

REFORMA DO JUDICIÁRIO E ESTADO DE DIREITO: ANÁLISE DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA AMÉRICA LATINA NOS ANOS 90

Judiciary reform and the rule of law: analysis of institutional changes in latin america in the 1990's

Daniel Francisco Nagao Menezes¹
Mackenzie

Roberto Carvalho Veloso²
UFMA

RESUMO

Embora exista um consenso sobre a centralidade do Estado de Direito tanto para o desenvolvimento econômico quanto para a consolidação democrática, a economia política da reforma do judiciário permanece amplamente subteorizada. O artigo de revisão destaca as tensões e compensações entre as diferentes estratégias e objetivos da reforma judicial na América Latina, com maior ênfase na análise do Brasil, destaca o delicado equilíbrio entre independência e responsabilidade. Também avalia o papel das instituições doadoras e, em particular, dos bancos multilaterais de desenvolvimento, na promoção da reforma judicial que facilite sua ideologia econômica, que defende uma abordagem mais realista da governança judicial, com foco em reformas viáveis.

Palavras-chave: América Latina, Estado de Direito, Instituições Reforma da Justiça.

ABSTRACT

While there is consensus on the centrality of the rule of law to both economic development and democratic consolidation, the political economy of judicial reform remains largely under-theorized. The review article highlights the tensions and trade-offs between the different strategies and objectives of judicial reform in Latin America, with greater emphasis on the analysis of Brazil, highlighting the delicate balance between independence and accountability. It also assesses the role of donor institutions, and multilateral development banks in particular, in promoting judicial reform that facilitates its economic ideology, which advocates a more realistic approach to judicial governance, with a focus on viable reforms..

Key-words: Latin America, Rule of Law, Institutions Justice Reform.

.
. .
.

1 Graduação em Direito (PUC-Campinas), Especializações em Direito Constitucional e Direito Processual Civil (PUC-Campinas), em Didática e Prática Pedagógica no Ensino Superior (Centro Universitário Padre Anchieta), Mestre e Doutor em Direito Político e Econômico (Universidade Presbiteriana Mackenzie), Pós-Doutor em Direito (USP). Pós-Doutor em Economia (UNESP-Araraquara). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

2 Pós-Doutor em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2008), Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2002) e Graduado em Direito pela Universidade Federal do Piauí (1987). Atualmente é Professor Associado da Universidade Federal do Maranhão. Professor do Curso em Direito da UNIEURO. Professor orientador de dissertações de Mestrado da Universidade Autónoma de Lisboa - Portugal.



1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Fortalecer o Estado de Direito e reformar adequadamente as instituições judiciais tornaram-se os principais objetivos dos formuladores de políticas nos países em desenvolvimento e nas economias em transição. Eles também se tornaram, ao longo da década de 1990, uma grande preocupação das instituições financeiras internacionais e dos governos doadores em seus esforços para promover a democracia no exterior. No entanto, a economia política da reforma judicial permanece pouco estudada e significativamente subteorizada (Messick, 1999; Dodson, 2002, Koerner, 2020). Além disso, a assistência fornecida por instituições multilaterais e agências doadoras também recebeu pouca atenção. Nos últimos anos, no entanto, a promoção da reforma judicial está recebendo maior escrutínio, pois as organizações doadoras procuram avaliar o impacto de suas intervenções.

Um amplo consenso emergiu sobre a centralidade do Estado de Direito na segunda fase da reforma (Santiso, 2001a). O paradigma de desenvolvimento predominante enraizado nos preceitos neoliberais do Consenso de Washington elevou o Estado de Direito ao altar das reformas institucionais necessárias para sustentar as reformas de mercado (Siqueira Neto e Menezes, 2020). Como Edgardo Buscaglia (2002) apropriadamente observa, a mistura de crescente democratização política e a adoção de reformas de mercado criou demandas adicionais, mas não atendidas, por melhorias nas estruturas jurídicas e judiciais em todo o mundo em desenvolvimento, fomentando a necessidade de políticas mais eficazes resolução de disputas privadas e públicas”. Além disso, a instabilidade nos mercados financeiros internacionais abalou economias de mercado emergentes promissoras e revelou as “linhas de falha” da governança democrática (Agüero e Stark, 1998).

No entanto, além de declarações generosas de intenções e afirmações abrangentes sobre a centralidade do Estado de Direito tanto para o desenvolvimento econômico quanto para a consolidação democrática, a economia política da reforma legal e judicial permanece um mistério. Pouco se sabe sobre como reformar adequadamente os sistemas judiciais e, mais fundamentalmente, como fortalecer o Estado de Direito. Além disso, o Estado de Direito continua sendo um conceito elusivo, preso na crescente confusão do consenso pós-Washington. A plasticidade do conceito dificulta a identificação de indicadores de desempenho judicial e a definição de estratégias efetivas de reforma judicial.



Ainda não há ideias claras ou estabelecidas sobre como o Estado de Direito deve ser adequadamente definido, muito menos como a sua reforma pode ser apropriadamente incorporada em programas de desenvolvimento institucional financiados externamente.

Os livros analisados neste ensaio constituem contribuições importantes e oportunas para a economia política da reforma judicial, cujos resultados se aplicam além da América Latina. Este ensaio de revisão também examina as estratégias das instituições financeiras internacionais e dos governos doadores com argumento de fortalecer o Estado de Direito no exterior, questionando seus fundamentos teóricos e fundamentos conceituais. Ao fazer isso, tenta unir pesquisa e política, incluindo estudos acadêmicos e análises de profissionais. Como tal, visa cruzar os limites tradicionais das disciplinas acadêmicas e romper o abismo entre pesquisa e política, que, infelizmente, ainda raramente se encontram.

2. A ECONOMIA POLÍTICA DA REFORMA JUDICIAL

Desde o final da década de 1980, a América Latina experimentou um impulso para reformar os sistemas judiciais. Aprimorar o Estado de Direito tornou-se a nova cura milagrosa para atenuar as expectativas não satisfeitas da democracia e da economia de mercado (Carothers, 1998). Embora a democracia como regime político tenha se espalhado pela América Latina, sua durabilidade está ameaçada pela erosão gradual da governança, pela decadência democrática e pelo declínio da confiança no Estado de Direito, ex vi o governo de Jair Bolsonaro, no Brasil (2019-2022). O que Juan Mendez et al. (1999) descreveram como o “não Estado de Direito” do aumento do crime e da incivilidade reflete a fraqueza inerente do estado e os mecanismos institucionais de “responsabilização horizontal” (O’Donnell, 1998; Schedler et al 1999). A corrupção endêmica mina ainda mais a confiança pública nas instituições democráticas, revelando suas falhas intrínsecas.

Consolidar a democracia e ancorar a reforma do mercado continua sendo, como desejam os organismos financeiros internacionais, um desafio central para a América Latina, uma tarefa ainda mais complicada pela reação contra o modelo neoliberal que ganha força após a implosão da economia argentina. Como sublinham os livros analisados a seguir, a reforma legal e judicial deve ser inserida no contexto mais amplo da modernização do Estado e da reforma dos modos de governação necessários à consolidação da democracia (Santiso, 2001a; Santiso 2001b; Siqueira Neto, Menezes,



2020). Acredita-se que a adesão ao Estado de Direito seja um determinante essencial da qualidade da governança e um requisito fundamental para uma reforma econômica bem-sucedida. Por exemplo, para uma amostra antiga de 28 países, Beatrice Weder (1994) constatou naquela época que o grau de credibilidade e estabilidade nas regras e procedimentos dos vários sistemas jurídicos explica 23% da variação no crescimento per capita. A falta de credibilidade e confiança no Judiciário constitui uma dimensão central da atual crise institucional de governança que ameaça a estabilidade da democracia em muitos países da região, da Nicarágua à Argentina.

O livro “Governing for prosperity” confronta o paradoxo central da economia política da reforma política e do desenvolvimento institucional: se o conhecimento do que faz os mercados funcionarem é amplamente conhecido, então devemos explicar por que tantos governos resistem a mudar suas políticas e suas instituições até serem forçados a fazê-lo, assim, a fim de superar uma crise. Os editores Bruce Bueno de Mesquita e Hilton Root (2000) vão além dos tradicionais debates sobre a relação entre o tipo de regime e o desempenho econômico, para abordar as deficiências na condução das políticas públicas. Seu objetivo é investigar os incentivos estruturais que moldam a formulação de políticas públicas para elucidar quando a economia ruim é a política boa. Eles argumentam de forma convincente que a democracia em si não é suficiente para promover boas políticas, pois a governança democrática não gera necessariamente um desempenho político eficaz. No entanto, como são mais sensíveis ao eleitor mediano, os governos democráticos são mais propensos a concentrar seus esforços na resolução de problemas de coordenação e buscam aumentar a transparência das leis e regulamentos, enquanto os regimes autocráticos enfatizam a opacidade que contribui para a discricionariedade. Como argumentam Mesquista e Root (2000), não se pode esperar que os governos que criam assimetrias de informação intervenham para tornar os mercados mais eficientes.

A reforma abrangente do Estado é, no entanto, dificultada por sua fraqueza e, em muitos casos, por sua captura por complexas redes de clientelismo. De fato, o encolhimento forçado do Estado na esteira das reformas neoliberais minou a capacidade do Estado de formular políticas e fazer cumprir a lei. Em casos extremos de falha do Estado, a criação de leis e a formulação de políticas são capturadas por grupos de interesse restritos, de modo que regras e regulamentos são adotados ou modificados para atender às suas preferências. A captura do Estado, que ocorre quando o próprio poder político é usado para ganhos



privados como resultado de padrões inadequados de gastos públicos e alocação de recursos, é mais prejudicial do que a corrupção do Estado e particularmente difícil de enfrentar. A corrupção é apenas a ponta do iceberg. Evidências de países em transição na Europa Oriental e Central revelam os efeitos devastadores sobre a governança da corrupção sistêmica e da captura do Estado (Hellman et al., 2000).

2.1 O Estado de Direito e o Desenvolvimento Econômico

Em sua contribuição sobre a democracia e o Estado de Direito, Robert Barro (1998) destaca que a questão de quais aspectos das instituições são importantes para o desempenho econômico de longo prazo provou ser mais controversa do que a proposição de que as instituições são importantes em geral. Embora a vertente da pesquisa que se concentrou na democracia seja amplamente inconclusiva, uma vertente mais recente, que enfatizou a segurança judicial, os direitos de propriedade e as estruturas legais que promovem o Estado de Direito, produziu maiores insights.

Os efeitos econômicos de direitos de propriedade seguros e sistemas jurídicos que funcionam bem são razoavelmente bem compreendidos, embora pesquisas recentes sugiram que eles não são tão diretos quanto se supunha inicialmente. Em um estudo perspicaz, John Hewko (2002) mostra que, no caso da Europa Oriental e Central, uma revisão extensa da estrutura legislativa e institucional de um país geralmente não é uma pré-condição necessária para atrair investimento estrangeiro. Significativamente mais importante é a existência de oportunidades reais de negócios e a possibilidade de influenciar reformas específicas na legislação existente. Desde que suas preocupações sejam abordadas e seus direitos de propriedade garantidos, os empreendedores são muito menos sensíveis à mudança institucional do que a literatura sugere.

Os efeitos da democracia são mais complexos, em parte devido à dificuldade em definir com precisão a governança e medir adequadamente a qualidade institucional. Avaliar o Estado de Direito também envolve seus próprios problemas, já que não há referências internacionais acordadas para avaliar o desempenho. A maioria das avaliações provém de agências de classificação de risco político, refletindo as preocupações dos investidores privados. Incluem questões institucionais como a prevalência do Estado de Direito, a capacidade do sistema legal de fazer cumprir contratos, a eficiência da burocracia, a probabilidade de expropriação do governo e a extensão da corrupção oficial.



Barro considera que o índice de manutenção geral do Estado de Direito fornece o maior poder explicativo para investimento e crescimento econômico. Ele postula que um nível mais alto de Estado de Direito gera uma taxa mais alta de crescimento econômico. A conclusão perturbadora, mas persuasiva, a que Barro (1998) chega é que para um país que começa com instituições fracas - baixos níveis de democracia e Estado de Direito - um aumento da democracia é menos importante do que uma expansão do Estado de Direito como um estímulo para a economia, crescimento e investimento. Conseqüentemente, mesmo que a democracia seja o principal objetivo a longo prazo, a melhor maneira de alcançá-lo pode ser encorajar o Estado de Direito a curto prazo. No entanto, as sofisticadas técnicas de regressão econométrica de Barro são baseadas em indicadores quantitativos questionáveis do Estado de Direito. Os dados sobre o Estado de Direito dependem de dados de pesquisa, refletindo os julgamentos subjetivos de especialistas individuais e, portanto, marcados por uma série de problemas de precisão e medição. Embora um progresso significativo tenha sido feito nos últimos anos para refiná-los, os dados existentes de séries temporais de qualidade institucional e desempenho de governança permanecem insatisfatórios para avaliar mudanças dinâmicas ao longo do tempo (Linder, Santiso, 2002).

2.2 A questão da estratégia

Além dos debates, às vezes esotéricos, sobre a contribuição do Estado de Direito para o desenvolvimento econômico, pouca atenção tem sido dada às estratégias empregadas pelos reformadores para reformular os sistemas judiciais. Os problemas na avaliação da reforma judicial são ainda agravados pela falta de definições consensuais e operacionais de conceitos críticos, como independência judicial ou responsabilidade, bem como a própria noção do Estado de Direito em si. Os livros de Robert Barro preenchem uma lacuna importante na literatura emergente sobre a análise comparativa da política de reforma judicial. Ele oferece uma estrutura rigorosa para avaliar as estratégias de reforma judicial e sugere indicadores mensuráveis do desempenho da reforma.

Contrastando as experiências de El Salvador, Brasil, Argentina e Chile, William Prillaman (2000) avalia os objetivos e meios da reforma judicial ao longo de dois eixos principais de investigação, um abordando os objetivos (ou direcionamento) da reforma judicial e um segundo avaliando as estratégias (ou sequenciamento). Os estudos de caso de Prillaman ilustram a contribuição da engenharia constitucional e do desenho institucional



para fortalecer ou enfraquecer o Estado de Direito. Os quatro principais objetivos da reforma judicial incluem (i) aumentar a independência e imparcialidade do judiciário, (ii) melhorar a eficiência dos tribunais, (iii) facilitar o acesso à justiça; e (iv) fortalecimento da responsabilidade judicial. As duas principais trajetórias de reforma são (i) uma abordagem incremental e sequencial e (ii) uma abordagem radical e simultânea. De acordo com esse quadro analítico, as trajetórias de reforma dos casos de quatro países são capturadas na tabela a seguir.

Questionando as suposições originais dos reformadores, Prillaman demonstra, de forma bastante persuasiva, que todos os componentes da reforma judicial não se reforçam necessariamente mutuamente, pois podem gerar “sinergias negativas” não intencionais: Embora não haja mapas claros para o sucesso, existem muitos caminhos ao fracasso. Ele argumenta que uma estratégia de reforma simultânea em todas as frentes, como a adotada pelos reformadores chilenos, é geralmente mais eficaz para evitar consequências indesejadas do que a estratégia alternativa de gradualismo escalonado, seguida por Honduras.

Prillaman (2000) questiona a abordagem padrão para a reforma legal e judicial. Na falta de uma teoria geral da reforma judicial, os reformadores tenderam a recorrer a uma abordagem técnica, muitas vezes transpondo mecanicamente os sistemas jurídicos dos países mais desenvolvidos. Eles normalmente se concentraram em uma gama estreita de variáveis, procurando primeiro isolar e consolidar avanços individuais específicos e depois passar para outras variáveis de maneira ordenada e sequencial. Acredita-se que uma reforma leve naturalmente a outra em uma forma ordenada e unilinear. Implícita na abordagem padrão está a suposição de que o próprio judiciário deve liderar o processo de reforma. No entanto, um ponto marcante dos estudos de caso em análise é o grau em que a hierarquia judicial tem consistentemente se oposto à reforma. Esta abordagem tecnocrática mostrou claramente os seus limites. Prillaman argumenta convincentemente que a estratégia original de isolar uma única dimensão da reforma judicial e melhorá-la independentemente de outras falhas estruturais é enganosa, pois uma reforma positiva não leva inevitavelmente a outra.

Além disso, encontrar o equilíbrio certo entre as quatro principais dimensões da imparcialidade e credibilidade judicial (independência, responsabilidade, eficiência e acesso) é um desafio permanente. A maioria dos estudos de reforma judicial tende a



presumir a existência de uma sinergia positiva ou círculo virtuoso entre as diferentes dimensões da reforma judicial. Poucos reformadores previram a existência de potenciais tensões e compensações entre eles. De fato, o aspecto mais prejudicial do fracasso da reforma judicial na América Latina tem sido a incapacidade de alcançar um equilíbrio viável entre as diferentes dimensões da credibilidade judicial (Diakolias, 1995; Domingo, 1999). A reforma do Judiciário não pode ser isolada da dinâmica política e econômica mais ampla e, esta, para o bem ou para o mal, é um processo inerentemente político, e não técnico, que envolve uma série de julgamentos políticos em cada estágio. Além disso, as diferentes dimensões da credibilidade judicial devem ser avaliadas em termos relativos, e não absolutos, em relação a padrões exógenos. A reforma do Judiciário é conjuntural e precisa levar em conta as condições iniciais. Além disso, variáveis como independência judicial, responsabilidade ou eficiência são necessariamente variáveis contínuas e não dicotômicas.

2.3 Equilíbrio entre independência e responsabilidade

Uma preocupação central da maioria dos livros analisados aqui é o delicado equilíbrio entre independência judicial e responsabilidade: quanto é suficiente? Quanto é muito? A principal questão espinhosa não é se o judiciário é ou não independente, mas sim quão independente ele deve ser considerando as circunstâncias específicas de um país. Embora o consenso predominante sustente que um judiciário independente é fundamental para sua credibilidade, os reformadores muitas vezes negligenciaram a necessidade correspondente de aumentar a responsabilidade. Essa deficiência se deve, em parte, ao fato de que a responsabilidade é um conceito difícil no quadro democrático da separação de poderes.

O contraste entre Argentina e Brasil é particularmente ilustrativo a esse respeito. O caso do Brasil ilustra os perigos da insularidade e da irresponsabilidade resultantes da independência excessiva. No Brasil, os reformadores alcançaram níveis sem precedentes de independência estrutural e individual, mas, no processo de reação a mais de duas décadas de governo militar, deixaram de lado as restrições de equilíbrio de responsabilidade e transparência. Por praticamente qualquer medida, os tribunais são irresponsáveis, ineficientes e inacessíveis. Por exemplo, o judiciário estabelece e administra seu próprio orçamento, muitas vezes com pouco autocontrole e responsabilidade. Relatos de gastos excessivos e má administração são comuns. Além



disso, a insularidade judicial tem dificultado a implementação de reformas econômicas, uma vez que o Supremo Tribunal tem regularmente derrubado decretos executivos ou aplicado algumas das partes mais mal consideradas da Constituição. A falta de fiabilidade e a incerteza do processo judicial também têm um impacto negativo no crescimento e no investimento. No entanto, repetidas tentativas de colocar a reforma judicial na agenda política e introduzir supervisão externa não conseguiram superar a cultura corporativa defensiva do judiciário e sua interpretação estrita do princípio da separação de poderes. Confrontado com reformas e preocupações mais prementes, o presidente Fernando Henrique Cardoso não conseguiu formar uma coalizão suficiente para apoiar a reforma do Judiciário, o que só foi obtido no governo Lula de forma parcial. Consequentemente, sem uma pressão mais sustentada pela reforma judicial, a capacidade dos tribunais de resistir aos esforços de reforma torna-se muito mais fácil.

De muitas maneiras, o caso da Argentina ilustra os perigos opostos: a excessiva politização da justiça, especialmente durante a presidência de Carlos Menem (1989-1999). O fracasso da reforma judicial na Argentina deriva em parte da inadequação da abordagem gradualista adotada. De acordo com Prillaman (2000), apesar das alegações de especialistas em reforma, o incrementalismo estritamente direcionado na reforma judicial não produz uma melhoria gradual; produz uma sinergia negativa que contribui para uma reforma fracassada e para a decadência democrática. Três razões principais contribuíram para minar a independência judicial e enfraquecer a credibilidade dos tribunais. Primeiro, no início dos anos 1990, Menem temia que um judiciário excessivamente zeloso desafiasse as bases legais dos decretos executivos adotados para implementar amplas reformas de mercado. Em segundo lugar, a obsessão de Menem em buscar a reeleição em 1995, o que implicava uma emenda à Constituição, também exigia um judiciário flexível. Por fim, foi decisiva a preocupação de que um Judiciário independente e capaz de fiscalizar o Poder Executivo pudesse responsabilizar o governo por suas flagrantes práticas de corrupção, especialmente no contexto das privatizações. Assim, um dos primeiros alvos de Menem foi neutralizar a ameaça potencial de um judiciário excessivamente independente. Menem usou uma série de táticas para moldar um judiciário mais dócil, chegando a lotar a Suprema Corte em 1990. Assim, ele manteve a fachada ilusória da democracia ao mesmo tempo em que neutralizou os mecanismos horizontais de responsabilização que um judiciário independente teria fornecido.



2.4 Governança judicial e reforma econômica

Outro paradoxo intrigante descoberto pela análise de Prillaman (2000) reside na intrincada interação entre a reforma judicial e a reforma econômica. Embora a tomada de decisão rápida e decisiva necessária para implementar as reformas de mercado de primeira geração geralmente exija um judiciário flexível, as reformas econômicas de segunda geração destinadas a ancorar os fundamentos institucionais da economia de mercado exigem exatamente o oposto. As reformas econômicas orientadas para o mercado não são sustentáveis sem restaurar e fortalecer a credibilidade do Estado de Direito. À medida que aumenta a confiabilidade do processo legal e judicial, aumenta também a credibilidade do processo de formulação de políticas públicas. Mais fundamentalmente, o governo por decreto executivo, enquanto um ativo na fase inicial da reforma econômica, torna-se progressivamente um passivo na segunda fase da reforma.

De fato, um aspecto marcante das reformas judiciais argentinas tem sido seu impulso econômico. O presidente Menem colocou os tribunais sob maior influência presidencial no início de seu mandato de uma década. Ao fazer isso, ele garantiu suas amplas reformas de mercado e programa de privatizações, reduzindo os “pontos de veto” judiciais na formulação de políticas econômicas. O tiro saiu pela culatra, no entanto, à medida que a politização do judiciário se tornou progressivamente uma responsabilidade, pois aumentou a insegurança jurídica e a instabilidade institucional. Portanto, não surpreende que, em meio ao colapso econômico do inverno de 2001-02, a Suprema Corte tenha se tornado o principal alvo dos manifestantes, levando ao início de um julgamento de impeachment pelo Congresso argentino no início de 2002. A falta de a segurança jurídica também minou a credibilidade de todo o processo de formulação de políticas. As controvérsias em torno da “subversão econômica” e das leis de falência no início de 2002 atrasaram um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre um pacote de resgate. Mais fundamentalmente, a deterioração do Estado de Direito e os modos expeditos de governança aos quais os políticos argentinos se acostumaram corroeram drasticamente a qualidade da governança democrática e a confiança do povo na elite política.

Os obstáculos para uma reforma judicial efetiva são uma preocupação central de *Justice Delayed: Judicial Reform in Latin America*, publicado por Edmundo Jarquín e Fernando Carillo (1998), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (IADB), que integra as opiniões de formuladores de políticas, especialistas jurídicos e profissionais de ajuda.



Santos Pastor (1989) capta apropriadamente o principal dilema da reforma judicial, sugerindo que em geral, a reforma judicial carece de uma base social homogênea e ativa capaz de fornecer liderança na esperança de obter benefícios maiores do que seus custos. Para Edgardo Buscaglia (2002), os principais obstáculos para uma reforma judicial efetiva na América Latina são os interesses investidos dentro do próprio aparelho de justiça e a inércia institucional que eles geram. Esses fatores de economia política explicam por que, apesar de repetidas tentativas, poucos avanços foram observados na prática.

Além disso, as reformas legais adotadas para atender às exigências da economia de mercado tendem a minar a eficiência judicial, entupindo os tribunais com uma inflação implacável na legislação. Como observa o economista colombiano Rudolf Hommes (2021), um excesso de legislação criou um pântano jurídico que complica os processos e decisões judiciais, de modo que todo o sistema judicial se torna errático. A falta de transparência é uma das razões para a incerteza dos sistemas jurídicos, à medida que as regras proliferam e a confusão resultante dá origem a interpretações criativas e decisões judiciais imprevisíveis. Outra causa de incerteza é a corrupção. A credibilidade da política econômica é particularmente afetada por essas sinergias negativas, minando o sistema jurídico que sustenta as políticas estatais e os compromissos do governo. Se as pessoas acreditassem que os tribunais obrigariam os governos a cumprir seus compromissos juridicamente vinculativos, estariam mais dispostas a agir de acordo com as decisões políticas. Em tais contextos, o sistema de justiça muitas vezes se torna um instrumento da política.

2.5 Por que a reforma do Judiciário é tão elusiva?

A reforma do Judiciário se depara com um formidável paradoxo: por que os políticos deveriam decidir limitar seu próprio poder? Em *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*, Mark Ungar (2001) aborda a reforma judicial no contexto mais amplo da governança do estado, já que o Estado de Direito requer um Estado cumpridor da lei. Comparando as experiências da Argentina pós-1983 e da Venezuela pós-1958, ele revela outro paradoxo da economia política da reforma do Estado de Direito. Ele argumenta que as próprias razões que motivam os formuladores de políticas a promulgar reformas são as mesmas condições que inibem uma reforma judicial efetiva e obstruem uma mudança significativa. O excessivo domínio executivo do processo político e a desordem interna do sistema judicial primeiro motivam, mas depois impedem uma reforma judicial efetiva. Uma



vez implementadas, as reformas devem enfrentar as mesmas condições que as originaram: um poder executivo repressivo ou indiferente e um judiciário ineficiente ou inacessível. De acordo com Ungar, o poder executivo e a desordem judicial explicam por que a reforma judicial é tão evasiva, já que os responsáveis por a criar também são responsáveis por aplicá-la. Os reformadores devem enfrentar tanto os incentivos políticos que moldam o desempenho judicial quanto a burocracia responsável pela administração da justiça.

A Elusive Reform se concentra no Estado de Direito, e não apenas no judiciário. Como tal, aborda questões políticas e institucionais mais amplas. Ressalta que os desafios da reforma do estado residem no fortalecimento da responsabilidade e capacidade de resposta do estado e na promoção da adesão e confiança da sociedade na lei. De fato, o Estado de Direito constitui o principal mecanismo de contenção do Estado. A eficácia do Estado de Direito não depende apenas da eficiência do judiciário, mas também de uma série de agências estatais não judiciais, como a força policial e o sistema prisional, especialmente no aprimoramento da lei criminal e dos códigos penais. Ungar faz a distinção útil entre reforma gerencial e institucionalização judicial. Enquanto o primeiro tipo visa aumentar a eficácia interna da administração da justiça, o objetivo do segundo tipo de reforma é melhorar a responsabilidade externa dos órgãos estatais, como as forças policiais, o judiciário e o sistema penitenciário.

Além disso, Elusive Reform faz uma avaliação da eficácia de inovações institucionais recentes, como ouvidorias e conselhos judiciais. No caso das Defensorias Públicas, a interferência e a obstrução política muitas vezes frustraram as expectativas iniciais. Embora as autoridades executivas, sob pressão interna e externa, tenham concordado com o estabelecimento de tais agências de contenção e supervisão, elas têm dificultado seu funcionamento efetivo ao não promulgar rapidamente a legislação necessária, alocar recursos financeiros suficientes e nomear ouvidores imparciais. Quando uma Defensoria finalmente se torna operacional, seu funcionamento real ainda é moldado pela política executiva e pela burocracia estatal. Quando testa os limites de seu poder, a resposta usual é negligência, protelação ou ataque.

Da mesma forma, o estabelecimento de conselhos judiciais autônomos, outrora anunciado como a cura milagrosa para a ineficiência judicial, até agora produziu resultados mistos. Modelados nos conselhos italianos de 1974 e espanhóis de 1978 para aumentar a independência política do judiciário e melhorar sua gestão administrativa, sua eficácia foi,



no entanto, prejudicada pelos mesmos fatores para os quais foram criados, ou seja, poder executivo e desordem judicial. Na Venezuela, uma das primeiras democracias da América Latina a estabelecer tal conselho em 1961, o conselho acabou sucumbindo aos ataques de todos os três ramos do governo e foi dissolvido em 1999. Em um ensaio autoritário avaliando o desempenho dos conselhos judiciais em toda a América Latina, Linn Hambergren (2002) demonstra apropriadamente que a criação de conselhos judiciais per se não é uma bala de prata para uma reforma judicial efetiva. Existe grande variação nos papéis, composição e procedimentos de nomeação, o que obriga a distinguir diferentes tipos de conselhos. Ela argumenta que este suposto remédio para uma série de males judiciais é menos automático e mais complicado do que normalmente descrito (Hambergren, 2002).

O que é paradoxal com essas inovações institucionais é sua lógica subjacente, uma vez que pretendem alcançar seus objetivos declarados, removendo dimensões-chave da administração judicial do alcance das autoridades judiciárias. As Defensorias devem controlar o poder executivo atenuando as deficiências do Ministério Público. Da mesma forma, os conselhos judiciais devem resolver as inadequações da estrutura piramidal de governança judicial supervisionada pela Suprema Corte. De fato, muitos esforços de promoção da democracia tendem a estabelecer novas instituições para resolver antigos problemas de governança, oferecendo soluções técnicas para problemas políticos e muitas vezes transpondo modelos importados do exterior. Eles até agora falharam em aumentar a eficácia das instituições políticas existentes e alterar a estrutura de incentivos que molda a governança judicial. Tais inovações institucionais tendem a contornar o problema central da politização. Eles ilustram o desafio definidor da reforma judicial na América Latina: fazer o judiciário realmente funcionar. Como destaca Linn Hambergren (2002), uma característica comum em toda a região é a incapacidade de admitir que o problema subjacente é a institucionalização judicial inadequada, e não a falta de independência.

2.6 O outlier (forasteiro) brasileiro

O caso do Brasil, amplamente negligenciado nas análises comparativas da reforma judicial na América Latina, é uma anomalia na região. O Brasil é em grande parte “excepcional” em termos de governança judicial: seu judiciário precisa ser reformado não tanto por falta de independência, mas porque é excessivamente independente, gerando



abusos como o famoso caso da “Operação Lava Jato”. No entanto, o modelo brasileiro de governança judicial constitui um exemplo do que está por vir na região, uma vez que os judiciários, por diversas razões, estão adquirindo maior independência. O desafio da reforma judicial reside, portanto, no fortalecimento dos mecanismos compensatórios de prestação de contas e supervisão, a fim de aumentar a capacidade de resposta social e a responsabilidade política do judiciário. A reforma do judiciário, no entanto, provavelmente ganhará maior destaque na agenda política após a vitória histórica de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de outubro de 2022.

Apesar de inúmeras tentativas, a reforma judicial tem escapado do Brasil. Em Reforma do judiciário, a autora Maria Tereza Sadek (2010) avalia apropriadamente os recentes esforços de reforma do judiciário durante a década de 1990, fornecendo um relato rigoroso e informado da economia política da reforma judicial (ou falta dela). As sucessivas propostas de reforma compartilharam três preocupações: a) melhorar a administração da justiça, b) ampliar o acesso à justiça e, c) democratizar as instituições judiciais. No entanto, desde a restauração da democracia em 1985, o judiciário brasileiro tem se mostrado extremamente hábil na resistência às reformas, ancorando sua estratégia em uma interpretação estrita do princípio da separação de poderes e do sistema de freios e contrapesos consagrado na Constituição. Reagindo ao passado autoritário do país, a Constituição de 1988 consagra a independência estrutural do Judiciário e a independência individual dos juízes. No entanto, as disposições constitucionais para a independência judicial criaram um sistema fragmentado e ineficaz para administrar a justiça.

Como destaca a Reforma do judiciário, trabalhar no labirinto da política brasileira provou ser particularmente prejudicial para a articulação de uma estratégia abrangente de reforma judicial. Em junho de 2000, a Câmara dos Deputados finalmente aprovou uma proposta muito diluída de emenda constitucional, apresentada em 1992 pelo petista Hélio Bicudo. A proposta que tramita no Senado Federal é resultado de longas negociações políticas na comissão parlamentar de reforma do judiciário criada em 1995 e inicialmente presidida pelo deputado do antigo PFL.

A ausência de um consenso mínimo dentro da própria comissão parlamentar impediu a votação da proposta apresentada em 1996. A comissão encerrou seus trabalhos em 1998, sem conseguir definir os contornos amplos de um projeto de reforma. No entanto, foi reativado em 1998, em resposta a denúncias de má gestão do Judiciário, que havia se



tornado o principal alvo da cruzada de Antônio Carlos Magalhães contra a corrupção. Além disso, a lentidão e a falta de confiabilidade do processo judicial foram reconhecidas como os principais impedimentos ao desenvolvimento econômico e à reforma orientada para o mercado, impondo um “custo Brasil” adicional para fazer negócios. Um judiciário desacreditado tornou-se progressivamente isolado e indiferente, uma tendência que minou significativamente sua legitimidade e credibilidade.

No início de 1999, o relator da comissão, Aloysio Nunes Ferreira (PSDB), delineou os três eixos principais para a reforma do Judiciário: a criação de uma instituição de controle externo, com funções administrativas e disciplinares; a racionalização da tomada de decisão judicial; e a modernização da administração da justiça. Sua sucessora, Zulaiê Cobra Ribeiro, introduziu mecanismos ainda mais rigorosos de fiscalização externa. A comissão, no entanto, diluiu seu projeto e quando a Câmara dos Deputados finalmente aprovou o texto em 2000, os partidos políticos o alteraram ainda mais. Este texto serviu de base para a reforma parcial do judiciário, em 2004, já no governo Lula.

Como demonstra a Reforma do Judiciário, de Sadek (2010) a reforma judicial no Brasil é marcada por um paradoxo insuperável. Apesar de sua importância no debate público nas duas últimas décadas, tem se mostrado extremamente difícil chegar a um consenso suficiente sobre a forma das reformas necessárias, elaborar um projeto de reforma confiável e criar uma coalizão pró-reforma coerente. Os três aspectos mais controversos da reforma judicial incluem: clarificar os mecanismos de revisão judicial e racionalizar o sistema de controle de constitucionalidade; fortalecer os mecanismos de prestação de contas e controle externo por meio da criação de um conselho judicial; e melhorar o acesso e a administração da justiça. Como Rogério Bastos Arantes (1997) enfatiza no capítulo introdutório de seu livro, a reforma judicial no Brasil tem duas dimensões principais. A primeira dimensão diz respeito à estrutura interna e eficiência administrativa do judiciário e faz parte do processo mais amplo de modernização do Estado. A segunda dimensão diz respeito ao papel do judiciário no sistema democrático de freios e contrapesos institucionais e as respectivas competências dos três poderes do governo, especialmente considerando o fato de o judiciário ser a única instituição democrática não eleita. Embora a reforma administrativa tenha recebido amplo apoio, a invasão dos princípios constitucionais da independência do judiciário e da separação de poderes tem sido ferozmente combatida pela hierarquia judicial, com o efeito colateral de inviabilizar



promissoras reformas administrativas e organizacionais. Como resultado, além das melhorias técnicas, uma reforma abrangente do sistema judiciário brasileiro permanece indefinida.

Um flagrante exemplo da perversidade da justiça brasileira e dos perigos do excesso de independência encontra-se no sistema de controle de constitucionalidade das leis previsto na Constituição de 1988. Como argumenta Arantes (1997) em sua contribuição, o controle de constitucionalidade tem sido frequentemente usado, abusado e mal utilizado para fins políticos, como resultado da “judicialização da política” (Vianna et al., 1999) e do ativismo judicial. A Constituição estabeleceu um sistema híbrido de revisão judicial em que quase todos os tribunais podem decidir sobre questões constitucionais. Consequentemente, um dos principais impulsos das propostas de reforma tem sido racionalizar o controle de constitucionalidade, concentrando-o no Supremo Tribunal Federal (STF) e tornando suas decisões obrigatórias para os tribunais de primeira instância.

A natureza descentralizada do sistema judiciário brasileiro se reflete no fato de que os juízes de primeira instância não estão necessariamente vinculados às decisões do STF em questões constitucionais, criando um sistema jurídico “balcanizado” em que cada tribunal atua como uma entidade isolada. Enquanto atua como tribunal constitucional, o STF não possui os correspondentes poderes de execução, nem a autoridade exclusiva sobre a declaração de (in)-constitucionalidade das leis (Arantes, 1997). Além disso, o nível de detalhamento das disposições constitucionais é tal que quase qualquer disputa pode se tornar constitucional. Como resultado, o STF logo foi sobrecarregado com recursos judiciais com fundamentos constitucionais. O desafio, portanto, está em estabelecer uma hierarquia mais nítida das leis, convertendo o STF em uma verdadeira corte constitucional.

No entanto, a proposta de racionalização e concentração das decisões judiciais tem sofrido forte resistência por parte dos juízes de primeira instância, que defendem ciosamente sua independência. Os partidos políticos também têm resistido ferozmente à concentração porque, como Arantes demonstra com propriedade, o sistema judicial é uma ferramenta particularmente eficaz para fazer política por outros meios. A oposição considera a natureza híbrida do sistema judicial como um instrumento político que lhe permite contestar, retardar e diluir as políticas governamentais, especialmente no campo econômico.



Mais fundamentalmente, o debate sobre a revisão judicial constitucional reflete as tensões entre as prerrogativas parlamentares e a independência judicial. Para Arantes (1997), o debate fundamental diz respeito à própria natureza dos tribunais superiores de justiça e sua legitimidade para dar a última palavra em casos específicos. A questão central está, portanto, ligada à arquitetura interna do sistema judicial e à hierarquia das autoridades judiciais. Lamentavelmente, a agenda da reforma judicial se assemelha, usando a metáfora de Arantes (1997), a um “canteiro de obras caótico” que carece de um plano arquitetônico geral. Sucessivos esforços de reforma ad hoc não refletem um projeto harmonioso e coerente e acabam por criar fontes de instabilidade no aparelho judiciário.

Uma segunda dimensão importante das reformas judiciais necessárias diz respeito à necessidade de fortalecer os mecanismos de prestação de contas e fiscalização, em particular de controle externo. A criação de uma instituição de controle externo responde às demandas prementes para aumentar a transparência e a responsabilização do Judiciário, no processo mais amplo de modernização institucional e democratização política. As propostas para estabelecer um conselho judicial surgiram e ganharam força no início dos anos 1990, quando a maioria dos países latino-americanos adotou esse dispositivo institucional para aumentar a independência de seus judiciários. No entanto, a criação de um conselho judicial tem sido extremamente controversa. Sadek (2010) compara e contrasta as sucessivas propostas e mostra que as controvérsias se centraram tanto na sua oportunidade como no seu mandato, competências e composição. Em princípio, a justificação para a criação de um conselho judicial reside na sua capacidade de racionalizar a administração da justiça e ancorar a independência do poder judicial. No Brasil, entretanto, as motivações para a criação de tal conselho judicial são diferentes. O principal objetivo é fortalecer a prestação de contas, a fiscalização e o controle, modernizando o funcionamento interno do judiciário, racionalizando o uso de recursos humanos e financeiros e prevenindo o nepotismo, a corrupção, a má gestão e o desperdício.

Desde a convenção constitucional que redigiu a Constituição de 1988, a maioria das propostas de reforma judicial incluiu considerações sobre o controle externo e a supervisão do judiciário. No entanto, o debate mudou progressivamente ao longo da década de 1990. No início da década de 1990, a criação de um conselho judicial sofreu forte resistência, alegando que isso violava a independência do judiciário e o princípio constitucional da separação de poderes. Ao final da década, era considerada compatível e



até indispensável à consolidação da democracia, pois aumentaria a capacidade de resposta do judiciário às demandas sociais. Progressivamente, surgiu um consenso sobre o mandato e as atribuições de um conselho judicial, fundamentado na necessidade de melhorar drasticamente a administração interna dos recursos judiciais. No entanto, a composição do conselho judicial revelou-se uma questão mais controversa, em particular no que diz respeito à inclusão de representantes de profissões não judiciárias. A versão final do projeto aprovado pela Câmara dos Deputados contou com um número significativo de membros externos da sociedade civil, porém, sem natureza de controle da suprema corte.

Sadek mostra que os atores que resistem mais ativamente à reforma podem ser encontrados na própria profissão jurídica e na hierarquia judicial em particular, especialmente no STF. No entanto, a profissão jurídica não é uma entidade homogênea e sua posição mudou ao longo do tempo. Enquanto no início dos anos 1990 a maioria dos magistrados se opunha à criação de um conselho judicial, em 2000 a maioria deles a apoiava, embora fosse a favor de uma instituição composta principalmente por juízes e juristas, passando a aceitar a ampliação de poderes em 2020. Além disso, enquanto os juízes seniores e superiores tendem a resistir à reforma, os juízes de nível inferior a favorecem. Os proponentes da reforma judicial também incluem a maioria dos promotores públicos, o governo e a coalizão governista, bem como advogados, organizações da sociedade civil e sindicatos. O setor privado também expressou crescente preocupação, senão frustração, com a falta de confiabilidade do sistema judicial e credibilidade das decisões judiciais, especialmente no campo do direito comercial e litígios. A maioria dos parlamentares é a favor da criação de um conselho judicial, principalmente os senadores. Entre os partidos políticos, o PT é o mais ativo defensor da reforma do Judiciário e do estabelecimento de mecanismos de controle social e responsabilização política.

Então, por que a reforma judicial se mostrou tão elusiva no Brasil? Na raiz do intratável dilema da reforma judicial no Brasil está a velha dinâmica da economia política (Geddes, 1994): o apoio à reforma judicial é difuso e os ganhos dela são de longo prazo enquanto a resistência à reforma judicial é concentrada, como são perdas potenciais de curto prazo.



3. A PROMOÇÃO INTERNACIONAL DA REFORMA DO JUDICIÁRIO

Ao longo da década de 1990, instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o BID, bem como agências governamentais, como a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), financiaram uma variedade crescente de projetos de reforma judicial (Ciurlizza, 2000). No entanto, a eficácia de tais iniciativas ainda não foi avaliada.

A experiência da Venezuela é particularmente instrutiva em relação à influência do envolvimento externo na reforma judicial. Foi palco de um dos primeiros e maiores projetos de reforma judicial financiados externamente na América Latina. Foi também um dos primeiros a ser cancelado devido à interferência política na governança judicial (World Bank, 2002c).

No Peru, aprovado em 1992, totalizava US\$ 24,5 milhões e deveria ser implementado originalmente em cinco anos (1992-1997). Da mesma forma, a interferência política na governança judicial e os ataques implacáveis à independência judicial por parte do governo do presidente Alberto Fujimori levaram à suspensão e cancelamento de um empréstimo de US\$ 22,5 milhões para reformar o sistema judicial peruano em 1998.

Metas em evolução e agendas em mudança

Em *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform* (Domingo e Sieder, 2001), um grupo de profissionais revela seus pressupostos e descreve as estratégias que empregam para reformular os sistemas judiciais. Embora o volume conte com contribuições de indivíduos que gerenciam programas de Estado de Direito em agências doadoras e, portanto, tenda a carecer de distância crítica e objetividade, ele tenta avaliar as várias abordagens para a promoção internacional do Estado de Direito: qual é sua lógica subjacente e razão? Quão bem-sucedidos eles foram? Embora o volume permaneça em silêncio sobre a última questão, ele lança uma nova luz sobre a primeira.

Uma constatação paradoxal do estudo é que, apesar de abordar uma questão tão politicamente sensível como a reforma judicial, os doadores bilaterais e multilaterais resistem a entrar na arena política. Segundo Domingo e Sieder (2001), há duas áreas de reforma que abordariam diretamente o problema da “responsabilização horizontal” e fortaleceriam o princípio da separação de poderes: a independência dos tribunais; e a extensão dos poderes de revisão judicial vis-à-vis os outros ramos do Estado. Como essas são questões excessivamente políticas, as organizações doadoras internacionais



geralmente têm sido tímidas em buscar iniciativas de reforma que envolvam essas duas questões. Essa tendência é evidente na abordagem do Banco Mundial à reforma judicial na Argentina (World Bank, 2001).

Outra questão diz respeito à agenda em evolução da promoção do Estado de Direito. Como Thomas Carothers (1998, 1999) observa apropriadamente, enquanto o Estado de Direito como um objetivo da política nacional ou da cooperação internacional ganhou eminência indiscutível no discurso atual sobre a promoção da democracia, o termo significa coisas diferentes para pessoas diferentes. É um conceito tão amplo que é capaz de abranger muitas atividades diferentes. Ao longo da década de 1990, a agenda da reforma judicial passou a abranger um número crescente de preocupações e perseguir múltiplos objetivos. Carothers identifica quatro grupos principais de trabalho de Estado de Direito, que se originam de tradições distintas de assistência ao desenvolvimento - promoção da democracia, reforma econômica, direitos humanos e justiça social e reforma policial e aplicação da lei. Argumenta que os quatro clusters diferentes nem sempre são totalmente compatíveis e surgem pontos de tensão na prática. Isso explica por que os objetivos perseguidos pelas agências doadoras podem, às vezes, divergir, se não entrar em conflito. Em particular, enquanto a abordagem econômica da reforma judicial enfatiza a eficiência no direito empresarial, a política tende a visar a independência judicial e o direito penal.

Da mesma forma, avaliando os alvos em evolução e agendas mutáveis da reforma judicial, Luis Salas aponta para outra característica do trabalho do Estado de Direito que inibe seu impulso político. Como a profissão jurídica a domina, a promoção internacional da reforma judicial aborda a reforma da justiça como um esforço técnico destinado a melhorar as leis, melhorar sua administração e melhorar sua aplicação. Como resultado, muitas vezes negligencia o contexto mais amplo da economia política. No entanto, o novo movimento de reforma do Estado de Direito da década de 1990 ampliou consideravelmente os horizontes da reforma legal e judicial no contexto do “modelo de mercado neoliberal democrático”. As preocupações passaram do foco exclusivo na aplicação imparcial das leis para incluir maior atenção às suas credenciais democráticas. Além disso, seria um erro considerar esses atores como atores unitários: eles também são o locus da reforma e das lutas pelo poder onde interesses divergentes competem por proeminência.



3.1 O papel dos bancos multilaterais de desenvolvimento

Os bancos multilaterais de desenvolvimento (MDBs) tornaram-se intensamente envolvidos na reforma do Estado de Direito nos países em desenvolvimento e nas economias em transição. Desde que entrou no campo da reforma judicial em 1991, o Banco Mundial financiou 480 projetos em 84 países que tratam ou incluem componentes de reforma legal e judicial, totalizando US\$ 380 milhões. Entre 1991 e 2001, o Banco aprovou 35 projetos exclusivamente dedicados à reforma judicial. Também estabeleceu instrumentos de empréstimo direcionados e melhorou suas próprias capacidades para avaliar o desempenho judicial e promover a reforma judicial realizando Avaliações do Setor Judicial desde 1994 (no Equador) e, desde 1999, Revisões Institucionais e de Governança mais abrangentes. Os maiores projetos de reforma judicial foram realizados na Venezuela (US\$ 60 milhões) e na Rússia (US\$ 58 milhões). Além disso, a Vice-Presidência Jurídica do Banco forneceu assessoria jurídica a mais de 87 países em mais de 45 áreas especializadas desde 1986 e o treinamento em reforma legal e judicial também se tornou uma atividade central do Instituto do Banco Mundial (World Bank, 2002a).

Inicialmente, os projetos tendiam a se concentrar quase exclusivamente em questões técnicas, como melhoria de infraestrutura e capacitação técnica. No entanto, os MDBs percebem que a eficácia de seus projetos depende criticamente do contexto político. Consequentemente, eles estão cada vez mais engajados em reformas institucionais abrangentes abordando a estrutura de incentivos que afetam o desempenho judicial. Uma lição importante aprendida em uma década de promoção do Estado de Direito é que a vontade política do governo é uma condição sine qua non para uma reforma significativa e duradoura, mas os doadores muitas vezes a interpretam mal ou a ignoram. Por exemplo, o autogolpe de 1992 de Alberto Fujimori no Peru foi seguido por vários esforços de reforma judicial apoiados pelo Banco Mundial, o BID e agências doadoras bilaterais. A estratégia buscava superar a politização do judiciário com a criação de um conselho judicial. No entanto, o governo e o Congresso esvaziaram o conselho de suas prerrogativas e as transferiram para o politicamente brando Supremo Tribunal Federal e o Ministério Público. Todos os membros do Conselho Judiciário renunciaram em protesto e, finalmente, o Banco Mundial teve que cancelar seu projeto.



Posteriormente, o Banco Mundial reconheceu ter interpretado e julgado mal as tendências autoritárias do presidente Fujimori, pois em 1997 havia indicações claras de que o governo não estava comprometido com a reforma do setor público (World Bank, 2002b).

Em *A Strategy for Judicial Reform: The Experience in Latin America*, Maria Diakolias (1995), do Banco Mundial, destaca que a criação de um eleitorado mais amplo para a reforma, especialmente dentro da sociedade civil, é fundamental para contornar a falta de compromisso dos políticos e superar a resistência da hierarquia judicial. Essa percepção reflete o fato óbvio de que a reforma judicial é essencialmente um processo doméstico. Quanto à ajuda externa em geral, a promoção externa do Estado de Direito tem claras limitações. Diakolias (1995) admite que o Banco continua inibido pelo mandato econômico restritivo e seu ethos tecnocrático. Embora tenha aumentado significativamente sua capacidade de avaliar o desempenho judicial, continua mal equipado para elaborar e conduzir processos complexos e politicamente carregados de reforma do Estado de Direito.

A abordagem do Banco está agora consagrada na estratégia de governança adotada em novembro de 2000, que ficou ainda mais explícita em abril de 2002 (World Bank, 2002b, 2000). *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy* confronta abertamente os dilemas do Banco ao abordar a política de reforma judicial. Para o Banco, o Estado de Direito é um sistema baseado em três pilares: regras, processos e instituições. O primeiro pilar consiste em regras objetivas que não apenas são conhecidas de antemão, mas são realmente aplicadas e estão sujeitas a modificação ou rescisão de acordo apenas com práticas previamente conhecidas. O segundo pilar consiste nos processos que garantem que as regras não sejam arbitrárias, ou seja, que sejam adotadas em resposta a necessidades genuínas das pessoas e aplicadas para atender a essas necessidades. O terceiro pilar consiste em instituições que funcionam bem, que operam de forma transparente e prestam contas aos cidadãos, instituições que aderem e aplicam regulamentos sem arbitrariedade (Shihata, 1995). O Banco concentra-se exclusivamente nos aspectos do sistema judicial que afetam o desempenho econômico, em particular o direito concorrencial e comercial, fiscalidade, regras de investimento estrangeiro. Melhorar o acesso à justiça, no entanto, está se tornando uma área de preocupação crescente para o Banco em seu foco renovado na redução da pobreza.

Do lado positivo, a nova estratégia amplia a abordagem inicial da reforma da governança e do Estado de Direito articulada no início dos anos 1990, enfatizando a



necessidade de empoderar os cidadãos e promover a responsabilidade. O Banco agora baseia seu trabalho em avaliações analíticas mais abrangentes e em uma gama mais ampla de instrumentos de empréstimo e não empréstimo. Ecoando o Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1997, ele reconhece o papel crítico dos incentivos políticos na formação do desempenho judicial. No entanto, em linha com a sua lógica económica, estabelece limites explícitos ao seu envolvimento na reforma legal e judicial, afirmando que as áreas de intervenção devem visar exclusivamente o direito comercial, contratual e societário, bem como os direitos de propriedade. A estratégia não prevê o envolvimento do Banco nos sistemas de justiça criminal e na reforma do código penal, nem na reforma da polícia e das prisões.

Assim, o plano de ação do Banco tende a endossar a própria “abordagem enclavista” que critica. Já foi amplamente demonstrado, inclusive por Prillaman (2000) e Ungar (2001), que as reformas judiciais insulares implementadas de forma fragmentada estão fadadas ao fracasso se não abordarem o contexto institucional mais amplo da governança judicial. Como enfatizam Domingo e Sieder (2001), sob o rótulo de conhecimento técnico neutro, as propostas de política dos doadores internacionais podem deixar de levar em consideração não apenas as condições políticas e sociais nacionais específicas, mas também a complexidade das relações de poder no nível dos formuladores de políticas e dentro da agência particular que é alvo de reforma.

Os MDBs tendem a adotar uma abordagem instrumental para a reforma do Estado de Direito, avaliando o desempenho judicial em termos de eficiência. Essa abordagem intelectual é refletida no Relatório de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial de 2002. O Estado de Direito é concebido principalmente como um meio para sustentar as reformas de mercado, não como um fim em si mesmo em termos de democracia e justiça social. Embora existam argumentos sólidos para justificar essa abordagem instrumentalista, ela é, no entanto, muito restritiva e amplamente inadequada. Também é estrategicamente contraproducente, pois negligencia a natureza política da reforma judicial e a economia política da formação de coalizões. Sustentar a reforma judicial e melhorar o desempenho dos tribunais requer não apenas neutralizar a oposição, mas fundamentalmente construir coalizões de apoio que irão supervisionar o processo de reforma e impor a responsabilidade.



Como Lawrence Tshuma (1999) argumenta de forma convincente em um ensaio recente, uma questão problemática com a nova explicação econômica institucional da lei e a estrutura legal do Banco é o uso do critério de eficiência para avaliar a lei, em detrimento de preocupações como considerações éticas e princípios democráticos. Tshuma ressalta o fato de que a tentativa do Banco de despojar a lei de aspectos éticos e normativos é falha tanto em princípio quanto na prática. De fato, como Salas sugere, a profissão jurídica, que domina a promoção do Estado de Direito, muitas vezes falhou em considerar adequadamente os fatores políticos na concepção e implementação de projetos de reforma judicial. Ao propor soluções técnicas para problemas políticos e sucumbir aos encantos ilusórios da expertise técnica, eles se tornaram vulneráveis à tentação da “modelagem institucional” (Carothers, 1999), replicando seus próprios modelos padronizados de organização judicial e funcionamento no contexto de muitas realidades dos países latino-americanos.

A reforma do Judiciário deve ser inserida no contexto mais amplo da redefinição do Estado. O paradoxo é que, enquanto a promoção do Estado de Direito parece dominada pelo paradigma neoliberal que defende uma redução drástica das prerrogativas do Estado, o fortalecimento do Estado de Direito requer um estado mais forte, capaz de fazer cumprir a lei e exercer controle legal efetivo sobre seu território. Um Estado capaz é necessário para garantir a segurança pública e o Estado de Direito, condições necessárias tanto para o desenvolvimento econômico quanto para a democratização. Os mercados exigem uma estrutura legal e regulatória que somente os governos podem fornecer. Garantir direitos de propriedade, instituições jurídicas e financeiras apropriadas, execução adequada de contratos, regulamentações financeiras e bancárias sólidas, órgãos de supervisão eficazes e agências reguladoras eficazes são todos aspectos da boa governança.

A reforma judicial tem objetivos políticos mais amplos incluindo a consolidação da democracia como um de seus objetivos. Em sua contribuição ao IADB Experience in Justice Reform: Lessons Learned and Elements for Policy Formulation, Christina Biebesheimer, fornece uma visão geral dos projetos de reforma judicial do BID. A política do BID para a modernização do Estado foi articulada pela primeira vez em 1996. Entre 1993 e 2001, o BID aprovou 18 empréstimos e 65 operações de cooperação técnica para reformar os sistemas judiciais e modernizar a administração da justiça em 21 de seus 26 países membros, totalizando US\$ 461 milhões em investimentos nos últimos oito anos



(Biebessheimer e Payne, 2001). Embora a abordagem do BID para o fortalecimento institucional seja semelhante à do Banco Mundial, o foco substantivo de suas iniciativas de reforma judicial diverge substancialmente. Em particular, o direito civil e penal é considerado no âmbito do seu mandato alargado. Além disso, o BID se envolve mais ativamente na construção de apoio político e consenso para a reforma judicial. Como MDB regional, tende a ter laços mais estreitos com os formuladores de políticas nacionais (às vezes muito próximos).

A comparação entre o Banco Mundial e o BID é particularmente útil, pois revela uma divergência fundamental de abordagem. Enquanto os projetos de reforma judicial do BID são concebidos em resposta a uma demanda de seus Estados membros, os projetos do Banco tendem a acompanhar empréstimos de ajuste estrutural maiores, muitas vezes embalados como uma condição a eles vinculada. De fato, essa diferença explica em parte o fato de o BID ter uma proporção maior de empréstimos para assistência técnica.

3.2 A Contribuição os governos doadores

Os governos doadores e suas agências de ajuda têm estado na vanguarda da promoção internacional da reforma judicial, impulsionando essa agenda dentro das instituições multilaterais das quais são membros. A USAID é um dos principais provedores de assistência ao Estado de Direito, especialmente na América Latina, e um dos primeiros a entrar nessa área. Somente na América Latina, a USAID gasta 13% de seu orçamento regional para promover a democracia, metade dos quais é destinada ao fortalecimento do judiciário. Os programas de Estado de Direito representam aproximadamente US\$ 50 milhões por ano.

Nos anos 2000, a USAID procurou aprimorar seu profissionalismo na promoção do Estado de Direito no exterior. A contribuição de Margaret Sarles (2005), da USAID, para o Estado de Direito de Domingo e Sieder (2001) na América Latina reflete a curva de aprendizado dentro da USAID. No entanto, como a maioria dos doadores bilaterais, a USAID reluta em se envolver frontalmente na arena política, pois tende a visar áreas específicas da reforma judicial sem enfrentar os problemas centrais de incentivos políticos que moldam o desempenho judicial. Como resultado, o modelo de intervenções e o menu de opções carecem de um impulso estratégico geral em termos de sequenciamento e priorização. Como ressalta Sarles (2005), a lição é que uma estratégia bem-sucedida de



reforma da justiça precisa considerar toda a panóplia de instituições relevantes. No entanto, os doadores bilaterais, que devem responder às demandas de seus próprios e variados constituintes, resistem a restringir seu foco a qualquer país específico dentro de uma estrutura mais ampla de coordenação de doadores. Essa tendência leva inevitavelmente à duplicação de esforços e à multiplicação de iniciativas isoladas, muitas vezes em competição aberta umas com as outras.

Sarles (2005) reconhece que a cooperação entre os doadores tem sido a exceção, não a regra. De fato, a assistência técnica jurídica é fornecida por uma variedade de fontes, cada uma com seu conjunto específico de objetivos, pressupostos conceituais, metas de reforma e estratégias de implementação. A falta de coordenação interagências (que muitas vezes se soma à falta de coordenação dentro dos governos beneficiários) é particularmente prejudicial, considerando as abordagens divergentes e, às vezes, conflitantes para a reforma legal e judicial. Por exemplo, Nos anos 90 e início de 2000, 26 programas em 15 áreas de reforma foram executados para reformar o sistema de justiça da Nicarágua, sem muito sucesso. A falta de coordenação não se limita à cooperação internacional, mas também ocorre dentro do mesmo governo doador e na vasta miríade de instituições estatais, organizações quase-públicas e organizações não-governamentais que prestam assistência à reforma judicial. Mais fundamentalmente, embora essa tendência irresistível ao isolamento se deva a uma ampla variedade de fatores característicos da cooperação para o desenvolvimento, ela está, em última análise, enraizada na fraca estrutura teórica subjacente ao financiamento estrangeiro de processos jurídicos e judiciais da reforma.

No entanto, e ao contrário de muitas outras agências de ajuda, a USAID tem feito esforços sustentados para melhorar suas habilidades e capacidade de avaliar o desempenho judicial e projetar programas eficazes de Estado de Direito. No final da década de 1990, financiou uma série de pesquisas para aprimorar suas abordagens à promoção da democracia, que é um dos três objetivos centrais ou “pilares” da agência após a reforma da agência em 2001. Produziu uma série de manuais para orientar os gerentes de projeto na concepção de programas de assistência. Em novembro de 2000, concluiu uma volumosa Orientação de 214 páginas para a Promoção da Independência Judicial e da Imparcialidade. A Orientação colhe as lições aprendidas durante a última década e contém elementos de uma estratégia em termos de direcionamento e sequenciamento. Segue-se outros instrumentos técnicos, como uma estrutura para a realização de avaliações de



democracia e governança (novembro de 1998) e um manual de indicadores de democracia e governança (agosto de 1998).

A Orientação vai além do que normalmente se esperaria de um documento técnico de uma agência de ajuda. Ele aborda uma ampla gama de questões críticas na reforma judicial, incluindo uma avaliação comparativa dos arranjos institucionais que moldam a governança judicial e temas-chave, ilustrados por estudos de caso regionais e nacionais. Em particular, reflete uma mudança de ênfase de um foco exclusivo no fortalecimento da independência e eficiência do judiciário para a preocupação equilibrada de aumentar a imparcialidade, transparência e responsabilidade. Em sua perspicaz contribuição, Linn Hambergren (2002) destaca a conceituação divergente de conceitos tão amplos como independência judicial e responsabilidade, bem como as tensões que surgem entre eles. Explorando os fundamentos conceituais desses conceitos, ela mostra a “mudança de equilíbrio nas metas de reforma” nas últimas décadas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esses desenvolvimentos recentes refletem uma preocupação urgente dentro das agências de ajuda para avaliar o desempenho judicial e avaliar o impacto de seus programas de assistência. Há um maior reconhecimento de que, após duas décadas de promoção do Estado de Direito pelas agências internacionais, chegou a hora de avaliar seu impacto de forma mais sistemática. Os livros aqui analisados participam desse esforço em direção a uma maior sistematização do trabalho do Estado de Direito, após o que foi em grande parte uma década de improvisação. Nesse sentido, várias questões merecem atenção especial.

Em primeiro lugar, e embora tenha havido progresso nos últimos anos, a promoção do Estado de Direito continua irresistivelmente tentada pela miragem da “modelagem institucional” capturada por Thomas Carothers (1999). Continua, consciente ou inconscientemente, a replicar e transpor os sistemas jurídicos e judiciários dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento e economias em transição. Muito parecido com as missões Kemmerer da década de 1930, há uma tendência na comunidade de promoção do Estado de Direito de confiar em modelos padrão e avaliar o desempenho do sistema judicial de um país em desenvolvimento em relação a esses padrões exógenos. A transposição será aceita e assimilada pelo organismo destinatário e melhorará o



desempenho judicial. O modelo racional que sustenta a teoria da neomodernização tende a assumir que a sofisticação técnica receberá automaticamente aceitação política. No entanto, como o caso dos conselhos judiciais mostrou, essa suposição não é mais válida.

Em segundo lugar, os vários livros analisados refletem uma curva de aprendizado gradual e o crescente reconhecimento da complexidade da reforma legal e judicial abrangente, incluindo as potenciais tensões e até mesmo contradições entre as várias áreas da reforma do Estado de Direito. Eles também questionam a crença ancorada de que o Estado de Direito formalista, que enfatiza os mecanismos jurídicos institucionalizados e a autonomia absoluta da política, é suficiente para promover o desenvolvimento econômico e consolidar a democracia. Presumia-se ingenuamente que a adoção de novas leis e a criação de novas instituições judiciais seriam suficientes para ancorar o Estado de Direito. Infelizmente, a realidade é muito mais complexa. Muitas leis bem elaboradas simplesmente não são aplicadas. Até recentemente, mais atenção era dada à promulgação de novas leis e regulamentos do que à garantia de conformidade. No entanto, como mostra Stephen Holmes (1999), a aplicação da lei exige o confronto com a estrutura de incentivos do funcionamento judicial. A reforma da lei é um processo político e precisa ser abordada no contexto mais amplo da reforma da governança.

Em terceiro lugar, deve-se reconsiderar o valor da “segunda melhor” opção de reformas jurídicas e judiciais viáveis. Os atuais esforços de reforma judicial o subestimam muito, pois visam construir sistemas jurídicos tecnicamente “perfeitos”. No entanto, o melhor pode ser inimigo do melhor. Nenhum sistema é “perfeito”, pois todos estão em constante mutação. Em um artigo recente, Florencio Lopez-de-Silanes (2002) observa com precisão que, no caso da lei societária e de falências, a divisão entre economias desenvolvidas e em desenvolvimento é mais pronunciada no nível de execução do que nas próprias leis.

Ele ainda argumenta que “a melhor estratégia de reforma não é criar o conjunto ideal de regras e depois considerar como aplicá-las, mas sim promulgar regras que possam ser aplicadas dentro da estrutura de execução existente. Como resultado, como Hewko (2002) argumenta de forma convincente, a ênfase da reforma legislativa deve estar nos detalhes (não nos conceitos gerais) e na determinação de mudanças específicas (muitas vezes mundanas) que precisam ocorrer para que a legislação existente funcione dentro do realidades culturais, políticas e econômicas dos países anfitriões. De fato, “burocracias



entrincheiradas e instituições escleróticas não são unidades de comando e assimilam a mudança em menos do que a velocidade da luz.

Quarto, reformar adequadamente o judiciário é apenas parte do desafio. É também o mais fácil. Fortalecer o Estado de Direito é uma tarefa significativamente mais assustadora. É parte integrante de um processo mais amplo de mudança comportamental e institucional. O conceito de Estado de Direito abrange dimensões críticas de capital social, ética comunitária e comportamento político, que por sua vez afetam a confiança na elaboração e aplicação da lei. Carothers (1999) faz a distinção útil entre fortalecer a administração da justiça e promover o Estado de Direito. De fato, existem três níveis amplos de reforma do Estado de Direito. A primeira enfoca a reforma das próprias leis por meio da reforma legislativa. A segunda aborda a arquitetura do judiciário e as instituições de governança judicial. O terceiro nível diz respeito à confiança e adesão da sociedade à lei.

Consequentemente, as estratégias de reforma do Estado de Direito podem ser agrupadas em três categorias principais: normativa, institucional e abrangente. A reforma legal normativa envolve principalmente a mudança de leis e regulamentos substantivos, enquanto as reformas institucionais tratam de processos e procedimentos judiciais, como defesa pública legal e resolução alternativa de disputas. A reforma abrangente do Estado de Direito aborda o judiciário como uma instituição central da governança democrática. Visa, portanto, não apenas aumentar a separação de poderes e ancorar a independência do judiciário dentro do Estado, mas, mais fundamentalmente, alterar a estrutura de incentivos dos sistemas políticos e os padrões de comportamento de políticos e cidadãos. Como sublinham Domingo e Sieder (2001), do ponto de vista do Estado, o Estado de Direito é sobre uma rede institucional de regras e regulamentos territorialmente delimitada que são geralmente obrigatórias para o estado e a sociedade. As reformas do Estado de Direito refletem uma reavaliação necessária do papel do Estado em termos de sua relação com a sociedade. Em última análise, os dois objetivos centrais do Estado de Direito são garantir a proteção efetiva dos direitos e liberdades e impor a responsabilidade no governo.



REFERÊNCIAS

- AGÜERO, Felipe; STARK, Jeffrey. **Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America**. Miami: University of Miami Press, 1998.
- ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1997.
- BARRO, Robert. **Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study**. Boston: MIT Press, 1998.
- BARRO, Robert; SALA-I-MARTIN, Xavier. **Economic Growth**. 2ª ed. Boston: MIT Press, 2003.
- BIEBESSHEIMER, Christina; PAYNE, Mark. **IADB Experience in Justice Reform: Lessons Learned and Elements for Policy Formulation**. Washington: IADB Technical Paper, 2001.
- BUSCAGLIA, Edgardo. Comments. **Economía**, vol. 2, n. 2, pp. 137-141, 2002.
- CAROTHERS, Thomas. The Rule of Law Revival. **Foreign Affairs**, vol. 77, n 2, pp. 95-106, 1998.
- CAROTHERS, Thomas. **Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve**. Washington: Carnegie Endowment, 1999.
- CIURLIZZA, Javier. Judicial Reform and International Legal Assistance in Latin America. **Democratization**, vol. 7, n. 2, pp. 211-230, 2000.
- DIAKOLIAS, Maria. A Strategy for Judicial Reform: The Experience in Latin America. **Virginia Journal of International Law**, vol. 36, n. 1, pp. 167-231, 1995.
- DOMINGO, Pilar. Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America. in Andrea Schedler et al. (orgs.) **The Self-Restraining State**. Washington: Journal of Democracy, 1999, pp. 151-175.
- DOMINGO, Pilar; SIEDER, Rachel. **Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform**. London: Institute of Latin American Studies, 2001.
- DODSON, Michael. Assessing Judicial Reform in Latin America. **Latin America Research Review**, vol. 37, n. 2, pp. 200-220, 2002.
- GEDDES, Barbara. **Politician's Dilemma**. Berkeley: University of California Press, 1994.
- HAMMERGREN, Linn. **Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America**. Washington: Carnegie Endowment Working Paper 28, 2002.



HELLMAN, Joel; JONES, Geraint; KAUFMANN, Daniel. **Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition**. Washington: World Bank Policy Research Working Paper 2444, 2000.

HOLMES, Stephen. Can Foreign Aid Promote the Rule of Law? **East European Constitutional Review**, vol. 8, n. 4, pp. 68-74, 1999.

HEWKO, John. **Foreign Direct Investment: Does the Rule of Law Matter?** Washington: Carnegie Endowment Working Paper 26, 2002.

HOMMES RODRÍGUEZ, Rudolf. **Así lo recuerdo**. Barcelona: Penguin, 2021.

JARQUÍN, Edmundo; CARILLO, Fernando. **Justice Delayed: Judicial Reform in Latin America**. Washington: Inter-American Development Bank, 1998.

KOERNER, Andrei. Strained politics in democracy and its implications for the research on law, politics, and the Judiciary in Brazil. **Giornale di Storia Costituzionale**, vol. 40, pp. 277-294, 2020.

LINDER, Anja; SANTISO, Carlos. **The Predictive Powers of Country Risk Ratings**. Washington: SAIS Working Paper 02/02, 2002.

LÓPEZ-DE-SILANES, Florencio. The Politics of Legal Reform. **Economía**, vol. 2, n. 2, pp. 91-136, 2002.

MENDEZ, Juan; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sergio. **The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1999.

MESQUITA, Bruce Bueno de; ROOT, Hilton. **Governing for prosperity**. New Haven: Yale University Press, 2000.

MESSICK, Richard. Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues. **The World Bank Research Observer**, vol.14, n.1, pp. 117-136, 1999.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. **Journal of Democracy**, vol. 9, n. 3: pp. 112-126, 1998.

PRILLAMAN, William. **Judiciary and Democratic Decay in Latin America, The: Declining Confidence in the Rule of Law**. Westport: Praeger, 2000.

SADEK, Maria Tereza. **Reforma do judiciário**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010

SANTISO, Carlos. Democratic Governance and Second Generation Economic Reforms in Latin America, **Instituciones y Desarrollo**, nº 8, pp. 120-142, 2001.



SANTISO, Carlos (2001b) "Democratic Consolidation and Economic Policy-making: The Paradox of Second Generation Reforms in Argentina during the 1990s", *Contribuciones* 4/2001:109-136.

SANTOS PASTOR, Prieto. **Sistema Jurídico y Economía - una Introducción Al Análisis Económico**. Madrid: Tecnos, 1989.

SARLES, Margaret Sarles. **The Effects of U.S. Foreign Assistance on Democracy Building**. Washington: Wilson Center, 2005.

SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc **The Self-Restraining Stare: Power and Accountability in New Democracies**. Boulder: Lynne Rienner, 1999.

SHIHATA, Ibrahim. Legal Framework for Development: The World Bank's Role in Legal and Judicial Reform. in World Bank (org.), **Judicial Reform in Latin America and the Caribbean**, Washington: World Bank, 1995, pp. 13-16.

SIQUEIRA NETO, José Francisco; MENEZES, Daniel Francisco Nagao. Teoria Econômica Institucional e Criação de Empresas. in: Roberto Carvalho Veloso; Paulo Sérgio Weyl Albuquerque Costa; Daniel Francisco Nagao Menezes. (Org.). **Direito e Desenvolvimento**. São Luis: Ed. UFMA, p. 135-172, 2020.

TSHUMA, Lawrence. The Political Economy of the World Bank's Legal Framework for Economic Development. **Social and Legal Studies**, vol. 8, n. 2, pp. 76-96, 1999.

UNGAR, Mark. **Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America**. Portland: Lynne Rienner, 2001.

VIANNA, Luis Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WEDER, Beatrice. Legal Systems and Economic Performance: The Empirical Evidence. in World Bank (org.) **Judicial Reform in Latin America and the Caribbean**. Washigton: World Bank, 1995, pp. 21-26.

World Bank. **Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference**. Washington: World Bank Technical Paper 280, 1995.

World Bank. **Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy**. Washington: World Bank, 2000.

World Bank. **Argentina: Legal and Judicial Sector Assessment** Washington: World Bank, 2001.

World Bank. **Country Assistance Strategy for Peru**. Washington: World Bank, 2002.

World Bank. **Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy - Implementation Update**. Washington: World Bank, 2002.



World Bank. **Initiatives in Legal and Judicial Reform**. Washington: World Bank, 2002.

RECEBIDO EM 30/12/2022
APROVADO EM 17/10/2023
RECEIVED IN 30/10/2022
APPROVED IN 17/10/2023