

CRISTINA CARVALHO PACHECO

O Banco Mundial e a Reforma do Judiciário na América Latina

A proposta do Banco Mundial para a Reforma do Judiciário na América Latina inclui a aprovação de um conjunto de valores: previsibilidade, celeridade, baixo custo, eficiência, defesa da propriedade privada e dos contratos. A hipótese deste estudo é de que na função declarada de ampliar o acesso da população a uma justiça mais ágil, capaz de garantir bens jurídicos universais, reside uma função real de proteção seletiva de bens jurídicos, aplicação desigual das leis e ilusão de promover segurança jurídica, reafirmando um modelo de Justiça existente por mais de dois séculos.



The World Bank and the judicial reform in Latin America

The World Bank's proposal to reform the judicial branch in Latin America includes the approval of a set of values: feasibility, fast decisions, low cost, efficiency, protection of private property and contracts. This study hypothesis is that in the declared function to extend the population's access to a more agile justice, capable of assure universal legal goods, it inhabits a real function of selective legal goods protection, unequal application of laws and illusion to promote legal security, reaffirming a model of Justice that exists for more than two centuries.

Cristina Carvalho Pacheco: Doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP. Coordenadora do Curso de Relações Internacionais e professora de Ciência Política da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

1 INTRODUÇÃO

Na década de 1980 e início dos anos 1990, o mundo assistiu a importantes alterações na configuração política mundial, com o fim de grande parte dos regimes autoritários na América e a desintegração quase completa do “bloco socialista” na Europa. Apesar das diferenças existentes entre estas duas mudanças, há de se reconhecer que elas propiciaram a expansão do neoliberalismo econômico como ideologia, principalmente mediante um acordo que ficou conhecido como “Consenso de Washington”, em 1989. Os termos desse acordo, as reformas estruturais propostas, têm impacto direto nas instituições político-jurídicas estabelecidas no Estado Moderno.

A Reforma do Poder Judiciário nos países da América Latina e do Caribe constituiu uma das etapas que compõem o acordo antes citado, elaborado por diversas agências multilaterais, com principal destaque ao Banco Mundial, ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID). Esse programa iniciou-se em 1989, numa reunião com diversos representantes latino-americanos, e cujo documento final foi denominado de “Consenso de Washington”. Tal consenso resultou de uma avaliação realizada pelas agências, na qual se buscou realçar a importância que têm as instituições – entre elas a Justiça – para o cumprimento dos objetivos estabelecidos no pacto.

Como pretensão deste artigo constam as seguintes: 1. expor as diretrizes delineadas pelo Banco Mundial para a Reforma Judiciária na América Latina e evidenciar qual a sua dimensão; 2. discriminar os principais pontos que, segundo aquela instituição, necessitam de modificação, bem como os pontos claramente excluídos, de modo a sugerir interpretações plausíveis sobre os objetivos de fundo da reforma; e, por fim, 3. levantar especificidades do caso brasileiro, para em seguida examinar quais as expectativas do Banco para a efetiva implementação dessas reformas no país.

A hipótese desse trabalho é de que na *função declarada*¹ das medidas - a) de ampliação do acesso da população a uma justiça mais rápida, veloz e ágil para a garantia, por fim, de bens jurídicos universais; b) de maior previsibilidade e uniformização possível das decisões judiciais e c) de aplicação igualitária da lei que garanta essencialmente a segurança jurídica e, por extensão, a justiça das decisões - reside uma *função real*, inerente ao sistema da Justiça construído nos séculos XVII e XIX, de proteção seletiva de bens jurídicos, de aplicação desigual da lei, de ilusão de que promove a segurança jurídica. Ou seja, nos valores apresentados como novos - previsibilidade, celeridade, baixo custo, eficiência, defesa da propriedade privada e dos contratos (Candeas, 2003: 51) - pretende-se garantir a continuidade de um modelo de funcionamento da instituição que persiste por mais de séculos.

O artigo estrutura-se em três partes: a primeira, que explicita o marco teórico que orienta e condiciona as formulações a serem trabalhadas ao longo do artigo; a segunda, que apresenta alguns dos aspectos gerais do processo de reestruturação do Estado, entre eles o Judiciário, e a terceira parte, na qual é feita a exposição das perspectivas da reforma, o que inclui: o objetivo principal dessa proposta, o novo papel a ser desempenhado pelo Judiciário na América Latina, os pontos principais da reforma, o destaque para as formas alternativas de resolução de conflitos, o questionamento sobre a maneira de se recrutar e preparar os que ingressam na Magistratura e, por fim, a reforma do ensino jurídico como elemento fundamental para a continuidade do projeto.

2 MODERNIDADE E SABER JURÍDICO

O projeto da modernidade, projeto de perfil social-cultural elaborado entre o século XVI e o final do século XVIII, ambicioso pelas inúmeras promessas que pretende cumprir, tem em sua matriz a busca pelo desenvolvimento equilibrado entre os

pilares da regulação e da emancipação humana.²

Diante da presença do Estado, como componente fundamental do pilar da regulação, de um lado, e o reconhecimento do homem como sujeito de direitos – que culminou na expressão (máxima dos) Direitos Humanos – como exigência fundamental do pilar da emancipação, do outro, o projeto da modernidade, desde o seu início, tem se visto confrontado com a necessidade de equilibrar o poder centralizador do Estado com a subjetividade atomizada dos indivíduos livres e iguais perante a lei. O resultado desse confronto é um poder (punitivo ou não) do Estado moderno expresso – e dissimulado, ao mesmo tempo – em limites e garantias atribuídas ao indivíduo nos princípios constitucionais do Estado de Direito e da Ciência do Direito de corte liberal. A Dogmática Jurídica consiste num dos “paradigmas científicos que integra o projeto e trajetória da modernidade no marco cultural onde esse se originou no século XIX” (Andrade, 1997:23), a Europa continental, e naquele para o qual foi posteriormente adotado, a América Latina, e permanece em vigor até o momento presente. Inserida no projeto da modernidade, a Dogmática Jurídica tem funções cumpridas e não cumpridas, na medida em que a “modernidade creditou à Ciência e ao Direito um lugar central na instrumentalização do progresso e do seu projeto emancipatório” (Andrade, 1997: 25). A Dogmática Jurídica pretende assegurar a solução dos conflitos, por meio da aplicação igualitária da lei e da promoção da segurança jurídica nas decisões judiciais (aplicar de forma igual a lei, na verdade, garante a segurança jurídica nas decisões judiciais; há uma relação intrínseca entre essas duas ações-promessas).

É, portanto, a segurança jurídica a idéia que sintetiza as promessas da Dogmática, em nome das quais essa ciência tem pretendido justificar, historicamente, a importância de sua existência secular e de seu ideal de Ciência. Entretanto, o que se tem é uma eficácia instrumental inversa à prometida, acom-

panhada de uma eficácia simbólica das promessas: a “ilusão” de segurança jurídica.

Se a promessa da Dogmática Jurídica é a de converter-se na Ciência instrumental da Justiça, isso tem ocorrido com uma eficácia invertida. Ao invés de a racionalização das decisões atingir a garantia de igualdade e segurança jurídica, a Dogmática tem concorrido para a racionalização da eficácia simbólica, da ilusão de segurança jurídica, o que, na concepção de Andrade (1997: 304), explica “a conexão funcional da Dogmática (Penal) com a realidade social e sua marcada vigência histórica.” A Dogmática cumpre, e nesse caso excessivamente, sua função instrumental latente, pela da eficácia invertida e oposta à declarada, da mesma forma que o faz quando declara sua eficácia simbólica, não obstante seu *déficit* empírico. Ao fazer isso, desenvolve-se com êxito como Ciência da legitimação. O êxito – sua “verdade”, em suma – é verificado pela capacidade que tem de manter-se vigente por mais de séculos.

Quem garante sua vigência por um período tão longo é a comunidade científica. Ao “utilizar-se” da comunidade científica, a Dogmática Jurídica, além da sua prometida função racionalizadora-garantidora das decisões judiciais, permite referenciar mais duas funções importantes: a primeira é a função racionalizadora das decisões legislativas, que a situa como base para a criação ou reforma das leis do Poder Legislativo; a segunda é a sua função pedagógica (ainda que não declarada) na formação dos aplicadores do Direito, sendo a fonte dominante da educação jurídica nos cursos de graduação em Direito.³

Com base na hipótese apresentada no início tem-se o seguinte: as funções declaradas consistem nas promessas que a Dogmática Jurídica oficializa, declarando; e as funções reais, ou latentes, são as funções não declaradas contidas na Dogmática Jurídica – paradigma oficial do Direito brasileiro. A Dogmática Jurídica, por sua vez, consiste na ciência do Di-

reito que, tendo por objeto o Direito positivo num dado espaço e tempo e por tarefa metódica a construção de um sistema de conceitos elaborados a partir da interpretação da norma segundo procedimentos lógico-formais de coerência interna, tem por função racionalizar a aplicação do Direito – essa função seria a oficialmente declarada e perseguida pelo paradigma da modernidade.

Essa função, definida por Andrade (1997:26) como “instrumental racionalizadora- garantidora”, parte da matriz teórica à qual está ligada: o liberalismo que, ao atribuir à Dogmática a função de servir como um *instrumento racionalizador* (vale dizer, preparador, pautador, programador e prescritivo) das decisões judiciais, busca *garantir* a aplicação igualitária da lei.

Outro aspecto importante da função diz respeito a suas duas dimensões: técnica, na medida em que orienta, programa ou prescreve as decisões judiciais, e humanista, que ideologicamente vinculada à exigência de garantia dos Direitos Humanos individuais confere àquela dimensão técnica um compromisso em gerir decisões igualitárias, seguras e justas. A proposta do Banco Mundial recorre constantemente às duas dimensões: a primeira, mediante a adoção de novas técnicas de resolução de conflitos que, vinculada à segunda, promete garantir o oferecimento de uma justiça mais rápida e eficiente e acessível também ao cidadão comum.

Feita a exposição de algumas notas introdutórias de uma proposição teórica bem mais complexa, este artigo sugere que é neste contexto que se insere a proposta do Banco Mundial. Na reformulação do Estado, assentando suas bases em parâmetros fortemente liberais, a reforma institucional proposta implica garantir a continuidade de um paradigma que se perpetua por mais de séculos. Em nome do fortalecimento do regime democrático, direciona suas orientações para uma parcela específica de sujeitos de direito e, com isso, volta-se para um tipo particular de Justiça que garanta o desenvolvi-

mento de um determinado modelo econômico na América Latina e no Caribe.

3 REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO

Num encontro organizado em novembro de 1989 pelo Institute for International Economics, em Washington, diversas autoridades do governo dos EUA, e de organismos multilaterais de fomento – FMI, Banco Mundial, BID –, além de economistas da América Latina, reuniram-se com o objetivo de avaliar as reformas econômicas empreendidas pelos países da América Latina. As conclusões dessa reunião foram denominadas informalmente de “Consenso de Washington”. Nelas constam um conjunto de reformas consideradas necessárias ao ajuste das economias da região, submetidas a uma crise durante quase toda a década de 1980.

De maneira bem sucinta, as medidas de política econômica propostas nessa reunião, as quais compõem o receituário de Washington para que os países devedores demandantes de novos créditos restabeleçam seu equilíbrio econômico, podem ser agrupadas em três categorias:

1. Equilíbrio das contas públicas, obtido mediante redução de despesas, ao invés de elevar os impostos;
2. Liberalização da economia, via abertura comercial e desregulamentação, portanto, pela redução do controle pelo Estado do setor privado, eliminando a discriminação ao capital estrangeiro;
3. Privatização de empresas públicas, transferindo para o setor privado as empresas do Estado e auxiliando, num curto prazo, o equilíbrio das contas públicas.

Estas medidas traduzem a adoção de um projeto neoliberal, implementado por meio de estratégias predefinidas pelas agências multilaterais. O programa de instauração de tais medidas na América Latina foi dividido em três fases:

O BANCO MUNDIAL E A REFORMA DO JUDICIÁRIO NA AMÉRICA LATINA

A primeira, consagrada à estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um *superávit* fiscal primário, envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e a reestruturação dos sistemas de previdência pública; a segunda, dedicada ao que o Banco Mundial vem chamando de “reformas estruturais”: liberalização financeira e comercial, desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais; e a terceira etapa, definida como a de retomada dos investimentos e do crescimento econômico (Fiori, 1995: 04).

No caso brasileiro, Fernando Collor de Mello é o primeiro a adotar de maneira tão deliberada as diretrizes propostas pelo Banco Mundial, ao aprovar o Programa Nacional de Desestatização (PND – Lei nº 8.041/90), que estabeleceu as diretrizes gerais de venda de empresas públicas. Fernando Henrique Cardoso, com o Plano Real, introduzido quando ainda era ministro da Economia do governo Itamar Franco, constituiu-se na liderança forte capaz de minar as forças da oposição.

Em 1997, o Banco Mundial promoveu uma avaliação desse pacto, num evento ocorrido em Montevidéu.⁴ Conforme as conclusões dessa avaliação indicaram, com exceção ao direito de propriedade, o problema maior do Consenso foi ignorar que, para a efetivação de tais reformas, o papel das instituições é fundamental. A expectativa do Consenso era alcançar estabilidade macroeconômica, dismantlar o modelo protecionista de desenvolvimento, com a implementação das denominadas “reformas de primeira geração”, na pretensão de que provocassem taxas de crescimento econômico, além de reduzir significativamente a pobreza e a desigualdade social.

Muito embora tais medidas tenham provocado relativo declínio nas taxas de pobreza, os analistas atribuíram isso à queda de inflação e às taxas modestas de crescimento. Para terem as expectativas alcançadas, o Banco Mundial concluiu que os países precisavam centralizar sua ação nas seguintes questões: melhorar a qualidade de investimentos em desenvolvi-

mento humano; promover o desenvolvimento de mercados financeiros sólidos e eficientes, realçando o meio legal e regulador (com principal ênfase na desregulação do mercado de trabalho e melhoria da regulação de investimento dos setores privados na infra-estrutura e nos serviços sociais); melhorar a qualidade do serviço público (inclusive a do Judiciário) e promover a consolidação do aumento da estabilidade macroeconômica pelo fortalecimento fiscal. Pretende fazer isso por meio da transformação de algumas instituições-chave que desempenham um papel importante dentro do Estado⁵.

Mas por que modificar instituições?

Porque, modificadas, elas podem contribuir de forma crucial para acelerar o desenvolvimento social e econômico da região. Sem instituições adequadas, os potenciais benefícios trazidos pela globalização, em termos de alto crescimento e taxas de investimento, podem não vir a se materializar ou podem ficar concentrados, acentuando as instituições, ao invés de provocar a diminuição nas taxas de desigualdade e nas tensões sociais. A reforma se daria em quatro setores-chave: financeiro, educacional, administração pública e Judiciário.

4 A REFORMA DO JUDICIÁRIO

A Reforma do Judiciário é tida como necessária pelo Banco, pela seguinte razão: o setor privado teve um aumento significativo na sua demanda por um Judiciário mais seguro e eficiente. Ao mesmo tempo, a comunidade carente e os excluídos clamam por maior acesso à Justiça. Além disso, a comunidade internacional também necessita de reformas que promovam Judiciários independentes e transparentes, de forma a garantir a proteção efetiva dos direitos humanos (Burki; Perry, 1998: 06).

É com esse argumento que o Banco Mundial inicia a articulação das propostas de Reforma do Judiciário, no livro *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter* (Burki; Perry, 1998). Primeiramente, o livro levanta os fatores que dificultam

a implementação de mudanças num campo como o da Justiça. Uma vez identificados tais fatores, propõe maneiras de saná-las, o que permite que, subseqüentemente, sejam introduzidas as mudanças por ele tidas como necessárias. Além deste livro, utilizado como base para as avaliações do Banco Mundial relativas às reformas estruturais, outro documento auxiliar (Rowat; Malik; Dakolias, 1995) consiste numa Conferência também realizada pelo Banco Mundial, que avaliava o Judiciário na América Latina e no Caribe, ocorrida em Washington, D.C., em 1994. Ou seja, o Banco Mundial já vinha avaliando possibilidade de realizar reformas estruturais há algum tempo. O primeiro obstáculo para a realização da Reforma é a própria natureza do Judiciário (Burki; Perry, 1998:109). Em geral, são instituições isoladas das alterações a curto prazo que ocorrem nas preferências sociais e no poder relativo dos grupos sociais de base popular. Buscam fornecer decisões judiciais baseadas em princípios legais neutros, e não no favorecimento de uma das partes ou dos fatos que envolvem a disputa. Têm suas próprias regras – formais e informais – de operação.

Outro obstáculo é o grau de especialização do Direito e do processo judicial dos diversos sistemas (Burki; Perry, 1998: 109). Para se inserir nesse setor é necessário possuir formação na área: ser formado em Direito, praticar a advocacia ou pertencer à academia. São os membros envolvidos nessa comunidade que controlam o conhecimento sobre o Direito, funcionando quase como um monopólio. E, em certa medida, têm a pretensão de manter-se nessas condições, tornando difícil o acesso de “estranhos” ao meio.

Dificuldades de outra natureza entravam a implementação da reforma, como, por exemplo, a falta de adoção de novas tecnologias ou novas técnicas de gerenciamento na administração das cortes (Burki; Perry, 1998:110). No campo tecnológico, os equipamentos são antiquados, e só recentemente têm-se adotado métodos eficientes de compilação de

dados. Junto a tudo isso, deve-se crescer ainda um alto grau de corrupção, excessos de formalismo e decisões dotadas de certo sectarismo.

Ao longo dos anos 1990 os governos latino-americanos já têm empreendido algumas transformações de maneira a contribuir para uma relativa melhora na estrutura desse setor. Na Argentina e no Chile, por exemplo, foram criados Conselhos de Magistratura –os quais funcionam como órgãos de controle e gerenciamento do sistema jurídico no âmbito nacional.

A proposta do Banco Mundial é de que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) atue como órgão de controle administrativo sobre os demais tribunais. No Brasil (a discussão sobre) o assunto suscitou extenso debate em diversos setores do Judiciário, que coadunam a dificuldade antes mencionada sobre o caráter hermético do setor.

São contra a criação de um controle “externo” do Judiciário os ministros presidentes do Supremo Tribunal Federal (STF), Carlos Velloso, e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Antônio de Pádua Ribeiro, e os desembargadores do Colégio de Corregedores Gerais – órgão que agrega os 27 Tribunais de Justiça estaduais e o do Distrito Federal. Segundo os desembargadores entendem, a inclusão de membros não oriundos da magistratura no CNJ (Ministério Público, Advocacia e membros da sociedade civil, indicados pelo Legislativo) é (considerada) uma grave ameaça à autonomia dos juízes. Também compartilham dessa posição os ministros do STF e STJ, para quem os membros do Ministério Público deveriam ser excluídos do Conselho, porque seu papel é fiscalizar a lei e a Constituição. A favor da implementação de tal órgão estão o então presidente do Senado, Antônio Carlos Magalhães, e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), na figura do seu presidente, Reginaldo de Castro.⁶

Outro ponto alvo de alteração nos países latino-americanos é a obtenção de autonomia administrativa. Diversas Constituições têm sofrido emendas de modo a atribuir uma percentagem

fixa do orçamento nacional destinado ao Judiciário. No caso do Brasil, por exemplo, o Judiciário adquiriu autonomia administrativa e financeira com a promulgação da Constituição de 1988. Se, por um lado, essa modificação atribuiu autonomia – ao menos formalmente – ao Judiciário, por outro lado, aumentou a responsabilidade desse setor, na medida em que impede que seja o Executivo, antes o detentor dos recursos do Judiciário, “responsável” por seus eventuais fracassos e emperramentos.

Os Judiciários, como todas as instituições públicas da região, têm problemas sérios que precisam ser sanados com vistas a contribuir de maneira satisfatória para o crescimento econômico. O desafio desses países é confrontar a nova estratégia de desenvolvimento econômico voltada para a orientação do mercado, com grande destaque para o setor privado. É nesse sentido que o *paper* sobre a Conferência, intitulado *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean* (Rowat; Malik; Dakolias, 1995) apresenta suas propostas.

O interesse em promover a reforma tem sua origem no fato de que o Banco Mundial se encontra preocupado com os esforços por ele despendidos no desenvolvimento dos países devedores. Muitos dos programas que o Banco – e outras instituições internacionais – desenvolve estão sob risco em virtude da falta de fortalecimento do Estado de Direito⁷, um princípio básico para a sustentabilidade social e o desenvolvimento econômico (Rowat; Malik; Dakolias, 1995:viii). Ao posicionar-se dessa maneira, o Banco Mundial está expondo aquele que é o objetivo principal de toda a reforma: modificar a instituição “Judiciário” de forma a promover um determinado modelo de desenvolvimento econômico e político da região.

Ao que tudo indica, as empresas, para passarem a investir nos países, precisam de um Judiciário barato, rápido, ágil, eficiente e que garanta segurança jurídica. Para se construir um Judiciário dessa dimensão, o Banco Mundial tem propostas de mudanças que afetam praticamente todo o sistema jurídico:

da mudança de valores e condutas propostas no ensino jurídico à descentralização e terceirização da administração judiciária, não há praticamente uma área sequer que tenha ficado sem receber proposta.

Para desafogar o Judiciário, a saída oferecida pelo Banco Mundial é de não buscar esse setor, mediante fortalecimento das formas alternativas de resolução de conflitos. Similar ao que ocorre na Justiça dos Estados Unidos – base das análises comparativas tecidas ao longo da Conferência – os acordos extrajudiciais são sempre mais visados do que ir à Justiça – de altos custos processuais e lenta resposta.

Para a Justiça propriamente dita, o Banco Mundial propõe: a revisão dos mecanismos de seleção de juízes, visando eleger aquele que seja “mais adequado ao sistema”; a descentralização das cortes; a terceirização da administração da Justiça, pois esta não deveria ser gerenciada pelos próprios juízes – desconhecedores dos princípios de eficiência administrativa – mas sim por administradores com alto grau de conhecimento na área de administração pública; a simplificação e unificação mundial do processo civil, tornando-o mais ágil e barato; a criação de mecanismos de incentivo para que juízes e funcionários aumentem sua produtividade e, por fim, o treinamento de juízes e funcionários da área – uma espécie de cursos de atualização, em certa medida já adotados pelo Judiciário brasileiro – para que se preparem para novas tecnologias a serem instauradas nesse sistema. Propõe também uma maior transparência nos atos promovidos pelo Judiciário, por meio da implementação de bancos de dados⁸ que permitam acessar as mais diversas informações sobre o sistema jurídico.

4.1 Custos e benefícios econômicos do funcionamento do Judiciário

A segunda parte da Conferência destinou-se a avaliar os custos e benefícios econômicos de uma reforma no Judiciário de países da América Latina e do Caribe. Segundo defende a proposta apresentada, um sistema legal fraco constitui-se num

dos principais obstáculos ao desenvolvimento e crescimento econômico. Tal tese é sustentada pelos direitos de propriedade, direitos contratuais e regras gerais que formam a base de um mercado econômico em bom funcionamento.

O objetivo é mostrar a existência de uma relação direta entre credibilidade política, atuação do Judiciário e performance econômica. Isso porque, conforme se entende, um Judiciário arbitrário afeta toda a credibilidade política de um país, o que provoca um aumento de custo na performance econômica. Foi aplicado um questionário a representantes do setor privado, do governo e de organizações, que pretendia identificar quais elementos afetam a credibilidade política de um país. Os entrevistados indicaram como obstáculo mais comum a “incerteza que envolve os resultados provocados pelas decisões feitas de forma discricionária pelo Estado”, tais como a execução arbitrária de leis, uma contínua e imprevisível mudança nas regras e políticas estabelecidas e a falta de segurança jurídica.

4.2 Unificação do Direito Processual no mundo

A segunda proposta apresentada pelo Banco Mundial consiste na unificação do Direito Processual no mundo. Duas seriam as justificativas básicas para essa unificação: um sistema processual universal possibilitaria ser a Justiça administrada de forma rápida, adequada e econômica; esse sistema universal permitiria se construíssem as fundações de uma certeza legal e confiança institucional dentro de ambos os mercados - interno e internacional (atingindo a tão almejada segurança jurídica).

Seguindo a proposta do próprio Banco, de relacionar ação judicial e eficiência econômica, a necessidade de unificação do sistema processual se justifica. O mundo dos negócios internacionais requer um sistema de Direito Processual eficiente e transparente, principalmente após a proliferação de contratos transnacionais. Soma-se a isso o fato de que as empresas es-

trangeiras preferem negociar ou investir em países cujos sistemas processuais ofereçam maiores vantagens em termos de custos, tempo e eficiência.

Há, porém, limites para a unificação. Estes seriam os seguintes: a unificação deve tomar o cuidado de não versar sobre leis específicas de competência e organização judiciária, pois essas são de responsabilidade dos Estados; deve limitar-se à harmonização geral de leis que governem o curso normal dos processos. Além disso, não é possível existir preocupações com procedimentos intimamente ligados a direitos objetivos, como o casamento e o divórcio. Mas para essa unificação ocorrer, é fundamental o apoio de associações como a Ordem dos Advogados e a Associação dos Magistrados.

4.3 Formas alternativas de resolução de conflitos e acesso à Justiça

Com base na experiência feita nos Estados Unidos, o Banco Mundial dá início à análise da implementação dos denominados ADR (Alternative Dispute Resolution) na América Latina (e no Caribe). O resultado nos EUA foi positivo, afirma o Banco Mundial (Rowat; Malik; Dakolias, 1995: 65): a aplicação de tais mecanismos permitiu maior privacidade para as partes, agilizou os procedimentos, expandiu o acesso à Justiça e reduziu contestações e atrasos no julgamento. Como essas diversas formas de negociação terminam em um acordo, um contrato, não se descartou a possibilidade de futuramente acionar o Judiciário, com vistas a se resolver qualquer pendência ou desentendimento acerca do acordo estabelecido extrajudicialmente.

Quanto aos mecanismos instaurados nos EUA são de duas naturezas:

a) procedimentos que conectados ao Judiciário: que consistem em procedimentos que ocorrem durante o curso do litígio tradicional, tais como arbitragem judicial, mediação judicial, esclarecimento judicial prévio e Tribunal do Júri sumário .

b) procedimentos extrajudiciais: ocorrem antes ou, no mínimo, sem que haja nenhuma relação de litígio em juízo. São eles a negociação, o minijulgamento (minitrial) e a mediação (Rowat;Malik;Dakolias, 1995: 67).

No Brasil foram introduzidas, via Juizados Especiais Cíveis e Criminais, a Arbitragem, a Mediação e a Negociação, regulamentadas na Lei nº 9.099/95, e conforme análise desenvolvida por Sadek (2001), na área cível tem produzido resultados satisfatórios para a classe média sem, contudo, atingir o cidadão comum, este, sim, principal alvo da área penal, principalmente as mulheres vítimas de agressão.

4.4 Novas formas de seleção, incentivo e treinamento de juízes

A sugestão do Banco Mundial quanto ao processo de seleção do juiz é da seguinte ordem: identificar as razões pelas quais as pessoas se tornam juízes, o que os motiva a trabalhar arduamente, uma vez ocupados os cargos e, como esse trabalho árduo se transforma numa performance melhor do Judiciário como um todo.

Consideram algumas razões como evidentes: a segurança oferecida pelo emprego, o bom salário, um senso de serviço público, além do prestígio decorrente do cargo. Mas podem existir outras razões. Faz-se, pois, indispensável a realização de pesquisas para descobrir quais os motivos que levam os graduandos a buscarem a magistratura. Afinal, descobertos os reais motivos, fica mais fácil identificar se o processo de seleção de juízes dos países que adotam a *civil law*⁹ de fato está atraindo os candidatos “corretos ou os errados”, e com isso alterar o processo de escolha.

Outra proposta consiste na publicização de diversos julgamentos, mediante seu televisionamento. Conforme evidenciou-se, quando câmeras estão presentes na corte, os juízes desempenham um trabalho melhor na condução dos processos e outros procedimentos. Isto também contribui

para aumentar o respeito no sistema de Justiça.¹⁰

Outro aspecto a ser considerado diz respeito à formação e atualização dos que já estão na carreira. Como é notório, os programas de formação/treinamento constituem hoje uma necessidade. Tradicionalmente, juízes não se submetiam a tais programas por duas razões: seus trabalhos eram considerados mecânicos, mera aplicação da norma; os processos tinham tão pouca importância social que os juízes podiam se aperfeiçoar a partir de conversas e conselhos de juízes mais velhos, etc. Mas isso já não condiz com a realidade. Hoje a função do juiz é tão complexa e decisiva que não é possível esperar que ele adquira seus conhecimentos da maneira antiga. Agora a formação deve primar pelo ensinamento de estratégias de forma ampla, bem como também deve buscar fazê-los conscientes do papel que desempenham e da expectativa que a sociedade neles deposita.

Diante da situação, o Banco Mundial sugere duas possibilidades: os programas de formação não devem suprir lacunas na formação do juiz. Caso o juiz apresente esse problema, o sistema de seleção é que deve ser revisto, uma alternativa bem mais barata e que não oferece resposta aos mal qualificados que já tenham sido incorporados ao sistema; os programas devem ser baseados em estudos que indiquem as principais necessidades. Como identificar tais necessidades? Um pequeno grupo de profissionais altamente qualificados pode ser contratado para identificar o que está acontecendo no Judiciário, para detectar as fraquezas e as necessidades, e até mesmo antecipar futuras falhas no sistema.

Na medida em que o Sistema de Justiça tende a mudar lentamente, a educação jurídica tende a ser conservadora. A formação jurídica pode não ser a alavanca para transformar um sistema jurídico, muito embora desempenhe papel importante. Juízes devem combinar seus ensinamentos com os produzidos por estudiosos do Direito – aumentando a troca de infor-

mações entre esses e a Academia. As críticas provenientes do setor acadêmico, mesmo quando consideradas desagradáveis e injustas, devem ser analisadas e discutidas, no intuito de se construir uma justiça melhor.

4.5 Reforma do ensino jurídico

Por que é necessário reformar também o ensino jurídico? Porque, para ocorrerem as reformas apresentadas até agora, é fundamental que os valores desse “novo” Judiciário que está para vir sejam incorporados ao processo educacional. Os projetos educacionais devem ser estratégicos, sistemáticos, universais, além de preocupados com a qualidade do ensino. Os programas devem ter condições de determinar – e aperfeiçoar – a fórmula adequada a esse novo modelo, para que a mudança de conhecimentos, habilidades e atitudes possa produzir profissionais altamente qualificados na área de Direito.

Como a educação constitui um instrumento importante de “transformação de conhecimento, habilidades e valores” que capacitam uma pessoa a viver de determinada maneira, no documento do Banco Mundial existe uma lista de diretrizes – objetivos – a partir das quais deve ser traçado o novo sistema educacional que auxilie, efetivamente, a implementação das reformas no Judiciário.

Num sistema educacional credível, as admissões devem ser baseadas em critérios igualitários atribuídos a todos os inscritos. Acesso à educação é um aspecto do acesso à Justiça. Membros de grupos (excluídos) não devidamente representados dentro do sistema legal, por essa razão, devem ser encorajados a tentar ingressar na carreira. O currículo deve promover ideais tais como independência do Judiciário, acesso à Justiça, processo justo, Justiça substantiva, representação efetiva e comportamento ético (Rowat;Malik;Dakolias, 1995: 115).

Em suma, o sistema educacional deve refletir os objetivos e valores do próprio sistema jurídico. O planejamento educa-

cional deve incluir mecanismos que possibilitem lidar com as necessidades das pessoas leigas, dos oficiais de justiça, dos advogados e juízes, porque um sistema legal estável e confiável deve ser compreendido por quantos o utilizam, não apenas pelos profissionais da área. Atenção considerável deve ser dispensada no sentido de garantir que o sistema educacional reflita os valores do sistema legal reformado se a intenção real é integrar ambos os sistemas - jurídico e educacional - à realidade social.

O documento produzido pelo Banco Mundial conclui afirmando que a educação é apenas um elemento, embora fundamental, para o programa de desenvolvimento na profissão jurídica. Profissionais do Direito têm o dever institucional de promover e preservar o Estado de Direito, proteger os cidadãos de indivíduos e governos que buscam vantagens contrárias à lei e de resistir a atos ilegais e injustos.

4.6 Descentralização da administração judiciária

Um último aspecto da reforma do Judiciário diz respeito à estrutura organizacional, de gerenciamento e administração das cortes. Casaus *apud* Rowat, Malik e Dakolias (1995:59) identifica algumas deficiências e fraquezas nestas três áreas que impedem a efetiva administração de uma justiça rápida, eficiente e igualitária:

a) organizacional: representação legal inadequada; falta de habilidade dos litigantes em representar a si mesmos; recursos financeiros inadequados; deficiências no processo orçamentário; falta de recursos bibliográficos; falta de confiança pública no sistema judicial; corrupção excessiva; taxas judiciais excessivas ou inadequadas; ausência ou pouco uso de mecanismos alternativos de resolução de conflito, apenas para citar alguns;

b) gerenciamento: uso excessivo e inapropriado do recurso de pessoal; falta de programas de treinamento apropriados;

compensação inadequada; falta de uniformidade nos procedimentos, objetivos e registros; uso inadequado de estatística como instrumento para planejar, avaliar e construir o orçamento; falta de critérios no trabalho de distribuição dos casos, causando excesso de processos;

c) administrativo: crescente atraso na distribuição e conseqüente julgamento dos processos; falta de controle e acompanhamento dos casos distribuídos; uso ineficiente do tempo dos juízes em questões não-jurídicas; excessivo número de prisioneiros que esperam seu julgamento, por um período demasiado longo; uso inadequado das tecnologias modernas; processos condicionados em condições e locações péssimas; conservação inapropriada e ineficiente de provas colhidas nos processos.

Isso ocorre, entende o Banco Mundial, porque os executores das tarefas de ordem administrativa, gerencial e organizacional são os próprios juízes. Mas a complexidade do sistema aumentou e os juízes não têm se mostrado capazes de responder a ambas as funções de maneira eficiente.

A sugestão feita pelo Banco para garantir a devida transparência dos gastos realizados por esse setor é aplicar conceitos como delegação e *accountability* também no Judiciário. Os profissionais necessitam delegar autoridade para executar suas responsabilidades, e, ao mesmo tempo, devem garantir a não ocorrência de erros excessivos nestas execuções.

As cortes não possuem administradores especializados, profissionais treinados, com formação em administração pública e experiência em setores não jurídicos. Portanto, os próprios juízes que ocupam tais cargos, tendo como critério, por exemplo, a idade. A proposta consiste na liberação dos juízes de suas atividades administrativas – principalmente mediante utilização de gerentes e administradores profissionais. Entretanto essa medida encontra resistência porque os juízes acreditam – erroneamente – que perderão sua autoridade se dele-

garem esta função a outros profissionais (Rowat; Malik; Dakolias, 1995: 60).

4.7 Especificidades do Judiciário brasileiro no contexto da reforma proposta¹¹

Há uma crise que permeia o Judiciário brasileiro ao longo das últimas décadas. Alguns esforços foram feitos no intuito de melhorar esse setor durante o regime militar: a exemplo da implementação da Reforma Judiciária de 1977. Como essa reforma não conseguiu identificar corretamente as reais necessidades do setor, o resultado foi uma mudança superficial.

Mais recentemente, entretanto, o Judiciário viu-se no centro da discussão acerca da urgência de reformá-lo. Desta vez, porém, setores externos a ele exigem essas mudanças: o setor político, a comunidade econômica, juntamente com a mídia que se encarregou de divulgar essa crise para a população. A exigência de todos os setores é a mesma: é preciso transformar o Judiciário numa instituição rápida, ágil e eficiente.

Mas antes de implementar a reforma no Brasil, deve-se olhar para a estrutura existente no país e, a partir dela, levantar os pontos a serem alterados.

A estrutura judiciária no país é composta pela justiça comum, tanto estadual como federal, e as justiças especializadas – eleitoral, militar e trabalhista. Os tribunais superiores equivalentes aos mais altos tribunais na estrutura judiciária. São eles: o Supremo Tribunal Federal, cuja função principal é proteger a Constituição, e o Superior Tribunal de Justiça. Também são tribunais superiores, ainda que hierarquicamente inferiores ao STF e ao STJ, o Tribunal Superior do Trabalho, o Tribunal Superior Militar e o Tribunal Superior Eleitoral. No nível federal existem ainda as cortes de apelação – os denominados Tribunais Regionais Federais, divididos em cinco regiões do país.

Os juízes são selecionados mediante concurso público, composto por testes objetivos sobre matérias diversas e organiza-

do em diversas etapas: exame introdutório; testes escritos e orais; entrevista pessoal. Ao longo dos exames é feita uma investigação da vida pregressa do candidato. Para fazer parte de algumas cortes deve-se respeitar o limite de idade: em alguns casos a corte requer que o selecionado tenha no mínimo 23 anos e no máximo 45 anos. Após a Carta de 88, diversos Estados do país exigem que o candidato à magistratura, tão logo complete a graduação em Direito, faça um curso preparatório para a carreira – oferecido pelas Escolas de Magistratura, cujos professores, em muitos casos, são os Desembargadores dos Tribunais, que estarão entrevistando os candidatos na etapa “c” do concurso.

No referente, aos problemas enfrentados pelo Judiciário tem-se o seguinte: para a população brasileira uma das maiores queixas feitas é ser o Judiciário muito lento. Além disso, as cortes são vistas como altamente secretas, complicadas, inacessíveis e de altos custos.

As sugestões para superar essas deficiências são as seguintes:

a) Implementação de novas tecnologias que o tornem mais produtivo, melhorem a qualidade de seus serviços e diminuam os seus custos. Os esforços devem ser no sentido de elaborar novas tecnologias de computadores que contribuam especificamente para esse serviço. Ao fazer isso estarão também contribuindo para a melhoria no controle de qualidade dos serviços prestados;

b) No ensino jurídico é essencial realçar essas prioridades, por um produto que obtenha qualidade total;

c) Por fim os custos devem ser controlados. Os recursos alocados pelo governo brasileiro precisam ser bem administrados pelas cortes. Nesse sentido o maior desafio das cortes brasileiras é ampliar o acesso à Justiça aos pobres, amplamente excluídos desse serviço público essencial.

Outro ponto diz respeito ao Direito Processual brasileiro. A

dimensão geográfica somada à grande heterogeneidade do país são fatores a dificultar o sistema processual único, instituído no país pelo Código de Processo Civil Brasileiro. Isso porque as diferenças entre regiões como a Amazônia e São Paulo são gritantes. Com isso, os Estados da federação deveriam ser estimulados a promover reformas que atendam às peculiaridades locais e regionais, adotando um único sistema de procedimentos para a Justiça brasileira.

Quanto ao acúmulo de processos nas cortes, deve ser solucionado mediante expansão de justiças especializadas, tais como as que já foram instituídas: Juizados Especiais de Pequenas Causas e Cortes de Conciliação. Essas cortes podem permitir uma administração da Justiça mais rápida e barata do que as cortes formais já existentes. Complementarmente, o Direito Penal também poderia criar juizados especiais para solucionar mais rapidamente pequenas infrações penais. O país não oferece restrições em termos legais para a implementação desses juizados especializados.

Contudo, o passo mais importante para melhorar o Judiciário brasileiro está na alteração da preparação dos juízes. Esses devem ser profissionais altamente qualificados, cujas capacitação e formação anterior os tornem aptos a transformar o Judiciário num serviço público eficiente e moderno.

Nesse sentido, de modo geral, o ensino no país tem sido ineficaz em todos os níveis, desde o primário até o universitário. O resultado é uma legião de jovens graduados inaptos a exercer completamente sua profissão. Por essa razão foram criadas as Escolas de Magistratura, as quais têm oferecido uma melhora substancial na qualificação dos juízes. Mas isso não é suficiente. Faz-se necessário unir esforços com universidades para que seja possível criar um nível mais similar e apropriado dos bacharéis em Direito. Uma proposta mais ousada seria a criação de um Curso "ideal" de Estudos Jurídicos, mantido pelo próprio Judiciário, para a qualificação dos juízes.

Não pode ser excluída dessa discussão a questão ética. O Judiciário brasileiro vivencia uma crise moral, de moralidade ambígua e de incerteza, crise essa extensiva ao Executivo, ao Legislativo e à sociedade. Consenso nas questões éticas é essencial para a melhor administração da Justiça.

Investimentos destinados a melhorar a metodologia de recrutamento e educação de juízes é o método mais eficiente para contribuir com a Reforma do Judiciário. Isso garantirá uma performance moralmente impecável dos profissionais, fundamental na construção de um Estado de Direito e na garantia da democracia.

5 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação das reformas institucionais nos países da América Latina faz parte de um processo político desenvolvido ao longo da década de 1990: a reformulação do Estado e de suas instituições, tratadas como elementos essenciais à consolidação da democracia na região. Essas reformas têm impacto direto nas instituições político-jurídicas estabelecidas na Modernidade, na medida em que redimensionam a relação entre os três poderes: o Executivo passa a exercer simultaneamente um papel controlador, diretivo, coordenador e planejador. Os poderes Legislativo e Judiciário, longe de se constituírem nos freios e contrapesos da aludida teoria de Montesquieu, comportam-se de maneira apática e resignada. Até então acostumado a ficar em segundo plano no cenário político nacional, ofuscado pelo Executivo, a constante exposição pública sofrida nos últimos anos evidenciou o despreparo do Judiciário ao lidar com isso, e contribuiu para o desgaste de sua imagem diante da população.

Tal despreparo reflete a encruzilhada na qual se encontram os juristas no presente momento. Herdeiros de uma cultura liberal que mantém a compreensão do Estado Moderno e do seu Direito como instituições positivas e legítimas – que não

apenas aplicam o direito de forma igualitária entre os cidadãos, como também fornecem segurança jurídica nas decisões judiciais – assistem, no plano das práticas judiciais, a uma reorientação das instituições de reprodução e produção do Direito: o Legislativo e o Judiciário.

Do ponto de vista jurídico, a reorganização desse conjunto de normas, sob a forma de uma teia legislativa, se, por um lado, provoca o enfraquecimento do sistema normativo hierarquizado típico do constitucionalismo e da teoria jurídica normativa do século XIX forjada pelo Estado liberal, por outro lado, produz uma corrosiva inflação jurídica, vale dizer, uma excessiva produção legal, tipificando-se e regulando-se todo e qualquer tipo de ato ou fato, pois acredita-se ser esta a solução mais eficaz.

Do ponto de vista político, a contradição se faz mais clara e evidente. Modificar as instituições é essencial para o fortalecimento da democracia nos países em discussão. O Judiciário, nesse contexto, precisa tornar-se rápido, ágil e eficiente, para possibilitar o fortalecimento do Estado de Direito. A proposta do Banco Mundial afirma ser este o caminho para que o Estado brasileiro se torne atraente à instauração do capital internacional.

Não há como negar que o Judiciário brasileiro se encontra desgastado perante a população. A pesquisa feita pelo Ibope é a confirmação disso. Nela, os dados não diferem dos encontrados na Argentina. Tais países compartilham o sentimento de “insegurança” da população pela sua Justiça. Como evidenciado, os problemas levantados são bem semelhantes: a lentidão, o tratamento desigual de todos perante a lei, a falta de confiança na instituição. Indicam, portanto, a presença de problemas comuns entre as duas instituições. Contudo, a solução desses problemas não pressupõe, necessari-

amente, adotar o mesmo caminho. A Argentina optou pelas propostas feitas pelo Banco, cuja avaliação foi publicada recentemente. O Brasil aprovou em 30/12/2004 a Emenda Constitucional 45, que institui as reformas jurídicas efetivamente. Se existem semelhanças entre a proposta aprovada e a “cartilha” do Banco Mundial? Responder a esta pergunta exige um estudo mais cuidadoso.¹²

As argumentações apresentadas pela agência multilateral de financiamento são contundentes. Mercados requerem segurança jurídica nas decisões judiciais, a preocupação da reforma está centrada num determinado tipo de estrutura judiciária que garanta eficiência, rapidez e economia para um sujeito específico. O Banco Mundial condiciona a consolidação democrática às modificações na estrutura institucional, não só judiciária.

Um Judiciário que atinja todos os requisitos apresentados está, para o Banco Mundial, capacitado a promover o crescimento comercial e financeiro da região, garantindo, com isso, a continuidade dos investimentos a serem feitos, inclusive pelo próprio Banco. Mas, afirma a agência, o que se tem são “instituições públicas fracas e problemáticas, incapazes de responder satisfatoriamente a esses desafios de desenvolvimento”, e para isso é “essencial que sejam reformadas”.

Em nome da consolidação democrática exigem um Judiciário que forneça segurança jurídica nas suas decisões; que forneça respostas eficazes, num prazo curto, de forma ágil e econômica; que garanta acesso à Justiça à comunidade carente e aos excluídos, “que se transformem em instituições autônomas, independentes e transparentes; que protejam de forma efetiva os Direitos Humanos; que contribuam de maneira satisfatória para o crescimento econômico da região; que fortaleçam o Estado de Direito”.

Tendo em vista o exposto, é possível confirmar que na função declarada de ampliação do acesso da população à Justiça para a garantia de bens jurídicos universais; de previsibilidade e uniformização possível das decisões judiciais; de aplicação igualitária da lei que garanta essencialmente a segurança jurídica e a justiça das decisões, está contida a função real de manutenção de um paradigma científico que, ao integrar o projeto da modernidade, garante, na verdade, a continuidade do modo de produção capitalista.

O contraponto dessa exposição reside na relativa – e em certa medida, estarrecedora – ausência de referências à problemática que envolve o Sistema de Justiça Criminal, tais como as delegacias, as polícias, o sistema carcerário, a Justiça. São apenas dois os momentos em que a Conferência realizada pelo Banco refere-se ao assunto: 1. quando são expostos os problemas e deficiências das cortes latino-americanas, um dos problemas administrativos apresentados é o número excessivo de prisioneiros à espera de julgamento, por um longo período de tempo (Rowat;Malik;Dakolias, 1995: 59), mas nenhuma proposta prática é mostrada para solucionar esse problema; 2. quando é feita a referência ao problema do acúmulo de processos nas cortes a solução sugerida é a expansão de justiças especializadas que, no caso penal, ofereceriam respostas mais rápidas para pequenas infrações, por exemplo (Rowat;Malik;Dakolias, 1995: 174).

Os comentários, ora expostos, se, por um lado, apontam aspectos da fragilidade das instituições brasileiras, por outro lado revelam a importância do Judiciário como agente na construção da democracia. Se existem deficiências nessa democracia, existe também espaço para serem elas desenvolvidas, reinventadas e reformadas. E espaços como esses contribuem para a consolidação e o fortalecimento das instituições democráticas, na medida em que denunciam essas fragilidades, buscando, não o efeito imediato que tais críticas provocam, de confir-

mar o descrédito dessas instituições, mas sim de apontá-las como elementos importantes para a construção de democracias sólidas. Tal é o propósito final deste trabalho.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência à violência do controle penal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- BURKI, Shahid Javed; PERRY, Guillermo E. (Eds.). **Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter**. Washington, D.C.: World Bank, 1998.
- CANDEAS, Ana Paula Lucena Silva. **Juízes para o mercado? Os valores recomendados pelo Banco Mundial para o Judiciário em um mundo globalizado**. Brasília, Mestrado em Relações Internacionais, UnB, 2003.
- CASTRO, Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, 1997. Vo. 12, n. 34: 147-156, jun.
- CUSTÓDIO, Antônio Joaquim Ferreira. **Constituição Federal interpretada pelo STF**. 4. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.
- FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial, 1995.
- KAUFMAN, Robert R. Liberalization and democratization in South America: Perspectives from the 1970s. In: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence (Eds.). **Transitions from authoritarian rule: Prospects for democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986: 85-107.
- LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: A experiência do Sul da Europa e da América do Sul**. Rio de Janeiro; Paz e Terra, 1999.
- LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. Toward consolidated democracies. **Journal of democracy**. v. 07, n. 02. Johns Hopkins Uni-

versity Press. Baltimore, MD: 14-33, 1996b.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **Problems of democratic transition and consolidation**: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996a.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. (Ed.). **Presidentialism and democracy in Latin América**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAINWARING, Scott. Brazil: Weak parties, feckless Democracy. MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy R. **Building democratic institutions**: Party systems in Latin America. Stanford, CA: Stanford Univ. Press.: 354-398. 1995.

MAINWARING, Scott. **Democracy in Brazil in the Southern Cone**: Achievements and problems. Mimeo. University of Notre Dame. Kellogg Institute. Working Paper #2. Project Latin America 2000 Series. 1994.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The new institucionalism: organizational factors in political life. **American Political Science Review**. n. 78. Sept. 1984.

MARTIN, Elizabeth A. (Ed.). **Oxford dictionary of Law**. 4. ed. Oxford: Oxford Univ. Press, 1997.

ROWAT, Malcolm; MALIK, Walled H.; DAKOLIAS, Maria. **Judicial Reform in Latin America and the Caribbean**: Proceedings of a World Bank Conference. Washington, D.C.: World Bank, 1995. World Bank Technical Paper Number 280.

SADEK, Maria Tereza. (Org.). **Acesso à Justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. **Pela mão de Alice**: O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

VIANNA, Luiz Werneck *et alii*. **Corpo e alma da magistratura brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

WORLD BANK. **World Development Report 1998/99**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

ENDEREÇOS VIRTUAIS ACESSADOS

Associação dos Magistrados Brasileiros: www.amb.com.br

Câmara dos Deputados: www.camara.gov.br

Ministério da Justiça: www.mj.gov.br

O Estado de São Paulo: www2.estado.com.br

Ordem dos Advogados de São Paulo: www.oab-sp.org.br

Senado Federal: www.senado.gov.br

Supremo Tribunal Federal: www.stf.gov.br

World Bank: www.worldbank.org

NOTAS

¹ As categorias “função declarada” e “função real”, destacadas em itálico neste parágrafo, articulam várias hipóteses apresentadas ao longo do trabalho. Por essa razão, o ponto seguinte consistirá na apresentação das bases a partir das quais o trabalho se inicia. Tais categorias foram introduzidas no Brasil por Andrade (1997).

² O projeto da modernidade (Santos, 1995: 78-79) baseia-se em dois pilares fundamentais: 1. pilar da regulação: composto por três princípios, o princípio do Estado, do mercado e da comunidade; 2. pilar da emancipação: composto por três lógicas de racionalidade (racionalidade estético-expressiva da arte e da literatura, racionalidade moral prática da Ética e do Direito, racionalidade cognitivo instrumental da ciência e da técnica – essas três racionalidades buscam orientar a vida do cidadão) – traduzem as promessas de igualdade, fraternidade e liberdade da Revolução Francesa.

³ A proposta do Banco Mundial volta-se para a reestruturação do Judiciário nas seguintes dimensões: institucional e pedagógica. Preocupa-se com a diminuição dos custos e o aumento da eficiência na produção de decisões, para tornar-se rápido, ágil e eficiente (resta indagar: para o quê? E para quem?). Essa rapidez e eficiência implicam organizar as novas formas de solução de conflito e preparar juizes, desembargadores, advogados para adotá-las. Ao mesmo tempo, o futuro dessa geração precisa também estar preparado para esse novo Judiciário. O mesmo se dá no ensino jurídico.

⁴ As informações sobre a reunião podem ser encontradas no livro *The long march*, cuja referência encontra-se em Burki e Perry (1998: 01).

⁵ O Banco Mundial adota o Novo Institucionalismo Econômico como perspectiva teórica, sobretudo na diferenciação entre instituições e organizações. “Instituições” são *regras* que moldam o comportamento de organizações e indivíduos numa sociedade. Podem ser formais (Constituição, leis, regulamentos, contratos, procedimentos internos) ou informais (valores e normas). Já “Organizações” constituem um *conjunto de atores* que coletivamente possuem objetivos comuns. (Burki; Perry, 1998: 02).

⁶ Os posicionamentos foram extraídos do informativo eletrônico enviado pela OAB/São Paulo (denominado *Clipping Jun*), fornecido pelo site www.oabsp.org.br. As seguintes matérias forneceram as informações: 1a) *Carlos Velloso rebate opinião dos que são contra a independência do Judiciário*. Fonte: STF. 30/7/99; 2a) *Presidente do STJ defende reforma, mas se opõe ao controle externo*. Fonte: STJ. 13/8/99; 3a) *Desembargadores [Colégio de Corregedores] defendem aprovação imediata da reforma do Judiciário*. Fonte:

STJ. 26/8/99; 4a.) *ACM defende controle externo do Judiciário*. Fonte: Senado Federal. 14/9/99; 4a) *Avanço na reforma do Judiciário – Avaliação da OAB/SP*. Fonte: Assessoria de Imprensa da OAB/SP. 16/9/1999. A Emenda Constitucional 45/2004 prevê a criação do Conselho Nacional de Justiça.

⁷ A expressão *rule of law* foi traduzida nesse trabalho como “Estado de Direito”. No *Oxford Dictionary of Law* foi encontrada como: 1. Supremacia da lei; 2. Característica atribuída à Constituição do Reino Unido, pelo prof. Dicey (1885). Compreende três conceitos: a absoluta predominância de um direito regular, que impede o governo de atuar de forma arbitrária contra os cidadãos; sujeição igualitária de todos (inclusive os funcionários públicos) à legislação ordinária, administrada pelas cortes de justiça; e o fato de que as liberdades individuais dos cidadãos são formuladas e protegidas por uma lei ordinária em preferência à legislação abstrata da Constituição (Martin, 1997: 413).

⁸ O Poder Judiciário instaurou a algum tempo – em agosto de 1999 – um Banco de Dados que permite, a quem acessar a página do Supremo Tribunal Federal na Internet, obter informações sobre o número de processos em andamento em qualquer instância da Justiça brasileira. Contém informações sobre o volume de processos recebidos e julgados pelo STF e demais tribunais superiores, tribunais de justiça estaduais, regionais federais do trabalho e eleitorais. Extraído do site www.oabsp.com.br. *Banco de Dados do Poder Judiciário começa a funcionar na segunda feira*. Fonte: STF, 6/8/99. O STJ está instaurando a “Política de Qualidade”, com auxílio do Grupo de Qualidade do Banco do Brasil, consolidando a filosofia de gerenciamento pela qualidade no Tribunal. Querem implementar a norma ISO 9002 nas atividades de autuação, classificação e distribuição de processos originários executados pela Secretaria Judiciária. Buscam com isso melhorar a prestação de serviços em busca de uma justiça rápida, acessível, eficiente e democrática. Até agora o Núcleo de Qualidade do STJ já instaurou o Diário da Justiça eletrônico e estabeleceu um acordo denominado “Rede de Alta Velocidade”, com os Tribunais Regionais Federais e vários órgãos do Poder Executivo, como o Ministério da Fazenda, a Advocacia Geral da União, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Caixa Econômica Federal e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Extraído do site www.oabsp.com.br : *Presidente do STJ dá início à “Política de Qualidade” no Tribunal*. Fonte: STJ. 3/9/99.; *STJ firma acordo com o Banco do Brasil para projeto de Qualidade*. Fonte: STJ. 29/9/99.

⁹ Isso porque na *common law* o processo de escolha é feito por meio de eleição, enquanto na *civil law* é comum os juízes de carreira acatarem as ações do Legislativo e do Executivo (Burki;Perry, 1998: 115).

¹⁰ Essa proposta foi devidamente incorporada com a criação de um canal de TV a Cabo denominado TV Justiça.

¹¹ José Renato Nalini foi o responsável por apresentar os aspectos da realidade judiciária brasileira na Conferência (Rowat;Malik;Dakolias, 1995: 172-174).

¹² Encontra-se em andamento uma pesquisa junto ao Curso de Relações Internacionais da UEPB destinada a realizar um estudo comparativo entre a proposta de reforma do Poder Judiciário elaborada pelo Banco Mundial e as propostas feitas 1. pela Ordem dos Advogados do Brasil; 2. pela Associação dos Magistrados Brasileiros; 3. pelo Parlamento brasileiro, contida na Emenda Constitucional 45/2004. O objetivo desse estudo é verificar a existência de algum grau de comprometimento entre essas três propostas brasileiras e a do Banco Mundial.