

IX ENCONTRO DA ABCP

**Política, Direito e Judiciário**

**BRASIL E ARGENTINA: UMA ANÁLISE DO PROCESSO POLÍTICO DE  
CRIAÇÃO DOS CONSELHOS DE MAGISTRATURA**

Grazielle de Albuquerque Moura Paiva – Universidade Estadual de Campinas  
(Unicamp)

Brasília, DF  
04 a 07 de agosto de 2014

## **BRASIL E ARGENTINA: UMA ANÁLISE DO PROCESSO POLÍTICO DE CRIAÇÃO DOS CONSELHOS DE MAGISTRATURA**

Grazielle de Albuquerque Moura Paiva – Universidade Estadual de Campinas  
(Unicamp)

### **Resumo do trabalho:**

O presente artigo tem como objetivo traçar um comparativo entre a criação do Conselho Nacional Justiça (CNJ) brasileiro e do Consejo de La Magistratura argentino. No Brasil e na Argentina, onde esses órgãos ainda não possuem identidade definida, os Conselhos são estratégicos para analisarmos a formação institucional. O comparativo entre eles se justifica e ganha relevância pela indefinição institucional do perfil dos referidos Conselhos, pelo papel central que desempenham em um novo modelo de Justiça e pelas similaridades no processo político de abertura nos dois países. A análise tem como recorte as negociações para a criação de ambos os Conselhos. Indaga-se: como se deu o processo político (jogo de forças entre grupos de interesse, instituições e atores) para a criação dos Conselhos e qual o desenho institucional de Justiça resultante deste processo? O referencial teórico situa-se entre Ciência Política e História Política, salientando-se o processo decisório. A pesquisa é qualitativa e utiliza fontes documentais e orais. Resultados preliminares apontam a criação do CNJ como resultado de um grande acordo entre grupos de interesses, enquanto na Argentina há indicativos de uma forte interferência do Executivo sobre Judiciário.

### **Palavras-chave:**

Reforma do Judiciário. Conselho Nacional Justiça (CNJ). Consejo de La Magistratura argentino.

## 1. Introdução

Ao longo da década de 1990, um ideário de Reforma do Estado se espalhou pela América Latina. Ocorreu uma modificação do arcabouço legislativo, via de regra com a promulgação de novas constituições, alterações dos códigos processuais e novos modelos de gestão pública. Neste contexto ligado ao fim dos regimes ditatoriais e abertura democrática, as atenções voltam-se para as instituições ligadas ao Sistema de Justiça<sup>1</sup>.

Deve-se ressaltar que o processo democrático ganha contornos próprios em cada país, obedecendo a uma cronologia e a um arranjo político-social particular a cada realidade. Não obstante, não existe antagonismo nos processos, essa particularização deriva de uma conjuntura maior. Não à toa, em 1995 e 1996, o Banco Mundial<sup>2</sup> publica três Documentos Técnicos (World Technical Paper) abordando a necessidade de se reformular as instituições jurídicas: WTP280, WTP350 e WTP319<sup>3</sup>.

Além da influência dos organismos internacionais, dentre os elementos ligados ao processo de Reforma do Judiciário que se espalhou pela América Latina, os Conselhos de Magistratura são o ponto mais emblemático. Diante do quadro comum de Reformas do Judiciário da América Latina, objetivo principal do artigo é fazer um estudo comparado do processo de Reforma no Brasil e na Argentina, tendo como objeto as negociações para a criação dos Conselho Nacional Justiça e do Consejo de La Magistratura.

Contudo, ainda em fase inicial de revisão bibliográfica e mapeamento de dados, o presente artigo faz um breve apanhado histórico, levantando hipóteses sobre as negociações em torno da criação dos Conselhos argentino e brasileiro avaliando dois cenários que correspondem a preponderância do Executivo e a negociações mais homogêneas entre Executivo, Legislativo e Judiciário e alguns grupos de interesse. Em uma pergunta central, com o andamento da pesquisa, pretendemos descobrir: como se deu o processo político (jogo de forças entre grupos de interesse, instituições e atores) para a criação de ambos os Conselhos e qual o desenho institucional de Justiça resultante deste processo?

---

<sup>1</sup> Neste artigo usamos a expressão Sistema de Justiça em um sentido amplo, ao nos referirmos não apenas ao Poder Judiciário mas também às outras instituições que atuam no processo judicial. Vale ressaltar que, no Brasil, a expressão se particulariza ao designar um conjunto de instituições que, de fato, têm atuação sistêmica, conforme dispôs a Constituição Federal de 1988 ao especificar o papel das funções essenciais à Justiça.

<sup>2</sup> O Banco Mundial é um organismo financeiro criado em 1944, juntamente com o Fundo Monetário Internacional. Seus documentos sobre o tema da Justiça servem como um conjunto de apontamentos sobre as fragilidades do Poder Judiciário na América Latina e Caribe. No entanto, sua interferência foi bastante irregular nos processos de Reforma de cada país.

<sup>3</sup> O documento WTP280, de 1995, é uma coletânea dos debates realizados na “Conferência sobre Reforma do Judiciário na América Latina e Caribe” (World Bank Conference on Judicial Reform in Latin America and the Caribbean) que ocorreu em Washington, em junho de 1994. O segundo, WTP350, também de 1995, concentra-se nas Reformas do Judiciário realizadas na Argentina e no Equador. O terceiro, WTP319, de 1996, elenca pontos de atuação e propõe uma espécie de manual para a Reforma do Judiciário.

## **2. O jogo político e a importância dos Conselhos**

O tema da organização judicial possui diversos meandros. Por exemplo, ao falarmos dos órgãos de cúpula da magistratura, é preciso distinguir dois grupos de Conselhos no cenário da América Latina: o primeiro, de órgãos ligados ao processo democrático e o segundo, com um número menor de exemplares, criados ainda durante o período militar, com claro papel censor e controlador das instâncias judiciais. O caso brasileiro do Conselho Superior da Magistratura (CSM), instituído pela Emenda Constitucional nº7/1977, durante o governo Geisel, ilustra bem este tipo de instituição. Em razão da abertura política, o CSM acabou não vingando, embora até hoje haja resquícios da interferência do regime militar na Justiça brasileira, como é possível verificar na ainda vigente Lei Orgânica da Magistratura (Loman), de março de 1979. Quase duas décadas depois, nos anos de 1990, o Brasil iniciou um processo de Reforma do Judiciário que culminou, dentre outros pontos, com a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2004, representante do grupo de órgãos ligados ao processo democrático.

Na Colômbia, onde, desde a Constituição de 1886, existia previsão de um Conselho, houve também um processo em que o órgão teve um papel disciplinador e censor, sendo posteriormente reformulado. Segundo Sampaio (2007), o Conselho Superior da Magistratura colombiana, instituído pelo Decreto nº 2.798 de 1955, foi transformado em Tribunal Disciplinar em 1972, durante o governo do conservador Misael Pastrana Borrero. Em 1979, foi retomado o Conselho da Magistratura por meio de uma reforma julgada inconstitucional em 1981. Por fim, a Constituição de 1991 criou o Consejo Superior de la Judicatura. Em El Salvador, a Constituição de 1983 também criou um Consejo de la Judicatura que foi reformulado em 1991 ganhando novas atribuições e uma composição mais plural com magistrados, advogados e professores. Desta forma, mesmo nos países em que os Conselhos não se apresentam como uma instituição “inérita” criada pela democracia é, sem dúvida, o processo de abertura política e de reformulação institucional que lhe dá contorno.

Além dos países já citados, de acordo com o levantamento de Sampaio (2007), há uma extensa lista de Conselhos da Magistratura criados na América Latina tais como na Argentina, Bolívia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguai e Peru, dentre outros. Desta maneira, é possível perceber como a Reforma do Judiciário está atrelada a uma mudança de concepção estatal e tem como ponto comum a criação de Conselhos da Magistratura.

Na Europa, a criação dos Conselhos está muito ligada à independência judicial, o que em seu ponto central diverge dos Conselhos latino-americanos que embora se debrucem sobre essa questão, têm em seu alicerce uma organização do próprio Sistema de Justiça, a produção de dados e um gerenciamento dos mecanismos de prestação jurisdicional. Segundo Carvalho (2002), um dos exemplos mais antigos é o italiano, onde desde 1907 já existia um

Conselho que fazia parte de um órgão consultivo ligado ao Ministério da Justiça. É, deste modo, na Itália que surgem as primeiras discussões doutrinárias sobre o tema. No entanto, o caso de Portugal e Espanha é mais próximo de nós, já que nesses países a implantação dos Conselhos se deu após o fim dos regimes totalitários na Península Ibérica. Assim, vem à tona a questão da politização dos processos de criação destas instituições e de seu funcionamento. Na Espanha é possível observar isto através da disputa tanto partidária quanto da associação dos juízes pela supremacia no Conselho. Em Portugal, a escolha de uma composição cuja maioria não pertence à magistratura e o poder facultado ao Legislativo de regular a atuação do Conselho também demonstra a politização.

O jurista Luis Pásara chama atenção para a natureza política das disputas em torno das reformas estatais:

La reforma no es, pues, políticamente neutra y es natural que no lo sea puesto que, al referirse a uno de los ejes institucionales del Estado, trata de cambiar un estado de cosas en el país que tiene relación con la distribución desigual del poder. (2004, p. 16)<sup>4</sup>.

É importante perceber que a Reforma do Judiciário não se restringe a uma mera questão legislativa. Até a promulgação do arcabouço jurídico, há um longo caminho de embates entre instituições, grupos de interesse, etc. A construção da legislação não é involuntária, ela é moldada pela competição e acomodação de forças. Desta maneira, o processo decisório<sup>5</sup> está imbricado em um processo político maior.

São muitos os interesses em jogo e diante da amplitude de elementos das Reformas do Judiciário, os Conselhos de Justiça constituem-se em um ponto central que nos ajudam a compreender melhor as transformações políticas. Como já mencionado, a implantação dos Conselhos em diversos países da América Latina demonstra sua importância. Desta maneira, a análise das negociações para a sua aprovação e seu formato é estratégica para verificarmos o jogo de forças entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Os Conselhos são, desse modo, objetos que servem de norte para examinarmos a qualidade das instituições e da própria democracia.

---

<sup>4</sup> "A reforma não é, portanto, politicamente neutra e é natural que ela não o seja, posto que ao se referir a um dos eixos institucionais do Estado, tenta mudar um estado de coisas no país relacionado a uma distribuição desigual do poder". (PÁSARA, 2004, p. 16, tradução nossa)

<sup>5</sup> Algumas teorias estudam o processo decisório, debruçando-se sobre o jogo de pressão exercido no espaço da formulação de leis, políticas públicas, reformas estatais etc. Dentre as correntes clássicas, o pluralismo tem enfoque na sociedade, observando a participação de grupos de interesse e pressão e considerando a ação estatal sempre resposta a estímulos sociais. Outra corrente clássica, o institucionalismo, é caracterizado pela análise centrada no papel do Estado, que deixa de ser visto como mero espaço de embates e formulação de acordos por parte de grupos de interesse e pressão para ser considerado um agente que influencia a sociedade. Usando como parâmetro os estudos institucionalistas, em reformas como a do Judiciário, em que parte significativa das mudanças atingem as regras de ascensão na carreira e do próprio funcionamento da Justiça, fica clara a posição da magistratura como um grupo de interesse localizado dentro da esfera estatal.

### 3. Escolha do recorte Brasil e Argentina

No Brasil e na Argentina, a atuação dos Conselhos não só remete a um importante período da redemocratização, como atualmente continua pautando discussões sobre transparência, modernização e influência política no Judiciário.

A recente tentativa de modificação no Poder Judiciário argentino e o julgamento sobre o poder de investigação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) demonstram como os Conselhos da Magistratura não são uma peça estanque no processo de Reforma do Judiciário. Vale lembrar que, em abril de 2013, o Senado argentino aprovou, com o apoio do Governo de Cristina Kirchner, uma terceira Reforma Judicial em pouco mais de uma década que previa diversas alterações no Conselho, sobretudo, a eleição de seus membros através de voto popular e a ampliação de seus quadros de 13 para 19 vagas. Ainda que esta terceira Reforma tenha sido declarada inconstitucional pela Corte Suprema de Justicia da Argentina em junho de 2013, sua aprovação na Câmara e no Senado, bem os impactos relativos ao seu conteúdo, são bem ilustrativos da importância do Consejo no jogo político.

No Brasil, em 2012, o Supremo Tribunal de Justiça (STF) se debruçou sobre Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn nº 4.638) proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) questionando a competência de investigação concorrente do CNJ. A discussão em torno do tema gerou polêmicas declarações do então presidente do Supremo, Cezar Peluzo, e da então Corregedora do CNJ, Eliana Calmon. Ao final, o julgamento do Supremo, com ampla repercussão na imprensa, garantiu que o Conselho tivesse um poder de investigação não atrelado a investigações prévias das Corregedorias estaduais. Esta foi a segunda investida sobre as atribuições do CNJ feita pela AMB que, no momento inicial da criação do Conselho, ingressou com uma ação questionando a natureza do “controle”<sup>6</sup> que o órgão teria sobre a magistratura. Assim, é possível ver como tanto Brasil quanto Argentina ainda caminham para a definição do perfil institucional de seus respectivos Conselhos.

Diante da relevância do tema, pretendemos realizar um estudo comparativo sobre a criação do Conselho Nacional Justiça brasileiro e do Consejo de La Magistratura argentino.

---

<sup>6</sup> A expressão “controle externo” foi, de maneira geral, um termo pautado pela mídia durante a tramitação da Emenda 45. No entanto, mesmo após a promulgação da Emenda não se tinha uma definição se o CNJ representaria um controle externo ou interno, ainda que o CNJ seja composto, em sua maioria, por membros do Poder Judiciário. Foi a partir da decisão do STF sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº3.367-1, impetrada pela AMB, que foi consolidado o entendimento de que o CNJ é constitucional e integra o Poder Judiciário, sendo assim uma instância de controle “interno”. Sobre a organização do CNJ vale esclarecer que são ao todo 15 membros com mandato de dois anos, admitida uma recondução. Segue a seguinte composição: o Presidente do STF (redação dada pela EC nº 61, de 2009); um Ministro do STJ, que será o Corregedor Nacional de Justiça; um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho; um Desembargador de TJ; um Juiz Estadual; um Juiz do TRF; um Juiz Federal; um Juiz de TRT; um Juiz do trabalho; um Membro do MPU; um Membro do Ministério Público Estadual; dois advogados e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada. Desta forma, dos 15 membros do CNJ, 9 são magistrados e apenas 2 são representantes da sociedade civil que não pertencem necessariamente ao Sistema de Justiça.

Ainda em fase inicial, o recorte do estudo entre Brasil e na Argentina se baseia no fato de que em ambos os países esses órgãos ainda não possuem identidade definida. Assim, os Conselhos são um objeto de pesquisa estratégico para analisarmos a formação institucional dos dois países. De maneira sintética, o comparativo entre eles se justifica e ganha relevância pela indefinição institucional do perfil dos referidos Conselhos, pelo papel central que desempenham em um novo modelo de Justiça e pelas similaridades no processo político de abertura nos dois países, nos quais as Reformas de Estado, em especial a do Judiciário, está inserida.

#### 4. Referencial teórico

O referencial teórico a ser utilizado na pesquisa situa-se na interseção entre Ciência Política e História Política<sup>7</sup>, salientando-se os estudos sobre processo decisório<sup>8</sup>, neoinstitucionalismo<sup>9</sup> e as abordagens que destacam a natureza histórica da Teoria Política, dentre as quais ressaltamos o trabalho de Koselleck<sup>10</sup>, por seu enfoque mais ligado à semântica dos conceitos. Como é possível ver no caso brasileiro, a expressão “controle”<sup>11</sup> do Judiciário foi

---

<sup>7</sup> A história política tradicional, ligada a uma abordagem oficial, aos heróis e aos chamados "vultos" históricos, passa por uma renovação notadamente nas últimas três décadas. As guerras, as discussões sobre o Estado, as políticas públicas, as relações internacionais e uma série de temas cuja centralidade estava no político, impulsionaram esta renovação. Esta "nova" história política rediscute conceitos clássicos e práticas tradicionais, incorporando pressupostos da escola de Annales, como os estudos de longa duração e a quantificação de resultados, sem, contudo, perder de vista elementos que lhes são próprios como a atenção aos indivíduos, aos testemunhos e aos processos de curta duração.

<sup>8</sup> Algumas teorias estudam o processo decisório, debruçando-se sobre o jogo de pressão exercido no espaço da formulação de leis, políticas públicas, reformas estatais etc. Dentre as correntes clássicas, o pluralismo tem enfoque na sociedade, observando a participação de grupos de interesse e pressão e considerando a ação estatal sempre resposta a estímulos sociais. Outra corrente clássica, o institucionalismo, é caracterizado pela análise centrada no papel do Estado, que deixa de ser visto como mero espaço de embates e formulação de acordos por parte de grupos de interesse e pressão para ser considerado um agente que influencia a sociedade. Usando como parâmetro os estudos institucionalistas, em reformas como a do Judiciário, em que parte significativa das mudanças atingem as regras de ascensão na carreira e do próprio funcionamento da Justiça, fica clara a posição da magistratura como um grupo de interesse localizado dentro da esfera estatal.

<sup>9</sup> O neoinstitucionalismo difere do institucionalismo histórico tradicional. Embora ambas as escolas coloquem a ideia de centralidade das instituições, na medida em que o neoinstitucionalismo foi se desenvolvendo teoricamente, esvaziou-se a pretensão de uma explicação generalista pela via institucional. Sua abordagem torna relativa a ideia de autonomia estatal além de vincular seus estudos a uma análise histórica e se contrapõe a uma visão estática das instituições. Em termos gerais, a partir da década de 1980, a corrente desenvolveu-se ao longo das seguintes fases: *state-centered* e *polity-centered analysis*. Dentre os autores do neoinstitucionalismo destaca-se o trabalho de Theda Skocpol, que é professora do Departamento de Sociologia em Harvard.

<sup>10</sup> Com diferenças em suas abordagens, dentre os autores que trabalham uma Teoria Política historicamente orientada, salientamos o trabalho de Michael Foucault, Quentin Skinner e Reinhart Koselleck. Os dois últimos têm profícua produção na área, sendo Skinner, ao lado de John Pocock, um representante da Escola de Cambridge e concentrando-se na dimensão linguística do discurso político. O alemão Reinhart Koselleck, por seu turno, foca-se mais na semântica, no sentido dado a determinados conceitos e suas transformações e teorizações no tempo histórico.

<sup>11</sup> A expressão “controle externo” foi, de maneira geral, um termo pautado pela mídia durante a tramitação da Emenda 45. No entanto, mesmo após a promulgação da Emenda não se tinha uma definição se o CNJ representaria um controle externo ou interno, ainda que o CNJ seja composto, em sua maioria, por membros do Poder Judiciário. Foi a partir da decisão do STF sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº3.367-1, impetrada pela AMB, que foi consolidado o entendimento de que o CNJ é constitucional e integra o Poder Judiciário, sendo assim uma instância de controle “interno”. Sobre a organização do CNJ vale esclarecer que são ao todo 15 membros com mandato de dois anos, admitida uma recondução. Segue a seguinte composição: o Presidente do STF (redação dada pela EC nº 61, de 2009); um Ministro do STJ, que será o Corregedor Nacional de Justiça; um Ministro do Tribunal

alvo de disputa e teve diferentes conotações ao longo do tempo. No campos do Direito, a obra de Rawls pode nos ajudar a compreender o processo de reformulação do Judiciário enquanto uma Reforma de Estado tendo como norte um novo modelo para a distribuição da Justiça.

Baseado no referencial apresentado podemos analisar não apenas o processo legislativo em torno da criação dos Conselhos, mas a atuação dos grupos de interesse através do processo decisório, o que nos permite ir além do trâmite legislativo e perceber o jogo de forças políticas. Em outro turno, o neoinstitucionalismo serve de esteio para a análise do desenho institucional dado à Justiça a partir do estudo de atribuições e composição dos Conselhos. Fechando a tríade básica do referencial, que será aprofundado ampliado ao longo da pesquisa, ressalta-se o trabalho de Koselleck que ao problematizar a semântica dos conceitos no tempo histórico nos ajudará a melhor compreender as transformações no sentido de conceitos relativos ao controle externo da magistratura, democratização do Judiciário etc. Em termos gerais, estamos falando de uma mudança que se dá não apenas no desenho institucional e como também na compreensão das próprias instituições. Em suma, podemos dizer que estamos falando de "breve" história do pensamento político ou de alguns conceitos deste pensamento.

O uso deste referencial de aproximação entre a Ciência Política e a História também se justifica pela metodologia escolhida que, como detalhado no item oportuno, valoriza as fontes orais por meio de entrevistas com os operadores do Sistema de Justiça e com os jornalistas especializados na área (nosso *corpus* metodológico). Assim, mesmo a pesquisa valendo-se de fontes documentais, ao atentarmos para as subjetividades e o papel dos indivíduos neste processo, estamos em consonância com os principais requisitos de uma análise histórica. Ainda que usemos elementos do neoinstitucionalismo, estes devem ser compreendidos dentro do prisma de uma análise historicamente orientada.

Acerca da aproximação entre História e Ciência Política na produção recente de ambas as áreas, Hochman (2007) afirma:

É preciso reconhecer que, no campo específico da ciência política, a questão "por que a história importa?" (Pierson e Skocpol, 1999) ganhou um sentido particular quando os cientistas políticos perceberam a importância da análise das instituições, e, portanto a perspectiva histórica comparada passou a ser fundamental. Desse modo, a história tem exercido atração para os que enveredam na investigação de processos e escolhas que se deram "no passado", mesmo próximo, e que influenciam o presente. (...) Além disso, os historiadores adentraram também o terreno da Ciência Política, tratando de temas como eleições, partidos, opinião pública e ações

---

Superior do Trabalho; um Desembargador de TJ; um Juiz Estadual; um Juiz do TRF; um Juiz Federal; um Juiz de TRT; um Juiz do trabalho; um Membro do MPU; um Membro do Ministério Público Estadual; dois advogados e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada. Desta forma, dos 15 membros do CNJ, 9 são magistrados e apenas 2 são representantes da sociedade civil que não pertencem necessariamente ao Sistema de Justiça.



governamentais a partir de suas circunscrições temporais e espaciais. (HOCHMAN, 2007, p. 154).

Ao defender estudos baseados na historicidade, o sociólogo norte-americano Charles Tilly (2006) afirma que a Ciência Política não pode prescindir de uma perspectiva histórica que contextualize os fenômenos atuais em um panorama que, por vezes, retroage há muitos séculos. Ao longo de seus trabalhos, Tilly (2006) é incisivo ao considerar que a História é essencial para uma explicação sólida dos processos políticos.

Not only do all political processes occur in history and therefore call for knowledge of their historical contexts, but also where and when political processes occur influence how they occur. History thus becomes an essential element of sound explanations for political processes. (TILLY, 1996, p. 420).<sup>12</sup>

De maneira sintética, pode afirmar que, embora esta pesquisa não tenha a pretensão de reconstruir o passado, sua análise das negociações para a criação dos Conselhos Nacional Justiça do Brasil e do Consejo de La Magistratura da Argentina deve salientar a historicidade do processo.

## **5. Metodologia e fontes**

Diante de um projeto voltado para a análise de um processo político de construção institucional, optou-se pela pesquisa qualitativa. Em relação às fontes, o recorte metodológico está focado em dois grupos prioritários: os operadores do Sistema de Justiça (magistrados, defensores, membros do Ministério Público e advogados) e os jornalistas especializados na cobertura do Judiciário. A opção por essas fontes prioritárias reproduz uma escolha feita em pesquisa anterior de mestrado<sup>13</sup> que estudou o jogo político em torno da Reforma do Judiciário no Brasil e em relação a qual este comparativo se desdobra.

Esta escolha se mostrou profícua uma vez que o olhar desses dois grupos se contrapõem e se complementam, na medida em que eles oferecem à pesquisa elementos de um discurso oficial e técnico (operadores do Sistema de Justiça), mas também trazem à tona informações de bastidores, além de representarem uma visão menos institucional do processo de

---

<sup>12</sup> “Todo processo político não só ocorre na História e, portanto, exige um conhecimento do contexto histórico, como também o lugar e o momento em que processos políticos ocorrem influenciam a maneira como eles acontecem. Desta forma, a História se torna um elemento essencial para uma explicação sólida dos processos políticos”. (TILLY, 2006, p. 420, tradução nossa).

<sup>13</sup> Pesquisa feita para o mestrado em Políticas Públicas e Sociedade da Universidade Estadual do Ceará (UECE) sob o título de “A Reforma do Judiciário no Brasil: o processo político de tramitação da Emenda 45”.

Reforma (jornalistas). Além das entrevistas, a pesquisa também utiliza diversas fontes documentais (relatórios, artigos, projetos de lei, matérias jornalísticas etc).

## **6. O comparativo Brasil e Argentina**

Diante do que foi exposto, o comparativo entre o processo de implantação dos Conselhos no Brasil e na Argentina ganha relevância, visto que ambos os países possuem algumas semelhanças nos caminhos que trilharam no período da redemocratização. As similaridades apontam para o desafio comum de superar o passado totalitário, rever a relação com governos populistas, estabilizar a economia diante de uma crise inflacionária e, sobretudo, criar instituições que garantam a solidificação do Estado Democrático. No entanto, Fausto e Devoto (2005) fazem ressalvas às comparações entre os governos de José Sarney (1985 a 1989) e Raúl Alfonsín (1983 a 1989), principalmente em relação a falta de legitimidade do primeiro que assumiu a Presidência após a morte de Tancredo Neves, mas também destacam pontos de proximidade:

O governo de Sarney e Alfonsín que, aliás se aproximaram, com eficácia, no plano das relações internacionais, assemelharam-se pelo fato de terem logrado êxito político, em maior ou menor grau, e terem fracassado no plano econômico. Também, em ambos os casos, o êxito político diz respeito a construção institucional, e não ao prestígio dos dois governantes, que saíram do governo com níveis de rejeição muito altos, embora o desastre final de Alfonsín não se compare à impopularidade de Sarney. (FAUSTO; DEVOTO, 2005, p. 459-460).

A despeito das peculiaridades próprias dos dois países, ambos tinham diante de si obstáculos semelhantes na transição democrática. Se as questões relativas à ordem constitucional e às eleições diretas foram resolvidas nos governos de Sarney e Alfonsín, restavam ainda outras demandas institucionais a serem enfrentadas nos anos 1990. Nesse contexto, ganham destaque a necessidade de se promover a estabilidade da economia, os novos paradigmas de gestão pública e, conseqüentemente, as reformas do Estado, dentre as quais está a reformulação da Justiça.

No Brasil, embora desde a década de 1970<sup>14</sup> já existissem algumas ideias sobre Conselho de Justiça, foi apenas em 1992, com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n°

---

<sup>14</sup> É possível identificar a ideia de criação de um Conselho da Magistratura ainda no período do Regime Militar como, por exemplo, através da Emenda Constitucional n° 7/1975 que, editada pelo presidente Ernesto Geisel, criava o Conselho Nacional da Magistratura. Segundo Sampaio (2007), “O Conselho era feito de papel e intenção. Dizia-se que seu objetivo era unificar o sistema da magistratura estadual e federal, além de evitar atos de insubordinação administrativa e de corrupção”. (p. 240). Contudo, Sampaio (2007) adverte que, com o advento da abertura política, a ideia de controle do Judiciário não vingou. Com outro tom e no contexto político da redemocratização, nas discussões

96, que um projeto mais amplo de Reforma do Judiciário começou a ser construído. Isto porque mesmo com a existência anterior de um debate sobre o tema, as pressões necessárias para promover a Reforma só ganhariam volume no decorrer da década de 1990.

A Constituição Federal de 1988, que marcou a transição para o regime democrático, criou uma nova demanda para a Justiça ao ampliar o rol de direitos individuais e coletivos e desenhar um formato sistêmico para a relação entre Poder Judiciário e as instituições essenciais à Justiça. Tais demandas se solidificaram fazendo com que, em 2004, houvesse uma série de condições favoráveis à aprovação da Reforma através da Emenda Constitucional n° 45<sup>15</sup>.

Na Argentina, as mudanças na Justiça também têm estreita relação com a redemocratização, com a Reforma Constitucional e, em especial, com a série de acordos conhecidos com o Pacto de Olivos<sup>16</sup>. No entanto, destaca-se na Reforma do Judiciário argentino uma clara intenção de viabilizar um governo liberal.

Mesmo sem uma conclusão formal, uma questão relevante a ser considerada no caso brasileiro é que a Reforma do Judiciário foi resultado de um grande acordo entre grupos de interesses<sup>17</sup>, enquanto na Argentina há apontamentos de que isto ocorreu com uma forte interferência do Executivo no Judiciário.

Ao tempo da criação da Constituição democrática de 1983 havia intensa expectativa quanto ao Poder Judiciário, o qual deveria se erguer como uma força e garantir os direitos humanos e punir os responsáveis pelos crimes dos governos anteriores. Contudo viria a decepcionar seus expectadores, pois, próximo ao julgamento dos militares, o Poder Executivo, sob o governo de Raúl Alfonsín, cercouse de medidas contra o Judiciário, que cedeu perante a pressão política. Nesse prisma, o governo de Carlos Menem seria marcado por profundos golpes à autonomia do Poder Judiciário, tolhido pela premência dos projetos emergenciais do Executivo. (FEITOSA; CAMINHA, 2012, p. 24-25).

---

da Assembléia Nacional Constituinte, em 1988, também já se ventilava a proposta de criação de um Conselho da Magistratura.

<sup>15</sup> Em março de 1992, chegou à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n° 96/92, a chamada Reforma do Judiciário. Em 1999, a Proposta inicial foi amplamente modificada passando por duas relatorias: do deputado Aloysio Nunes Ferreira (PSDB – SP) e da deputada Zulaiê Cobra Ribeiro (PSDB – SP). No início do ano 2000, o texto seguiu para o Plenário da Câmara, onde foi modificado e aprovado em primeiro turno. O projeto foi aprovado em segundo turno na Câmara Federal em junho daquele ano e, finalmente, seguiu para o Senado Federal, com a nova nomenclatura de PEC n° 29/2000. Em dezembro de 2004, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n° 45, conhecida como Reforma do Judiciário. Em janeiro de 2005, as propostas relativas à Reforma que sofreram alteração pelo Senado retornam à Câmara num bloco chamado de PEC n° 358/2005.

<sup>16</sup> Pacto de Olivos é o nome dado na Argentina para uma série de acordos firmados, em 1993, entre o ex-presidente Raúl Alfonsín e o ex-presidente Carlos Menem que levaram à Reforma Constitucional Argentina em 1994.

<sup>17</sup> Embora seja preciso aprofundar a questão, em minha pesquisa de mestrado dentre os resultados alcançados foi possível detectar um grande acordo entre Judiciário e Executivo para que os principais pontos elencados na Reforma do Judiciário fossem aprovados. No caso brasileiro, o Executivo age como um grande catalisador, motivando o andamento do processo de Reforma sem, contudo, ter uma primazia nos pontos aprovados.

É possível perceber que o jogo político em torno do Judiciário não esteve restrito a um governo. O juiz argentino Gabriel Eduardo Casas<sup>18</sup> faz considerações sobre o histórico de intervenção do Executivo nas mudanças das instituições judiciais.

En año 1994 tuvo lugar la reforma constitucional, cuyas bases fueron acordadas en el Pacto de Olivos, realizado por el presidente Menem y el líder de la oposición y ex presidente Raúl Alfonsín. El objetivo principal de Menem era consagrar la posibilidad de la reelección y que no interfirieran con el Ejecutivo en la cobertura de los cargos de la Corte. Como contrapartida, aceptó la creación de diversas instituciones y algo que resultó importantísimo cual fue la incorporación de convenciones internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional. (...) En el caso de la Corte, se mantiene el sistema de nominación por el Ejecutivo con acuerdo del Senado, pero por decreto el presidente Néstor Kirchner estableció un sistema de impugnaciones y audiencias públicas que obligan a los postulados a exponerse a la consideración general. (informação verbal)<sup>19</sup>

Neste contexto, o Consejo de la Magistratura Argentina e o Conselho Nacional de Justiça brasileiro firma-se com um ponto estratégico para observamos o jogo político em torno da Reforma e do processo de redemocratização<sup>20</sup>. Como podemos perceber, as questões em torno da Reforma do Judiciário na América Latina não estão restritas à burocracia e aos muros institucionais. Antes de serem exclusivamente endógenas, elas estão ligadas a uma mudança social e política maior, ocorrendo em paralelo a um processo de ampliação da cobertura midiática da Justiça.

## 7. Referência bibliográfica

BANCO MUNDIAL. **Documento Técnico n. 280: A Reforma do Judiciário na América Latina e Caribe.** Washington: Banco Mundial, 1995.

---

<sup>18</sup> Gabriel Eduardo Casas é juiz do Tribunal Oral Federal de Tucumán na Argentina.

<sup>19</sup> Entrevista concedida à autora, por email, em 25 de agosto de 2011, para fins de sua pesquisa de mestrado. "No ano de 1994 teve lugar a reforma constitucional, cujas bases foram acertadas no Pacto de Olivos, realizado pelo presidente Menem e pelo líder da oposição e ex-presidente Raúl Alfonsín. O objetivo principal de Menem era consagrar a possibilidade de reeleição e evitar que interferissem na distribuição de cargos que o Poder Executivo fazia na Corte. Como contrapartida, Menem aceitou a criação de diversas instituições e algo que se mostrou importantíssimo foi a incorporação de convenções internacionais de direitos humanos com hierarquia constitucional. (...) No caso da Corte, o sistema de nomeação pelo Executivo em concordância com o Senado é mantido, mas, por decreto do presidente Néstor Kirchner, foi estabelecido um sistema de impugnações e audiências públicas que obrigam os postulantes a se expor à consideração geral." (tradução nossa)

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

DAKOLIAS, Maria. **O setor Judiciário na América Latina e no Caribe**: Elementos para reforma. Washington: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, Documento Técnico, nº319, 1996, p.10-37.

EDGARDO, Buscaglia. **Judicial reform in Letim American courts**: the experience in Argentina and Ecuador (World Bank technical paper no.350. Washington: The World Bank/Library of Congress, 1996. Disponível em: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/10/01/000009265\\_3970128132105/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/10/01/000009265_3970128132105/Rendered/PDF/multi_page.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2013.

FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando J. **Brasil e Argentina**: Um ensaio de história comparada (1950-2002). São Paulo: Editora 34, 2005.

FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira; CAMINHA, Conrado Costa. Magistratura e democratização do Judiciário: um estudo sobre Chile, Argentina e Brasil. In: ALBUQUERQUE, Grazielle; FEITOSA, Gustavo (org.). **Direito e Justiça na integração da América do Sul**. Fortaleza: EdUECE, 2012. p. 24-25.

FOUCAULT, M. A Arqueologia do Saber. Forense Universitária, 2012.

HOCHMAN, Gilberto. **História e Políticas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v. 22, n. 64, junho 2007, p. 153-156. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/107/10706412.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2012.

KOSELLECK, R. **The Practice of Conceptual History**: Timing History, Spacint Concepts. Stanford University Press, 2002.

PAIVA, Grazielle de Albuquerque Moura. **A Reforma do Judiciário no Brasil**: o Processo Político de Tramitação da Emanda 45. 2012. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2012. Disponível em: <[http://www.uece.br/politicaseuce/dmdocuments/grazielle%20\\_de\\_albuquerque.pdf](http://www.uece.br/politicaseuce/dmdocuments/grazielle%20_de_albuquerque.pdf)>. Acesso em: 9 setembro 2013.

PERDOMO, Rogelio Pérez. Reforma judicial, estado de derecho y revolución em Venezuela. In: PÁSARA, Luis. **En busca de una justicia distinta**: experiencias de reforma en América Latina. México: Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. p. 356-357.

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

SKINNER, Q. Visões da Política: sobre os métodos históricos. Alges, Difel, 2005.

TILLY, Charles. What Good is Urban history? In: **Journal of Urban history**. v. 22, nº 6, set. 1996, p. 420.