adoção, pelos Tribunais, de gestão orientada por objetivos, metas e indicadores de desempenho; conhecimento, experiência e capacitação dos magistrados para julgar processos sob sua jurisdição; adequação de estruturas funcionais nos organogramas dos Tribunais à gestão dos processos judiciais (entrevistado E1); conhecimento, experiência e capacitação de servidores e magistrados em gestão (entrevistado E1); nível de adoção de padronização de informações em Tribunais (entrevistado E8).

Contraopondo ponto de vista do entrevistado E2 transcrito na seção anterior, o entrevistado E5 destacou que, ao contrário das comarcas em pequenos municípios, os recursos e a estrutura disponíveis para os Tribunais superiores não é uma limitação para boas práticas de governança:

Não há problema de recursos orçamentários, não há problema de recursos humanos [em Tribunais superiores], né? Não há problema de insumos básicos necessários a um processo de gestão. Essa não é a dificuldade que pode de alguma forma comprometer a governança. Não sei se nos demais Tribunais a realidade é a mesma, nos Tribunais de Justiça a realidade é um pouco diferente, mas no STF, no TST, no STJ, nos Tribunais superiores de modo geral, recursos e estrutura não é um problema [...].

3.4.2.5 Construto Desempenho

Diversos aspectos relacionados ao construto Desempenho, indicados na literatura revisada, foram relatados pelos entrevistados: impessoalidade das decisões judiciais (Caplan, 2010); tempo de julgamento (Van Montfort et al., 2005); custo do processo judicial para as partes litigantes (Boniface e Legg, 2010); estoque de processos judiciais não julgados (Van Montfort et al., 2005). Os entrevistados mencionaram ainda as seguintes variáveis incorporadas a este construto: percentual de ações repetitivas julgadas com base nas orientações decorrentes de julgamento de ações de repercussão geral; percentual de ações coletivas relevantes julgadas em relação às ações individuais (entrevistado E4); percentual de cumprimento de metas do Tribunal (entrevistado E1). O entrevistado E9 faz ressalvas ao desempenho do Judiciário medido estritamente pelo critério de número de processos julgados:

O que eu particularmente tenho ressalvas é que o Judiciário hoje se transformou em números. Então eu tenho dois mil processos no gabinete do fulano de tal, se ele julgou, ele é bom, ele é célere e a celeridade no julgamento não quer dizer que o julgamento tenha sido bom, ou seja, não quer dizer que tenha sido efetuado Justiça com a celeridade do julgamento. O CNJ contribuiu com isso, com a cobrança de números [...]. Então todos os juízes hoje estão sujeitos à estatística, o julgamento hoje passou a ser número [...].

3.4.2.6 Construto Ambiente Institucional

Para o construto Ambiente Institucional, a maioria dos entrevistados apontou a seguinte variável, apontada por Van Montfort e colaboradores (2005): possibilidades oferecidas pela legislação processual para interposição de recursos de caráter protelatório. As demais variáveis desse construto, apontadas nas entrevistas, foram: complexidade do jargão jurídico, da legislação e dos procedimentos judiciais; disponibilidade de Delegados que atendam a população de baixa renda, de Defensores Públicos, de Ministério Público atuante (entrevistado E2); percentual de litígios decorrentes de inconformismo de cidadãos com ações da própria Administração Pública; existência de iniciativas para melhorar a estrutura e o funcionamento do Poder Judiciário; existência e acompanhamento de indicadores que permitam a comparação da eficiência entre Tribunais; grau de discussão de objetivos estratégicos pela alta administração dos Tribunais com setores

representativos da sociedade; frequência de campanhas educativas e disponibilidade de informações aos cidadãos acerca de seus direitos perante o Poder Judiciário; frequência de campanhas de Justiça Itinerante e de Justiça Comunitária (entrevistado E10); grau de diversidade entre culturas organizacionais nos órgãos do Poder Judiciário (entrevistado E5); grau de interlocução entre órgãos do Poder Judiciário (entrevistado E5).

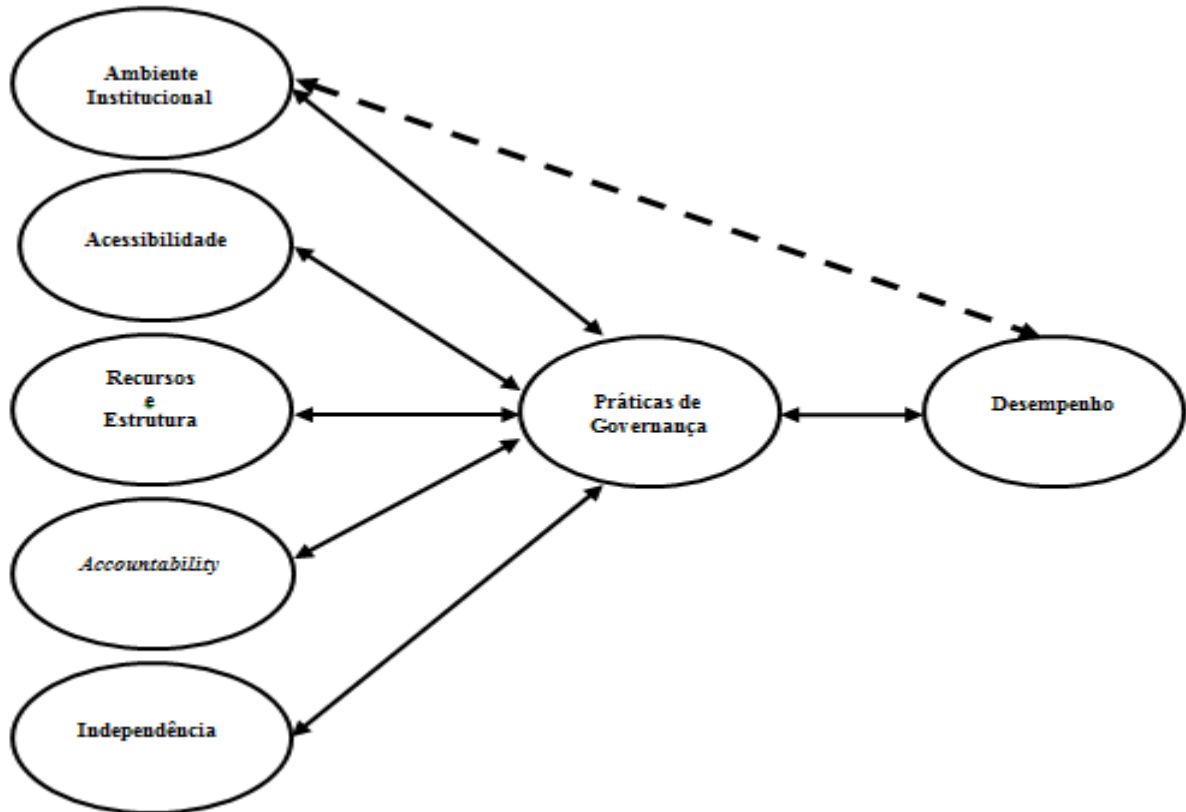
A fala do entrevistado E4, transcrita a seguir, ilustra dois aspectos relacionados ao ambiente institucional - a complexidade da legislação e o congestionamento do Poder Judiciário decorrente de atos do próprio Poder Público:

Para simplificar os códigos, [há] quantos anos estão tentando modificar? E o [código] penal é de 1940; quantos anos? O código do direito é demorado mesmo, mas podem aprovar leis que dêem mais celeridade ao Judiciário. Agora, queria falar uma coisa que esqueci sobre a Justiça comum federal e a estadual também: na verdade quem congestionava esse sistema é o poder público. Por que o Estado faz a opção pela litigiosidade? Porque o administrador pensa assim: “ah, o meu prazo aqui é temporário, então quanto mais eu puder botar isso para o próximo, melhor para mim”. Então, ninguém quer resolver nada, aí sim seria importante também o Legislativo aprovar leis que incentivem a conciliação [...].

3.4.3 Modelo teórico-metodológico de Governança Judicial

A Figura 2 apresenta o modelo teórico-metodológico de governança judicial proposto. Nesse modelo estão representados somente os construtos teóricos, os quais não podem ser medidos ou observáveis diretamente, sendo também denominados na literatura como variáveis latentes (Hair et al., 2009). Referidos construtos foram incluídos no modelo proposto tomando-se como referência as premissas teóricas desta pesquisa sintetizadas no modelo teórico representado na Figura 1: (a) o construto Ambiente Institucional da Figura 2 associa-se ao nível de análise com a mesma denominação da Figura 1; (b) o construto Desempenho da Figura 2 associa-se ao nível de análise Individual – juízes e servidores - da Figura 1; e (c) o nível de análise Práticas de Governança da Figura 1 associa-se diretamente ao construto com a mesma denominação da Figura 2 e, indiretamente, a outros quatro construtos: *Accountability*; Acessibilidade; Independência; e Recursos e Estrutura.

Figura 2 – Modelo teórico-metodológico de governança judicial



Fonte: elaborado pelos autores.

Nesse modelo, argumenta-se, com base nos pressupostos da Teoria de Custos de Transação, que: (a) quanto mais favoráveis forem os valores das variáveis relacionadas aos construtos *Accountability*, *Acessibilidade*, *Independência*, e *Recursos e Estrutura*, melhores serão as *Práticas de Governança* desse órgão; (b) valores mais favoráveis de variáveis relacionadas ao construto *Desempenho* relacionam-se a valores mais favoráveis de variáveis relacionadas aos construtos *Práticas de Governança* e *Ambiente Institucional*; e (c) valores mais favoráveis de variáveis relacionadas ao construto *Ambiente Institucional* relacionam-se a valores mais favoráveis de variáveis relacionadas ao construto *Práticas de Governança*.

Conforme representação gráfica do modelo, a seta pontilhada que relaciona os construtos *Ambiente Institucional* e *Desempenho* representa uma maior incerteza acerca da relação entre os referidos construtos em comparação com as demais relações entre construtos, representadas por setas contínuas. A existência ou não de relação entre os dois mencionados construtos poderá ser avaliada empiricamente.

Ao revisar a literatura sobre a Teoria da Agência Eisenhardt (1989) formulou dez

proposições teóricas (P1 a P10), que podem ser testadas empiricamente, relativas às variáveis que influenciam a eficiência dos contratos entre agentes e principais, buscando contrapor críticos que contestam a validade empírica dessa teoria. Em consonância com o argumento dessa autora acerca da validade empírica da Teoria da Agência, alguns aspectos das referidas proposições estão contempladas nas variáveis do modelo teórico-metodológico proposto.

De modo geral as proposições de Eisenhardt (1989) tratam de critérios para a escolha, pelos principais, de ênfase em contratos baseados em resultados ou em comportamento dos agentes. Segundo a autora, os contratos baseados em resultados influenciam positivamente o agente a agir de acordo com os interesses do principal e são preferíveis quando os resultados são facilmente mensuráveis; em contrapartida, os contratos baseados em comportamento são preferíveis quando a intensidade do conflito entre os objetivos do principal e do agente é baixa e em atividades que são fáceis de serem especificadas, observadas e avaliadas.

As variáveis propostas no presente estudo incluem tanto aquelas relacionadas à medição de resultados quanto à observação dos comportamentos dos agentes. Nesse sentido, cabe destacar as mudanças introduzidas na governança do sistema judicial brasileiro pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ): os entrevistados destacaram, em especial, as inovações na gestão dos Tribunais relacionadas a metas de quantidade de processos julgados e de outras metas de resultados, as quais passaram a ser incorporadas ao planejamento estratégico dos Tribunais, a partir de discussões fomentadas pelo CNJ. Referidas metas podem ser consideradas, no Judiciário brasileiro, como contratos baseados em resultados, complementando as regras e ritos processuais que, historicamente, delimitam o comportamento de magistrados e servidores do Poder Judiciário.

No modelo representado na Figura 2, as variáveis que podem ser consideradas de uma forma mais direta como contratos baseados em resultados de acordo com a Teoria da Agência relacionam-se à discussão, definição, gestão e publicidade de metas de julgamento e encontram-se associadas, ao construto Desempenho. Em contraponto, as variáveis destinadas a revelar o comportamento dos agentes relacionam-se a sistemas de informação, à publicidade de atos de gestão e atos judiciais, à supervisão de conduta de magistrados e estão associadas, principalmente, ao construto *Accountability*.

As variáveis do construto Independência estão também relacionadas de forma indireta ao comportamento do agente, nos termos propostos por Eisenhardt (1989), mais especificamente, à independência dos magistrados ou, conforme a Teoria da Agência, aos aspectos que podem facilitar ou dificultar eventual conflito de objetivos entre agente e principal. De maneira similar, as variáveis que compõem os construtos Acessibilidade, e Recursos e Desempenho destinam-se a avaliar aspectos que podem facilitar ou dificultar os servidores e magistrados a alcançarem os resultados contratados (metas fixadas pelos Tribunais).

As variáveis contidas no construto Ambiente Institucional destacam aspectos que podem influenciar a interação dos agentes (servidores do Judiciário e magistrados) com as partes litigantes, com outros órgãos públicos e com os demais atores do sistema judicial. O comportamento desses atores pode ser facilitado por aspectos relacionados a esse construto, a exemplo de litigantes interessados em retardar o julgamento definitivo de ações judiciais mediante interposição de recursos de caráter protelatório.

3.5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Esta pesquisa descreveu modelo teórico-metodológico, elaborado a partir de dados empíricos, para explicar as relações entre construtos teóricos e variáveis relacionadas à governança judicial. O modelo foi desenvolvido visando suprir lacunas teóricas e metodológicas sobre o referido tema. Uma das principais contribuições do modelo proposto relaciona-se à possibilidade de testar empiricamente variáveis que influenciam a eficiência de estruturas de governança e sua relação com o desempenho de Tribunais.

A consistência do modelo, construído a partir de premissas da Teoria da Agência e da Teoria de Custos de Transação, fundamenta-se na sistematização dos principais construtos teóricos e variáveis relacionadas à governança judicial, delimitados a partir de análise documental, de literatura relacionada ao tema e em entrevistas.

Uma das limitações do estudo relaciona-se à seleção de entrevistados. Embora cuidados tenham sido tomados para identificação de atores-chave a serem entrevistados, buscando participantes que detivessem conhecimento sobre o tema,

com diversidade de representação, até que a pesquisa atingisse o “ponto de saturação”, algumas variáveis podem não terem sido apontadas pelos entrevistados. Tal risco foi mitigado, contudo, pela identificação de relação preliminar das variáveis associadas a cada um dos construtos do modelo teórico-metodológico de governança judicial antes da realização da pesquisa de campo: nenhuma das variáveis preliminarmente selecionadas deixou de ser questionada nas entrevistas realizadas. Outra limitação refere-se à seleção de categorias *a priori*, na medida em que isso implica uma tendência natural de coleta de dados que apóiem essas categorias. Este risco foi minimizado pelo fato de essas categorias terem como fundamento estudos empíricos relacionados ao tema.

Como agenda de pesquisa, recomenda-se desenvolver e validar instrumento de coleta de dados tomando como referência as variáveis e construtos do modelo da Figura 2. Algumas das eventuais limitações do modelo poderão ser corrigidas a partir de testes em pesquisas com amostra ampliada de respondentes, apoiadas em instrumento padronizado, cujos resultados poderão indicar, após as análises estatísticas, as variáveis mais adequadas para representar a realidade observada, isto é, aquelas que melhor permitem medir empiricamente o construto governança judicial.

CAPÍTULO 4 – ESCALA DE GOVERNANÇA JUDICIAL: DESENVOLVIMENTO E VALIDAÇÃO EM TRIBUNAIS DE JUSTIÇA BRASILEIROS

Luiz Akutsu e Tomás de Aquino Guimarães

Resumo

Os objetivos desta pesquisa foram: desenvolver e validar Escala de Governança Judicial. Versão preliminar da Escala contendo 45 itens foi aplicada em três Tribunais de Justiça por meio de pesquisa disponibilizada na *Internet*, no período de setembro a dezembro de 2013. A amostra foi composta de 490 respondentes, sendo 46 magistrados, 390 servidores e 54 que não informaram o cargo. A partir de análise fatorial exploratória e de análise fatorial confirmatória, verificou-se que o modelo de mensuração final apresentou todas as cargas fatoriais e correlações significativas. O modelo final da Escala, com 27 itens, apresentou evidências de validade convergente e discriminante dos seis construtos medidos pelo instrumento e índices de ajustes em valores considerados razoáveis.

Palavras-chave: Escala de Governança Judicial. Poder Judiciário. Tribunal. Administração da justiça.

JUDICIAL GOVERNANCE MEASUREMENT SCALE: BUILDING AND VALIDATING IN BRAZILIAN COURTS OF JUSTICE

Abstract

The main purposes of this research were to develop and to validate a Judicial Governance Measurement Scale. A preliminary version of the Scale composed by 45 items was used to collect data from three Brazilian Courts of Justice. The data were collected on the Internet in the period of September-December, 2013. The sample consisted of 490 respondents, being 46 judges, 390 civil servants and other 54 who did not inform their job title. After conducting exploratory factor analysis and confirmatory factor analysis, it was found that the final measurement model presented significant factor loadings and correlations for all variables. The final version of the Scale, composed by 27 items, presented evidence of convergent and discriminant validity of the six constructs measured by the Scale.

Keywords: *Judicial Governance Measurement Scale. Judiciary. Court. Justice Administration.*

4.1 INTRODUÇÃO

Governança judicial é um conceito multifacetado e plural, envolve distintas dimensões e está alinhado com práticas de gestão e de controle de organizações, tanto públicas quanto privadas; no entanto, apesar de sua relevância, é pouco explorado na literatura e são raros os estudos sobre esse tema (AKUTSU; GUIMARÃES, 2012, 2013). Tal constatação encontra-se em consonância com a proposta de criação da disciplina governança judicial de Ng (2011). O autor defende uma abordagem interdisciplinar para a área temática de governança judicial, que leve em conta teorias relacionadas às ciências do Direito, da Política, da Economia e da Administração, por entender que a abordagem do ponto de vista estritamente jurídico é insuficiente para a compreensão de questões que envolvem a crescente cobrança por maior *accountability* por parte dos inúmeros atores com interesse no funcionamento das cortes.

Este artigo explora esse tema, com suporte da Teoria da Agência (EISENHARDT, 1989) e da Teoria de Custos de Transação (WILLIAMSON, 1981, 1991, 1996), que tratam do conceito de governança, inicialmente aplicado a empresas privadas. A discussão do conceito de governança judicial requer, assim, a transposição das premissas relacionadas ao conceito de governança aplicável a empresas para governança do setor público e, mais especificamente, de Tribunais.

Ao buscarem a transposição de premissas das teorias da Agência e de Custos de Transação para a governança judicial, Akutsu e Guimarães (2013) destacaram as seguintes características peculiares do setor público que afetam as práticas e as estruturas de governança propostas por Dixit (2002) e por Peres (2007): (a) multiplicidade de principais; (b) multiplicidade de tarefas; (c) reduzida competição; e (d) complexidade de práticas de incentivos para motivar os agentes. Dixit (2002) argumenta que o setor público é caracterizado por órgãos que operam com múltiplos principais que podem agir de forma independente e adota o conceito de principal no âmbito do setor público equiparando o principal aos contribuintes.

Segundo Akutsu e Guimarães (2013) os múltiplos principais referidos por Dixit (2002) são os inúmeros atores que atuam direta ou indiretamente junto ao Poder Judiciário, por exemplo: partes litigantes, magistrados, servidores de Tribunais, advogados, defensores públicos, membros do Ministério Público e membros do

Poder Legislativo.

Akutsu e Guimarães (2012) identificaram dimensões relacionadas ao conceito de governança judicial presentes na literatura e discutiram como tais dimensões podem influenciar o desempenho do sistema judicial brasileiro. Em outro estudo, Akutsu e Guimarães (2013) propõem um modelo teórico-metodológico de governança judicial, destinado a testar possíveis relações entre construtos teóricos e variáveis relacionadas aos conceitos de práticas de governança, ambiente institucional e desempenho de Tribunais. Nessa linha, este artigo tem como objetivo desenvolver e validar Escala de Governança Judicial. O artigo é relevante por procurar suprir lacuna de pesquisa e pelo potencial de oferecer possibilidade de aplicação prática, isto é, gerar instrumento capaz de identificar padrões de governança em Tribunais.

Neste artigo, adota-se o conceito de governança judicial proposto por Akutsu e Guimarães (2013): conjunto de políticas, processos, costumes, atitudes, ações, comportamentos e decisões necessário ao controle de organizações do Poder Judiciário. Referidos autores destacam que esse conceito parte do pressuposto que governança judicial fundamenta-se em instituições, isto é, em regras, em normas, em padrões de conduta socialmente construídos e legitimados e manifesta-se em práticas, ações e comportamentos dos distintos atores do sistema judicial.

O modelo teórico-metodológico de governança judicial proposto por Akutsu e Guimarães (2013) fundamentou o desenvolvimento da Escala de Governança Judicial. Referido modelo contempla sete construtos (Ambiente Institucional; Acessibilidade; *Accountability*; Desempenho; Independência; Práticas de Governança; Recursos e Estrutura) e indicação de variáveis observáveis relacionadas esses construtos.

4.2 ELABORAÇÃO DA ESCALA DE GOVERNANÇA JUDICIAL

A elaboração dos itens da Escala fundamentou-se em critérios apresentados em Pasquali (2010): buscou-se, em cada item, a descrição de uma ação clara e precisa, que expressasse uma única ideia e que utilizasse frases curtas e simples; foram evitadas expressões ambíguas, excessivamente técnicas, atípicas ou negativas. A elaboração da escala buscou ainda atender ainda a critérios de variedade, amplitude, precisão e equilíbrio propostos por esse autor.

A decisão acerca da quantidade de itens a ser incluída na versão preliminar do questionário foi uma das mais críticas do processo de elaboração da Escala de Governança Judicial (EGJ). Conforme destaca DeVellis (2012, p. 80), “é impossível especificar o número de itens que devem ser incluídos no questionário inicial”. Ainda conforme esse autor, “uma vez que a correlação entre os itens não é normalmente conhecida nessa fase do desenvolvimento da Escala, a disponibilidade de muitos itens é uma forma de garantia contra fraca consistência interna”. Assim, optou-se pela inclusão de todos os principais aspectos relacionados a cada construto indicados em estudos anteriores, ainda que tal critério pudesse resultar em questionário com maior número de itens. No tocante à quantidade de itens por construto, levou-se em consideração ainda as recomendações para elaboração de modelos de medição a serem avaliados utilizando-se a técnica de modelagem por equações estruturais, de cerca de quatro a seis itens por fator (BROWN, 2006). Quanto ao número total de itens, foi levado em consideração o critério de tempo de preenchimento do questionário, que não poderia ser excessivo, para não causar animosidade de respondentes, o que diminui a adesão à pesquisa.

A versão preliminar da EGJ, atendendo a tais pressupostos, foi composta de 58 itens. Essa versão foi submetida a oito especialistas em gestão e inovação e/ou conhecimento a respeito do Judiciário, com instruções contendo as seguintes informações e diretrizes: esclarecimento acerca da destinação (magistrados, membros do Ministério Público, advogados e servidores que atuam em organizações vinculadas ao sistema de Justiça) e objetivo (identificar a percepção desses indivíduos quanto à governança de Tribunais) do instrumento; registro de que a identificação dos construtos associados aos respectivos itens do questionário foi fundamentada em revisão de literatura; definição de governança judicial e de cada um dos construtos a serem medidos pela escala; instrução para os especialistas avaliarem três aspectos em relação a cada item (clareza de linguagem, pertinência prática e relevância teórica), por meio de uma escala de cinco pontos e campo para observações; solicitação para avaliação geral da escala e das instruções aos respondentes, indicando se o avaliador considerou adequado, parcialmente adequado ou inadequado o respectivo aspecto avaliado.

Esses especialistas consideraram a escala adequada e formularam diversas sugestões, relacionadas tanto com a redação dos itens quanto com a definição de

seus construtos. A avaliação dos 58 itens da versão preliminar da EGJ levou a ajustes nas definições operacionais, à revisão das definições constitutivas dos construtos, com exclusão de 13 itens, e a ajustes de redação em parte dos demais itens, resultando numa versão com 45 itens.

Essa versão da Escala com 45 itens foi submetida a avaliação semântica, realizada por 10 respondentes, selecionados de acordo com o critério de buscar diversidade de representação entre os diversos segmentos do Poder Judiciário e outros segmentos que, por sua atuação profissional, detêm conhecimento acerca do funcionamento do sistema de Justiça (advogados, magistrados, servidores e membros do Ministério Público). A avaliação semântica teve como objetivo verificar se os itens eram compreensíveis e isentos de ambiguidades e obscuridades, bem como mensurar o tempo de preenchimento do questionário. Assim, aos avaliadores semânticos foi solicitada a análise da clareza da linguagem da escala e uma avaliação geral da clareza da escala e das instruções aos respondentes.

Todos os avaliadores semânticos consideraram adequada a clareza da escala, cabendo o registro de elogios decorrentes da rapidez de preenchimento do questionário. Dessa etapa de avaliação emergiram sugestões que resultaram em reavaliações nas redações de três itens. Adicionalmente, realizou-se uma revisão final do questionário, com ajustes pontuais de ortografia para alguns itens.

No Quadro 1 apresentam-se os 45 itens da escala utilizada na pesquisa. Referidos itens foram lançados em página da pesquisa disponibilizada na *Internet* com o apoio do *software SurveyMonkey*. A ordem dos itens apresentados para cada respondente foi aleatorizada utilizando-se recursos do referido *software*: as 45 perguntas foram organizadas em nove páginas com cinco perguntas em cada página; para cada respondente a ordem de apresentação das nove páginas foi aleatorizada e, em cada página, as respectivas cinco perguntas também tiveram sua ordem de apresentação aleatorizada.

Os respondentes receberam uma mensagem eletrônica onde eram apresentados os objetivos da pesquisa e a garantia de anonimato, tendo sido fornecidos telefone e endereço de correio eletrônico para contato com os pesquisadores, caso necessário. As instruções para preenchimento do questionário, em cada página, solicitavam que o respondente assinalasse “seu nível de concordância em relação a cada afirmativa do presente questionário tendo como base sua percepção da situação do Tribunal

de Justiça da unidade da federação” do respectivo domicílio. Para preenchimento das respostas foi utilizada escala Likert de sete pontos, sendo que “1” significava discordância total e “7” significava concordância total com a afirmativa do respectivo item.

Quadro 1 – Itens da Escala de Governança Judicial aplicados na *survey*

Item	Construto	No Tribunal de Justiça da unidade da federação em que reside ...
01	Acessibilidade	A distância entre as varas judiciais e as residências das populações de periferias ou áreas rurais dificulta o acesso à Justiça.
02	Independência	Os salários dos magistrados são compatíveis com a responsabilidade dos cargos exercidos.
03	Recursos e Estrutura	Os recursos orçamentários alocados ao Tribunal são suficientes para o funcionamento das varas judiciais.
04	Ambiente Institucional	A utilização de procedimentos de arbitragem aumenta o acesso da população à Justiça.
05	Desempenho	O estoque de processos a serem julgados diminuiu nos últimos três anos.
06	Acessibilidade	A utilização de procedimentos de conciliação aumenta a possibilidade de acesso da população à Justiça.
07	Independência	Metas de quantidade de processos a serem julgados afetam a adequada apuração dos fatos.
08	Recursos e Estrutura	O Tribunal propicia oportunidade de atualização de conhecimentos aos magistrados.
09	Ambiente Institucional	A atuação da Corregedoria contribui para a celeridade dos julgamentos.
10	Desempenho	O tempo médio dos julgamentos tem sido compatível com a complexidade de cada caso.
11	Acessibilidade	Os procedimentos processuais simplificados adotados nos juizados especiais facilitam o acesso à Justiça.
12	Independência	A escolha de desembargadores indicados pelo critério do quinto constitucional (advogados e membros do Ministério Público) contribui para a independência do Tribunal
13	Recursos e Estrutura	As metas de desempenho de magistrados são formuladas pelo Presidente do Tribunal.
14	Ambiente Institucional	A meta “julgar mais processos de conhecimento que distribuídos” contribui para a redução do estoque de processos do Tribunal.
15	Desempenho	O número de processos julgados tem permitido aos magistrados o exame aprofundado de argumentos trazidos pelos litigantes.
16	<i>Accountability</i>	Os sistemas de informação permitem às partes em litígio consultarem documentos juntados às respectivas ações.
17	Independência	A administração superior do Tribunal adota ações visando a garantir a inamovibilidade de magistrados.
18	Recursos e Estrutura	Os sistemas de informação permitem a consulta a dados agregados de processos das varas judiciais
19	Ambiente Institucional	504. A meta “julgar processos mais antigos” contribui para aumentar a celeridade dos julgamentos do Tribunal.
20	Desempenho	604. A possibilidade de reexame de decisões proferidas por juízes de primeiro grau contribui para assegurar a qualidade dos julgamentos.
21	Acessibilidade	É assegurada proteção aos litigantes que sofrem ameaças em função do ajuizamento das ações.
22	<i>Accountability</i>	As partes litigantes têm acesso ao inteiro teor das sentenças proferidas pelos magistrados.
23	Recursos e Estrutura	O estoque de processos a serem julgados é compatível com a quantidade de magistrados do Tribunal.
24	Ambiente Institucional	As partes interessadas em retardar o julgamento de ações judiciais impetram recursos com intenção protelatória.

25	Desempenho	O tempo dedicado pelos magistrados aos processos é distribuído de forma proporcional à complexidade de cada litígio.
26	Acessibilidade	Os gastos com custas processuais limitam o acesso à Justiça.
27	<i>Accountability</i>	As prestações de contas dos magistrados e servidores responsáveis pela gestão de recursos são publicadas na página eletrônica do Tribunal.
28	Recursos e Estrutura	A rotatividade de juízes substitutos nas varas judiciais é adequada às necessidades do Tribunal.
29	Ambiente Institucional	As partes interessadas em retardar o julgamento de ações judiciais solicitam a produção de provas periciais desnecessárias.
30	Desempenho	Ações repetitivas são julgadas com base em jurisprudência firmada por Tribunais superiores.
31	Acessibilidade	Os gastos com advogados dificultam o acesso à Justiça.
32	<i>Accountability</i>	A população tem pleno acesso a informações relativas à tramitação de ações em julgamento.
33	Independência	Em municípios de pequeno porte as varas judiciais dependem de recursos alocados pelas respectivas Prefeituras.
34	Ambiente Institucional	A quantidade de advogados da Defensoria Pública é suficiente para atender à população de baixa renda.
35	Desempenho	As metas definidas para o Tribunal têm sido alcançadas.
36	Acessibilidade	Os núcleos de prática jurídica das Faculdades de Direito ampliam o acesso à Justiça.
37	<i>Accountability</i>	O histórico jurisprudencial torna as decisões dos magistrados mais previsíveis.
38	Independência	A repercussão dos julgados mais divulgados pela imprensa influencia decisões de magistrados.
39	Ambiente Institucional	O Tribunal realiza campanhas educativas para informar os cidadãos acerca dos direitos que podem ser pleiteados perante o Poder Judiciário.
40	Desempenho	Os julgamentos de ações coletivas são priorizados em relação às ações individuais de mesma natureza.
41	Acessibilidade	O Tribunal realiza campanhas de Justiça Itinerante.
42	<i>Accountability</i>	As metas de desempenho fixadas para o Tribunal são divulgadas para consulta pública
43	Independência	O Tribunal oferece proteção aos magistrados que sofrem ameaças em função do trabalho que realizam.
44	Recursos e Estrutura	Os servidores são capacitados para auxiliar os magistrados na gestão dos processos judiciais das respectivas varas.
45	Ambiente Institucional	Existem acordos de cooperação com outros Tribunais para troca de informações e compartilhamento de experiências.

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados da pesquisa.

Na parte final do questionário, os respondentes foram solicitados a fornecerem informações demográficas e funcionais (sexo, idade, tempo de serviço etc.) e havia um espaço específico para registro de críticas, sugestões ou outros comentários que os respondentes julgassem pertinentes para a pesquisa.

4.3 VALIDAÇÃO DA ESCALA DE GOVERNANÇA JUDICIAL

Nesta fase procurou-se validar estatisticamente a EGJ a partir dos dados coletados no período de setembro a dezembro de 2013 em três Tribunais: um de grande porte, um de médio porte e um de pequeno porte. Referidos Tribunais não são

identificados neste estudo em face da garantia oferecida, por ocasião das solicitações de autorização para coleta de dados, de não identificar individualmente respondentes ou órgãos pesquisados. O Conselho Nacional de Justiça - CNJ classifica da seguinte forma os Tribunais de Justiça de acordo com seu porte, levando em consideração variáveis relacionadas à despesa, à movimentação processual e à força de trabalho: (a) grande porte: SP, RJ, MG, RS; (b) médio porte: PR, BA, SC, DF, PE, GO, CE, ES, PA, MA, MS e MT; (c) pequeno porte: RN, PB, SE, RO, AM, AL, PI, TO, AP, AC e RR (BRASIL, 2012).

A população-alvo no exercício de 2011, último exercício em que dados relacionados à força de trabalho dos Tribunais de Justiça foram disponibilizados em relatórios do CNJ, foi de 11.835 magistrados e 240.854 servidores dos 27 Tribunais de Justiça brasileiros. A população nos três Tribunais estudados foi de 1.821 magistrados e 36.287 servidores, totalizando 38.108 possíveis respondentes (BRASIL, 2012). Registraram respostas no coletor do *SurveyMonkey* 571 sujeitos desses três Tribunais, correspondendo a 1,5% de taxa de resposta.

Foram realizadas análises fatoriais exploratórias e confirmatórias dos resultados obtidos. Ao tratar dessas técnicas Laros (2005) recomenda a utilização de Análise Fatorial Confirmatória (AFCF) para testar estruturas fatoriais, quando se tem uma teoria baseada em dados empíricos a ser avaliada. Em contraponto, o autor destaca que “métodos de AFE [análise fatorial exploratória], por outro lado, são projetados para deixar os dados falarem por si mesmos, isto é, deixar a estrutura dos dados sugerir o modelo fatorial mais provável” e que na utilização de AFE “nenhuma hipótese precisa ser montada com antecedência” (LAROS, 2005, p. 188).

Mingoti (2005, p. 100) também destaca que os dois métodos não são mutuamente excludentes. A autora corrobora as recomendações de Laros (2005) argumentando que o usuário faz a análise exploratória, a princípio, quando não tem noção clara de quantos fatores fazem parte do modelo nem o que esses representam e que, “na análise fatorial confirmatória, o usuário tem em mãos um modelo fatorial pré-especificado (modelo hipotético) que deseja verificar se é aplicável ou consistente com os dados amostrais de que dispõe”. A autora destaca ainda que, “mesmo quando o usuário dispõe de um modelo hipotético, é recomendável que ele também faça uma análise fatorial exploratória para ter noção prévia se o número de fatores hipotetizados é coerente com seus dados amostrais”.

Em relação ao uso confirmatório da análise fatorial, Laros (2005, p. 168) destaca que “a análise fatorial é primariamente um método utilizado para avaliar a validade do construto das medidas e não para redução dos dados”; assim, “a validade de construto é reforçada se a estrutura fatorial da escala é consistente com os construtos que o instrumento se propõe a medir”. Segundo o autor, “a confirmação da estrutura fatorial hipotetizada é mais adequadamente estabelecida com as técnicas de análise fatorial confirmatória, que constitui um caso especial da técnica estatística denominada Modelagem por Equação Estrutural” (p. 168).

Assim, e levando em consideração tratar-se da primeira avaliação empírica da Escala de Governança Judicial, buscou-se neste estudo seguir com cautela os critérios relacionados aos índices estatísticos recomendados pela literatura, contrapondo-os sempre com as premissas do modelo teórico-metodológico (AKUTSU; GUIMARÃES, 2013) que serviu de referência para construção da Escala. Colocado de outra forma, é possível que outras soluções diversas da apontada neste estudo pudessem apresentar melhores índices de ajuste da amostra ao modelo proposto; não obstante, buscou-se, em todas as decisões relacionadas à exclusão ou manutenção de itens da EGJ final, adotar sempre critérios fundamentados no modelo teórico-metodológico proposto.

Além desses critérios, adotou-se adicionalmente o princípio da parcimônia para desenvolvimento de modelos estruturais (BROWN, 2006; HAIR et al., 2009): entre duas ou mais alternativas teoricamente plausíveis, buscou-se optar pela mais simples.

4.3.1 Análise exploratória do banco de dados e dos itens da EGJ

A amostra inicial continha 571 sujeitos, magistrados e servidores de três Tribunais de Justiça que registraram acesso ao questionário disponibilizado em página da pesquisa na *Internet*. Não foi observado nenhum registro com a mesma pontuação ou maioria de respostas com a mesma pontuação, indicando que, sob esse ponto de vista, os questionários foram preenchidos com seriedade. Dois registros não apresentaram nenhuma resposta a itens da Escala, indicando que o *SurveyMonkey* registrou todos os que acessaram o questionário, ainda que não tivessem registrado qualquer resposta.

Em 39 dos 571 questionários foram preenchidos nove ou menos dos 45 itens; o padrão de preenchimento desses sujeitos indicava respostas a itens presentes em até duas páginas do questionário, indicado desistência após esse ponto. Após eliminação desses 39 registros, o banco de dados com 532 sujeitos foi examinado novamente, observando-se que o percentual de dados ausentes por variável encontrava-se distribuído na faixa de 5,6% a 12,8%, com 39 dos 45 itens tendo apresentado percentual de dados ausentes menor que 10%. Hair et al. (2009, p. 62) consideram que “dados perdidos abaixo de 10% para um caso ou observação individual podem ser ignorados, exceto quando os dados perdidos acontecem de maneira não aleatória [...]”. Embora somente seis itens estivessem fora da faixa de dados ausentes e a regra recomendada por Hair et al. (2009) não deva ser tomada como referência absoluta, procedeu-se a nova etapa de exame dos dados, uma vez que o tamanho da amostra bruta é suficientemente grande para ajustes adicionais.

Examinando-se o campo do questionário destinado a observações com o banco de dados ordenado de acordo com percentual crescente de itens preenchidos, o primeiro registro que aparece com comentários é o de um respondente que preencheu 24 dos 45 itens (53%), indicando que a ausência de itens com resposta para esse caso não foi decorrente de abandono do questionário. Procedeu-se então à eliminação de outros 42 registros que apresentaram menos de 50% de preenchimento (menos de 23 itens respondidos). O banco de dados resultou, assim, em 490 respondentes. Nesse banco, 39 itens apresentaram percentual de respostas ausentes menor que 5%; as seis variáveis restantes apresentaram de 5,1% a 7,8% de registros ausentes. Os dados omissos foram substituídos pelas médias dos respectivos itens. Na Tabela 1 apresentam-se distribuição dos respondentes segundo dados demográficos e funcionais.

No tocante à normalidade univariada e multivariada, a verificação de assimetria e de curtose apontou para rejeição de hipótese nula tanto de assimetria quanto de curtose para diversas variáveis. Não foram adotadas sugestões de transformações matemáticas dos dados (raiz quadrada, logaritmo, inversa) recomendada por Hair et al. (2009), ante a falta de fundamentos teórico-empíricos no presente estudo, de natureza exploratória. Aqui, conforme destacado anteriormente, optou-se por manter um maior rigor teórico em detrimento de eventuais ajustes nos indicadores estatísticos. Essa decisão encontra respaldo em Laros (2005, p. 172): “tanto análise

fatorial exploratória como confirmatória parecem ser relativamente robustas contra violações de normalidade”.

Tabela 1 – Distribuição de dados demográficos dos respondentes.

Variável	Categoria	Frequência	Percentual
Sexo	Masculino	247	50,4
	Feminino	208	42,5
	Sem informação	35	7,1
Idade	Até 30 anos	94	19,2
	31 a 40 anos	158	32,2
	41 a 50 anos	136	27,8
	Acima de 50 anos	65	13,3
	Sem informação	37	7,5
Cargo exercido	Magistrado	46	9,4
	Servidor	390	79,6
	Sem informação	54	11,0
Tempo de serviço no Tribunal	Até 10 anos	252	51,4
	11 a 20	135	27,6
	21 a 30	59	12,0
	Acima de 30 anos	8	1,6
	Sem informação	36	7,4
Grau de escolaridade	Ensino Médio	16	3,3
	Graduação	139	28,4
	Especialização	208	54,7
	Mestrado	28	5,7
	Doutorado	2	0,4
	Sem informação	37	7,5

Fonte: dados da pesquisa.

Foram também tabulados gráficos de caixas (“boxplots”) com o auxílio do SPSS. Tais gráficos fornecem suporte adicional ao exame acerca da exclusão ou manutenção de itens da Escala nas análises fatoriais exploratória e confirmatória. Conforme recomenda Laros (2005, p. 171), deve-se identificar e, possivelmente, excluir itens que possuem distribuições extremamente desequilibradas: “em escalas com um formato tipo Likert, estes são os itens para os quais a grande maioria escolhe a mesma opção (por exemplo, ‘concordo totalmente’)”. O gráfico de caixas permite avaliar visualmente a amplitude da distribuição das respostas, sendo desejável reter itens com maior amplitude (Laros, 2005). O autor destaca, contudo, que critérios qualitativos devem ser levados em conta na decisão de reter ou excluir determinado item: “uma primeira ponderação que o pesquisador deve fazer refere-se à desejabilidade da retenção de itens que contêm informação importante para avaliar o construto sob investigação, mesmo se estes itens possuem distribuições extremamente desequilibradas” (LAROS, 2005, p. 171). Não foram visualizadas, na amostra, resultados que merecessem a intervenção dos pesquisadores.

4.3.2 Análise fatorial exploratória

A análise fatorial exploratória foi realizada utilizando-se o método de componentes principais. O gráfico *Scree plot* indicou a possibilidade de extração de até 11 fatores considerando-se autovalores maiores que um e três fatores considerando autovalores maiores que dois.

Cabe destacar que, embora a seleção do número correto de fatores seja uma das decisões mais críticas da análise fatorial exploratória, os vários métodos disponíveis não são precisos. Hair et al. (2009, p. 114) alertam que “uma base quantitativa exata para decidir o número de fatores a extrair ainda não foi desenvolvida”. Laros (2005, p. 181) aponta inconsistências em diversos métodos, concluindo que “o critério AP de Horn tem uma vantagem considerável na determinação do número correto de fatores em comparação com o critério de GK, o teste de Barlett e o teste *scree* de Cattell”. Referido teste não é muito utilizado, contudo, segundo o autor, uma vez que “infelizmente, a falta de familiaridade com o critério de AP de Horn, assim, como a falta de conhecimento das sérias negligências de outros critérios e o fato que o procedimento não está disponível nos pacotes estatísticos principais existentes no mercado, limitou seu uso difundido por pesquisadores” (LAROS, 2005, p. 182).

Assim, após ponderar resultados de testes estatísticos com fundamentos teóricos, optou-se por manter os seis construtos relacionados aos itens da EGJ, uma vez que os resultados dos testes não trouxeram evidências contrárias a essa opção. Procedeu-se em seguida à avaliação dos itens de cada construto individualmente, para avaliar unidimensionalidade, com utilização do método de Análise de Componentes Principais e exame do gráfico *Scree plot* para verificação da indicação do pressuposto de um único fator. A consistência interna foi avaliada com auxílio do coeficiente alfa de Cronbach (HAIR et al., 2009).

Os seguintes critérios foram adotados nessa etapa: (a) exclusão de itens com carga no fator menor que 0,30; (b) exclusão de itens que apresentaram saturação semelhante em outro fator; (c) verificação da alteração do coeficiente alfa de Cronbach com a exclusão; (d) exame caso a caso dos itens a serem excluídos, para eventual manutenção em caso de relevância teórica do componente. Quando excluído mais de um item por construto, a análise unidimensional foi feita excluindo-se um item por vez, com novo exame do conjunto de itens subsistentes, até atingir a solução final, apresentada a seguir.

Dessa depuração, foram mantidos 29 dos 45 itens. A Tabela 2 apresenta a relação dos itens da Escala (conforme codificação apresentada no Quadro 1 acima) e o coeficiente alfa de Cronbach dos construtos depurados.

Tabela 2 – Alfa de Cronbach e itens da Escala de Governança Judicial por construto

Construto	Número de itens	Itens da Escala (*)	Alfa de Cronbach
Ambiente Institucional	6	04; 09; 14; 19; 39; 45	0,671
Acessibilidade	4	06; 11; 36; 41	0,605
<i>Accountability</i>	4	22; 27; 32; 42	0,612
Independência	4	02; 12; 17; 43	0,469
Recursos e Estrutura	6	03; 08; 18; 23; 28; 44	0,700
Desempenho	5	05; 10; 15; 25; 35	0,696

Fonte: dados da pesquisa Obs.: (*) numeração de itens conforme Quadro 1.

Dos seis construtos da EGJ, apenas o construto Independência não atingiu o valor mínimo de 0,6 recomendado por Hair et al. (2009). Não obstante, um único indicador não pode ser tomado como referência absoluta, fazendo-se necessário obter outras evidências de validade da Escala. Na seção a seguir procede-se à análise fatorial confirmatória para avaliação do modelo de medida como um todo.

4.3.3 Análise fatorial confirmatória

Procedeu-se à análise fatorial confirmatória (AFCF) dos construtos por meio da técnica de modelagem por equações estruturais (MEE), utilizando-se o software IBM SPSS AMOS versão 18.

A MEE é uma coleção de técnicas relacionadas entre si, que permite o exame de uma série de dependências entre múltiplas variáveis simultaneamente (HAIR *et. al.*, 2009). Na utilização da MEE dois modelos complementares são avaliados: o modelo de mensuração, no qual são especificadas relações entre variáveis observáveis e construtos, avaliado por meio de análise fatorial confirmatória, e o modelo estrutural, no qual se especificam relações entre os construtos (BROWN, 2006). A presente seção trata especificamente da avaliação do modelo de mensuração.

Uma vez que na fase da AFE o construto Independência não apresentou um valor de alfa de Cronbach como recomendado na literatura, buscou-se na fase de Análise Fatorial Confirmatória aprofundar a depuração da Escala de Governança Judicial a partir de avaliação de modelos alternativos, com 29 itens, com base nos seguintes critérios: (a) análise de índices de ajuste entre a amostra e as estimativas do *software* Amos (apresentados a seguir); (b) validade convergente: cargas fatoriais

maiores que 0,30 (LAROS, 2005); (c) validade discriminante: correlações entre construtos menores que 0,90 (KLINE, 2011).

O modelo de mensuração inicial foi configurado conforme recomendações da literatura (BROWN, 2006; KLINE, 2011) e de acordo com representação gráfica do software Amos (ARBUCKLE, 2009; BYRNE, 2010): 29 itens que eram explicados pelos respectivos construtos e pelos respectivos erros associados; para identificação do modelo, os fatores de carga relativos às setas que apontam dos erros de medida para os respectivos itens, bem como as variâncias dos seis construtos, tiveram valores fixados em 1; foram configuradas covariâncias (setas bidirecionais curvas) para todas as 15 covariâncias entre os seis construtos.

Após exames do modelo inicial, foram excluídos, sucessivamente, os itens 02 e 04, que apresentaram baixas cargas fatoriais. O modelo de mensuração final, com 27 itens, apresentou todas as cargas fatoriais e correlações significativas.

A Tabela 3 apresenta os índices de ajustes adotados para análise dos modelos: χ^2 ; χ^2/gl (chi-quadrado dividido pelos graus de liberdade do modelo); GFI (*Goodness-of-Fit Index*); CFI (*Comparative Fit Index*); RMSEA (*Root Mean Square Error of Approximation*); e TLI (*Tucker-Lewis coefficient*). Os autores divergem quanto a regras para níveis aceitáveis desses índices; tais divergências, contudo, concentram-se, via de regra, nos valores mínimos e máximos indicados para cada índice, havendo razoável consenso quanto a valores ótimos; os valores indicados na Tabela 3 são, assim, valores de referência extraídos das “recomendações práticas” apontadas por Arbuckle (2009) e Byrne (2010).

Tabela 3 - Índices de adequação dos modelos de mensuração inicial e final

Índice	Valores indicados	Modelo inicial	Modelo final
χ^2	-	1.041,599	854,694
gl	-	368	309
χ^2/gl	entre 1 e 5 (a)	2,830	2,766
GFI	quanto mais próximo de 1, melhor	0,862	0,875
CFI	próximos de 1	0,801	0,830
RMSEA	$\leq 0,08$	0,061	0,060
RMSEA 90(*)	-	[0,057 – 0,066]	[0,050 – 0,060]
TLI	próximos de 1	0,780	0,807

Fonte: elaborados pelos autores a partir de dados da pesquisa e de recomendações de Arbuckle (2009) e Byrne (2010). Obs.: (*) intervalo de 90% de confiança para o índice RMSEA.

Conforme pode ser verificado na Tabela 3, o modelo de mensuração final, obtido após exclusão dos itens 02 e 04, apresenta todos os índices melhores que o modelo de mensuração inicial. Além disso, os índices de ajuste GFI, CFI e TLI apresentaram, no modelo de mensuração final, valores superiores a 0,80, aproximando-se de valores desejáveis (próximos a 1), embora não tenham alcançado valores maiores que 0,90 indicados como evidências de modelos com bom ajuste por alguns autores citados por Arbuckle (2009) e Byrne (2010). O valor de 2,766 encontrado para o índice χ^2/gf corrobora evidências obtidas com os índices GFI, CFI e TLI indicando ajuste razoável, sem, contudo, atingir valor próximo a 1 que indicaria ajuste ótimo (ARBUCKLE, 2009).

No mesmo sentido, o índice RMSEA obtido para o modelo final (0,060) indica um ajuste razoável, sem, contudo, atingir valores ótimos, menores que 0,050. Byrne (2010, p. 80) destaca que “embora esse índice tenha sido proposto por Steiger e Lind em 1980, [...], foi somente reconhecido recentemente como um dos critérios mais informativos na modelagem de estruturas de covariância”. Byrne (2010) destaca ainda a recomendação do uso do intervalo de confiança de 90% para o RMSEA em face da importância desse índice para conclusões acerca do ajuste de modelos estruturais.

A Tabela 4 traz os fatores de carga do modelo de mensuração final, com indicação dos 27 itens restantes após exclusão dos itens 02 e 04 do modelo de medição inicial, com indicação dos respectivos construtos.

Constata-se nessa Tabela que, com exceção da carga fatorial relativa ao item 12 (construto Independência), todas as demais cargas fatoriais do modelo de mensuração final apresentam valores superiores a 0,40, corroborando as evidências de um ajuste razoável, mas que pode ser melhorado. Embora tenha carga fatorial próxima do limite de corte adotado nesta etapa de depuração da EGJ por meio de análise fatorial confirmatória, o item 12 não foi excluído do modelo de mensuração final pelas seguintes razões: (a) as premissas de desenvolvimento da Escala adotadas neste estudo recomendam adotar com cautela índices estatísticos, ponderando-os sempre com fundamentos teóricos que suportam o modelo avaliado; (b) o item 12 encontra forte respaldo na literatura revisada (AKUTSU; GUIMARÃES, 2012) relacionada ao construto Independência, por tratar de critério de ingresso de magistrados em Tribunais de segundo grau; e (c) procurou-se seguir o mínimo de

três itens por construto (BROWN, 2006).

Tabela 4 - Cargas fatoriais dos itens do modelo de mensuração final

Construto	Item (*)	Carga
Ambiente Institucional	09	0,572
	14	0,425
	19	0,501
	39	0,571
	45	0,594
<i>Accountability</i>	22	0,445
	27	0,455
	32	0,598
	42	0,632
Acessibilidade	06	0,541
	11	0,487
	36	0,466
	41	0,601
Independência	12	0,308
	17	0,495
	43	0,675
Recursos e Estrutura	03	0,551
	08	0,633
	18	0,440
	23	0,429
	28	0,476
	44	0,674
Desempenho	05	0,487
	10	0,570
	15	0,491
	25	0,555
	35	0,669

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados da pesquisa. Obs.: (*) numeração de itens conforme Quadro 1.

A Tabela 5 apresenta os valores encontrados para a correlação entre os construtos do modelo de medição final.

Tabela 5 - Correlação entre os construtos do modelo de medição final

Construto	AMB	ACT	ACE	IND	REC
ACT	0,773				
ACE	0,793	0,763			
IND	0,864	0,793	0,793		
REC	0,901	0,667	0,691	0,899	
DES	0,866	0,732	0,695	0,658	0,866

Fonte: elaborado pelos autores a partir de dados da pesquisa. Siglas dos construtos ACE – Acessibilidade; ACT – *Accountability*; AMB – Ambiente Institucional; DES – Desempenho; IND – Independência; REC – Recursos e Estrutura.

As correlações apresentadas na Tabela 5 também evidenciam ajuste razoável do modelo de mensuração final, mas suscetível a melhorias. Todas as correlações encontradas foram menores que 0,90, levando-se em conta que o valor da correlação entre os construtos Ambiente Institucional e Recursos e Estrutura, igual a

0,901, pode ser aproximado para 0,90, indicando, assim, evidências de validade discriminante, conforme critério de valores iguais ou inferiores a 0,90 (KLINE, 2011).

Constatou-se, assim, que os resultados apresentados nas Tabelas 4 e 5 também trazem evidências de ajustes razoáveis, mas que podem ser melhorados, corroborando as conclusões trazidas pelos índices de ajuste da Tabela 3.

Apresenta-se no Apêndice B desta tese a Escala de Governança Judicial com os 27 itens validados neste estudo.

4.4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O presente estudo teve como objetivos desenvolver e validar uma Escala de Governança Judicial. Considerando a escassez de pesquisas sobre governança judicial em geral e, mais especificamente, a ausência de modelos de medição do referido conceito, a presente pesquisa traz contribuições de cunho teórico-metodológico para esse campo de investigação, valendo-se de técnicas qualitativas e quantitativas. Após etapas de validação de conteúdo e semântica, a escala inicialmente desenvolvida, com 45 itens, foi utilizada para coleta de dados em *survey* realizada em três Tribunais de Justiça brasileiros, com a participação de 490 sujeitos.

Os resultados decorrentes das análises fatoriais exploratória e confirmatória indicam que a Escala de Governança Judicial proposta é válida para a amostra testada. Foram obtidas evidências de validade convergente e discriminante dos seis construtos de governança judicial e de ajuste razoável para o modelo final da Escala composta pelos 27 itens relacionados na Tabela 4; os resultados também apontam, contudo, para a necessidade de melhoria da confiabilidade do instrumento proposto.

Em relação à validade convergente, os índices avaliados nas análises fatoriais exploratória e confirmatória em relação ao construto Independência indicam possibilidade de aperfeiçoamento dos itens que medem esse construto. Os valores de Alfa de Cronbach apresentados na Tabela 2 indicam que, embora os valores obtidos sejam razoáveis para um estudo exploratório, os itens dos demais construtos também podem ser aperfeiçoados objetivando melhorar a confiabilidade do instrumento.

Quanto à validade discriminante, as correlações entre os construtos Recursos e Estrutura e Ambiente Institucional, e entre Recursos e Estrutura e Independência, apontam para a necessidade de revisão desses construtos. Recomenda-se rever tanto as definições operacionais como a descrição dos itens, tomando como referência as premissas da Teoria da Agência e da Teoria de Custos de Transação que fundamentaram a construção da Escala de Governança Judicial validada neste estudo.

Os resultados aqui apresentados podem inspirar outras pesquisas. Sugerem-se novos estudos, envolvendo também etapas qualitativas e quantitativas, que busquem o aperfeiçoamento de itens que compõem a Escala de Governança Judicial ora proposta e obtenção de novas evidências de validade para o instrumento, a partir de novas amostras em outros Tribunais de Justiça.

CAPÍTULO 5 - GOVERNANÇA JUDICIAL DE TRIBUNAIS BRASILEIROS: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DE RELAÇÕES ENTRE CONSTRUTOS E VARIÁVEIS

Luiz Akutsu e Tomás de Aquino Guimarães

Resumo

O presente estudo teve como objetivo testar evidências empíricas de relações entre construtos teóricos e variáveis observáveis de governança judicial. A amostra foi composta de 490 respondentes: 46 magistrados, 390 servidores e 54 que não informaram o cargo. As avaliações das relações entre construtos e variáveis do construto governança judicial foram realizados com o auxílio da técnica estatística de Modelagem por Equações Estruturais. Os modelos estruturais testados apresentaram índices de ajustes em valores considerados razoáveis. A hipótese relativa à regressão entre o construto Ambiente Institucional sobre o construto Desempenho foi rejeitada. As demais hipóteses testadas indicaram a validade das premissas do modelo teórico-metodológico avaliado.

Palavras-chave: Governança Judicial. Poder Judiciário. Tribunal; administração da justiça; modelagem por equações estruturais.

JUDICIAL GOVERNANCE OF BRAZILIAN COURTS: EMPIRICAL EVIDENCE OF RELATIONSHIPS BETWEEN constructs and VARIABLES

Abstract

The main purpose of the study was to test empirical evidence of relationships between theoretical constructs and observable variables of judicial governance. The sample consisted of 490 respondents: 46 judges, 390 civil servants and other 54 who did not inform their job title. Data analysis was carried out with the support of Structural Equation Modeling statistical techniques. Structural models tested showed levels of acceptable fit index. The hypothesis of regression of the Institutional Environment construct on Performance construct was rejected. The remaining hypotheses tests indicated the validity of the assumptions of the theoretical-methodological model.

Keywords: *Judicial governance. Judiciary. Court. Justice Administration. Structural equation modeling.*

5.1 INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário brasileiro conta com 91 Tribunais: o Supremo Tribunal Federal; quatro Tribunais Superiores (Superior Tribunal de Justiça, Superior Tribunal Militar, Tribunal Superior Eleitoral e Tribunal Superior do Trabalho); 27 Tribunais de Justiça (um em cada unidade da Federação); 27 Tribunais Regionais Eleitorais (um em cada unidade federativa); 24 Tribunais Regionais do Trabalho, cinco Tribunais Regionais Federais e três Tribunais de Justiça Militares Estaduais. Além desses Tribunais há, também, um órgão de governança do sistema judicial, o Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

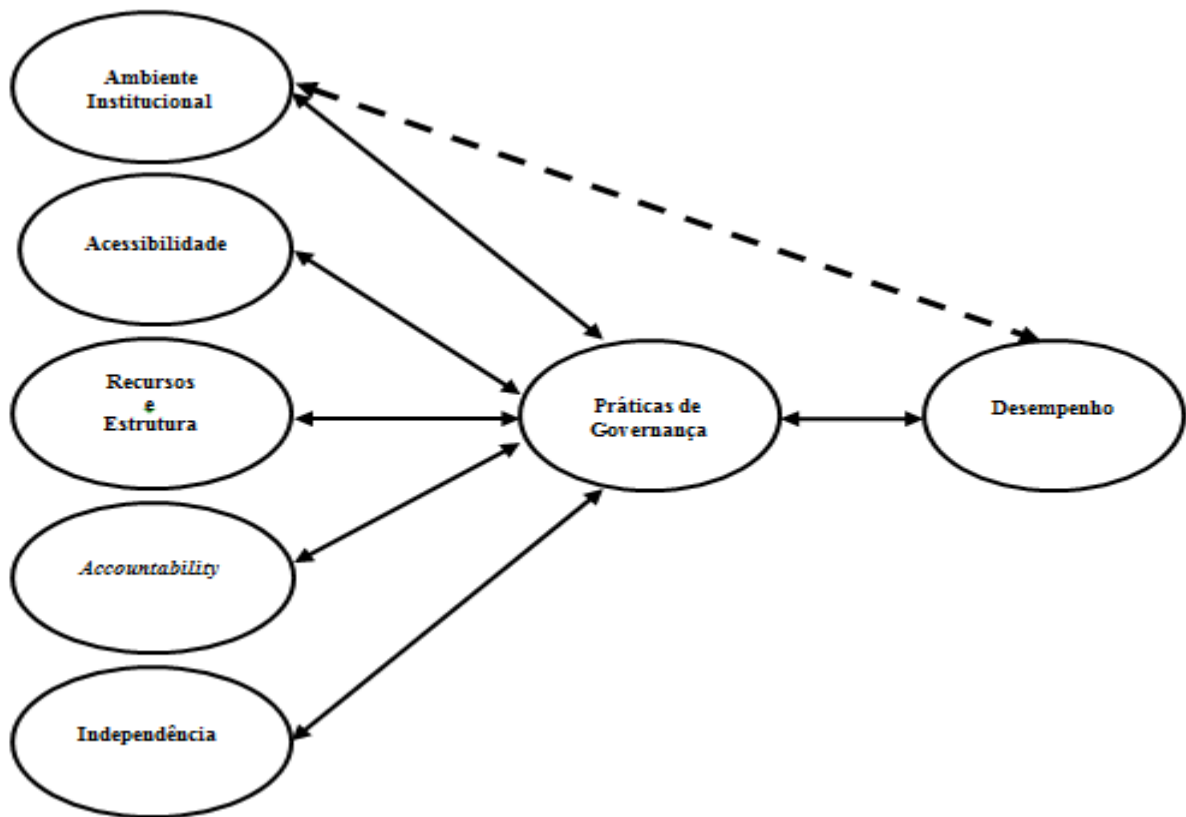
A administração desses Tribunais enfrenta dificuldades crônicas de acessibilidade da população de menor renda à Justiça, de morosidade e de baixa eficácia das deliberações judiciais (SADEK, 2004). A discussão acerca dessas dificuldades pode tomar como foco tanto medidas relacionadas à área do Direito propriamente dito, a exemplo das alterações legais e constitucionais mencionadas por Ribeiro (2008), como também medidas relacionadas à administração do Judiciário. Nessa linha, a governança no Judiciário, isto é, a maneira como Tribunais, apoiados em leis e regulamentos, e em estratégias e práticas de gestão, administram seus recursos, relacionam-se com o ambiente institucional e com as diversas partes presentes em causas judiciais, representa tema relevante para pesquisas. O pressuposto é que a análise científica da governança judicial contribui para o aumento do conhecimento sobre administração de Tribunais como, também, pode oferecer subsídios para melhorar essa administração.

O tema governança judicial ainda é pouco estudado. Akutsu e Guimarães (2012) identificaram 23 estudos publicados no período de janeiro de 2005 a janeiro de 2011, os quais foram classificados nas seguintes dimensões: Independência Judicial; *Accountability*; Acessibilidade à Justiça; Estrutura do Poder Judiciário; Recursos Estratégicos do Poder Judiciário e Desempenho do Sistema Judicial.

A partir das premissas da Teoria da Agência (EISENHARDT, 1989) e da Teoria de Custos de Transação (WILLIAMSON, 1981, 1991, 1996), Akutsu e Guimarães (2013) buscaram a transposição de tais premissas para o Sistema Judicial, valendo-se de proposições de Dixit (2002) e Peres (2007) e, apoiados em pesquisa realizada, propuseram modelo teórico-metodológico de governança judicial, cuja representação

gráfica encontra-se apresentada na Figura 1, que se propõe a descrever as relações entre os construtos que a compõem. Referido modelo é composto de três níveis de análise: o nível de ambiente institucional; o nível de práticas de governança propriamente dito e o nível individual. Os autores (AKUTSU; GUIMARÃES, 2014) desenvolveram e validaram uma Escala de Governança Judicial, composta por 27 variáveis que medem construtos desse modelo.

Figura 1 – Modelo teórico-metodológico de governança judicial



Fonte: Akutsu & Guimarães (2013)

O modelo representado na Figura 1 inclui a sistematização de sete construtos teóricos: *Accountability* (ACT); Acessibilidade (ACE); Independência (IND); Recursos e Estrutura (REC); Práticas de Governança (PRG); Ambiente Institucional (AMB); Desempenho (DES) – e variáveis componentes desses construtos. Na presente pesquisa os termos construtos, variáveis latentes e fatores serão utilizados como sinônimos, em consonância com a literatura sobre o tema (e. g. HAIR et al., 2009).

A presente pesquisa tem como **objetivo** testar evidências empíricas de relações entre construtos teóricos e variáveis observáveis de governança judicial, com base

no modelo proposto por Akutsu e Guimarães (2013). Nessa linha, foram formuladas e testadas as seguintes hipóteses de pesquisa:

H1 – Ambiente Institucional influencia positivamente Desempenho.

H2 – Práticas de Governança influencia positivamente Desempenho.

H3 – Práticas de Governança tem correlação com Ambiente Institucional.

H4a – Práticas de Governança influencia positivamente *Accountability*.

H4b – Práticas de Governança influencia positivamente Acessibilidade.

H4c – Práticas de Governança influencia positivamente Independência.

H4d – Práticas de Governança influencia positivamente Recursos e Estrutura.

5.2 MÉTODO

O objeto de pesquisa é a governança de Tribunais de Justiça estaduais. Justifica-se a escolha desses Tribunais em face da sua relevância no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, dado que, referidos Tribunais são responsáveis pelo julgamento de 81,3% dos processos judiciais do país. Conforme informações coletadas pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, ao final de 2012, o estoque de processos judiciais pendentes de apreciação pelos 90 Tribunais brasileiros (excluindo-se o Supremo Tribunal Federal) era de 64.016.561 processos, sendo 52.018.720 da Justiça Estadual; 8.122.273 (12,7%) da Justiça Federal; 3.253.098 (5,1%) da Justiça do Trabalho; 531.333 (0,8%) dos quatro Tribunais Superiores; 84.723 (0,1%) da Justiça Eleitoral; e 6.414 (0,01%) da Justiça Militar Estadual (BRASIL, 2013c).

5.2.1 Sujeitos e amostra

Os sujeitos desta pesquisa foram juízes e servidores de três Tribunais de Justiça, um de grande porte, um de porte médio e um de pequeno porte, conforme classificação do Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2012), que autorizaram a coleta de dados. Referidos Tribunais não são nominados neste texto para não identificar individualmente respondentes ou órgãos pesquisados. A população-alvo no exercício de 2011 foi de 11.835 magistrados e 240.854 servidores dos 27 Tribunais de Justiça brasileiros; a população nos três Tribunais estudados no mesmo exercício foi de 1.821 magistrados e 36.287 servidores, totalizando 38.108 possíveis respondentes (BRASIL, 2012).

Registraram respostas no coletor do *SurveyMonkey* 571 sujeitos desses três Tribunais, correspondendo a 1,5% de taxa de resposta. A amostra da pesquisa, após exclusão de questionários que apresentaram menos de 50% de preenchimento, ou seja, com menos de 23 dos 45 itens respondidos, resultou em 490 respondentes (Tabela 1). Os dados omissos dos questionários válidos foram substituídos pela média.

Tabela 1 – Distribuição de dados demográficos dos respondentes

Variável	Categoria	Frequência (n=490)	Percentual
Sexo	Masculino	247	50,4
	Feminino	208	42,5
	Sem informação	35	7,1
Idade	Até 30 anos	94	19,2
	31 a 40 anos	158	32,2
	41 a 50 anos	136	27,8
	Acima de 50 anos	65	13,3
	Sem informação	37	7,5
Cargo exercido	Magistrado	46	9,4
	Servidor	390	79,6
	Sem informação	54	11,0
Tempo de serviço no Tribunal	Até 10 anos	252	51,4
	11 a 20	135	27,6
	21 a 30	59	12,0
	Acima de 30 anos	8	1,6
	Sem informação	36	7,4
Grau de escolaridade	Ensino Médio	16	3,3
	Graduação	139	28,4
	Especialização	208	54,7
	Mestrado	28	5,7
	Doutorado	2	0,4
	Sem informação	37	7,5

Fonte: Akutsu e Guimarães (2014).

O tamanho da amostra atende às recomendações de Marôco (2010, p. 26), de cerca de 10 a 15 observações por variável manifesta:

Num modelo de equações estruturais típico, por cada variável manifesta será necessário estimar mais do que um parâmetro. Assim, e de forma a garantir variabilidade suficiente para estimar os parâmetros do modelo, deve ter-se entre 10 a 15 observações por cada variável manifesta ou, melhor, pelo menos 5 observações por cada parâmetro a estimar que, no caso de equações estruturais com variáveis latentes, pode exceder em 2-3 vezes o número de variáveis manifestas do modelo.

O autor critica regras que recomendam 100-150 observações, 400 observações ou ainda 250-500 observações, por entender que tais recomendações “não têm um racional claro” (p. 26). Destaca, assim, que “uma amostra de 100 elementos pode ser, perfeitamente, suficiente para um modelo com 10 variáveis manifestas; enquanto uma amostra de 500 observações pode ser insuficiente para uma escala psicométrica com 100 itens” (p. 26-27).

5.2.2 Instrumento

Quadro 1: Escala de Governança Judicial

Fator	Var.	Descrição da variável
Ambiente institucional	AMB1	A atuação da Corregedoria contribui para a celeridade dos julgamentos.
	AMB2	A meta “julgar mais processos de conhecimento que distribuídos” contribui para a redução do estoque de processos do Tribunal.
	AMB3	A meta “julgar processos mais antigos” contribui para aumentar a celeridade dos julgamentos do Tribunal.
	AMB4	O Tribunal realiza campanhas educativas para informar os cidadãos acerca dos direitos que podem ser pleiteados perante o Poder Judiciário.
	AMB5	Existem acordos de cooperação com outros tribunais para troca de informações e compartilhamento de experiências.
Accountability	ACT1	As partes litigantes têm acesso ao inteiro teor das sentenças proferidas pelos magistrados.
	ACT2	As prestações de contas dos magistrados e servidores responsáveis pela gestão de recursos são publicadas na página eletrônica do Tribunal.
	ACT3	A população tem pleno acesso a informações relativas à tramitação de ações em julgamento.
	ACT4	As metas de desempenho fixadas para o Tribunal são divulgadas para consulta pública.
Acessibilidade	ACE1	A utilização de procedimentos de conciliação aumenta a possibilidade de acesso da população à Justiça.
	ACE2	Os procedimentos processuais simplificados adotados nos juizados especiais facilitam o acesso à Justiça.
	ACE3	Os núcleos de prática jurídica das Faculdades de Direito ampliam o acesso à Justiça.
	ACE4	O Tribunal realiza campanhas de Justiça Itinerante.
Independência	IND1	A escolha de desembargadores indicados pelo critério do quinto constitucional (advogados e membros do Ministério Público) contribui para a independência do Tribunal
	IND2	A administração superior do Tribunal adota ações visando a garantir a inamovibilidade de magistrados.
	IND3	O tribunal oferece proteção aos magistrados que sofrem ameaças em função do trabalho que realizam.
Recursos e Estrutura	REC1	Os recursos orçamentários alocados ao Tribunal são suficientes para o funcionamento das varas judiciais.
	REC2	O Tribunal propicia oportunidade de atualização de conhecimentos aos magistrados.
	REC3	Os sistemas de informação permitem a consulta a dados agregados de processos das varas judiciais
	REC4	O estoque de processos a serem julgados é compatível com a quantidade de magistrados do Tribunal.
	REC5	A rotatividade de juízes substitutos nas varas judiciais é adequada às necessidades do Tribunal.
	REC6	Os servidores são capacitados para auxiliar os magistrados na gestão dos processos judiciais das respectivas varas.
Desempenho	DES1	O estoque de processos a serem julgados diminuiu nos últimos três anos.
	DES2	O tempo médio dos julgamentos tem sido compatível com a complexidade de cada caso.
	DES3	O número de processos julgados tem permitido aos magistrados o exame aprofundado de argumentos trazidos pelos litigantes.
	DES4	O tempo dedicado pelos magistrados aos processos é distribuído de forma proporcional à complexidade de cada litígio.
	DES5	As metas definidas para o tribunal têm sido alcançadas.

Fonte: Akutsu e Guimarães (2014).

Os dados da presente pesquisa foram coletados utilizando-se escala composta de 45 itens e de informações demográficas e funcionais dos respondentes, cujos resultados foram validados por Akutsu e Guimarães (2014), resultando em uma

Escala de Governança Judicial composta de 27 itens (Quadro 1), utilizados como variáveis de medida no presente estudo.

Os participantes da pesquisa responderam ao questionário utilizando uma escala Likert de sete pontos, sendo que “1” significava discordância total e “7” significava concordância total com a afirmativa do respectivo item. Na parte final do questionário, os respondentes foram solicitados a fornecerem informações demográficas e funcionais e convidados a registrar críticas, sugestões ou outros comentários que julgassem pertinentes para a pesquisa.

5.2.3 Análise de dados

Utilizou-se a técnica de modelagem por equações estruturais (MEE) para testar as hipóteses da pesquisa. A MEE é uma coleção de técnicas relacionadas entre si, que permite o exame de uma série de dependências entre múltiplas variáveis simultaneamente (HAIR et al., 2009), cuja origem se deu no início da década de 1970, quando três autores (K. Jöreskog, J. Keesling e D. Winley) integraram abordagens teóricas de medição (análise fatorial) e estruturais (análise de caminhos) num quadro referencial posteriormente denominado de “modelo JWK” por Bentley (KLINE, 2011). Cabe destacar que o modelo a ser testado utilizando-se MEE deve ter embasamento teórico. Assim, como destaca Brown (2006), devem ser evitados ajustes de modelos objetivando melhorar os índices estatísticos que não tenham qualquer fundamento em referenciais teóricos, por melhores que sejam esses ajustes.

Na MEE dois modelos complementares são avaliados: o modelo de mensuração, no qual são especificadas relações entre variáveis observáveis e construtos, avaliado por análise fatorial confirmatória, e o modelo estrutural, no qual se especificam relações entre os construtos (BROWN, 2006). O presente estudo trata especificamente da avaliação do modelo estrutural.

A modelagem por equações estruturais permite a comparação de vários modelos teoricamente plausíveis, para descrever relações entre as variáveis observadas, com o objetivo básico de oferecer um teste quantitativo das hipóteses formuladas. Tais testes avaliam o grau em que o modelo teórico é suportado pelos dados da amostra. Contudo, cabe ressaltar que, ainda que os índices produzidos pela MEE atendam a

valores recomendados pela literatura, a MEE não pode assegurar que a solução testada é a única teoricamente plausível (BROWN, 2006). As estimativas dos parâmetros foram feitas com base no método da Máxima Verossimilhança do *software* Amos.

Após avaliação das hipóteses de pesquisa e do modelo teórico-metodológico de governança judicial proposto por Akutsu e Guimarães (2013), a discussão dos resultados valeu-se, adicionalmente, da análise de conteúdo (BARDIN, 2011) de comentários incluídos por respondentes em espaço próprio do questionário. Esses registros foram classificados de acordo com remissões a construtos do modelo teórico-metodológico. Dos 490 questionários da amostra, 129 (26%) continham comentários, evidenciando grande interesse dos respondentes em registrar informações específicas relacionadas à governança dos Tribunais em que atuam.

5.3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

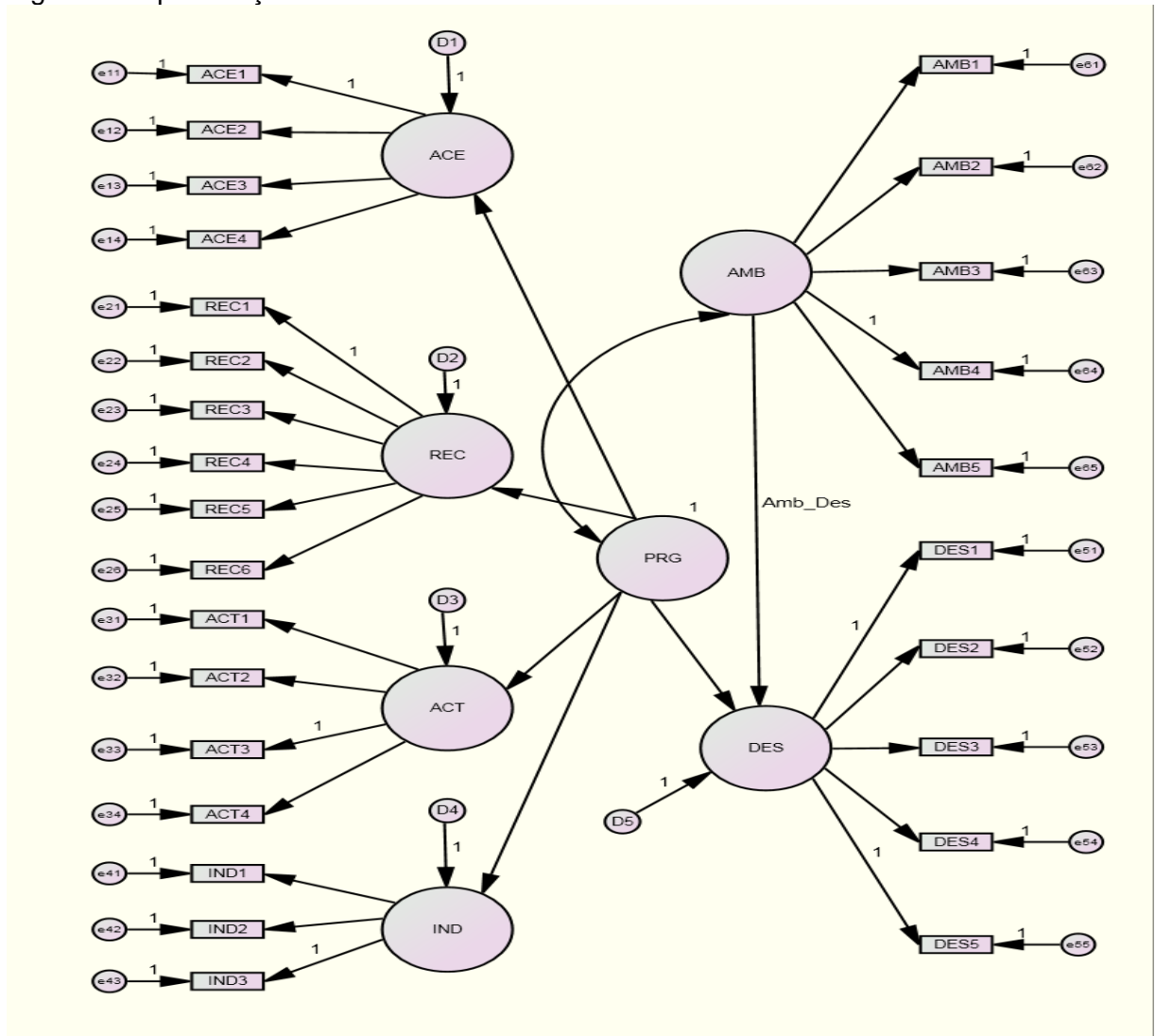
Na Figura 1 a relação entre os construtos Ambiente Institucional e Desempenho encontra-se representada por uma seta bidirecional pontilhada, indicando a incerteza da natureza dessa relação (hipótese H1), em contraponto às demais hipóteses, representadas por setas bidirecionais contínuas. Em face da maior incerteza no tocante à essa relação, a hipótese H1 foi testada preliminarmente.

A figura 2 apresenta os Modelos estruturais 1 e 2, testados simultaneamente numa análise única conforme procedimentos sugeridos por Arbuckle (2009, p. 116-120). Os dois modelos diferem na fixação do coeficiente estrutural que relaciona os construtos Ambiente Institucional e Desempenho (Amb_Des) em zero no Modelo 1, e na estimativa livre desse coeficiente no Modelo 2. A comparação desses dois modelos permite, assim, testar a hipótese H1.

Nos modelos da Figura 2, cabe destacar que o construto Práticas de Governança é de segunda ordem, tratando-se, assim, de modelo hierárquico. Conforme destaca Kline (2011), em modelos hierárquicos, construtos de segunda ordem são medidos indiretamente por meio de construtos de primeira ordem, devendo conter, para atender critério de identificação, pelo menos três fatores de primeira ordem com pelo menos dois indicadores cada fator. Referido critério é atendido no modelo proposto, uma vez que o construto Práticas de Governança é medido, indiretamente, por

outros quatro construtos: Acessibilidade, *Accountability*, Independência e Recursos e Estrutura.

Figura 2: Especificação dos Modelos 1 e 2



Fonte: elaborado pelos autores. Obs.: no Modelo 1 o coeficiente estrutural Amb_Des é fixado em zero; no Modelo 2 esse coeficiente é estimado livremente.

A Tabela 2 (ver Apêndice deste artigo) traz as estimativas das variâncias, covariâncias e correlações para as 27 variáveis do modelo estrutural. A Tabela 2 apresenta ainda, nas quatro últimas linhas, médias, desvios-padrão, medidas de assimetria univariada (*skewness*) e curtose da amostra calculadas para as variáveis observáveis do modelo estrutural avaliado.

Em relação à avaliação de ajustamento à distribuição normal, Marôco (2010) destaca que, salvo exceções, pode-se assumir que, se um conjunto de variáveis apresenta normalidade univariada, então a distribuição condicionada das variáveis é

normal multivariada. Diversos testes de normalidade (por exemplo, Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk) não estão implementados em *softwares* de Modelagem por Equações Estruturais (MEE) por serem sensíveis a pequenos desvios de normalidade, tendo probabilidade de erro tipo I (concluir que a variável não tem distribuição normal quando de fato a distribuição é normal) para amostras grandes, normalmente requeridas em MEE. O autor destaca que, como alternativa, utiliza-se freqüentemente medidas de forma de distribuição – assimetria univariada ou *skewness* (Sk) e achatamento ou curtose (Ku) - para avaliar a normalidade das variáveis, concluindo que “somente para condições de violação extrema de normalidade (i. e., para valores de $|Sk| > 2-3$ e $|Ku| > 7-10$ a qualidade dos índices de ajustamento e das estimativas dos parâmetros são questionáveis” (MARÔCO, 2010, p. 61). Observa-se na Tabela 2 que nenhum desses limites foi excedido para as 27 variáveis utilizadas nos Modelos 1 e 2 testados neste estudo.

A Tabela 3 traz os índices de ajustes adotados para análise dos Modelos 1 e 2, a partir de recomendações da literatura: χ^2 ; χ^2/df (chi-quadrado dividido pelos graus de liberdade do modelo); GFI (*Goodness-of-Fit Index*); CFI (*Comparative Fit Index*); RMSEA (*Root Mean Square Error of Approximation*); e TLI (*Tucker-Lewis coefficient*). Cabe destacar que os autores trazem diversos valores para níveis aceitáveis desses índices; tais divergências, contudo, concentram-se, em geral, nos valores mínimos e máximos indicados para cada índice, havendo razoável consenso quanto a valores ótimos. Nesse sentido, os valores indicados na Tabela 3 são, assim, valores de referência extraídos das “recomendações práticas” apontadas na revisão de literatura de tais recomendações por Arbuckle (2009) e Byrne (2010).

Conforme pode ser observado na Tabela 3, ambos os modelos apresentaram evidências de ajustes razoáveis, embora não tenham alcançado valores ótimos indicados pela literatura. Em relação às hipóteses testadas, os resultados relativos ao Modelo 2 indicaram que o coeficiente estrutural Amb_Des não é significativamente diferente de zero (p-valor=0,438). Rejeita-se, assim a hipótese H1 - Ambiente Institucional influencia positivamente Desempenho.

Tabela 3 - Índices de adequação dos Modelos 1 e 2

Índice	Valores indicados	Modelo 1	Modelo 2
χ^2	-	897,891	897,358
gl	-	319	318
χ^2 /gl	entre 1 e 5	2,815	2,822
GFI	quanto mais próximo de 1, melhor	0,870	0,870
CFI	próximos de 1	0,819	0,819
RMSEA	$\leq 0,08$	0,061	0,061
RMSEA 90(*)	-	[0,056 – 0,066]	[0,056 – 0,066]
TLI	próximos de 1	0,801	0,801

Fonte: elaborados pelos autores a partir de dados da pesquisa e de recomendações de Arbuckle (2009) e Byrne (2010). Obs.: (*) intervalo de 90% de confiança para o índice RMSEA.

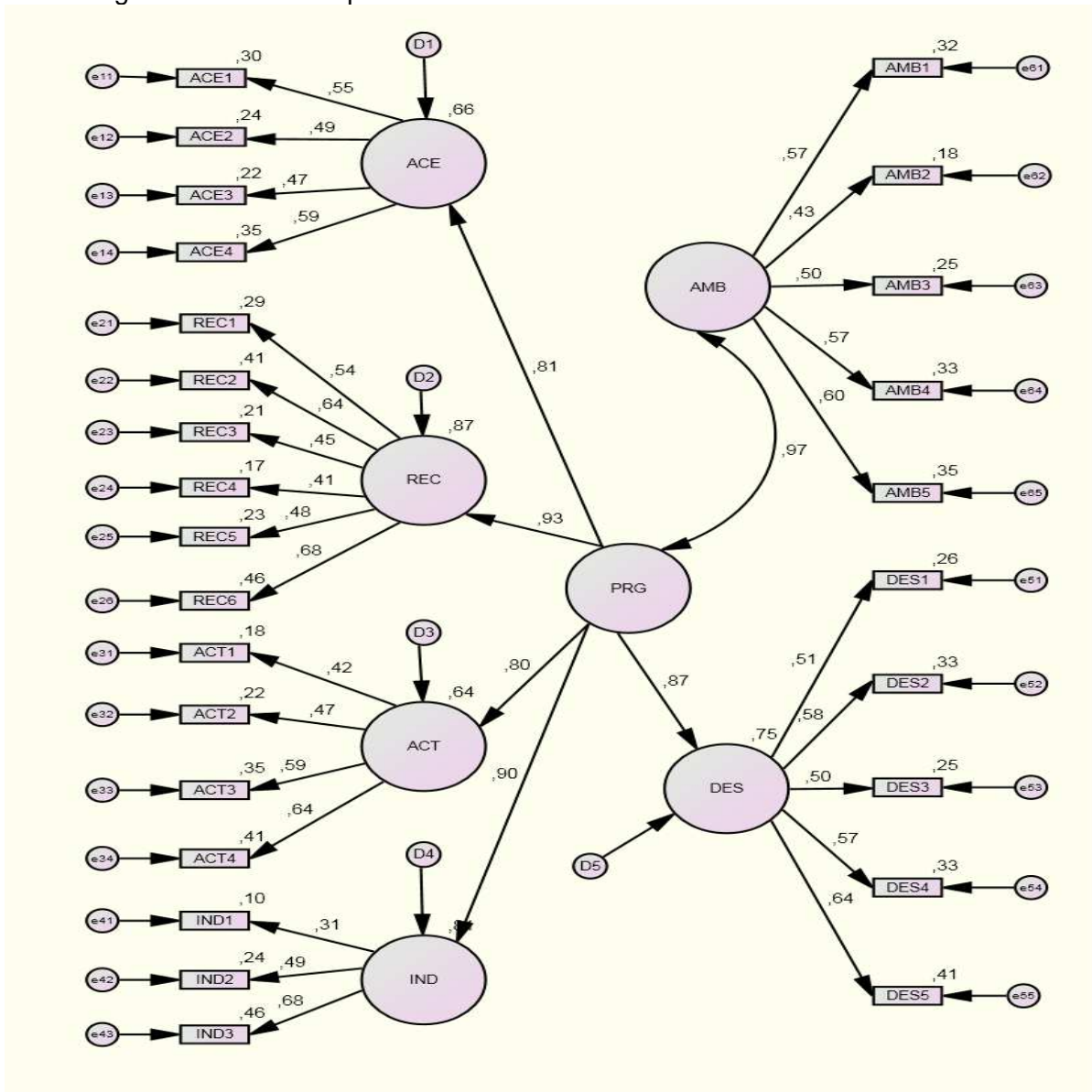
A rejeição da hipótese H1 é uma das possibilidades aventadas por Akutsu e Guimarães (2013). Ao apresentar o modelo teórico-metodológico de governança judicial, os autores destacaram que, conforme representação gráfica do modelo, a seta pontilhada que relaciona os construtos Ambiente Institucional e Desempenho representa uma maior incerteza acerca da relação entre os referidos construtos em comparação com as demais relações entre construtos, representadas por setas contínuas e, assim, a existência ou não de relação entre os dois mencionados construtos poderia ser avaliada empiricamente.

A rejeição da hipótese H1 traz evidências de que os sujeitos da amostra desta pesquisa não percebem como relevante a influência que recebem do Ambiente Institucional. Referida constatação está em consonância com Williamson (1996, p. 327-328):

É quase desnecessário dizer que o ambiente institucional (as regras do jogo) é fundamental para o estudo da organização econômica. Mas há também uma preocupação de que um excesso de peso seja atribuído ao ambiente institucional, em detrimento às instituições de governança.

O que Williamson (1996) enfatiza é que a maior ou menor influência do Ambiente Institucional sobre os indivíduos, representado pela Hipótese H1, depende de cada caso concreto. A rejeição dessa hipótese está, assim, em consonância tanto com o modelo de Akutsu e Guimarães (2013) quanto com os fundamentos teóricos da Teoria de Custos de Transação.

Figura 3: estimativas padronizadas – Modelo 1.



Fonte: elaborado pelos autores.

Uma vez rejeitada a hipótese H1 optou-se pelo Modelo 1, cujo coeficiente estrutural Amb_Des foi fixado em zero. Os resultados do Modelo 1 indicaram que todas as cargas fatoriais, coeficientes estruturais e a covariância entre os construtos Ambiente Institucional e Práticas de Governança são significativamente diferentes de zero ($p < 0,001$).

A Figura 3 traz as estimativas padronizadas do Modelo 1. Conforme resultados obtidos, a hipótese H1 foi rejeitada e as hipóteses H2, H3, H4a, H4b, H4c e H4d foram confirmadas. Assim, os coeficientes estruturais estimados apresentados na Figura 3 confirmaram que: (a) os construtos Acessibilidade (ACE); *Accountability* (ACT); Independência (IND) e Recursos e Estrutura (REC) podem ser explicados

pelo construto de segunda ordem Práticas de Governança (PRG); os construtos PRG e Ambiente Institucional (AMB) estão correlacionados; e (c) o construto PRG influencia positivamente o construto Desempenho.

Cabe destacar que a confirmação das hipóteses H4a, H4b, H4c, H4d permite também concluir a adequação de pressuposição, conforme especificado por Akutsu e Guimarães (2013), de que variações no construto de segunda ordem Práticas de Governança explicam variações nos construtos de primeira ordem Acessibilidade; *Accountability*; Independência; e Recursos e Estrutura. Conforme destaca Brown (2006), construtos de segunda ordem explicam a correlação de fatores de primeira ordem, possibilitando a construção de modelos estruturais mais parcimoniosos.

As hipóteses H2 – “Práticas de Governança influencia positivamente Desempenho” e H3 – “Práticas de Governança tem correlação com Ambiente Institucional” também foram confirmadas. Referidas hipóteses são centrais para o modelo de governança judicial proposto por Akutsu e Guimarães (2013), e ancoram-se em premissas teóricas de influência de organizações sobre os indivíduos (hipótese H3) e de interação entre as organizações e o ambiente institucional em que estão inseridas (WILLIAMSON, 1996).

Tabela 4 – Estimativas das médias dos construtos de governança judicial

Construto	Variáveis (médias) (*) (**)	Média
Ambiente Institucional	AMB1 (3,9); AMB2 (4,7); AMB3 (4,6); AMB4 (3,4); AMB5 (3,8)	4,1
Desempenho	DES1 (3,4); DES2 (3,3); DES3 (2,9); DES4 (3,5); DES5 (4,3)	3,5
Acessibilidade	ACE1 (5,6); ACE2 (5,5); ACE3 (5,5); ACE4 (5,3)	5,5
<i>Accountability</i>	ACT1 (5,7); ACT2 (4,3); ACT3 (4,5); ACT4 (4,7)	4,8
Independência	IND1 (3,4); IND2 (4,5); IND3 (4,1)	4,0
Recursos e Estrutura	REC1 (3,3); REC2 (5,3); REC3 (4,3); REC4 (2,2); REC5 (3,2); REC6 (4,4)	3,8
Práticas de Governança	ACE (5,5); ACT (4,8); IND (4,0); REC (3,8)	4,5

Fonte: elaborado pelos autores. Obs.: (*) siglas das variáveis conforme Quadro 1; (**) os valores entre parêntesis indicam as médias das respectivas variáveis.

Examinam-se em seguida os valores medidos aplicando-se a Escala de Governança Judicial à amostra em estudo. A Tabela 4 traz as estimativas dos construtos, obtidas a partir das médias aritméticas das variáveis observáveis e dos construtos utilizados para as respectivas medições.

As médias dos construtos apresentadas na Tabela 4 estão associadas à escala

Likert de sete pontos utilizada para coleta de dados, sendo que “1” significava discordância total e “7” significava concordância total com a afirmativa dos respectivos itens que os compõem. Assim, valores acima de 4 estão associados à concordância e abaixo de 4 à discordância em relação aos respectivos itens.

Para uma melhor interpretação dos resultados, foram consideradas as observações feitas pelos respondentes, utilizando-se a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2011). Justifica-se o exame desses registros uma vez que, de acordo com os pressupostos da Teoria da Agência (EISENHARDT, 1989) e da Teoria de Custos de Transação (WILLIAMSON, 1981, 1991, 1996), boas práticas de governança (construto Práticas de Governança) associam-se a contratos eficientes entre agentes e principais e a transações eficientes (construto Desempenho), mas estão também associadas a influências externas à organização (construto Ambiente Institucional). É relevante, assim, avaliar dados qualitativos registrados pelos múltiplos agentes do Poder Judiciário, os magistrados e servidores dos Tribunais que participaram desta pesquisa.

Os dados da Tabela 4 indicam que os sujeitos da amostra – servidores e magistrados – percebem como favoráveis as Práticas de Governança dos Tribunais de Justiça em que atuam (média = 4,5); tais valores estão associados a valores neutros do construto Ambiente Institucional (média = 4,1) e a valores abaixo da média do construto Desempenho (média = 3,5).

Em relação ao construto de segunda ordem Práticas de Governança, os respondentes percebem como favoráveis práticas relacionadas à Acessibilidade (média = 5,5) e *Accountability* (média = 4,8); como neutras práticas de Independência (média = 4,0) e como desfavoráveis práticas relacionadas a Recursos e Estrutura (média = 3,8).

É importante destacar que a média do construto Acessibilidade (5,5) foi a que mais se afastou do valor médio da escala (4,0), indicando que servidores e magistrados percebem o Poder Judiciário como acessível à população. Tais resultados devem ser, contudo, interpretados com cautela. As observações registradas corroboram argumentos de Tenenblat (2011, p. 24), que faz a distinção entre acesso à Justiça, definida pelo autor como “a possibilidade de alcançar determinada ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano, com o exercício da cidadania plena e a instituição de uma estrutura jurídica harmoniosa”, e o acesso ao Poder Judiciário,

isto é, “uma garantia à proteção dos referidos valores e direitos fundamentais, um direito meramente formal e com nítida adjetividade em relação à obtenção efetiva da Justiça”. Buscando compor os dois conceitos, o autor conclui que “o acesso a um Poder Judiciário que prolate decisões equitativas (socialmente justas) em prazo razoável, é condição necessária, mas não suficiente para que haja acesso à Justiça”.

No tocante aos procedimentos simplificados para acesso ao Poder Judiciário, um respondente registra que essa facilidade prejudica o acesso à Justiça, por fomentar a interposição de ações desnecessárias:

Embora tenha registrado que procedimentos simplificados facilitam o acesso à Justiça, é importante destacar que também fomentam a interposição de ações desnecessárias, propiciando a judicialização de fatos que poderiam ser resolvidos sem a necessidade de intervenção do judiciário. As pessoas deixam, cada vez mais, de resolverem e pacificarem suas questões, sem a intervenção do judiciário, transferindo, muitas vezes "para os juízes" uma responsabilidade que seria de cada um [...]. Deveria haver um maior investimento em composições fora da esfera do judiciário, como arbitragem e conciliações extrajudiciais, sobretudo na esfera administrativa, que engloba os débitos fiscais.

Outro respondente destaca que o acesso ao Poder Judiciário foi facilitado indevidamente pela concessão de Assistência Judiciária Gratuita sem efetiva comprovação de “estado de pobreza”, o que contribui para abuso na utilização do Poder Judiciário:

O tão falado aumento do nº de processos se explica pela irresponsabilidade dos magistrados ao deferir a Assistência Judiciária Gratuita [...]. A própria Defensoria Pública exige comprovação do "estado de pobreza", o que não ocorre no Tribunal de Justiça de [...], e em vários outros, onde basta apenas e tão somente, afirmar, de próprio punho um documento dizendo que não pode arcar com as Custas Judiciais, para ter o direito à Assistência Judiciária. Com isto, o que se percebe é um grande abuso do referido "Instituto", já que até servidores e magistrados, sem deixar de dizer também cidadãos em geral, se utilizam, de má fé, desta gratuidade. Com isto, quem "paga a conta" são os cidadãos de bem porque processo é coisa cara e se o que está demandando não paga por ele, alguém tem que pagar, no caso, os contribuintes de impostos [...].

Feitas essas ressalvas, pode-se inferir que o valor favorável para o construto Acessibilidade (média = 5,5) indica que o Poder Judiciário brasileiro é acessível, talvez até em demasia, permitindo o uso abusivo desse Poder, o que contribui, paradoxalmente, para limitar o acesso da população à Justiça.

A média de 4,8 estimada para o construto *Accountability* indica que, de acordo com a percepção de agentes internos ao Poder Judiciário, os litigantes e os cidadãos em

geral têm acesso às informações de seu interesse. Referida transparência, contudo, deve estar acompanhada da efetividade na prestação jurisdicional, conforme pontua um respondente:

De fato, não adianta poder acompanhar o andamento do seu processo pela *internet* se ele fica parado meses e não é possível saber as razões para isso. Se, num contato com as ouvidorias, as respostas são formatadas ("está sendo feito todo o possível", "o processo segue os trâmites normais", "os prazos legais vêm sendo cumpridos" etc.), não se observa, efetivamente, o retorno que o cidadão espera.

As variáveis de medida do construto Independência distribuíram-se em torno do valor central 4,0. Um respondente registrou, contudo, que a independência dos magistrados não pode ser absoluta, propondo responsabilização dos magistrados pelas suas decisões:

A falta de compromisso com a magistratura vem ocasionando uma sensação de impunidade. Os juízes cíveis deixam em muito a desejar [...]. Os juízes não estão encarando os litígios visando à solução de conflitos. Inúmeras são as decisões ultrapassadas, bem como protelatórias. O desgaste que um Juiz equivocado causa às partes e ao Judiciário (segunda instância lotando de recursos) é enorme. Há necessidade de se pensar na responsabilidade do juiz por suas decisões. O "livre convencimento" acaba virando um escudo contra tudo.

Para o construto Recursos e Estrutura (média = 3,8), os respondentes tenderam a concordar (média superior a 4,0) com afirmativas relativas a três das variáveis, relacionadas à capacitação de servidores e magistrados e a possibilidade de consulta a informações agregadas de processos judiciais; em contrapartida, discordaram (média inferior a 4,0) que os recursos orçamentários são suficientes para o funcionamento das varas judiciais; que o estoque de processos a serem julgados é compatível com a quantidade de magistrados e que a rotatividade de juízes substitutos é adequada às necessidades do Tribunal. Inúmeros respondentes registraram que, além de escassos, os recursos são mal distribuídos, privilegiando varas da capital e de segunda instância, em detrimento da Justiça de primeiro grau situadas no interior dos respectivos Estados. Nesse sentido um respondente registrou:

As comarcas do interior do estado em sua maioria sofrem muito com o número reduzido de servidores que muitas vezes sofrem muito com instalações físicas inadequadas. É evidente o tratamento diferenciado da Capital com o interior. Tal fato compromete muito o acesso à Justiça, principalmente por aqueles que não podem pagar.

Outro respondente pontua que a falta de recursos para as varas situadas no interior

do Estado leva tais unidades a trabalharem de forma precária, com servidores cedidos pelo Município e com magistrados que respondem por mais de uma comarca:

No Tribunal de Justiça de [...], prioriza-se a segunda instância e a comarca da capital em detrimento ao interior. A tais unidades são alocados maiores volumes de recursos, inclusive humanos, a despeito do menor volume de processos em tramitação e de uma menor taxa mensal de ajuizamento de demandas [...]. Todas as unidades jurisdicionais do interior do Estado funcionam com a força de trabalho de servidores cedidos pelo poder público municipal correlato, o que interfere na independência da atividade judicante. Os magistrados, em razão do número reduzido, respondem, via de regra, por mais de uma comarca além da substituição legal, o que afronta a inamovibilidade.

Assim, os resultados relacionados ao construto de segunda ordem Práticas de Governança indicam que os respondentes percebem a Independência como neutra, pontuando, para as variáveis indicadas no Quadro 1, tanto aspectos favoráveis (inamovibilidade) quanto desfavoráveis (escolha de magistrados pelo quinto constitucional); entendem que as práticas de *Accountability* são favoráveis, uma vez que litigantes e cidadãos têm acesso às informações de seu interesse. Não obstante, embora tenham pontuado como favoráveis as práticas relativas ao construto Acessibilidade, referidos valores devem ser examinados com cautela, uma vez que o acesso irrestrito e com baixo custo pode ocasionar comportamento oportunista e abuso na utilização do Poder Judiciário por parte de grandes litigantes (TENENBLAT, 2011). Assim, paradoxalmente, boas práticas de governança poderiam ser utilizadas, conforme proposto pelo referido autor, para “limitar o acesso ao Poder Judiciário para ampliar o acesso à Justiça” (p. 23). No tocante ao construto Recursos e Estrutura, os respondentes avaliam que os recursos são insuficientes para a apreciação dos processos submetidos ao Tribunal; essa escassez poderia ser mitigada com distribuição mais adequada de recursos entre as comarcas, de acordo com as respectivas necessidades.

Os resultados relacionados ao construto Desempenho (média = 3,5 - inferior ao valor central 4,0) foram consistentes com os resultados dos construtos relacionados ao construto de segunda ordem Práticas de Governança. Cabe destacar a relevância dessa conclusão: os próprios servidores e magistrados reconhecem que o desempenho dos respectivos Tribunais está aquém do esperado.

Em síntese, embora concordem que as metas definidas pelo Tribunal tenham sido alcançadas (média 4,3), os respondentes discordam: (a) que o estoque de

processos a serem julgados diminuiu nos últimos três anos (média 3,4); (b) que o tempo médio de julgamentos tem sido compatível com a complexidade de cada caso (média 3,3); (c) que o número de processos julgados tem permitido aos magistrados o exame aprofundado de argumentos trazidos pelos litigantes (média 2,9); e (d) que o tempo dedicado pelos magistrados aos processos é distribuído de forma proporcional à complexidade de cada litígio (média 3,5).

A média do construto Ambiente Institucional situou-se próximo de 4. Os respondentes percebem como favoráveis as práticas fomentadas pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ – no sentido de estimular os Tribunais a definirem metas relativas à quantidade de processos julgados, conforme indicam as médias estimadas para as seguintes variáveis (siglas conforme Quadro 1): AMB2 (média = 4,7) e AMB3 (média 4,7). Os servidores e magistrados tendem a discordar, contudo, que: (a) a atuação das Corregedorias contribuiu para a celeridade dos julgamentos (média de AMB1 = 3,9); (b) que o Tribunal realiza campanhas educativas para informar os cidadãos acerca dos direitos que podem ser pleiteados perante o Poder Judiciário (média de AMB4 = 3,4) e (c) que existem acordos de cooperação com outros Tribunais para a troca de informações e compartilhamento de experiências (média de AMB5 = 3,8).

A importância do Ambiente Institucional foi destacada por um respondente, que registra sugestões de atualização da legislação e à forma – equivocada na opinião do respondente - com que a Justiça brasileira tem privilegiado os precedentes judiciais:

Tenho observado que o sistema que vem sendo implantado em nosso País, que privilegia os precedentes judiciais, tem direcionado a Justiça Brasileira para um achatamento dos direitos da população em geral, na medida em que os Tribunais Superiores mais suscetíveis e vulneráveis às pressões do poder econômico, vêm decidindo contra a lei e em certos casos até mesmo legislando. Jurisprudência não é lei [...]. Só para exemplificar existe uma malsinada súmula 596 do STF, que vem sendo utilizada até nos dias de hoje para sustentar os argumentos do maior cliente da justiça estadual (bancos). 60% dos nossos processos têm eles no pólo ativo ou passivo. A aludida súmula é dos anos 70. O mundo hoje é outro, o Brasil de hoje é outro. Pesquise e verá que o que falta no Brasil são leis atuais. As leis são "normas gerais e abstratas que regulam a vida social". Sem elas atualizadas é muito difícil para não dizer impossível fazer justiça. Direcione sua pesquisa nesse sentido e verá que a solução dos problemas do judiciário é a atualização da legislação das questões mais litigiosas. Veja o exemplo da locação, quantos processos deixaram de ser propostos após a Lei 8245/90.

5.4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O presente estudo teve como objetivo testar evidências empíricas de relações entre construtos teóricos e variáveis de governança judicial. Para testar as hipóteses da pesquisa, foram construídos e testados os Modelos estruturais 1 e 2, representados na Figura 2. Referidos Modelos diferem na fixação do coeficiente estrutural que relaciona os construtos Ambiente Institucional e Desempenho (Amb_Des) em zero no Modelo 1, e na estimativa livre desse coeficiente no Modelo 2.

A Tabela 3 traz os índices de ajustes adotados para análise dos Modelos 1 e 2, que apresentaram evidências de ajustes razoáveis, embora não tenham alcançado valores ótimos indicados pela literatura. Os resultados relativos ao Modelo 2 indicaram que o coeficiente estrutural Amb_Des não é significativamente diferente de zero (p -valor=0,438). Rejeitou-se, assim a hipótese que pressupunha que Ambiente Institucional influencia positivamente Desempenho.

Uma vez rejeitada essa hipótese e considerando que os índices de adequação são bastante similares para os Modelos 1 e 2, optou-se pelo Modelo 1, cujo coeficiente estrutural Amb_Des foi fixado em zero. Os resultados do Modelo 1 indicaram que todas as cargas fatoriais, coeficientes estruturais e a covariância entre os construtos Ambiente Institucional e Práticas de Governança são significativamente diferentes de zero ($p < 0,001$).

As demais hipóteses foram confirmadas: (a) os construtos *Acessibilidade*; *Accountability*, Independência e Recursos e Estrutura podem ser explicados pelo construto de segunda ordem Práticas de Governança; os construtos Práticas de Governança e Ambiente Institucional estão correlacionados; e (c) o construto Práticas de Governança influencia positivamente o construto Desempenho.

Esses resultados indicam que o modelo de governança judicial proposto por Akutsu e Guimarães (2013) é válido para a amostra testada. Adicionalmente, o presente estudo traz evidências de validade de modelo teórico-metodológico de governança judicial, cuja aplicação possibilita a pesquisadores e profissionais que atuam em Tribunais avaliar variáveis relacionadas à governança desses órgãos e as relações entre construtos que compõem o referido modelo.

Como limitação, cabe destacar que o estudo foi realizado mediante coleta de dados em três dos 27 Tribunais de Justiça estaduais do Brasil. Não obstante, foram

atendidos pressupostos para utilização da Modelagem por Equações Estruturais - tamanho da amostra e ausência de violação extrema de pressupostos de normalidade.

Como agenda de pesquisa, sugere-se que a Escala de Governança judicial seja adaptada e testada em outros Tribunais, tanto estaduais, quanto na Justiça Trabalhista, Federal e Eleitoral e, ainda, em outros perfis de sujeitos que operam no sistema judicial – advogados, defensores públicos, membros do Ministério Público.

CAPÍTULO 6 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este capítulo apresenta as conclusões da pesquisa, bem como suas contribuições e limitações e recomendações para estudos futuros.

6.1 CONCLUSÕES

A presente pesquisa procurou responder à seguinte **questão**: quais são as relações entre construtos e variáveis observáveis que explicam a governança judicial de Tribunais brasileiros? Buscando explorar a questão de pesquisa, esta tese teve como **objetivo geral**: investigar as relações entre construtos teóricos e variáveis observáveis relacionadas à governança judicial de Tribunais de Justiça brasileiros.

Para o alcance do objetivo geral da pesquisa foram delimitados os seguintes **objetivos específicos**:

- (a) identificar dimensões relacionadas ao conceito de governança judicial estudadas em pesquisas empíricas recentes e discutir como tais dimensões podem influenciar o desempenho do sistema judicial brasileiro;
- (b) elaborar um modelo teórico-metodológico de governança judicial, cuja aplicação permita descrever as relações entre os construtos que a compõem;
- (c) desenvolver e validar Escala de Governança Judicial;
- (d) testar evidências empíricas de relações entre construtos teóricos e variáveis observáveis de governança judicial.

Respostas específicas à pergunta de pesquisa e a cada um dos objetivos específicos encontram-se detalhadas nas discussões e conclusões dos respectivos capítulos 2 a 5, estruturados na forma de artigos. No presente capítulo são retomadas conclusões tratadas de forma separada nos referidos capítulos, destacando-se as três **principais conclusões** e as **duas principais proposições** desta tese, para, ao final desta seção, agregar **meta-conclusões** decorrentes da avaliação conjunta das discussões e conclusões tratadas de forma separada nos referidos capítulos.

Uma **primeira conclusão** decorrente da questão de pesquisa é a constatação de lacunas teórico-empíricas sobre o tema governança judicial, conforme evidenciado na revisão do estado da arte sobre o tema, apresentada no Capítulo 2. Em consonância com essa conclusão, foram formuladas, ao final do referido capítulo, sugestões de pesquisa sobre o tema. Referida agenda pressupõe que pesquisas que tratem do tema governança judicial utilizem abordagem interdisciplinar que, sem ignorar teorias relacionadas à Ciência do Direito, considere aspectos de outras ciências, tais como a Ciência Política, da Economia e da Administração. Ante a escassez de referenciais teóricos e metodológicos sobre o tema governança judicial, a resposta à questão de pesquisa teve que ser precedida de duas respostas propositivas, tratadas a seguir.

A **Proposição 1** desta tese é o modelo teórico-metodológico de governança judicial apresentado no Capítulo 3. Referido modelo fundamenta-se em referenciais teóricos da Teoria da Agência (EISENHARDT, 1989) e da Teoria de Custos de Transação (WILLIAMSON, 1981, 1991, 1996). Premissas dessas teorias, formuladas em contextos diversos e dirigidas originalmente para empresas, foram transpostas para órgãos do Poder Judiciário brasileiro. Argumentou-se nesta tese que o setor público em geral e o Poder Judiciário em particular têm como características peculiares a multiplicidade de principais, a multiplicidade de tarefas, a reduzida competição e a dificuldade em motivar agentes (DIXIT, 2002; PERES, 2007).

A **Proposição 2** desta pesquisa é a Escala de Governança Judicial apresentada no Capítulo 4, composta de 27 itens, cuja aplicação possibilita coleta de dados empíricos de variáveis observáveis da governança em Tribunais. Cabe destacar que referida escala, que mede a percepção de servidores e juízes de Tribunais, é uma das possibilidades de desdobramento de instrumentos de medição do modelo teórico-metodológico; outras possibilidades de mensuração poderão ser desenvolvidas, tais como a percepção de outros atores do sistema judicial, a exemplo de advogados e membros do Ministério Público, conforme sugerido na seção final deste capítulo, que trata de propostas de agenda de pesquisa.

Associam-se às Proposições 1 e 2 as demais duas conclusões relevantes da pesquisa, apresentadas a seguir.

A **segunda conclusão** relevante a ser destacada nesta tese é a validade da Escala de Governança Judicial para a amostra de sujeitos desta pesquisa. Conforme discutido no Capítulo 4, as evidências examinadas com auxílio de análise fatorial exploratória e de análise fatorial confirmatória fornecem evidências de validade convergente e discriminante dos seis construtos de governança judicial e de índices de ajustes razoáveis do instrumento proposto.

A **terceira conclusão** relevante desta pesquisa é a validade do modelo teórico-metodológico proposto para a amostra de sujeitos desta pesquisa. O Capítulo 5 traz os resultados dos testes de hipóteses das relações entre os construtos utilizando-se a técnica estatística de Modelagem por Equações Estruturais. Dois modelos estruturais concorrentes foram testados: no Modelo 1, pressupõe-se que o coeficiente estrutural Amb_Des é zero, ou seja, o construto Ambiente Institucional não influencia o construto Desempenho; no Modelo 2, o coeficiente Amb_Des é estimado livremente. Os resultados relativos ao Modelo Estrutural 2 indicaram que o coeficiente estrutural Amb_Des não é significativamente diferente de zero; ou seja, não há evidências, para a amostra analisada, de que o construto Ambiente Institucional influencia o construto Desempenho. As demais relações estruturais testadas foram confirmadas, evidenciando que as relações entre os construtos teóricos de governança judicial proposto nesta tese são válidas para a amostra testada: (a) os construtos *Acessibilidade*; *Accountability*; *Independência* e *Recursos e Estrutura* podem ser explicados pelo construto de segunda ordem *Práticas de Governança*; (b) os construtos *Práticas de Governança* e *Ambiente Institucional* estão correlacionados; e (c) o construto *Práticas de Governança* influencia positivamente o construto *Desempenho*.

Apresentam-se a seguir as principais **meta-conclusões** desta tese.

A primeira **meta-conclusão** a ser destacada é a de uma nova definição do conceito de governança judicial. Para delimitar a Proposição 1, além da escolha de referenciais teóricos, foi necessário transpor conceitos relacionados à definição de governança em geral para a governança de sistemas judiciais. Conforme destacado no capítulo introdutório desta tese, a ordem cronológica em que os Capítulos 2 a 5 foram apresentados retrata o aprofundamento da delimitação da definição de governança judicial.

No Capítulo 2 foi destacado que, embora o estudo do tema governança seja relevante e atual, o conceito não é novo; Kaufmann e Kraay (2008) argumentam que discussões sobre esse tema remontam ao ano 400 a. C. Para delimitar a revisão de literatura apresentada no Capítulo 2, adotou-se então, naquele momento da pesquisa a seguinte definição para o termo governança: “ferramenta analítica para compreensão dos fatores que organizam a interação dos atores, a dinâmica dos processos e as regras do jogo” (IBANHES et al., 2007, p. 577).

No Capítulo 2 foram discutidos também conceitos de governança corporativa e de governança do Estado, buscando-se identificar premissas comuns desses conceitos com o conceito geral de governança. Destacou-se então que uma boa governança corporativa está associada a um bom desempenho das organizações em termos de menores custos de capital, maiores retornos em termos de equidade, eficiência e tratamento mais favorável aos *stakeholders* (CLAESSENS, 2006; ANDRADE; ROSSETTI, 2009). Argumentou-se também que o conceito de governança corporativa pode ser transposto para a gestão do Estado (ANDRADE; ROSSETTI, 2009). A partir da contraposição de conceitos relacionados à governança corporativa e à governança do Estado, argumentou-se no referido capítulo que a governança está relacionada, tanto para o setor público quanto para o setor privado, aos mecanismos de controle nas organizações utilizados para consecução de seus objetivos.

A partir das premissas comuns aos conceitos de governança corporativa e governança do Estado discutidos no Capítulo 2, e considerando-se as peculiaridades do sistema judicial, apresentou-se nos Capítulos 3 e 4 a definição de governança judicial adotada nos respectivos momentos da pesquisa: conjunto de políticas, processos, costumes, atitudes, ações, comportamentos e decisões necessário ao controle de organizações do Poder Judiciário. Essa definição foi um dos pressupostos utilizados para a construção do modelo teórico-metodológico de governança judicial e da Escala de Governança Judicial.

A constatação de validade do modelo teórico-metodológico apresentado no Capítulo 5 possibilitou aprofundar a definição do termo governança judicial a partir dos construtos teóricos que compõem o referido modelo. Assim, a governança judicial pode ser redefinida da seguinte forma: conjunto de políticas, processos, costumes,

atitudes, ações, comportamentos e decisões necessário ao controle de organizações do Poder Judiciário, associado aos construtos *Accountability*, Acessibilidade; Independência; Recursos e Estrutura; Práticas de Governança; Ambiente Institucional; Desempenho.

Em decorrência da confirmação das discussões e conclusões apresentadas nos Capítulos 2 a 5, **as demais meta-conclusões** desta tese podem ser assim resumidas:

- partindo-se de pressupostos da Teoria da Agência e da Teoria de Custos de Transação, a governança judicial pode ser explicada pelos seguintes construtos teóricos: *Accountability*, Acessibilidade; Independência; Recursos e Estrutura; Práticas de Governança; Ambiente Institucional; e Desempenho;
- referidos construtos podem ser medidos por 27 itens da Escala de Governança Judicial proposta nesta tese;
- o construto Práticas de Governança é preditor da variância dos construtos Acessibilidade; *Accountability*, Desempenho; Independência; e Recursos e Estrutura;
- há correlação estatisticamente significativa entre as variâncias dos construtos Ambiente Institucional e Práticas de Governança.

A partir dessas meta-conclusões, pode-se inferir que a melhoria da prestação jurisdicional, com uma Justiça mais efetiva, acessível e célere, está relacionada à melhoria de práticas de governança e de variáveis que influenciam o ambiente institucional em que os Tribunais se encontram inseridos.

6.2 CONTRIBUIÇÕES

Esta pesquisa justifica-se, entre outros motivos, pela constatação de morosidade e baixa efetividade das ações judiciais (BRASIL, 2004; 2009), do crescente número de causas judiciais após a promulgação da Constituição de 1988 (VELLOSO, 1998), da proporção inadequada entre número de processos e número de juizes (DIAS, 2004) e, principalmente, da necessidade de estudar tais problemas partindo-se do pressuposto que a abordagem do ponto de vista estritamente jurídico é essencial, porém insuficiente, para a compreensão de questões relevantes que envolvem a crescente cobrança por maior *accountability* e efetividade da prestação jurisdicional.

A presente tese traz contribuições de cunho teórico, metodológico e organizacional que podem auxiliar pesquisadores e atores do sistema judicial interessados na busca de soluções para os problemas supra-elencados.

Como principais contribuições de cunho teórico e metodológico, esta pesquisa fundamentou-se na transposição de premissas da Teoria da Agência e da Teoria de Custos de Transação para órgãos do Poder Judiciário brasileiro, integrando tais premissas na proposta de modelo teórico-metodológico de governança judicial validado para amostra da pesquisa, que contempla construtos e variáveis observáveis relacionados ao referido conceito.

Outra contribuição, de cunho especificamente metodológico, é a proposição de Escala de Governança Judicial, validada neste estudo por meio de coleta de dados em três Tribunais, que permite a coleta de dados das variáveis do modelo teórico-metodológico de governança judicial.

A contribuição de aspecto organizacional que merece ser destacada é a validação de relações entre construtos do modelo teórico metodológico e das respectivas variáveis explicativas: magistrados e servidores de Tribunais poderão valer-se das variáveis que compõem cada um dos construtos do modelo para estudar formas de intervenção em práticas de governança dos respectivos órgãos. Além disso, as contribuições desta tese poderão ser úteis para subsidiar discussões relacionadas a mudanças do ambiente institucional do Sistema de Justiça brasileiro, que busquem diminuir a distinção entre o “país formal”, cuja existência se verifica na constituição e nos códigos legais, e o “país real”, que segue alheio dos direitos preconizados pelas leis (RIBEIRO, 2008).

6.3 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Os métodos utilizados na presente pesquisa impuseram algumas limitações às conclusões desta pesquisa.

Uma primeira limitação relaciona-se à validade externa desta pesquisa: as conclusões decorrentes da amostra analisada, coletada em três Tribunais de Justiça estaduais, não pode ser generalizados para todos os demais 24 Tribunais estaduais.

Não obstante, foram atendidos pressupostos para utilização da Modelagem por Equações Estruturais - tamanho da amostra e ausência de violação extrema de pressupostos de normalidade. Assim, o tamanho da amostra final (490 respondentes), aliado ao fato de que os dados foram coletados em três Tribunais de diferentes portes, um pequeno, um médio e um de grande porte e, por fim, mas não menos importante, que as premissas do modelo teórico-metodológico - formuladas considerando outros estudos da revisão da literatura - foram confirmadas, diminui a possibilidade de que as conclusões decorrentes da amostra analisada sejam completamente diferentes nos demais Tribunais não incluídos neste estudo.

Outra limitação também se relaciona à validade externa desta pesquisa: as conclusões desta tese tampouco podem ser generalizados para outros 64 Tribunais brasileiros não integrantes da Justiça estadual - quatro superiores, 27 Tribunais Regionais Eleitorais, 24 Tribunais Regionais do Trabalho, cinco Tribunais Regionais Federais e três Tribunais de Justiça Militares Estaduais. Embora cuidados tenham sido tomados na construção do instrumento de pesquisa, com a seleção de variáveis para a Escala de Governança Judicial que pudessem ser aplicáveis, sempre que possível, a todos os ramos do Poder Judiciário, algumas peculiaridades desses outros Tribunais devem ser consideradas. Assim, por exemplo, questões relacionadas à gestão de recursos podem não serem relevantes para os Tribunais superiores, tais como a rotatividade de juízes substitutos e capacitação de conhecimento de magistrados. Não obstante, espera-se uma maior robustez no tocante aos construtos teóricos que compõem o modelo teórico-metodológico, uma vez que conforme evidenciado na revisão de literatura, referidos construtos também são relevantes em contextos de pesquisas realizadas em outros países, podendo se vislumbrar que tais construtos também serão validados nesses outros tipos de Tribunais brasileiros não incluídos na presente pesquisa.

Outras limitações decorrem do instrumento utilizado no presente estudo. Embora o modelo de mensuração final, composto de 27 itens, tenha apresentado índices de ajuste que indicaram ajuste razoável, não atingiram valores ótimos recomendados na literatura. Assim, conforme discutido no Capítulo 4, sugere-se a elaboração de novos itens para o construto Independência e a revisão de itens dos construtos

Ambiente Institucional e Recursos e Estrutura, para melhorar a validade discriminante do instrumento.

Cabe destacar, por fim, uma limitação de ordem operacional: somente três dos 27 Tribunais de Justiça autorizaram que servidores e magistrados fossem contatados para participar da pesquisa por meio da coleta de dados por meio de questionário disponibilizado na *Internet*.

6.4 AGENDA DE PESQUISA

Além das agendas de pesquisa propostas nos Capítulos 2 a 5, sugere-se que a Escala de Governança judicial seja adaptada e testada em outros Tribunais, tanto estaduais, quanto na Justiça Trabalhista, Federal e Eleitoral e, ainda, em outros perfis de sujeitos que operam no sistema judicial – advogados, defensores públicos, membros do Ministério Público.

O desenvolvimento da Escala de Governança Judicial para outros contextos permitirá a coleta de outras evidências empíricas e o aperfeiçoamento do modelo teórico-metodológico de governança judicial proposto nesta tese.

Futuros estudos podem contemplar também o aperfeiçoamento do modelo teórico-metodológico proposto a partir da discussão de outros referenciais teóricos em contraponto à Teoria da Agência e à Teoria de Custos de Transação que fundamentaram a presente tese.

REFERÊNCIAS

AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de A. Dimensões da Governança Judicial e sua Aplicação ao Sistema Judicial Brasileiro. *Revista Direito GV*, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, v. 8, n. 1, p. 183-202, 2012.

_____. Governança Judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. In: XXXVII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – Enanpad, 2013. Rio de Janeiro, RJ. Anais do XXXVII Enanpad, 2013.

_____. Escala de Governança Judicial: desenvolvimento e validação em Tribunais de Justiça brasileiros. 2014. No prelo.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José P. *Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências*. 4a. ed. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2009.

ARBUCKLE, James L. *Amos 18 User's Guide*. Chicago: SPSS Inc., 2009.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2011.

BARNEY, Jay. Firm resources and competitive advantage. *Journal of Management*. v. 7, n. 1. p. 99-120, 1991.

BEER, Caroline C. Judicial Performance and the Rule of Law in the Mexican States. *Latin American Politics & Society*, Miami: University of Miami, v. 48, n. 3, p. 33-61, 2006.

BIERNACKI, Patrick; WALDORF, Dan. Snowball Sampling: problem and techniques of chain referral sampling. *Sociological Methods and Research*, v. 2, n. 2, p. 141 – 163. Sage Publications, Inc., 1981.

BONIFACE, Dorne; LEGG, Michael. Cost, delay and justice: the High Court of Australia recognizes the importance of case management in civil litigation — *Aon Risk Services Australia Limited vs Australian National University*. *Common Law World Review*, v. 39, p. 157–180, 2010.

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.

_____. II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça Mais Acessível, Ágil e Efetivo. *Diário Oficial da União*, Brasília: Imprensa Nacional, n. 98, seção 1, p. 1-2. 26/5/2009.

_____. Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>, acesso em 23/1/2011a.

_____. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

Disponível em <<http://dgp.cnpq.br/buscaoperacional>>, acesso em 2/2/2011b.

_____. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Justiça em números 2012: ano-base 2011. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2012. 451 p. il.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em <www.planalto.gov.br>, acesso em 31/1/2013a.

_____. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br>>, acesso em 31/1/2013b.

_____. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Justiça em números 2013: ano-base 2012. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2013c. 346 p. il.

BROWN, Timothy A. *Confirmatory Factor Analysis for Applied Research*. New York: The Guilford Press, 2006.

BYBEE, Keith J.; PINCOCK, Heather. Efficient, fair, and incomprehensible: how the State “sells” its Judiciary. *Law & Policy*, v. 33, n. 1, p. 1-26, jan.2011.

BYRNE, Barbara M. *Structural equation modeling with AMOS: basic concepts, applications and programming*. 2nd. ed. New York: Routledge, 2010.

CAMPOS, Ana M. *Accountability*. Quando poderemos traduzi-la para o Português? *Revista de Administração Pública*. Vol. 24, n. 2, p. 30-50, fev/abr. 1990.

CANES-WRONE, Brandice; CLARK, Tom. S.; PARK, Jee-Kwang. Judicial independence and retention elections. *Journal of Law, Economics, and Organization*, p. 1-24. set. 2010.

CAPLAN, Gerald. Legal autopsies: assessing the performance of judges and lawyers through the window of leading contract cases. *Albany Law Review*, v. 73, issue1, p. 1-54, 2010.

CHEMIN, Matthieu. Does court speed shape economic activity? Evidence from a court reform in India. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, p. 1-26, nov. 2010.

CLAESSENS, S. Corporate governance and development. *The World Bank Research Observer*, v. 21, n. 1, Spring 2006.

CORDIS, Adriana S. Judicial checks on corruption in the United States. *Economics of Governance*, v. 10, n. 4, p. 375–401, 2009.

CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governança e Democratização. In: ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. p. 335-362.

DEVELLIS, Robert F. *Scale Development. Theory and Applications*. 3rd ed. Los Angeles: Sage Publications, Inc., 2012.

DIAS, Rogério A. C. *Administração da Justiça: a gestão pela qualidade total*. Campinas: Millenium, 2004.

DIXIT, Avinash. Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. *The Journal of Human Resources*. Vol. 37, n. 4, p. 696-727, Autumn, 2002.

EISENHARDT, Kathleen M. Agency theory: an assessment and review. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.

HAIR, Joseph F. et al. *Análise Multivariada de Dados*. 6a. ed. Porto Alegre: Bookman Companhia Editora. 688 p. il. 2009.

IBANHES, Lauro César et al. Governança e regulação na saúde: desafios para a gestão na Região Metropolitana de São Paulo, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro: ENPS – Fiocruz, v. 23, n. 3, p. 575-584, 2007.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Governança Corporativa. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=17>>. Acesso em 27/4/2013.

KAHAN, Marcel. The demand for corporate law: statutory flexibility, judicial quality, or takeover protection? *The Journal of Law, Economics, & Organization*, v. 22, n. 2, p. 340-365, 2006.

KAUFMANN, D; KRAAY, A. Governance indicators: where are we, where should we be going? *The World Bank Research Observer*, v. 23, n. 1, p. 1-30, 2008.

KLERMAN, Daniel. M.; MAHONEY, Paul. G. The Value of Judicial Independence: Evidence from Eighteenth Century England. *American Law and Economics Review*, Oxford: Oxford University Press, v. 7, n. 1, p. 1-27, 2005.

KLINE, R. B. *Principles and Practice of Structural Equation Modeling*. 3rd. ed. New York: The Guilford Press, 2011.

LAROS, Jacob A. O uso da análise fatorial: algumas diretrizes para pesquisadores. In: L. Pasquali (Org.), *Análise fatorial para pesquisadores*. Brasília: LabPAM, 2005, p. 163-193.

MARÔCO, João. *Análise de equações estruturais: fundamentos teóricos, software e aplicações*. Pero Pinheiro, Portugal: Report Number, 2010.

MASCARENHAS, Ana C. F. *Autonomia privada e autocomposição extrajudicial dos litígios*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2009.

MENDELSKI, Martin. The Impact of EU on governance reforms in post-communist Europe: a comparison between first and second-wave candidates. *Romanian Journal of Political Science*, v. 9, issue 2, p. 42-64, 2009.

MINGOTI, Sueli Aparecida. *Análise de dados através de métodos de estatística multivariada: uma abordagem aplicada*. Belo Horizonte. Editora UFMG, 2005.

MOLLAH, Mohamed A. H. Does the Judiciary matter for accountability of administration in Bangladesh? *International Journal of Law and Management*, v. 52, n. 4, p. 309-331, 2010.

MOTSAATHEBE, Lorato; MNJAMA, Nathan. The management of High Court Records in Botswana. *Records Management Journal*, v. 19, n. 3, p. 173-189, 2009.

NG, Gar Y. A discipline of judicial governance? *Utrecht Law Review*. Volume 7, Issue 1, 2011.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política? *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa, v. 48, n. 3, p. 559-587, 2005.

_____. Poder Judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre Estados e União. *Lua Nova*, n. 78, São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, p. 223-250, 2009.

PASQUALI, Luiz. Testes referentes a construto: teoria e modelos de construção. In Pasquali, L. e cols. *Instrumentação psicológica: fundamentos e práticas*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

PEERENBOOM, Randall. Judicial independence and judicial accountability: an empirical study of individual case supervision. *The China Journal*. Contemporary China Center, Australian National University, n. 55, p. 67-92, jan. 2006.

PERES, Ursula D. Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*. Vol. 9, n. 24, p. 15-30, maio/ago 2007.

PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, v.43, n. 6. Rio de Janeiro, p. 1343-1368, 2009.

RABELO, F.; SILVEIRA, J. M. Estruturas de governança e governança corporativa: avançando na direção da integração entre as dimensões competitivas e financeiras. Campinas: IE/Unicamp, 1999.

RIBEIRO, L. A Emenda Constitucional 45 e o acesso à Justiça. *Revista Direito GV*, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, v. 4, n. 2, p. 465-492, 2008.

ROSALES-LÓPEZ, Virginia. Economics of Court Performance: an Empirical Analysis. *European Journal of Law and Economics*, Maastricht: Springer Netherlands, v. 25, p. 231-251, 2008.

ROSENAU, James. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. p. 11-46.

ROSENBLOOM, David H. George W. Bush, the Supreme Court, and the pursuit of

“Big Government Conservatism” in Federal personnel management. *Review of Public Personnel Administration*, v. 30, n. 4. p. 467–485, 2010.

ROTTMAN, Joseph W.; SMITH, L. Douglas.; LONG, David A. Implementing judicial management systems within an integrated Justice information framework: a case study on information systems development in the public sector. *The American Review of Public Administration*, v. 37, n. 4, p. 436-457, dez. 2007.

SADEK, Maria T. A. Poder Judiciário: Perspectivas de Reforma. *Opinião Pública*. Campinas, v. X, n. 1, p. 01-62, 2004.

SANTISO, C. Economic reform and judicial governance in Brazil: balancing independence with accountability. *Democratization*, v. 10, n. 4, p. 161-180, nov. 2003.

SCHNEIDER, Martin R. Judicial Career incentives and court performance: an empirical study of the German Labour Courts of Appeal. *European Journal of Law and Economics*, Maastricht: Springer Netherlands, v. 20, n. 2, p. 127–144, 2005.

SILVA, J. A. da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 14a. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1997. 816 p.

SINHORETO, Jacqueline. Reforma da Justiça (estudo de caso). *Tempo Social - Revista de Sociologia da USP*, v. 19, n. 2, p. 157-177, 2007.

STAATS, Joseph L.; BOWLER, Shaun; HISKEY, Jonathan. T. Measuring judicial performance in Latin America. *Latin American Politics & Society*, Miami: University of Miami, v. n. 4, p. 77-106, 2005.

STUMPF, J. C. Poder Judiciário: morosidade e inovação. Dissertação de mestrado. Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2008. 175 fl. Disponível em: <<http://virtualbib.fgv.br/dspace/>, acesso em 15/10/2009>.

TENENBLAT, Fabio. Limitar o acesso ao Poder Judiciário para ampliar o acesso à Justiça. *Revista CEJ*. Brasília, ano XV, n. 52, p. 23-35, 2011.

VAN MONTFORT, André. J. G. M et al. The Sooner the Better: Management of Time in District Courts. *International Journal of the Sociology*, Portsmouth: University Library, v. 33, p. 35-51, 2005.

VELLOSO, C. M. S. Do Poder Judiciário: como torná-lo mais ágil e dinâmico. Efeito vinculante e outros temas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 35, n. 138, abr./jun. 1998. pE. 76.

VERONESE, Alexandre. 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, 2007.

WILLIAMSON, Oliver E. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *The American Journal of Sociology*, v. 87, n. 3, 1981.

_____. Comparative Economic Organization: The Analysis of Discret Structural Alternatives. *Administrative Science Quartely*, v. 36, n. 2, 1991.

_____. *Mechanisms of Governance*. Oxford University Press. New York, 1996.

APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM ESPECIALISTAS

I – Apresentação e coleta de dados iniciais

1. Inicialmente, esclarecer ao entrevistado o contexto e objetivos da entrevista, conforme sugestão a seguir:

Esta entrevista faz parte de uma tese em desenvolvimento na Universidade de Brasília – UnB. O entrevistador é aluno de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Administração da UnB. A pesquisa tem como objetivo contribuir para a formulação de um questionário a ser aplicado junto a servidores e juízes, com o objetivo de estudar as relações entre práticas de gestão, governança e desempenho de tribunais. Trata-se de uma pesquisa com finalidade acadêmica, sem conflito de interesse entre nenhuma das partes envolvidas. Os resultados da entrevista serão analisados de forma agregada, e não haverá qualquer identificação dos entrevistados. A tese final poderá ser disponibilizada para os entrevistados, caso tenham interesse.

2. Solicitar autorização para gravação da entrevista.

3. Identificação do entrevistado e de sua trajetória profissional. A solicitação dessas informações poderá ser feita ao final da entrevista, caso o entrevistador julgue mais conveniente: nome do entrevistado; cargo ou profissão/atividade (se for advogado), instituição em que atua; tempo de atuação no cargo/profissão; trajetória profissional (formação, experiência, etc.).

II- Perguntas para construção dos instrumentos

4. Acessibilidade

Que fatores influenciam a acessibilidade dos cidadãos de menor renda aos tribunais?

Para esta questão, verificar se as respostas do entrevistado contemplam as variáveis observáveis preliminarmente identificadas: distância média distância média das cortes aos domicílios dos cidadãos; quantidade de juízes por habitante; dependência dos estados de receita de exportações; incentivo a mecanismos de

solução extrajudicial de conflitos: a autocomposição (negociação, mediação e conciliação), arbitragem e novas formas de resolução de conflitos; oferta de serviços judiciais com rituais simplificados. Caso o entrevistado indique uma variável não identificada preliminarmente, solicitar mais detalhes acerca da influência dessa variável no construto Acessibilidade.

5. *Accountability*

O termo *accountability* não encontra tradução exata na língua portuguesa. Nesta pesquisa, a *accountability* é entendida como a responsabilidade, obrigação e responsabilização de quem ocupa um cargo ou função pública em prestar contas perante outras pessoas ou organizações, segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de sanção decorrente do não cumprimento dessa diretiva.

O(a) Sr.(a.) teria algo a acrescentar a essa definição? Que fatores influenciam a *accountability* de juízes e de tribunais?

Para esta questão, verificar se as respostas do entrevistado contemplam as variáveis observáveis preliminarmente identificadas: existência de sistemas de informações; tempo de carreira de juízes e servidores; supervisão da conduta de juízes. Caso o entrevistado indique uma variável não identificada preliminarmente, solicitar mais detalhes acerca da influência dessa variável no construto *Accountability*.

6. Independência

Que fatores influenciam a independência de juízes, de servidores e dos tribunais?

Para esta questão, verificar se as respostas do entrevistado contemplam as variáveis observáveis preliminarmente identificadas: competição das eleições; restrições orçamentárias impostas aos tribunais; salário de juízes e servidores; intensidade do conflito de objetivos entre principal e agente; métodos de seleção dos juízes; eleições confirmatórias para manutenção de juízes nos cargos; duração dos mandatos de juízes. Caso o entrevistado indique uma variável não identificada preliminarmente, solicitar mais detalhes acerca da influência dessa variável no construto Independência.

7. Recursos e Estrutura

O construto Recursos e Estrutura engloba, na presente pesquisa, tanto recursos humanos (servidores e juizes), quanto sistemas de informação e o conhecimento acumulado pelos tribunais. **Que fatores são relevantes para que a estrutura e os recursos dos tribunais sejam desenvolvidos de forma a se tornarem estratégicos para as respectivas organizações?**

Para esta questão, verificar se as respostas do entrevistado contemplam as variáveis observáveis preliminarmente identificadas: qualificação de juizes e servidores e incentivo às suas carreiras; capacidade de especificar tarefas; capacidade em medir resultados; rotatividade de juizes; sistemas de informação judicial. Caso o entrevistado indique uma variável não identificada preliminarmente, solicitar mais detalhes acerca da influência dessa variável no construto Recursos e Estrutura.

8. Desempenho

Quais são os principais indicadores para avaliar o desempenho de juizes e de tribunais?

Para esta questão, verificar se as respostas do entrevistado contemplam as variáveis observáveis preliminarmente identificadas: estoque de processos não julgados; qualidade dos sistemas judiciais; tempo de julgamento; qualidade da atuação dos juizes; custos judiciais. Caso o entrevistado indique uma variável não identificada preliminarmente, solicitar mais detalhes acerca da influência dessa variável no construto Desempenho.

9. Ambiente Institucional

9.1 Que fatores e características devem ser considerados pela alta administração dos tribunais para elaborar objetivos estratégicos que permitam orientar juizes e servidores a prestarem serviços que atendam a interesses legítimos da sociedade?

Para esta questão, verificar se as respostas do entrevistado contemplam as variáveis observáveis preliminarmente identificadas: existência de contratos baseados em resultados; metas instituídas pelos tribunais. Caso o entrevistado

indique uma variável não identificada preliminarmente, solicitar mais detalhes acerca da influência dessa variável no construto Objetivos Estratégicos.

9.2 Interesse das partes

Quais procedimentos, condutas e atitudes adotadas pelas partes em litígio influenciam no resultado do julgamento em termos de tempo de julgamento, custo dos processos judiciais e qualidade das sentenças?

Para esta questão, verificar se as respostas do entrevistado contemplam as variáveis observáveis preliminarmente identificadas: tempo que o réu demora para apresentar defesa; conduta dos litigantes interessados em acelerar ou retardar o julgamento do processo; solicitação de perícia pelos litigantes interessados em retardar o julgamento. Caso o entrevistado indique uma variável não identificada preliminarmente, solicitar mais detalhes acerca da influência dessa variável no construto Interesse das Partes.

III – Encerramento

10. Formular questão aberta ao entrevistado solicitando que acrescente considerações finais que julgar relevantes. Solicitar em seguida indicação de especialistas sobre o tema a serem entrevistados.

Agradecer pela entrevista.

APÊNDICE B - ESCALA DE GOVERNANÇA JUDICIAL

Fator	Descrição do item
Ambiente institucional	A atuação da Corregedoria contribui para a celeridade dos julgamentos.
	A meta “julgar mais processos de conhecimento que distribuídos” contribui para a redução do estoque de processos do Tribunal.
	A meta “julgar processos mais antigos” contribui para aumentar a celeridade dos julgamentos do Tribunal.
	O Tribunal realiza campanhas educativas para informar os cidadãos acerca dos direitos que podem ser pleiteados perante o Poder Judiciário.
	Existem acordos de cooperação com outros tribunais para troca de informações e compartilhamento de experiências.
Accountability	As partes litigantes têm acesso ao inteiro teor das sentenças proferidas pelos magistrados.
	As prestações de contas dos magistrados e servidores responsáveis pela gestão de recursos são publicadas na página eletrônica do Tribunal.
	A população tem pleno acesso a informações relativas à tramitação de ações em julgamento.
	As metas de desempenho fixadas para o Tribunal são divulgadas para consulta pública.
Acessibilidade	A utilização de procedimentos de conciliação aumenta a possibilidade de acesso da população à Justiça.
	Os procedimentos processuais simplificados adotados nos juizados especiais facilitam o acesso à Justiça.
	Os núcleos de prática jurídica das Faculdades de Direito ampliam o acesso à Justiça.
	O Tribunal realiza campanhas de Justiça Itinerante.
Independência	A escolha de desembargadores indicados pelo critério do quinto constitucional (advogados e membros do Ministério Público) contribui para a independência do Tribunal
	A administração superior do Tribunal adota ações visando a garantir a inamovibilidade de magistrados.
	O tribunal oferece proteção aos magistrados que sofrem ameaças em função do trabalho que realizam.
Recursos e Estrutura	Os recursos orçamentários alocados ao Tribunal são suficientes para o funcionamento das varas judiciais.
	O Tribunal propicia oportunidade de atualização de conhecimentos aos magistrados.
	Os sistemas de informação permitem a consulta a dados agregados de processos das varas judiciais
	O estoque de processos a serem julgados é compatível com a quantidade de magistrados do Tribunal.
	A rotatividade de juízes substitutos nas varas judiciais é adequada às necessidades do Tribunal.
	Os servidores são capacitados para auxiliar os magistrados na gestão dos processos judiciais das respectivas varas.
Desempenho	O estoque de processos a serem julgados diminuiu nos últimos três anos.
	O tempo médio dos julgamentos tem sido compatível com a complexidade de cada caso.
	O número de processos julgados tem permitido aos magistrados o exame aprofundado de argumentos trazidos pelos litigantes.
	O tempo dedicado pelos magistrados aos processos é distribuído de forma proporcional à complexidade de cada litígio.
	As metas definidas para o tribunal têm sido alcançadas.

Fonte: elaborado pelos autores.