

# **O BANCO MUNDIAL E A REFORMA DO JUDICIÁRIO NA AMÉRICA LATINA**

## **THE WORLD BANK AND THE JUDICIAL REFORM IN LATIN AMERICA**

**Edith Maria Barbosa Ramos<sup>1</sup>**

**Isadora Moraes Diniz<sup>2</sup>**

### **RESUMO**

O presente artigo pretende analisar as reformas implementadas pelo Banco Mundial nos países latino-americanos visando dotar os sistemas de justiça nacionais das características da celeridade, previsibilidade e eficiência para um fim bem específico: o desenvolvimento econômico dessas nações. Para isso, serão estudadas as características do ajuste neoliberal proposto para a América Latina e o papel do judiciário no processo de desenvolvimento dos países, bem como os estudos que o Banco Mundial fez dos setores judiciários latino-americanos e as saídas que foram propostas para a crise dessas instituições. A internalização das propostas apresentadas pelo organismo multilateral ainda está em curso, residindo nisso a relevância do estudo deste programa geral de reformas para o setor judiciário latino-americano.

**Palavras-chave:** Neoliberalismo; Banco Mundial; Setor judiciário; Reformas de segunda geração

### **ABSTRACT**

This article focuses on reforms implemented by the World Bank in latin-american countries aims to provide the systems of justice of the characteristics of celerity, predictability and efficiency with a very specific purpose: the economic development. For this, we will study the characteristics of characteristics neoliberal adjustment proposed for Latin America and the role of the judiciary in countries' development process, as well as studies that the World Bank did Latin American judicial sectors and proposals to the crisis these institutions. The internalisation proposals introduced by the multilateral agency is still occurring, residing in

---

<sup>1</sup>Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. Professora do Departamento de Direito e do Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão. Coordenadora do Núcleo de Estudos em Direito Sanitário (NEDISA/UFMA). Professora e Pesquisadora da Universidade CEUMA. Professora do IMEC. Membro Titular da Rede Ibero-Americana de Direito Sanitário.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão. Graduada em Direito pela UFMA. Integrante do Núcleo de Estudos em Direito Sanitário (NEDISA/UFMA)

that the importance of the study this general program of reforms for the latin-american judiciary.

**Keywords:** Neoliberalism; World Bank; Judiciary; Second generation reforms

## 1 INTRODUÇÃO

Para que se possa refletir criticamente sobre as reformas implementadas pelo Banco Mundial nos países latino-americanos visando dotar os sistemas de justiça nacionais de mecanismos mais eficientes de funcionamento e legitimidade, torna-se necessário compreender o processo de estruturação e reestruturação das políticas econômicas e sociais que se constituíram no final do século passado.

Nesse passo, é importante destacar o neoliberalismo, ideologia que começou a se desenvolver ainda no auge do Estado de Bem-Estar Social, isto é, logo após a Segunda Guerra Mundial, tendo como referência as ideias de Friedrich Von Hayek, no livro “O caminho da servidão”.

No entanto, o neoliberalismo somente assumiu hegemonia e passou a nortear a configuração dos Estados nacionais, na América Latina em especial, com os acontecimentos ocorridos na década de 1970 – vale dizer, crise econômica, globalização, fragmentação do tecido social e emergência de novos movimentos sociais –, os quais exigiram a formulação de uma nova concepção das funções do Estado e da sua relação com a sociedade.

Essa nova ideologia representou, em pleno final do século XX, o retorno à ideia do “*laissez-faire, laissez-passer*”, que tanto dominou o pensamento econômico mundial desde o século XVIII até a Crise de 1929.

Dessa forma, passou-se a pregar o esquecimento dos paradigmas do *Welfare State* com o seu intervencionismo econômico e social, e, de conseguinte, a diminuição do tamanho do Estado, a desregulamentação da economia, a abertura às privatizações, dentre outras medidas.

Mas, assim como na ideologia liberal, o neoliberalismo, pelo menos após a sua reconfiguração na década de 90 – quando se forjou “uma nova versão do Consenso de Washington” (SALAMA, 2005, p. 12) –, não considerou que a ação do Estado era totalmente dispensável no alcance do desenvolvimento. Em verdade, as funções estatais teriam de ser reformuladas. Caberia a ele a correção das disfunções que afetavam o mercado, à medida que o desenvolvimento – cuja compreensão na época estava diretamente relacionada ao poder

econômico – não era influenciado apenas por fatores econômicos, mas também pelos de cunho não monetário.

O Estado deveria criar um ambiente social e político favorável à acumulação de capital, que em razão da intensificação do processo de globalização, acontecia em escala mundial.

As reformas neoliberais, dessa forma, não podiam ficar apenas no plano econômico. Ao contrário, tinham de ser profundas, envolvendo toda a vida institucional dos países em desenvolvimento: sistema educacional, saúde, previdência, sistema político e judiciário, direitos de propriedade e legislação trabalhista.

E, em um contexto em que os problemas que afetavam o desenvolvimento econômico de uma nação acabavam por ter efeitos em uma cadeia global de relações produtivas, as soluções institucionais passaram a ser pensados também em nível supranacional, o que foi realizado sob a liderança das instituições de Bretton Woods – o Fundo Monetário Internacional, que atuava através da concessão de empréstimos para a resolução de dificuldades internas, e o Banco Mundial, que também fornecia ajudas financeiras, mas que se destacava, sobretudo, pelo assessoramento técnico e ideológico que prestava aos países em desenvolvimento.

Em outras palavras, conforme Soares (2006), o Banco Mundial assumiu claramente o papel de intelectual orgânico do grande capital, configurando uma dimensão política específica de adoção de um discurso de redução da pobreza e desigualdades sociais. Para Teixeira (2010), diante da crise de legitimidade do sistema, houve o aprofundamento de reformas neoliberais sob a difusão de uma pseudoproteção social, à medida que houve a priorização do econômico em relação ao social (entendidos como partes separadas e autônomas), bem como a remercantilização dos direitos e das políticas sociais.

No presente artigo, tem-se um eixo central de análise a concepção de política adotada pelo Banco Mundial para subsidiar as reformas dos sistemas de justiça latino-americanos, nesse eixo busca-se, como fez Teixeira (2010, p. 653) explicar, a partir da processualidade da construção de uma concepção neoliberal, quais são seus principais aspectos, as proposições e a formatação argumentada pela Instituição.

Para tanto será analisada a ajuda técnica fornecida na década de 90 do século passado pelo Banco Mundial para a solução da problemática dos Judiciários latino-americanos a partir dos documentos oficiais emitidos e com destaque a focalização da política e a participação de diferentes sujeitos, interesses e racionalidades.

Para isso, na primeira parte do artigo, serão estudadas as características do ajuste neoliberal proposto para a América Latina, no que demarca essa política como social não dissociada de um projeto de sociedade e de uma concepção de mundo, para que, na segunda parte, sejam analisados o papel do judiciário no processo de desenvolvimento dos países e os estudos que o Banco Mundial fez dos setores judiciários latino-americanos, bem como as saídas que foram propostas para a crise dessas instituições, sem deixar de destacar, como fez Teixeira (2010, p. 654), compreender que essas reformas fazem parte de um projeto societário defendido pela classe dominante dos países centrais, que não solucionaram as contradições inerentes ao próprio sistema capitalista.

## **2 O AJUSTE NEOLIBERAL NA AMÉRICA LATINA**

Segundo Gowan, o neoliberalismo é um conjunto de ideias pensadas para a transformação dos ambientes internos dos países a fim de favorecer os interesses do credor e do investidor, “com a subordinação dos setores produtivos aos setores financeiros, e com uma tendência a afastar da riqueza, do poder e da segurança a maior parte da população trabalhadora” (GOWAN, 2003, p. 10). Isso porque, conforme Bento

A proposta neoliberal para gestão da crise envolve, como já foi dito, um retorno às leis de mercado, à ortodoxia econômica e à austeridade do orçamento público. O Estado mínimo, proposto pelo neoliberalismo é forte na sua capacidade de gerir a massa monetária, no controle da moeda e na regulamentação dos mercados; forte para romper com o poder dos sindicatos ou outras mobilizações de classe, para selecionar demandas compatíveis com a liberdade econômica, mas avaro nas políticas sociais, nas intervenções econômicas, na produção de bens ou serviços, os quais remetem aos agentes do mercado. Para tanto, uma certa desigualdade é natural e salutar para estimular a competição, dinamizar as forças produtivas, incentivar os agentes econômicos no sentido do crescimento. Faz-se mister taxas controladas de desemprego a fim de restituir aquele exército de reserva que irá diluir o poder de negociação dos sindicatos [...] (BENTO, 2003, p. 43-44).

As reformas neoliberais foram pensadas pelos países centrais e pelos organismos multilaterais (sobretudo, Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial) para serem implementadas especialmente no Leste e Sudeste da Ásia e na América Latina.

O pacote de medidas para a América Latina foi sintetizado por John Williamson em uma reunião ocorrida, no ano de 1989, entre as grandes agências internacionais na cidade de Washington, objetivando superar a crise, após a virada recessiva e apontar um conjunto de ações que deveriam ser adotadas pelos países em desenvolvimento.

As regras elaboradas no Consenso de Washington se pautaram, principalmente, na desregulamentação da economia, privatizações das empresas estatais, reforma fiscal, liberalização financeira e comercial, proteção aos direitos de propriedade e reforma tributária.

A economia deveria ser racionalizada a partir da retirada de qualquer intervenção do Estado na seara econômica.

Essa racionalização foi atingida em meados da década de 1990, quando se conseguiu a tão almejada estabilização da economia na maioria dos países latino-americanos (COELHO, 2002).

Entretanto, não se obteve o mesmo sucesso com as questões sociais, pelo contrário, o maior desastre das políticas neoliberais se deu no campo social. Observou-se que os ajustes estruturais, em vez de resolverem os conflitos sociais vividos na conjuntura da crise, tornaram as turbulências de classe ainda mais severas, as soluções propostas de âmbito econômico-financeiro foram temporárias, inclusive para as potências centrais do sistema, e pioraram ainda mais a vida da classe operária e de todos que estavam na periferia do sistema (TEIXEIRA, 2010, p. 654).

Ao se permitir que o mercado fizesse a distribuição dos recursos para a sociedade, a desigualdade social ampliou-se. Os mais ricos tiveram a sua capacidade de consumo aumentada, enquanto a dos mais pobres foi reduzida. Assim, a iniquidade se tornou mais acentuada, pois estes últimos já não tinham acesso a bens de consumo básico e, a partir dos ajustes neoliberais, passaram a possuir ainda menos condições de consegui-los.

Mesmo em países que seguiram o receituário proposto a partir de Washington o número de pobres aumentou. E deste grupo expandiu-se aqueles que estavam em situação de “extrema pobreza”, ou seja, aqueles que estão em situação de insuficiência de renda e consumo (BANCO MUNDIAL, 2001, p.1). A definição de pobreza como insuficiência de renda e consumo escamoteia a falta de atendimento as necessidades básicas como educação, saúde, nutrição, moradia e segurança, bem como impossibilidade de participação política.

Como consequência das “reformas orientadas pelo mercado” houve o aumento da demanda por serviços públicos. Contudo, embora o Estado construa um discurso em que saúde, educação, alimentação, moradia, salário, sejam direitos fundamentais, na prática tais necessidades básicas aparecem como mercadorias que devem ser fornecidas pelo setor privado ou são impactos sociais negativos do ajuste.

As políticas públicas tornaram-se focalizadas, dirigidas exclusivamente aos pobres. Isso implicou numa desconstrução do conceito de cidadania, pois a partir de então para que um indivíduo tivesse acesso aos serviços estatais deveria submeter-se ao “teste de pobreza”

para comprovar a sua condição, ou seja, o ajuste proposto por Washington teve um alcance bastante limitado, reduzindo-se a pobreza absoluta em contraste com o crescimento das desigualdades sociais. Ou seja, a pobreza e a desigualdade são “reconhecidos” problemas que agravam as condições de sobrevivência da população, mas que não interferem na estrutura da acumulação de capital.

Dessa forma, observa-se que o ajuste neoliberal criou um “Estado de Mal-estar Social” (SOARES, 2002), já que não representou um avanço para um futuro melhor, pelo contrário, foi um retrocesso em muitos indicadores que anteriormente estavam em processo de melhoria. Assim, agravaram-se problemas do passado e criaram-se novos problemas (SOARES, 2002).

Esse cenário foi fundamental para demonstrar que as ideias do Consenso de Washington, que nada mais eram do que “regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais” (SOARES, 2002, p. 16), mas que obteve como consequência o reconhecimento da insuficiência do mercado e do crescimento econômico como critérios para reduzir e combater a pobreza e a desigualdade.

As críticas ao ajuste neoliberal, inclusive aquelas reconhecidas pelas próprias Instituições de Bretton Woods”, se intensificaram, já que ele não tinha resultado na melhoria do bem-estar da população latino-americana e os preços que estavam sendo pagos pelo povo era muito maior do que se previa.

Os opositores do neoliberalismo pregavam que o pacote de reforma elaborado pelo Banco Mundial e pelo FMI não considerou as especificidades dos países em desenvolvimento, vale dizer, as diferenças sociais e culturais, a corrupção sistêmica, as instituições decadentes e a fragilidade social

Diante da possibilidade de perda da legitimidade, o ideário neoliberal passou a caracterizar essa situação no sentido de imprimir um conjunto de respostas, agora também de cunho social, em meados da década de 90, o Banco Mundial, considerando que estes aspectos negativos não eram consequências dos seus planos para a América Latina, mas sim de uma escassez de reformas, elaborou uma reorientação das suas políticas de ajuste neoliberal, ou seja, a nova versão do Consenso de Washington. Entendeu-se que “as reformas tinham de ser aprofundadas e isso deveria ser feito numa combinação de crescimento, estabilidade e mudança institucional.” (COELHO, 2002, p. 211).

Reconhecendo a necessidade da intervenção em setores chaves para a economia (não só aspectos econômicos, mas também outros de cunho social, político e institucional), a nova

política do neoliberalismo passou a discutir a necessidade de fortalecimento das instituições dos países latino-americanos, implementando assim as reformas de segunda geração. A nova onda de reforma neoliberal abandonou, portanto, a concepção de Estado-mínimo, passando a exigir uma maior atuação deste na resolução dos problemas internos.

Reestrutura-se, assim, ao antigo paradigma liberal quanto às funções estatais em uma sociedade de mercado, que é muito bem apresentado por Polanyi (2000, p. 170), para quem “não havia nada natural em relação ao *laissez-faire*; os mercados livres jamais poderiam funcionar deixando apenas que as coisas seguissem o seu curso [...] o próprio *laissez-faire* foi imposto pelo estado”. Referido autor prossegue afirmando que

O caminho para o mercado livre estava aberto e se mantinha aberto através do incremento de um intervencionismo contínuo, controlado e organizado de forma centralizada [...] Assim como, contrariando as expectativas, a invenção da maquinaria que economizaria trabalho não diminuiria, mas, na verdade, aumentara a utilização do trabalho humano, a introdução dos mercados livres, longe de abolir a necessidade de controle, regulamentação e intervenção, incrementou enormemente o seu alcance. Os administradores tinham que estar sempre alertas para garantir o funcionamento do sistema, assim, mesmo aqueles que desejavam ardentemente libertar o estado de todos os deveres desnecessários, e cuja filosofia global exigia a restrição das atividades do estado, não tinham outra alternativa senão confiar a esse mesmo estado os novos poderes, órgãos instrumentos exigidos para o estabelecimento do *laissez-faire*. (POLANYI, 2000, p. 172)

Os problemas surgidos, na década de 90, com o ideal *laissez-faire* renascido no final do século XX exigiam uma atuação não apenas negativa do Estado, mas também positiva, exigindo-se as reformas necessárias para a solidificação do paradigma neoliberal do mercado livre, tornando-o mais forte, eficiente e competitivo.

Nas reformas da segunda geração do neoliberalismo, o ente estatal deveria focar, basicamente, nas seguintes áreas: sistema educacional, saúde, previdência, sistema político e judiciário, direitos de propriedade e legislação trabalhista.

Ressalte-se que para a ideologia neoliberal as instituições são importantes porque não regulam apenas as relações humanas. Elas também determinam o enquadramento do mercado e todos os outros mecanismos onde leis, informações e serviços são trocados (KÖHLING, 2000).

Em diferentes momentos o Banco Mundial afirma que o insucesso do ajuste é resultado de consequências externas adversas, de cunho macroeconômico, ou internas, de cunho cultural de cada país; que no caso do Brasil seriam o lento crescimento, a instabilidade e o perfil das instituições brasileiras.

### 3 BREVE CONSIDERAÇÃO ACERCA DA IDEIA DE DESENVOLVIMENTO

A compreensão da ideologia que permeou a política de estratégias do Banco Mundial para induzir as reformas dos sistemas de justiça na região da América Latina, exige uma reflexão sobre a ideia de desenvolvimento e sua relação com os direitos sociais e com o próprio sistema de justiça.

A contribuição que as instituições podem dar ao desenvolvimento reside no fato de poderem realizar, aquilo que Robert Nye, chama de estabilização das expectativas por meio do oferecimento de oportunidade de reciprocidade, da permissão do fluxo de informações, da posse de regras claras pré-estabelecidas conjuntamente e do oferecimento de uma nova forma de resolução de conflitos.

Enquanto instituição responsável pela aplicação do império do direito e solução dos conflitos da sociedade o Poder Judiciário tem um papel fundamental na *estabilização das expectativas*, e por isso a sua importância para a promoção do desenvolvimento de um país.

Segundo Köhling (2000), o judiciário tem efeitos indiretos sobre a economia, visto que as suas características têm efeito sobre a tomada de decisões individuais, que, por conseguinte, influenciam as decisões econômicas. Barral, de sua vez, afirma que há três razões para a relevância do sistema jurídico para o processo de desenvolvimento:

[...] Primeiro, porque o sistema jurídico pode constituir um poderoso impeditivo a este processo, se ele permitir instabilidade ou corrupção. Ainda, porque o sistema pode compreender normas pouco claras e ineficientes, que criam um custo para os contratos privados. Finalmente, porque sistemas judiciais ineficientes provocam consequências econômicas negativas, derivadas da incerteza jurídica e da incapacidade de garantir o cumprimento de obrigações sociais e privadas. (BARRAL, 2005, p. 48)

A posição de destaque do direito já era ressaltada por Adam Smith desde o século XVIII. O Direito deveria garantir a proteção indistinta dos direitos dos indivíduos, encorajando, assim, todo tipo de indústria e desenvolvimento. Mas essa ideia se difundiu no meio acadêmico somente após a Segunda Guerra Mundial com a teoria da modernização, que a partir de modelos comparativos teóricos entre os processos históricos ocorridos nos países de industrialização avançada e na América Latina, concluiu que o desenvolvimento era o inevitável último estágio do ciclo de diferenciação social dos países, caracterizado pela existência de instituições econômicas, políticas e sociais muito semelhantes às do ocidente.

A teoria da modernização dividiu-se em dois movimentos: o político e o do direito e desenvolvimento. Este último “adotou os princípios básicos da teoria da modernização, aderindo à noção de que o progresso evolucionário resultaria, em última instância, em ideais e



instituições jurídicas semelhantes àqueles visto no ocidente” (TAMANAHA, 2009, p. 191).

Segundo Tamanaha, para os adeptos do movimento direito e desenvolvimento:

[...] o direito é essencial ao desenvolvimento, porquanto fornece elementos necessários ao funcionamento de um sistema de mercado. Esses elementos incluem leis universais uniformemente aplicadas, as quais geram previsibilidade e permitem planejamento; um regime de lei contratual que assegure expectativas futuras; e lei de propriedade para proteger os frutos do trabalho [...] (TAMANAHA, 2009, p. 191)

A década de 1960 foi marcada pela infrutífera tentativa da transposição do modelo de império do direito liberal dos países desenvolvidos para os que ainda estavam em processo de desenvolvimento. Nas décadas de 80 e 90 do século passado, surgiu a nova economia institucional, que considerou o funcionamento das instituições públicas e dos organismos do setor privado que interagem com as primeiras elementos determinantes da perspectiva de desenvolvimento dos países, “por meio dos incentivos que criam para participar em atividades socialmente produtivas ou improdutivas” (DAVIS; TREBILCOCK, 2009, p. 223).

Os teóricos dessa escola realçam o grande impacto que as reformas jurídicas possuem sobre o desenvolvimento econômico, que exige direitos de propriedade bem definidos e protegidos e um sistema formal de direito contratual. A nova economia institucional exerceu grande influência sobre as políticas do Banco Mundial para a reforma dos setores judiciários latino-americanos, a qual visava, sobretudo, a proteção do direito de propriedade e o desenvolvimento econômico destes países. Para isso, o organismo multilateral realizou uma série de pesquisas e publicações, proferiu conferências e financiou projetos sobre a temática.

Observe-se, desde logo, que há em todo discurso uma configuração prioritária pelo desenvolvimento econômico em detrimento do social, o que explicará a função e o alcance das reformas do Judiciário nos países latino-americanos.

Para Oliveira e Droppa,

[...] a reforma do Judiciário é uma dimensão essencial da reforma econômica, que destaca a centralidade das instituições de governança para ancorar reformas orientadas para o mercado, com definição e interpretação dos direitos e garantias sobre a propriedade. No Brasil, esse desafio enfrenta a cultura da não-responsabilização do Judiciário vis-à-vis a sociedade e a política. (OLIVEIRA; DROPPA, 2011, P. 4)

A seguir serão analisados os problemas enfrentados pelos judiciários latino-americanos para em seguida serem estudadas as mudanças propostas pelo ajuste liberal, lembrando que a política social, nessa perspectiva remete a um redimensionamento do Estado, que se fundamenta na ideia que o gasto social público só é legítimo se for eficazmente focalizado para aliviar situações extremas.

#### 4 OS PROBLEMAS DOS JUDICIÁRIOS LATINO-AMERICANOS

Sobre o setor Judiciário latino-americano, o Banco publicou uma série de estudos: o Documento Técnico nº 280 – “Reforma do Judiciário na América Latina e no Caribe”, em 1995; o Documento Técnico nº 319 – “O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe – elementos para a reforma”, em 1996; o Relatório nº 19 – “O Estado num mundo em transformação”, em 1997; o livro *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, em 1998; e o Relatório nº 24 – “Instituições para o mercado”, em 2002.

No livro *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, os autores enfatizam que a globalização das economias nacionais, a implementação das reformas de primeira geração (liberalização econômica e financeira) e o processo de democratização na América Latina e no Caribe contibuíram para um aumento da demanda por reformas institucionais (BURKI; PERRY, 1998). Essas reformas passaram a ser exigidas pelo setor privado, pelo mercado financeiro e até mesmo pela sociedade (BURKI; PERRY, 1998).

O setor privado observou que a sua competitividade dependia da qualidade e eficiência da prestação dos serviços públicos, da educação e, especialmente, do setor judiciário. Para o mercado, o crescimento do fluxo de capital volátil necessitava de reformas que diminuíssem os riscos dessas operações. E a sociedade, por sua vez, passou a clamar por instituições que pudessem ajudar a reduzir a desigualdade de renda e fornecesse redes de segurança social para as pessoas que se tornaram mais vulneráveis no novo ambiente competitivo (BURKI; PERRY, 1998). Ainda segundo Burki e Perry (1998), acrescidos da comunidade internacional, estes são os mesmos atores que objetivam a modernização do setor judiciário nos países latino-americanos:

*The private sector is increasingly demanding more reliable and efficient judiciaries. At the same time, the poor and the excluded are demanding access to justice. The international community is also strongly urging reforms that provide independent and transparent judiciaries that effectively protect human rights.*(BURKI; PERRY, 1998, p. 6).

Mudanças eram necessárias em razão dos aspectos negativos que permeavam o judiciário e influenciavam o seu baixo desempenho em um Estado Democrático de Direito, que demanda um sistema de justiça forte na promoção da cidadania dos indivíduos, em especial, nestes países de longa tradição na inobservância dos direitos e garantias. Nesse sentido, o estudo sob análise identificou os seguintes problemas no setor de Justiça latino-

americano: isolamento, especialização, autoimagem, resistência à mudança, corrupção, formalismo e influências político-partidárias (BURKI; PERRY, 1998).

O isolamento tem seu lado benéfico (permitir a imparcialidade das decisões), mas também gera quase que a total segmentação do judiciário da sociedade, tornando-o avesso a pressões políticas por mudanças a curto prazo. Como destaca Ramos (2010, p. 252) “a magistratura, concretamente, ficou imobilizada, voltou-se para si própria, incapaz de promover as reformas necessárias exigidas pela nova realidade social que se configura”.

Sobre o isolamento do judiciário, aduz Dallari

Embora se tenha criado a aparência de maior respeito pelo Judiciário, que não dialoga com os demais Poderes, mas também não se envolve em disputas com eles, o fato é que, aceitando passivamente tal situação a magistratura, na prática, ficou imobilizada, voltada para si própria, incapaz de perceber que, em alguma medida, os outros procuravam adaptar-se ao dinamismo da sociedade enquanto ela estagnava. Isso ocorreu no Brasil e em grande parte do mundo. (DALLARI, 1996, p. 5)

Outro obstáculo para a reforma é a natureza especializada do Direito e do processo judicial. O discurso da sociedade sobre a lei é controlada por juízes, promotores, advogados, etc., o que faz com que seja prevalecente a concepção de que somente eles possuem legitimidade para a implementação de um projeto de reforma (BURKI; PERRY, 1998). Não obstante, como estão pouco interessados na ocorrência de mudanças, e, segundo a concepção exposta, como o resto da sociedade carece de legitimidade, a reforma quase nunca sai da mente de seus idealizadores. Em Ramos (2010, p. 252) observa-se que “a revelia de todas as mudanças que se produziram no século XX (do acelerado fenômeno da urbanização aos avanços tecnológicos) o Poder Judiciário permaneceu intocável, praticamente ignorou as transformações, as novas concepções e paradigmas”.

Os membros do judiciário não raro se consideram deuses, soberanos no cumprimento de suas tarefas. Assim, se tornam avessos a qualquer espécie de controle e fiscalização. Segundo Dallari (1996, p. 5), essa mentalidade arcaica é caracterizada pela “convicção de que o Judiciário não deve reconhecer que tem deficiências nem pode ser submetido a críticas, pois tamanha é a magnitude de sua missão que seus integrantes pairam acima do comum dos mortais”. Ainda para Ramos (2010, p. 251) “na medida em que se incute a ideia que o Poder Judiciário é neutro, imparcial e superior; que não dialoga com os demais Poderes, que não se envolve em disputas, acaba-se por aceitar passivamente a inércia, por vezes, criminosa do Judiciário”. O judiciário é o poder que mais segue as tradições, as quais muitas vezes servem de empecilho à modernização do setor. Para Ramos (2010, 252) “o Poder Judiciário necessita

de profundas reformas, que perpassam desde a atualização das mentalidades às modificações de solenidades, rituais, atos de ofício e conteúdo de decisões”.

Mais uma vez de acordo com Dallari (1996, p. 7) “no Judiciário o passado determina o presente, influenciando tanto na forma das solenidades, dos rituais e dos atos de ofício quanto no conteúdo de grande número de decisões”. Para o autor, “esse é um dos principais motivos pelos quais há evidente descompasso entre o Poder Judiciário e as necessidades e exigências da sociedade contemporânea”. Segundo o quadro geral traçado por Burki e Perry:

*This resistance to change manifests itself in many ways. Judiciaries have never been the leaders in adopting modern management techniques or new technologies, and it is not uncommon for them to be decades behind the rest of the public sector in this regard. Arcane personnel practices and procedural requirements are the norm, not the exception. So is antiquated equipment; the computer, the fax, or more efficient methods for recording data are usually adopted late and only after considerable hand-wringing over their "legality" (BURKI; PERRY, 2008, p. 109).*

Outro óbice à reforma é o apego excessivo ao formalismo jurídico. Ressalte-se que este formalismo muitas vezes não é fruto da má intenção dos magistrados. Pelo contrário, por serem países de grande desrespeito aos direitos humanos, os juízes consideram que a lei é a única salvação, sendo nela que deve ser buscado qualquer paradigma de justiça. Observa-se em Ramos (2010, p. 256) que

O Poder Judiciário acabou por incorporar, como dogma, a ideia de que os processos, procedimentos e ritos burocráticos garantiriam o “nivelamento das diferenças sociais”, pois se baseiam em regras gerais que são iguais para todos. A estrutura do Estado capitalista tem permanentemente demonstrado como as diferenças sociais são determinantes fundamentais para o tipo de Justiça que se produz.

Contudo, a prática judiciária mostra que o sistema legal não acompanha as mudanças constantes e rápidas do mundo social. Neste contexto, aplicação rigorosa da lei gera grandes iniquidades. Ramos (2010, 255) destaca que “a atuação do Poder Judiciário contemporâneo permanece arraigada a sistemas de ações que tendem a submissão e não a democracia. O Poder Judiciário se põe à margem das questões sociais e continua a tratar os conflitos de pobreza como questões de polícia e não de direitos”.

Por fim, tem-se como obstáculo as influências político-partidárias, à medida que, apesar da atividade judicial exigir uma conduta apolítica essa influência é muito grande entre os juízes latino-americanos. Interessante pontuar que este aspecto maléfico não existe somente nos sistemas em que há eleição para o cargo de juízes, sendo presente até mesmo nos países onde seus magistrados são técnicos burocratas que ocupam o cargo através de concurso público.

O Documento Técnico nº 319 do Banco Mundial, por sua vez, traçou o seguinte panorama da crise do judiciário:

O Poder Judiciário, em várias partes da América Latina e Caribe, tem experimentado em demasia longos processos judiciais, excessivo acúmulo de processos, acesso limitado à população, falta de transparência e previsibilidade de decisões e frágil confiabilidade pública no sistema. Essa ineficiência na administração da justiça é um produto de muitos obstáculos, incluindo a falta de independência do judiciário, inadequada capacidade administrativa das Cortes de Justiça, deficiência no gerenciamento de processos, reduzido número de juizes, carência de treinamentos, prestação de serviços de forma não competitiva por parte dos funcionários, falta de transparência no controle de gastos de verbas públicas, ensino jurídico e estágios inadequados, ineficaz sistema de sanções para condutas anti-éticas, necessidade de mecanismos alternativos de resolução de conflitos e leis e procedimentos enfadonhos (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 3).

A superação destes entraves era imprescindível para a retomada do desenvolvimento econômico, haja vista este ser impossível sem a correta definição e interpretação dos direitos e garantias de propriedade, razão por que o Banco Mundial se dedicou durante toda a década de 90 à apresentação de propostas de melhoria para os Judiciários latino-americanos.

## **5 O BANCO MUNDIAL E OS JUDICIÁRIOS LATINO-AMERICANOS**

O Banco Mundial estabeleceu um padrão para os judiciários nacionais, procurando incorporá-lo aos sistemas jurídicos internos de forma indireta, pela ação “meramente educativa” (CANDEAS, 2004, p. 22).

Esse padrão se baseava nos seguintes valores: previsibilidade das decisões, independência, eficiência, transparência, credibilidade, combate à corrupção, proteção à propriedade privada, respeito aos contratos e acessibilidade – métodos alternativos de solução de controvérsias (CANDEAS, 2004, p. 22).

A previsibilidade nas decisões está relacionada à eliminação dos riscos aos investimentos; a independência garante que o judiciário esteja submetido somente ao Direito, eliminando as influências políticas no sistema; a eficiência traduz-se pela capacidade do Estado dirimir os conflitos de forma rápida e justa; a transparência é conseguida através do fornecimento de informações que tornem possível o controle social, representando um dos instrumentos mais eficazes no combate à corrupção; a proteção à propriedade privada situa-se ao lado do respeito aos contratos como pilares indispensáveis para a sustentação do mercado; e os métodos alternativos de solução de conflitos são concorrentes ao judiciário, ao mesmo tempo em que estimulam este a se aprimorar para se tornar competitivo.

Em resumo, os dois objetivos perseguidos eram a diminuição do tempo de tramitação dos processos judiciais e a previsibilidade das decisões, fatores que reduziram as margens de risco dos capitalistas.

Para Candeas,

Nessa lógica, a determinação de certezas e de comportamento previsíveis é muito mais responsabilidade do Estado que do mercado, visto que, para expandir-se, este último necessita de um ambiente de estabilidade política e institucional. O Estado se torna, assim, provedor dos ingredientes para o comportamento dos agentes econômicos. Nesse quadro, o Judiciário é instituição chave para a manutenção desse ambiente quando decide de maneira previsível e quando obriga a cumprir contratos. No Relatório de 2002, o Banco Mundial afirma que a ausência de instituições judiciais sólidas eleva o risco das atividades econômicas (Banco Mundial, 2002: Prefácio, III); as instituições, dessa forma, estão em função do mercado. O setor privado depende da confiabilidade e da eficácia de instituições como o primado da lei e a proteção dos direitos de propriedade (Banco Mundial, 1997: 34). De fato, os agentes econômicos, ao estabelecerem seus índices de risco-país, observam o comportamento do Judiciário. (CANDEAS, 2004, p. 27)

A criação de um ambiente propício aos negócios passava pela realização de mudanças nos seguintes pontos: independência do judiciário, administração judicial, acesso à Justiça, ensino jurídico e conselhos profissionais de advogados.

A independência do judiciário é muito mais complexa do que a autonomia externa, que diz respeito à interferência política. Ela envolve a independência decisória (submissão das decisões judiciais somente à autoridade do direito), a independência interna (em relação aos colegas e membros das cortes superiores), a independência pessoal (garantias individuais da magistratura) e a independência coletiva (participação judicial na administração das cortes) (BANCO MUNDIAL, 1996). Neste campo, o Banco Mundial tece importantes considerações sobre a realidade vivenciada pelos países latino-americanos:

[...] Os setores governamentais, e particularmente o Executivo tem historicamente influenciado o processo decisório. Em face a um número de fatores históricos, políticos e estruturais, os Judiciários da América Latina, historicamente, não tem atuado como instituições de contrapeso em relação aos abusos de poder por parte do executivo e do legislativo .

A interferência no processo decisório também pode ocorrer dentro do próprio Judiciário, o que tem sido denominado de independência interna. Na maioria dos países da América Latina, a jurisdição territorial e material não se apresenta bem definida, permitindo interferências políticas indevidas por parte das Cortes Supremas e do Legislativo sobre as Cortes Inferiores. Observa-se, por exemplo, que com pequenas exceções, é comum na região, uma indiscriminada reforma pelas Cortes Federais das sentenças prolatadas pelas Cortes Estaduais. Nesse contexto, as decisões são recorríveis para as Cortes Federais que tem a competência para julgar as decisões das Cortes Estaduais baseadas na interpretação da legislação estadual. Além disso, devem ser respeitados os limites específicos das jurisdições. (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 12).

Essa influência do Executivo ocorre em função de que em muitas nações o orçamento do Judiciário está atrelado ao daquele setor. Além desses aspectos, a independência do judiciário está relacionada à nomeação e avaliação de juízes e a um sistema disciplinar.

Os mecanismos de nomeação dos juízes devem estimular que somente os melhores sejam escolhidos para determinados cargos, devendo os critérios de mérito preponderar sobre os demais, tanto no momento da investidura quanto nas promoções de carreira. Além disso, deve-se considerar o tempo de investidura no cargo, uma vez que se entende que “as investiduras permanentes podem levar alguns juízes a agir de forma inapropriada e antiética visando assegurar outras oportunidades de trabalho após concluírem suas carreiras na magistratura” (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 13).

Os magistrados devem ser submetidos a um sistema de avaliação ao longo de toda a carreira, mensurando-se a produtividade e eficiência do seu trabalho. A manutenção de um padrão elevado requer ainda a responsabilização dos juízes por atos ilícitos cometidos no exercício da carreira. Isso redundará na maior observância das normas éticas que a atividade judiciária deve seguir.

O estudo finaliza a temática com as seguintes recomendações: autonomia orçamentária; sistema de nomeações uniforme; investiduras estáveis; salários e proventos adequados para a magistratura; transparência nos métodos de nomeação, de exoneração e de supervisão; sistema disciplinar centralizado em conselhos judiciais compostos por membros independentes; avaliação da eficácia dos atuais mecanismos disciplinares; e elaboração de relatórios anuais das representações feitas, os quais devem ficar disponíveis aos juízes e a população em geral (BANCO MUNDIAL, 1996).

O segundo aspecto que a reforma deve considerar é o da administração da justiça que engloba a gestão das cortes e dos processos.

Na administração das cortes, os graves problemas são: concentração das atividades administrativas em torno dos juízes que acabam causando déficits na atividade judicante; centralização da administração geral do sistema nas Cortes Superiores, tornando as Cortes Inferiores dependentes daquelas até para os pedidos mais simples; o número de servidores não condizente com a necessidade do serviço, sendo que estes ainda são mal distribuídos; a elaboração do orçamento, em muitos, dependente dos poderes Legislativo e Executivo (BANCO MUNDIAL, 1996).

Segundo Ramos

Pode-se asseverar que o Poder Judiciário, embora detenha a função típica de dirimir conflitos institucionalizados, possui, também, funções atípicas, entre estas, a de administrar sua burocracia interna e externa. E na mesma linha de raciocínio, percebe-se um déficit de estudo sobre estes aspectos do Poder Judiciário. O papel da burocracia no Poder Judiciário pode ser compreendido em dupla dimensão. Em primeiro momento, o discurso que sobressai é a ideia de considerar a burocracia a depositária de um conjunto de características negativas, desde a incompetência, até os traços cartoriais e correntistas. (RAMOS, 2010, p. 255)

Quanto à administração dos processos a principal dificuldade reside no acúmulo de processos, tornando-os demorados e acarretando o descrédito da população em relação ao Poder Judiciário, que não consegue atender aos seus anseios de forma justa, rápida e eficaz. O Banco Mundial elabora as seguintes recomendações:

Uma revisão do atual número de servidores deve ser realizada para determinar as necessidades atuais. Deve ser garantido técnicas de gerenciamento de processo, o estabelecendo de períodos de investidura, critérios de classificação nos cargos, e um sistema de promoções baseado em avaliações periódicas. Essas revisões também devem incluir servidores "não-oficiais". Todavia, se esses servidores "não-oficiais", forem banidos das Cortes, deve-se observar o impacto e o aumento do número potencial de casos em andamento. Até que o volume processual diminua a níveis gerenciáveis será contraproducente proibir esse tipo de assistência, mesmo que implique no pagamento pelos serviços prestados. Além disso, cargos administrativos permanentes devem ser criados como parte de da estrutura do Judiciário. Certos mecanismos de descentralização devem ser incorporados a reforma administrativa. A substituição das funções administrativas dos magistrados diminuirá significativamente o tempo de julgamento dos processos. Como já mencionado, exigir exames técnico-jurídicos para investidura e nomeações pode estimular os magistrados a delegar as responsabilidades administrativas devido as altas qualificações requeridas. Também deve se considerar a realização de concursos para o quadro de servidores. (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 22)

Acrescente-se, ainda, a descentralização orçamentária; a avaliação do tamanho do orçamento do judiciário, se este é condizente com as necessidades e arrecadação do Estado; desenvolvimento de padrões de desempenho, abrangendo a elaboração de estatísticas sobre o fluxo processual; aprimoramento da mentalidade do quadro de pessoal e realização de treinamentos; melhoria da relação dos juízes com advogados, litigantes e servidores (BANCO MUNDIAL, 2006).

Para Ramos (2010, p. 262)

O Poder Judiciário tem, inegavelmente, posição de extrema relevância na organização política do Estado brasileiro, pela natureza de suas atribuições e pelos efeitos políticos e sociais de suas decisões. Mas, não se deve olvidar que, o Poder Judiciário recebe considerável parcela orçamentária dos cofres públicos. É função de seus dirigentes planejarem as atividades e fixar as prioridades quanto aos gastos e utilização dos recursos repassados. Todas essas ações realizadas em nome do povo e com a alta carga tributária paga pelo povo. Assim entende-se natural, que num sistema democrático, essas atividades sejam transparentes e sujeitas ao controle democrático que deve ser realizado pela sociedade. (RAMOS, 2010, p. 262)



Há também a necessidade de aprimoramento dos códigos de processo. Em muitos casos, o aprimoramento dos procedimentos existentes é suficiente. Em outros, é imprescindível uma reforma processual mais profunda.

Além disso, são vários os óbices que o acesso à justiça enfrenta: o tempo e os custos do processo; a diferença econômico-cultural entre os litigantes, que favorece os que tem mais recursos; a aptidão para o reconhecimento de um direito juridicamente exigível; a disposição psicológica para levar a juízo um litígio; questões de gênero, já que a chegada ao judiciário, em muitos países, se torna mais difícil para as mulheres; etc.

São apresentadas as seguintes propostas: estímulo aos mecanismos alternativos de resolução de conflito, que ampliam o acesso à justiça e permitem meios adicionais ao sistema judiciário formal; concessão da isenção das custas judiciais para pessoas de baixa renda; programas de assistência jurídica e defensoria pública adequados e eficientes; criação de juizados de pequenas causas com competência para julgar casos até determinados valores; estímulo a ações coletivas que diminuam os custos ao assegurar as partes a propositura de uma demanda comum; eliminação das barreiras físicas de acesso às Cortes; difusão de informações que facilitem o uso do judiciário; consideração das questões de gênero, que exigem magistrados mais capacitados sobre os principais problemas que afetam as mulheres (BANCO MUNDIAL, 1996).

O quarto ponto trabalhado – o ensino jurídico – alberga não só os cursos de direito, mas também o estágio para estudantes, os cursos continuados para advogados, o treinamento para magistrados e os conhecimentos jurídicos à população em geral (BANCO MUNDIAL, 1996).

Neste campo, devem ser estabelecidos requisitos mais rigorosos de admissão e graduação nos cursos de direito; elevação dos salários dos professores, de modo que o corpo docente não seja composto exclusivamente da docência em regime parcial, mas por uma mescla de professores com dedicação exclusiva e profissionais da área jurídica; promoção de cursos continuados para advogados e para juízes (tanto os novos quanto os mais antigos); difusão de conhecimentos jurídicos perante a população, assegurando informação jurídica adequada e familiarização com o sistema jurídico, o que refletirá no acesso à justiça (BANCO MUNDIAL, 1996).

Em critérios para construção de um sistema jurídico mais próximo da sociedade, representante de uma teoria crítica à dogmática tradicional, deve-se destacar segundo Ramos (2003, p. 126) que

A análise interdisciplinar e a utilização de novos mecanismos produzidos pela tecnologia, principalmente nos campos da informação e comunicação são necessidades que se impõe devido à complexidade do mundo contemporâneo. É fundamental, no alimento dessa teoria crítica, a percepção de que o novo não nasce do velho, nem processo de autogeração, mas representa a ruptura de um antigo paradigma para um novo mais adequado às necessidades da atual conjuntura social. A crise vivida pela atual sociedade é de fundamento, enfrenta-se grande dificuldade para definir-se um novo parâmetro de verdade diante de tantas possibilidades. Os problemas enfrentados pela modernidade não mais encontram plena solução nas verdades teológicas, metafísicas e racionais que até então sustentaram as formas de saber e de racionalidade. O atual modelo cultural, normativo e instrumental, que fundamenta a forma de vida, a organização social e os critérios de cientificidade mostram-se insatisfatórios. A quebra dos valores filosóficos e científicos, por vezes tidos como absolutos, possibilitam que se repensem os padrões de fundamentação do saber.

Por fim, apresentam-se os conselhos profissionais de advogados que regulam a profissão através do estabelecimento de reformas para o seu exercício e de um sistema disciplinar, oferecem treinamentos profissional a seus membros e serviços jurídicos básicos à comunidade (BANCO MUNDIAL, 1996).

Estes conselhos são muito importantes na reforma do setor judiciário, sendo imprescindível que deem suporte e se tornem participantes desse processo, apoiando-o através da participação em grupos de trabalho ou até mesmo iniciando programas de reforma. Além disso, os conselhos de advogado devem auxiliar a ampliação do acesso à justiça ao proporcionar representação legal à população de baixa renda (BANCO MUNDIAL, 1996).

O Documento Técnico nº 319 do Banco Mundial pretendeu elaborar um programa de reforma geral, que deveria ser aprimorado para cada país, de acordo com as suas condições culturais, políticas, sociais e econômicas (BANCO MUNDIAL S, 1996).

Entretanto, todas as recomendações do Banco Mundial não põem em xeque a desigualdade estrutural promovida pela acumulação do capital. Para sintetizar essa perspectiva, vale trazer a contribuição crítica de Iamamoto (2001, p. 23), que reitera que a perspectiva de sociedade sob a inspiração neoliberal:

[...] subordina os direitos sociais à lógica orçamentária, a política social à política econômica, em especial às dotações orçamentárias [...]. Observa-se uma inversão e uma subversão: em vez do direito constitucional impor e orientar a distribuição das verbas orçamentárias, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos. São as definições orçamentárias [...] que se tornam parâmetros para a implementação dos direitos sociais [...]

Ainda para subsidiar a discussão, torna-se fundamental trazer a reflexão apresentada por Oliveira e Drappo (2011, p. 5), o conjunto de reformas dos sistemas legais e judiciais tem obedecido às orientações de uma agenda internacional controlada e determinada por poucos países desenvolvidos economicamente por meio de instituições financeiras internacionais

(Banco Mundial e o FMI) com o objetivo de integrar o Judiciário no sistema de governo dos países em desenvolvimento para as reformas de mercado. Para Fraser, a verdadeira justiça está fora dos limites do Estado Nacional.

Todavia, apesar de ser pensado por poucos, o projeto proposto pelo Banco Mundial deveria ser levado a efeito a partir da iniciativa interna e de uma abordagem consensual. Estes eram elementos imprescindíveis para que a reforma se perdurasse no tempo, corrigindo todos os fatores que precisavam ser modificados, e não fosse superficial e facilmente reversível.

Deve-se, no entanto, por em relevo as críticas apresentados por Teixeira,

Reforça-se, portanto, o papel do Banco Mundial como produtor e difusor da ideologia neoliberal (Soares; 2006). Com isso, é possível ter maior clareza sobre o que escondem os fundamentos desta perspectiva, ou seja, uma deslegitimação dos direitos sociais via desresponsabilização do Estado na sua garantia. Ao reduzir o papel do Estado sob o argumento da ineficiência das suas políticas e da sua incapacidade de provisão, defende uma perspectiva de política social que se distancia de uma noção de direitos e retorna, na forma de um conservadorismo renovado, ao mercado autorregulado e à ideologia do controle das classes populares. É o que Castel (2004) chama de controle do processo de desagregação, num cenário em que a tensão entre interesses antagônicos de classe atinge dimensões agudas e potencialmente transformadoras.

Todas as propostas do Banco pretendiam transformar os judiciários latino-americanos em instituições céleres e transparentes. Nesse ponto, vale ressaltar as características propostas por Barral (2005) para que a ordem jurídica não seja um empecilho à promoção do desenvolvimento. São elas: regras claras e previsíveis, tratamento equitativo aos cidadãos, garantia de participação democrática e eficiência do judiciário.

A existência de regras claras e previsíveis faz-se necessária por três razões: a) evitar que haja duas categorias de cidadãos, “aqueles que conhecem os limites e a flexibilidade das regras e aqueles que se sujeitam à sua faceta mais autoritária”; b) “um sistema jurídico instável e facilmente modificável tem implicações negativas para investimentos e para a criação de riqueza”; c) “a falta de previsibilidade afeta as garantias de liberdade e de confiança na estrutura social” (BARRAL, 2005, p. 50-51).

A concessão de um tratamento equitativo aos cidadãos pelo direito se faz necessária à preservação do capital social, uma vez que “a percepção de que o sistema jurídico é inerentemente injusto (ou de que só vale para os mais ricos), serve como um desincentivo para o comprometimento com os valores do conjunto da sociedade” (BARRAL, 2005, p. 51)

A participação democrática deve acontecer não apenas no processo de criação normativa, mas também durante a aplicação das leis e a sua fiscalização. Esse controle social reduz a corrupção, dá credibilidade e legitimidade ao sistema, evita decisões personalísticas e permite que as normas sejam mais coerentes com a realidade em que pretende atuar

(BARRAL, 2005, p. 51). A última característica apresentada por Barral é a eficiência do judiciário:

[...] Por fim, há que se ressaltar a **eficiência do judiciário** como elemento essencial para garantir um papel positivo da ordem jurídica na promoção do desenvolvimento. A percepção de que o judiciário é ineficiente, corrupto ou tendencioso tem um efeito nefasto tanto para o processo de desenvolvimento abrangente, como para o desenvolvimento considerado apenas nos limites do crescimento econômico. Neste último caso, a ineficiência do judiciário serve como incentivo à inadimplência, e a incerteza das decisões serve para impedir o investimento e a efetivação de contratos. No conceito mais amplo do desenvolvimento, o mau funcionamento do judiciário tem impactos nefastos para os laços da sociedade, quanto à não resolução dos conflitos, comprometendo o capital social. (BARRAL, 2005, p. 51)

As características positivas de uma ordem jurídica dependem da concepção de desenvolvimento com que se está trabalhando, por isso Oliveira e Drappo apontam:

A relação entre instituições legais e desenvolvimento econômico é objeto do movimento “Law and Development” (L&D) que teve início nos anos 1960 como resultante das atividades de advogados liberais que trabalhavam em agências de desenvolvimento, fundações e em universidades nos Estados Unidos e Europa. Trubek relata que nos anos 1990 o Banco Mundial investiu vários bilhões de dólares em projetos de reformas dos sistemas legais e institucionais de países em processos de transição política e de desenvolvimento econômico, atualizando o movimento L&D para o denominado “Rule of Law” (ROL), com base em valores como os direitos humanos, dentre outros. O método é o uso do direito como instrumento para o desenvolvimento econômico. Todavia, algumas questões se impõem: qual o desenvolvimento econômico propugnado? Que tipo de Estado de Direito é necessário para esse pretendido desenvolvimento econômico? As possíveis respostas são inferidas a partir das orientações para os países em desenvolvimento dadas pelo FMI e Banco Mundial. São oferecidos projetos de democracia, de proteção aos direitos domésticos e de desenvolvimento de mercados, com a necessária redefinição do papel do Estado à execução desses projetos. Desse modo, considerada a nova divisão internacional do trabalho, os Estados são chamados a redefinirem as suas instituições nacionais, para uma economia de mercado. (OLIVEIRA; DRAPPO, 2011, p. 4)

O Banco Mundial, nos documentos analisados acima, adotou o conceito limitado de desenvolvimento enquanto crescimento econômico. Por isso, não considerou essenciais o tratamento equitativo aos cidadãos e a participação democrática.

Tal fato demonstra a limitação do modelo proposto pelo Banco para a América Latina, à medida que a noção de desenvolvimento mais aceita atualmente é aquela que o considera como um processo de expansão das liberdades e capacidades humanas, o que torna indispensável a existência de elementos democráticos em uma ordem jurídica, sendo essa mais uma das limitações do projeto de reforma proposto pelo Banco Mundial.

Conforme Oliveira e Drappo (2011, p. 05),

[...] o pensar a justiça a partir dos espaços políticos domésticos a isola da crítica e do controle os poderes que estão fora dos limites nacionais, protegendo de modo indevido àqueles Estados violadores dos direitos humanos, por exemplo, ou

protegem-se as estruturas de governança da economia global que estabelecem termos e condições abusivos e que se eximem do controle democrático.

Apesar de suas limitações, o programa de reformas brasileiro foi em muito influenciado pelas ideias do Banco Mundial. No I Pacto por um Judiciário mais Rápido e Republicano, publicado em 15 de dezembro de 2004, o governo brasileiro deixou bem claro quais seriam os objetivos das reformas a ser implementadas ao aduzir que:

Poucos problemas possuem tanto consenso no tocante ao diagnóstico quanto à questão judiciária. A morosidade dos processos judiciais e a baixa eficácia de suas decisões retardam o desenvolvimento nacional, desestimulam investimentos, propiciam a inadimplência, geram impunidade e solapam a crença dos cidadãos no regime democrático. (BRASIL, 2004, p. 1)

Assim, com foco nesse objetivo, muitas reformas propostas no Documento Técnico 319 foram realizadas no Poder Judiciário brasileiro por meio da Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004. Uma das principais mudanças em favor da previsibilidade das decisões foi a criação da súmula vinculante, que procurou conferir maior estabilidade às decisões e garantir maior agilidade e eficiência à resolução dos casos. Outra grande inovação foi a instituição do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão responsável pelo controle do Poder Judiciário, racionalização de suas atividades e pela sua moralização por meio da nacionalização do sistema disciplinar.

Foi com o CNJ que houve o estabelecimento de estatísticas acerca da crise do Judiciário (através dos relatórios anuais que a instituição está obrigada a preparar), o que permitiu que fossem elaboradas estratégias consentâneas com a realidade e por isso mais efetivas na solução dos problemas enfrentados.

O Conselho, nesses dez anos de existência, vem empreendendo grandes mudanças na ordem jurídica por meio do estabelecimento de metas e de estatísticas sobre o fluxo de processos, de critérios de promoção baseados no mérito, de ações de defesa aos direitos humanos, dentre outras medidas.

Embora, a mudança de dirigentes acabe provendo uma descontinuidade de ações e processos e um contínuo processo de redefinição de prioridades o que é extremamente prejudicial para a estabilidade do próprio CNJ.

Além disso, pode-se refletir como fez Oliveira e Droppa (2011, p. 02) que

A Emenda Constitucional n. 45, de 08 de dezembro de 2004, criou e incluiu como órgão do Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça - CNJ composto de quinze membros, com competência para o controle da atuação administrativa e financeira do Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. A proposta

original era de que houvesse um órgão de controle externo do Judiciário, porém o CNJ não cumpre esse papel porque possui apenas dois integrantes, em tese, que não são membros do Judiciário, do Ministério Público ou da categoria dos advogados. O CNJ adota medidas de gestão como a incorporação de novas tecnologias de informação, padronização e racionalização de procedimentos e de sistemas operacionais, capacitação de pessoal e de desburocratização. O problema é avaliar se essas medidas caracterizam um novo papel para Judiciário. Do ponto de vista dos que defendem um Judiciário comprometido com o desenvolvimento econômico importa em avaliar se ele é eficaz e previsível.

Destaca-se também, dentre as reformas brasileiras, o estabelecimento de um sistema disciplinar nacional, a ser exercido pelo Corregedor Nacional de Justiça, a quem compete o recebimento de denúncias e reclamações contra magistrados e serviços judiciários. Esse foi um grande passo para o combate a corrupção desse Poder.

Percebe-se que as mudanças buscam o aprimoramento do Poder Judiciário para a promoção da concepção de desenvolvimento enquanto processo de expansão das liberdades e capacidades humanas, uma vez que tem contribuído para a maior credibilidade do Judiciário e, de conseguinte, a maior aproximação da população, que tem cada vez mais recorrido ao sistema para exigir o cumprimento dos seus direitos.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Na primeira onda de reformas neoliberais, foi criado o paradigma do Estado mínimo que deveria atuar apenas negativamente na solução dos problemas que afetassem os mercados. Nesta fase houve também o retorno aos ideais liberais da lei de mercado, da ortodoxia econômica e da austeridade do orçamento público, que serviram de mote para a desregulamentação da economia, as privatizações das empresas estatais, a reforma fiscal, a liberalização financeira e comercial, a proteção aos direitos de propriedade e a reforma tributária. Tais modificações ensejaram, em meados da década de 1990, o alcance da tão almejada estabilização, ainda que temporária, da economia na maioria dos países latino-americanos.

No campo social, as reformas neoliberais, dissociadas do contexto e especificidades dos países em desenvolvimento, não representaram um avanço para um futuro melhor, pelo contrário, geraram um retrocesso em muitos indicadores que anteriormente estavam em processo de melhoria.

Em razão disso, as críticas ao ajuste neoliberal se intensificaram, já que ele não tinham resultado na melhoria do bem-estar da população latino-americana e os preços que estavam sendo pagos pelo povo era muito maior do que se previa, o que levou à elaboração de

um novo pacote de reformas, agora centrado na vida institucional dos países enquanto fator indispensável para a promoção do desenvolvimento econômico, pacote esse que ficou conhecido como “a nova versão do Consenso de Washington”.

Como interlocutora a questão da nova onda de reformas neoliberais encontra-se a temática do desenvolvimento. A contribuição que as instituições podem dar ao desenvolvimento reside no fato de poderem realizar a chamada estabilização das expectativas, sendo o judiciário, instituição responsável pela aplicação do império do direito e solução dos conflitos da sociedade, um ator fundamental para essa estabilização.

Assim, compreendendo que o setor judiciário influencia indiretamente a economia de um país, o Banco Mundial, após a elaboração de vários estudos e pesquisas, propôs um programa geral de reformas para os judiciários latino-americanos, as quais visavam a proteção do direito de propriedade e o desenvolvimento econômico destes países.

O padrão criado pelo Banco se baseava nos seguintes valores: previsibilidade das decisões, independência, eficiência, transparência, credibilidade, combate à corrupção, proteção à propriedade privada, respeito aos contratos e acessibilidade – métodos alternativos de solução de controvérsias.

Os dois principais objetivos perseguidos eram a diminuição do tempo de tramitação dos processos judiciais e a previsibilidade das decisões, fatores que reduziriam as margens de risco dos capitalistas.

A partir da análise desenvolvida, concluiu-se que não era desejável a quase ausência do Estado no processo de desenvolvimento econômico, devendo o ente estatal atuar positivamente na realização de mudanças para a solidificação dos ideais neoliberais.

Após traçar um panorama da crise, o Banco Mundial propôs, dentre outras medidas: autonomia orçamentária; transparência nos métodos de nomeação, de exoneração e de supervisão; sistema disciplinar centralizado em conselhos judiciais compostos por membros independentes; avaliação da eficácia dos atuais mecanismos disciplinares; elaboração de relatórios anuais das representações feitas; implementação de técnicas de gerenciamento de processo; sistema de promoções baseado em avaliações periódicas; substituição das funções administrativas dos magistrados; melhoria da relação dos juízes com advogados, litigantes e servidores; aprimoramento dos códigos de processo; estímulo aos mecanismos alternativos de resolução de conflito; concessão da isenção das custas judiciais para pessoas de baixa renda; programas de assistência jurídica e defensoria pública adequados e eficientes; criação de juizados de pequenas causas com competência para julgar casos até determinados valores; e

estímulo a ações coletivas que diminuem os custos ao assegurar as partes a propositura de uma demanda comum.

As mudanças nos sistemas de justiça foram planejadas a fim de facilitar o alcance dos objetivos neoliberais, de modo que, apesar de ter havido uma reorientação do programa de ação neoliberal com as reformas de segunda geração, estas foram pensadas não para melhorar as instituições para os cidadãos dos países latinos, mas para o mercado. Problemas como desrespeito aos direitos, pobreza e desigualdade social não são considerados em si, mas somente enquanto fatores de instabilidade do sistema.

Por essa razão elementos democráticos como a necessidade de tratamento equitativo aos cidadãos e a participação democrática, que devem estar presentes em um poder que faz parte da democracia, não foram considerados. No entanto, em que pese as ideias do Banco frisarem sobremaneira a necessidade de regras claras e previsíveis e a eficiência do judiciário, dedicando quase nenhum espaço a fatores democráticos importantes, e trabalharem com a concepção restrita de desenvolvimento enquanto crescimento econômico, elas proporcionaram, pelo menos no caso brasileiro, o aprimoramento do Poder Judiciário e a promoção da concepção de desenvolvimento enquanto processo de expansão das liberdades e capacidades humanas, visto que as reformas ocorridas no Brasil, que se inspiraram nas proposições do Banco Mundial, têm fornecido maior credibilidade ao Judiciário e, de conseguinte, maior aproximação da população, que tem cada vez mais recorrido ao sistema para exigir o cumprimento dos seus direitos.

Deve-se destacar que a reforma do judiciário tem o mérito de pôr em relevo a importância dos sistemas de justiça na formulação e implementação de políticas públicas, assim como interferem decisivamente na consolidação da democracia, em especial, na região da América Latina. No entanto, torna-se fundamental refletir que as propostas apresentadas pelo Banco Mundial e demais instituições internacionais orientadas pela nova divisão internacional do trabalho, deixam de levar em consideração as especificidades de cada Estado e se sobrepõem às garantias sociais tão caras a construção de uma sociedade democrática. Analisa-se, por fim, que em razão de as propostas de reforma do judiciário serem superficiais e não atacarem a estrutura de acumulação do capital, acabam por refletir as desigualdades sociais e políticas, persistindo no sistema uma estrutura que continua lenta, ineficaz e de difícil acesso.

## REFERÊNCIAS



ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Trad. Vera Ribeiro. São Paulo: UNESP, 1996.

BANCO MUNDIAL. **O combate à pobreza no Brasil: relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana**, 200. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/>>. Acesso em: 4 set. 2013.

BANCO MUNDIAL. **O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe: elementos para reforma**. Documento Técnico nº 319. Washington: Banco Mundial, 1996. Disponível em: <<http://www.sitraemg.org.br/conheca-o-documento-319-do-banco-mundial/#top>>. Acesso em: 23 out. 2011.

BARRAL, Welber. Direito e desenvolvimento: um modelo de análise. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Singular, 2005. p. 31- 60.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003. p. 01-79

BRASIL. **I Pacto pelo Judiciário: Pacto de estado em favor de um judiciário mais rápido e republicano**. 2004. Disponível em: <[portal.mj.gov.br%2Fservices%2FDocumentManagement%2FFileDownload.EZTSvc.asp](http://portal.mj.gov.br%2Fservices%2FDocumentManagement%2FFileDownload.EZTSvc.asp)>. Acesso em: 2 fev. 2014.

BURKI, Shahid Javed; PERRY, Gilhermo E. **Beyond the Washington Consensus: institutions matter**. Washington: Banco Mundial, 1998. Disponível em: <[www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1998/11/17/000178830\\_98111703552694/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1998/11/17/000178830_98111703552694/Rendered/PDF/multi_page.pdf)>. Acesso em: 06 abr 2012.

CANDEAS, Ana Paula Lucena Silva. Os Valores recomendados pelo Banco Mundial para os Judiciários nacionais. **Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros: Cidadania e Justiça**, [Brasília], n. 13, p. 21-43, 2004. Disponível em: <[http://www.amb.com.br/docs/publicacoes/outros/revista\\_cj\\_n7.pdf](http://www.amb.com.br/docs/publicacoes/outros/revista_cj_n7.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2012.

COELHO, Jaime Cesar. **Economia, poder e influência externa: o Grupo Banco Mundial e os programas de ajustes estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa**. 2002. 253f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas., UNICAMP, Campinas.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. São Paulo: Saraiva, 1996.

DAVID, Kevin E.; TREBILCOK, Michael J. A relação entre Direito e desenvolvimento: otimistas X céticos. **Revista Direito GV São Paulo**. jan - jun 2009, v. 5, p. 217-268. Disponível em: <[http://direitogv.fgv.br/sites/direitogv.fgv.br/files/12\\_-](http://direitogv.fgv.br/sites/direitogv.fgv.br/files/12_-)

[\\_a\\_relacao\\_entre\\_direito\\_e\\_desenvolvimento\\_-\\_kevin\\_davis\\_e\\_michael\\_trebilcock.pdf](#)>. Acesso em: 20 set. 2013.

GOWAN, Peter. **A roleta global**. Trad. Regina Bhering. Rio de Janeiro: Record, 2003.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Temporalis. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS)**, Brasília, ano II, n. 3, jan./jun. 2001.

JÜTTING, Johannes. **Institutions and development: a critical review**. OECD Development Centre. Working paper n. 210. Disponível em: <[http://portals.wi.wur.nl/files/docs/SPICAD/Institutions\\_and\\_developmentOECD.pdf](http://portals.wi.wur.nl/files/docs/SPICAD/Institutions_and_developmentOECD.pdf)>. Acesso em 31 ago. 2013.

KÖHLING, Wolfgang K. C.. **The economic consequences of a weak judiciary**. Center for Development Research. University of Bonn, 2000. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwple/0212001.html>>. Acesso em: 18 out. 2013.

MERRIEN, François-Xavier. Em direção a um novo consenso pós-Washington na América Latina? In: CARVALHO, Denise B. B.; DINIZ, Débora; STEIN, Rosa H.; de SOUZA, Perci C. **Política social, justiça e direitos de cidadania na América Latina**. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2007.

OLIVEIRA, Walter. DROPPA, Alisson. Poder judiciário e desenvolvimento: aspectos históricos e políticos do funcionamento do Conselho Nacional de Justiça no Brasil. **CODE 2011 Anais do I Círculo de Debates Acadêmicos**. IPEA, 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area8/area8-artigo2.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2014.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. [São Paulo]: Campos, 2000.

RAMOS, Edith Maria Barbosa. Introdução ao estudo do direito. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

RAMOS, Edith Maria Barbosa. Poder Judiciário: democracia e controle democrático. In.: MARANHÃO, Ministério Público. **Direitos fundamentais, democracia e cidadania: estudos em homenagem a Elimar Figueiredo de Almeida e Silva**. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2010.

SALAMA, P. Abertura e pobreza, qual abertura? **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, ano 8, n. 17, dez. 2005.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOARES, Raquel Cavalcante. Banco Mundial e a contrarreforma do estado brasileiro: as inflexões da responsabilização da sociedade civil no programa de DST/Aids. *Temporalis. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (Abepss)*, Brasília, ano VI, n. 12, p. 79-91, jul./dez. 2006.

TAMANAHÁ, Brian Z. **As lições dos estudos sobre Direito e desenvolvimento**. Revista Direito GV São Paulo. jan - jun 2009, v. 5, p. 187-216. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S180824322009000100011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S180824322009000100011)>. Acesso em: 13 set. 2013.

TEIXEIRA, Rafael Vierira. Uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 650-680, out./dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n104/05.pdf>. Acesso em: 17 fev 2014.