



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ANDRÉ LUIS NASCIMENTO DOS SANTOS

**A INFLUÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS
NA REFORMA DOS JUDICIÁRIOS DE ARGENTINA, BRASIL
E MÉXICO:
O BANCO MUNDIAL E A AGENDA DO ACESSO À JUSTIÇA**

Salvador
2008

ANDRÉ LUIS NASCIMENTO DOS SANTOS

**A INFLUÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS
NA REFORMA DOS JUDICIÁRIOS DE ARGENTINA, BRASIL
E MÉXICO:
O BANCO MUNDIAL E A AGENDA DO ACESSO À JUSTIÇA**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da UFBA como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração. Área de concentração: Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos R. S. Milani.

Salvador
2008

Escola de Administração - UFBA

S237 Santos, André Luis Nascimento dos
A influência das organizações internacionais na reforma dos judiciários de Argentina, Brasil e México: o Banco Mundial e a agenda do acesso à justiça / André Luis Nascimento dos Santos. – 2008.
197 f.

Orientador : Prof.º Dr.º Carlos Sanchez Milani.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2008.

1. Banco Mundial – América Latina. 2. Acesso à justiça – América Latina. 3. Poder judiciário – América Latina. 4. Organizações internacionais. 5. Mediação internacional – América Latina. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Milani, Carlos Sanchez. III. Título.

341.2

TERMO DE APROVAÇÃO

ANDRÉ LUIS NASCIMENTO DOS SANTOS

**A INFLUÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS
NA REFORMA DOS JUDICIÁRIOS DE ARGENTINA, BRASIL
E MÉXICO:
O BANCO MUNDIAL E A AGENDA DO ACESSO À JUSTIÇA**

Dissertação aprovada para obtenção do grau de Mestrado Acadêmico em
Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Salvador, 24 de abril de 2008.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos R. S. Milani
Universidade Federal da Bahia - UFBA
(Orientador)

Prof. Dr. Nelson Oliveira
Universidade Federal da Bahia
(Convidado)

Profa. Dra. Cristina Carvalho Pacheco
Universidade Estadual da Paraíba
(Convidada)

Às minhas meninas (Martina, Aydil, Waldomira e Elga) e demais estrelas da vasta constelação de mulheres que marcaram e ainda marcam a minha vida (as vivas ... Solange, Antônia, Terezinha Carolina, Neide, Clarice, Mãe Tânia, Lúcia Sá Menezes, Mariana, Vó Preta, Vó Sofia, Iraildes ...as idas... Luiza, Noêmia, Lélé, Bezinha, Avany...)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus a honra e a graça de ter me ofertado três mães, três mulheres guerreiras sem as quais essa modesta contribuição acadêmica certamente não seria possível. Mãe Marta pela sua imensa generosidade para com a cria, mãe e pai ao mesmo tempo, fênix de mim, tu que tantas vezes já me alimentaste com a carne do próprio peito. Mãe Aydil (Didi) pelo caminho reto, pela diligência, pela palavra escrita, pelo verbo que faz brotar o diálogo, tu que me ensinaste a ler e a ouvir quem quer que seja. Mãe Waldomira (Vadu) pela ternura, pela chance de ter sido criança contigo, os brinquedos e as roupas feitas em casa, as abafabancas e os sorvetes nas tardes quentes, pelo exercício do ócio.

Ao meu pai José Antônio o gosto pelo bem viver, o exercício das transgressões necessárias para a vida nesse mundo de tantas imposições e condicionamentos. Meu padrinho Ferreira pelo afeto incondicional e os nossos diálogos de que sinto falta.

Antônia, Solange, Neide e Terezinha Carolina o acompanhamento contínuo, os aconselhamentos, as críticas, o apoio freqüente e o carinho de mãe por elas a mim dispensado. Vê-se de longe que se trata de um rapaz muito bem quisto pelas mulheres...

A senhora das minhas ternuras, Elga Lessa, agradeço o amor, a companhia, os filhos que ainda não tivemos, o passado em comum e as nossas promessas de futuro. Dos amigos, difícil falar de todos: Cid Carlos, Fernando, Ivre, Jeronimo Mesquita, Oscar de Menezes Caldas, Sideni, os primos Frede, Flávio e Fábio, o povo do Instituto Diversidade (Camila, Larissa, Juca, João, Iala, Gabriela, Tiago...), o ONG JUSPOPULI em especial a Vera Leonelli, enfim, um sincero agradecimento a todos, inclusive os aqui olvidados.

Agradeço imensamente os professores Carlos Milani e Nelson Oliveira a lente de aumento, o rigor científico, a generosidade em passar o conhecimento, o exemplo do que é ser professor.

Não poderia deixar de agradecer a minha família de santo do Terreiro do Ilê Axé Oxumarê, lugar e pessoas que me re-significam na vida e no mundo, identidade local universalizante. Meu Babalorixá querido Sivanilton da Encarnação da Mata, minha Mãe Tânia de Odé, meu Ogã Luis Augusto (Tinho), minha filha Mariana e todas as equédes, ebomis, ogãs, yaos e demais freqüentadores daquele Ilé Axé.

Por fim, meus agradecimentos aos encantados. Exú, senhor dos meus caminhos, dono da comunicação, traquino senhor sem o qual não haveria verbo e, conseqüentemente, não haveria esta dissertação. Xangô, de quem sou filho, pai e servo ao mesmo tempo. Moço da justiça,

campo temático desse trabalho. Ogun, dono dos caminhos e das lutas pela liberdade e dignidade. Oxumare, meu pai, dono do ouro e das voltas do mundo, Oxum, senhora, princesa, mãe e rainha, Yemanjá que tem Xangô como os seus olhos, Oxossi dono das caças gordas, Obaluaie, dono do banquete, senhor da saúde e da doença, Nana, yaba serena como a música que vem do silêncio, Yansã, dona dos ventos, Iroko-Loko-Tempo que tão bom tem sido comigo, Oxalá, pai maior, senhor da paz e que a todos serena com seu Alá. Agradeço, também, a todos os outros orixás, inkises, vodus, ancestrais, santos católicos e caboclos que aqui não citei, mas que lhes sou imensamente grato.

E dando-se os agradecimentos por findos... enfim, a dissertação...

Em outros termos, a América Latina foi tanto o espaço original com o tempo inaugural do período histórico e do mundo que ainda habitamos. Nesse sentido específico, foi a primeira entidade/ identidade histórica do atual sistema-mundo colonial/moderno e de todo o período histórico, assim como a fonte provedora dos elementos basais da nova sociedade mundial, foram destituídos de sua posição central, assim como dos atributos e frutos da modernidade. Desse modo, nem todas as novas potencialidades históricas atingiram seu pleno desenvolvimento na América Latina, nem o período histórico, nem a nova existência social no mundo chegaram a ser plenamente modernos. Ambos, enfim, se definiram então e se reproduzem hoje como colônias/ modernos. Por quê?

Aníbal Quijano. O fantasma da América Latina.

RESUMO

SANTOS, A. L. N. *A influência das OIs na reforma dos judiciários de Argentina, Brasil e México: o caso Banco Mundial e a agenda para o acesso à Justiça*. 2008. 179f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração) – Escola de Administração, Salvador, 2008.

Entre as décadas de 80 e 90, uma extensa pauta internacional movimentada pelas Organizações Internacionais preconizava a necessidade de reformas dos Estados latino-americanos, pressionando os Estados da região a adotarem os receituários prescritos para a realização das ditas reformas. Sob o argumento de que os Judiciários da região não satisfaziam as crescentes demandas do setor privado, do público, e dos pobres, o Banco Mundial, a partir de seus informes WTP 280 e WTP 319, propugnou uma agenda comum a ser perseguida por esses estados. Dentre os tópicos da agenda-padrão, destacam-se as recomendações para a facilitação do acesso à justiça através da implementação de formas alternativas de gestão e solução de conflitos (ADRs) que seriam metodologias de gestão de conflitos que necessariamente não exijam a presença de um juiz. O presente trabalho tem a intenção de apresentar os resultados da análise comparativa da reforma do Judiciário na América Latina, sobretudo, no que tange à inserção de novos repertórios de contemplação do acesso universal à justiça. A partir das trajetórias vivenciadas por Argentina, Brasil e México, buscamos mensurar de que modo a agenda internacional interferiu na construção de políticas públicas ligadas a esse segmento de reformas, analisar as premissas dessa agenda no campo judicial, bem como compreender as ações desses governos em face dessa questão de interesse público que compreende a democratização do acesso à justiça. Esse trabalho compreende também um estudo ilustrativo de três experiências envolvendo programas de gestão de conflitos por meios alternativos que usam a mediação como metodologia de trabalho. Assim, através das trajetórias do Projeto Balcões de Justiça e Cidadania do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (Brasil), do *Centro Estatal de Mediación* em Puebla (México) e do *Centro Judicial de Mediación* da Província de Córdoba (Argentina), buscamos identificar nessas experiências o elo de ligação entre as políticas públicas dos seus respectivos governos no que tange ao acesso à justiça e a agenda internacional no âmbito das reformas dos judiciários latino-americanos. Ademais, buscamos, também, compreender a receptividade e as possíveis adaptações esboçadas pelo âmbito local quanto aos modelos prescritos.

Palavras chaves: OIs – Banco Mundial; Reforma do Judiciário; Acesso à Justiça; ADRs – Mediação de Conflitos.

ABSTRACT

SANTOS, A. L. N. **The influence of the International Organizations in the judiciary reform of Argentina, Brazil and México:** The World Bank and the agenda for the access to Justice. 2008. 145f. Dissertation (Academic Masters on Business) – Business School. Salvador, 2008.

Between the decades of the 80s and 90s, an extense international agenda run by the IOs preconized the need of reform of the latin-american States, pressing the States of the region to adopt the receipts prescribed for the implementation of such reforms. Under the argument that the judiciaries of the region did not satisfied the growing demands of the private, public sectors and the poor, the World Bank, through its informative bulletins WTP 280 and WTP 319, proposed a common agenda to be followed by those states. Among the topics of that agenda, the recommendations on the facilitation to the access to Justicy through the implementation of alternative forms of conflict management and solutions (ADRs) were the highlight, those would be the methodologies of conflict management that necessarily does not require the presence of a judge to evolve itself. The present work has the aim to present the results of the comparative analysis of the reform of the Judiciary in Latin America, above all in relation to the inclusion of new contemplation repertoire of universal access to justice. Through the paths run by Argentina, Brazil and Mexico we seek to measure the way that the international agenda interfered in the development of public policies linked to this segment, analyze the premises of that agent in the judicial arena, as well as understand the actions of these governments in relation of that issue that is of public interest and includes the democratization of the access to justice. This work also contains an illustrative study of the three experiences that involves conflict management programs through alternative means and that use the mediation as a methodology. Therefore, based on the work of the Project *Balcões de Justiça e Cidadania* from the Justice Tribunal of the State of Bahia, of the *Centro Estatal de Mediación* from Puebla (México) and the *Centro Judicial de Mediación* from Província of Córdoba (Argentina), we worked to identify in them a connection between the public policies of its respective governments related to the access to justice and the international agenda related to the reform of the latin judiciary. Furthermore, we seek to understand the receptiveness and possible adaptations created locally in relation to the prescribed models.

Key-words: IOs (Banco Mundial); Judiciary Reform; Access to Justice; ADRs (conflict mediation)

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Mapa do programa de mediação no México ABA/USAID	132
----------	--	-----

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Presidentes de Argentina, Brasil e México e as suas principais medidas de reforma do Estado	67
QUADRO 2	Atores, Incentivos e Perfil na Área das Políticas do Sistema Judicial	91
QUADRO 3	Fatores que impedem o Nexo Pesquisa-Política/ Fatores que tem influencia no caso da reforma jurídica	93
QUADRO 4	Quadro comparativo dos principais sistemas de resolução de conflitos	113
QUADRO 5	Quadro comparativo das experiências ilustradas	137

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Evaluación de la sociedad sobre la administración de justicia	88
TABELA 2	Total de causas em mediação judicial ao longo da experiência piloto em Córdoba	122
TABELA 3	Casos atendidos no Centro de Mediação Judicial na capital de Córdoba	123
TABELA 4	Formas de derivação	124
TABELA 5	Foro de origem (causas 2001- junho de 2003)	... 124
TABELA 6	Características dos entrevistados	125
TABELA 7	Informe Estatístico dos resultados do centro estatal de mediação, correspondentes aos anos de 2002, 2003, 2004 e 2005	134

LISTA DE SIGLAS

ABA - American Bar Association

ADRs - Alternative dispute resolution

ANC - Assembléia Nacional Constituinte

APSA - American Political Science Association

ASPA - American Society for Public Administration

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

CAG - Grupo de Administração Comparada

CAMEREC - Centro de Mediación Del Colégio de Escribanos

CEM - Centro Estatal de Mediação

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CLAD - Conselho Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento

CIADI - Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos

CJM - Centro Judicial de Mediación

D.I.M.A.R.C - Dirección de Métodos Alternativos para la Resolución de Conflictos

ECOSOC - Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

FAAP - Fundação Armando Alvares Penteado

FDN - Frente Democrática Nacional

FMI - Fundo Monetário Internacional

FORES - Foro de Estudios sobre administración de justicia

IDESP - Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Planalto

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

NAFTA - Tratado Norte-Americano de Livre Comércio

NPM - Nova Administração Pública (New Public Management)

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONG - Organização não governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

PAN - Partido da Ação Nacional

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRI - Partido Revolucionário Institucional

PRD - Partido da Revolução Democrática

PROJUM - Proyecto de Desarrollo de Juzgado Modelo

PT - Partido dos Trabalhadores

RAD - Resolução alternativa de solução de disputas

RI - Relações Internacionais

TJ/BA - Tribunal de Justiça da Bahia

UFBA - Universidade Federal da Bahia

UNAM - Universidad Nacional Autónoma de México

USAID - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

WTP – World Bank Technical Paper

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	APRESENTAÇÃO DO TEMA	16
1.2	DEFINIÇÃO DO PROBLEMA	18
1.2.1	Contextualização do Problema	18
1.2.2	Caracterização dos organismos internacionais, países latino-americanos, províncias e experiências envolvidas na pesquisa	19
1.2.3	Situação Problemática	22
1.3	HIPÓTESES E PRESSUPOSTOS	23
1.3.1	Objetivo Geral	23
1.3.2	Objetivos Específicos	24
1.4	JUSTIFICATIVA	24
1.4.1	Quanto à relevância e importância da pesquisa	24
1.4.2	Quanto à oportunidade da pesquisa	25
1.4.3	Quanto às motivações pessoais	25
2	DO CONSENSO DE WASHINGTON ÀS REFORMAS DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA: ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO EM PERSPECTIVA COMPARADA	30
2.1	AS DÉCADAS DE 80 E 90 ENQUANTO EPICENTRO DE UM “NOVO” MARCO REGULATÓRIO PARA UMA NOVA ORDEM MUNDIAL GLOBAL: TEXTO E CONTEXTO PARA UMA AGENDA DE REFORMAS DO ESTADO	21
2.2	PAUTAS, TIPOLOGIAS E CLASSIFICAÇÕES. BREVE ROTEIRO “SENTIMENTAL” DO RECEITUÁRIO NEOLIBERAL DE REFORMA DO ESTADO DAS DÉCADAS DE 80 E 90	28
2.3	A AMÉRICA LATINA E OS CONSENSOS: DAS CONDICIONALIDADES POLÍTICAS ÀS ESCOLHAS RACIONAIS DOS ESTADOS LATINO-AMERICANOS	41
2.4	AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS (OIS) E AS SUAS AGENDAS PARA O DESENVOLVIMENTO NO PÓS-GUERRA FRIA: O CASO BANCO MUNDIAL	47
2.5	A POLÍTICA COMPARADA ENQUANTO MODELO DE ANÁLISE PARA APREENSÃO DAS REFORMAS DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA	50
2.6	ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO: PARTICULARIDADES E SEMELHANÇAS NAS TRAJETÓRIAS DE REFORMA DO ESTADO	53
2.6.1.1	Argentina	54
2.6.2	Brasil	58
2.6.3	México	62
2.7	QUESTÕES QUE PERSISTEM	65

3	OS JUDICIÁRIOS DA AMÉRICA LATINA: DO CONSENSO DAS REFORMAS ÀS REFORMAS DE FATO. ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO EM PERSPECTIVA COMPARADA	67
3.1	O CAMPO DA JUSTIÇA E O SEU PAPEL NA CONSUBSTANCIAÇÃO DA GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA NOS ESTADOS LATINO-AMERICANOS	69
3.2	AS OIS E OS INTERESSES IMPLÍCITOS E EXPLÍCITOS PARA A REFORMA DO JUDICIÁRIO LATINO-AMERICANO: O CASO BANCO MUNDIAL	69
3.3	A ESTRATÉGIA DO BANCO MUNDIAL PARA DIAGNOSTICAR E REFORMAR OS JUDICIÁRIOS DA AMÉRICA LATINA DÉCADA DE 90. WORLD TECHNICAL PAPER 280 E WORLD TECHNICAL PAPER 319	77
3.4	DO DOENTE AO REMÉDIO, A BULA E OS SEUS MISTÉRIOS. WTP 319 E A FÓRMULA DA CURA	79
3.4.1	Independência do Judiciário	80
3.4.2	Administração da justiça	81
3.4.3	Códigos de Procedimento	83
3.4.4	Acesso à Justiça	83
3.4.5	Educação legal e treinamento	85
3.4.6	Associações de Advogados	86
3.5	AS REFORMAS DO JUDICIÁRIO LATINO-AMERICANO NA DÉCADA DE 90. ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO EM PERSPECTIVA COMPARADA	88
3.5.1	Argentina	88
3.5.2	Brasil	93
3.5.3	México	98
4.	O ACESSO À JUSTIÇA E OS SEUS NOVOS REPERTÓRIOS: UM ESTUDO ILUSTRATIVO DE TRÊS EXPERIÊNCIAS ESTATAIS	103
4.1	O DEBATE MAIS RECENTE ACERCA DO ACESSO UNIVERSAL À JUSTIÇA	106
4.2	O ACESSO À JUSTIÇA NA AMÉRICA LATINA: UM TEMA EM MÃO DUPLA	109
4.3	O ACESSO À JUSTIÇA E OS SEUS NOVOS REPERTÓRIOS PARA A AMÉRICA LATINA: AS ADRS NA ORDEM DO DIA	111
4.4	MEDIAÇÃO DE CONFLITOS: A MENINA DOS OLHOS	114
4.5	CÓRDOBA(AR), BAHIA(BR) E PUEBLA(MX): UM ESTUDO MULTICASO DE TRÊS EXPERIÊNCIAS ESTATAIS	116
4.5.1	O caminho metodológico dos casos estudados	117
4.5.2	Centro Judicial de Mediación (Córdoba)	121
4.5.3	Projeto Balcões de Justiça e Cidadania (Bahia)	126
4.5.4	Centro Estatal de Mediación - CEM (Puebla)	131
4.5.5	Pontos e contrapontos das experiências em diálogo	134
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	138
	REFERÊNCIAS	145
	APÊNDICES	151

1 INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA

Entre as décadas de 80 e 90, uma extensa pauta internacional preconizava a necessidade dos estados da América Latina de realizar uma ampla reforma nas suas instituições públicas. Desse modo, publicações, diagnósticos, planos de ação, recomendações e documentos emanados de diversos organismos internacionais constrangeram e motivaram os países dessa região a adotarem muitas dessas diretrizes. Essa onda de reformas que fora motivada pela ideologia neoliberal de concepção do Estado, em pouco tempo, se transformou em um verdadeiro princípio norteador da administração pública. Em assim sendo, vigeu a crença de que os Estados deveriam implementar reformas políticas e econômicas que facilitassem a livre circulação de capitais no mercado, o incentivo a livre concorrência e, conseqüentemente, a geração de riquezas¹.

No caso latino-americano, o que se convencionou chamar Consenso de Washington² significou um verdadeiro constrangimento imposto aos países dessa região por

1 No campo da administração pública tomou corpo a crença gerencialista que propugnava que o Estado deveria perseguir os mesmos níveis de eficiência e produtividade do setor privado. Nestes termos, aumentar a eficiência, descentralizar, privatizar setores e "descarregar" o governo seriam as estratégias centrais do gerencialismo (INGRANHAM, 1997).

2 A expressão Consenso de Washington se refere ao seminário organizado em 1989 pelo Institute for International Economics, do qual participaram autoridades dos governos norte-americano, de países da América Latina e representantes do FMI, Banco Mundial e BID. Nessa reunião que teve o objetivo de se discutir as reformas necessárias para que os países periféricos saíssem da década perdida, da inflação, da recessão e da dívida externa, o economista John Williamson publicou o texto "Consenso de Washington" que muito além do título de um artigo, ficou sendo a alcunha do conjunto de propostas prescritas no referido encontro. Dentre as principais propostas do Consenso de Washington, figuravam: 1. equilíbrio das contas públicas; 2. redução de despesas do Estado; 3. não aumentar impostos; 4. diminuição de gastos com empresas públicas e privadas; 5. liberalização e desregulamentação da economia; 6. abertura comercial; 7. eliminação da discriminação ao capital estrangeiro; 8. privatização das estatais.

parte do governo norte-americano, do FMI e do Bando Mundial. A emergência em se implementar a globalização financeira terminou por criar no continente americano duas categorias de governos: de um lado, os patrocinadores diretos de recursos materiais, difusão da ideologia e das metodologias de aplicação; de outro, os meros consumidores das metodologias padronizadas.

É justamente no bojo destas pautas políticas bem definidas e padronizadas que estão inseridas as reformas das instituições judiciais da América Latina e Caribe que, durante a década de 90, começaram a ser implementadas nesses países. Se, de um lado, observa-se uma estratégia comum confeccionada pelo Banco Mundial para o desenvolvimento das reformas dos judiciários na América Latina, de outro, as especificidades de cada país terminam por tencionar a construção de trajetórias particulares, ainda que guiadas por uma agenda internacional. Dentre os tópicos dessa agenda padrão, destaca-se a descentralização dos serviços judiciais, através da implementação de formas alternativas de gestão e solução de conflitos, que venham a ser metodologias de gestão de conflitos que prescindam da presença de um juiz para se desenvolver. Dentre estas metodologias alternativas, sobressaem-se a arbitragem, a conciliação e a mediação. Além disso, observa-se, nos países da América Latina, o surgimento de diversos programas, financiados pelo Poder Público ou por agências internacionais, que, especificamente, adotam a mediação como principal aporte metodológico de gestão de conflitos. Esses programas, na sua grande maioria, são destinados aos estratos mais pobres da população cujo acesso à justiça ainda é um direito pouco efetivo.

O presente trabalho, fruto da pesquisa desenvolvida ao longo do mestrado acadêmico na Escola de Administração da UFBA, tem a intenção de apresentar os resultados da análise comparativa da reforma do Judiciário na América Latina, sobretudo, no que tange à inserção de novos repertórios de contemplação do acesso universal à justiça. A partir das trajetórias vivenciadas por Argentina, Brasil e México, buscamos mensurar de que modo a agenda internacional interferiu na construção de políticas públicas ligadas a esse segmento de reformas, analisar as premissas dessa agenda no campo judicial, bem como compreender as ações desses governos em face dessa questão de interesse público que compreende a democratização do acesso à justiça.

Esse trabalho contempla também um estudo ilustrativo de três experiências envolvendo programas de gestão de conflitos por meios alternativos que usam a mediação como metodologia de trabalho. Assim, através das trajetórias do Projeto Balcões de Justiça e Cidadania do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (Brasil), do *Centro Estatal de*

Mediación em Puebla (México) e do *Centro Judicial de Mediación* da Província de Córdoba (Argentina), buscamos identificar nessas experiências o elo de ligação entre as políticas públicas dos seus respectivos governos no que tange ao acesso à justiça e a agenda internacional no âmbito das reformas dos judiciários latino-americanos. Ademais, buscamos, também, compreender a receptividade e as possíveis adaptações esboçadas pelo âmbito local quanto aos modelos prescritos.

1.2 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

1.2.1 Contextualização do Problema

Diante de existência de uma agenda internacional que preconiza a reforma dos Judiciários latino-americanos como forma de assegurar o fortalecimento das instituições democráticas, a segurança das relações comerciais e o acesso à justiça pelos cidadãos, novos modelos de gestão e solução de conflitos são sugeridos para os governos da América Latina e Caribe. Dentre esses modelos sugeridos, observa-se, na América Latina, certa adesão a programas de descentralização da justiça que adotam a mediação como metodologia alternativa de gestão e solução de conflitos.

A partir dessa adesão às formulas prontas de políticas públicas sugeridas pelos organismos internacionais, algumas contradições e ambigüidades terminam por se instaurar nesse contexto. Dentre essas contradições, destaca-se as respostas e absorções locais diante dessas prescrições globais. A análise comparativa de casos semelhantes, inseridos no mesmo contexto temporal, histórico e político, poderá oferecer-nos pistas quanto à eleição de qual elemento tem sido mais forte nas reformas do Estado latino-americano. Se, por um lado, o fator global se coloca com toda a sua força ideológica e, sobretudo, econômica, de outro lado, as questões locais não podem ser desprezadas e, sequer, colocadas em um plano hierárquico menos relevante, sobretudo quando se levam em conta os estudos de ciência política e administração pública. Nosso objetivo é tensionar os dois lados dos processos de reforma: a macropolítica das agendas internacionais e a realidade nacional das reformas.

É nesse sentido que o projeto de pesquisa que deu vazão a esse trabalho se propôs a analisar comparativamente três experiências locais, em diferentes estados (ou províncias) de

federações da América Latina, em que houve a adoção de programas de mediação como forma de descentralização da Justiça: Bahia (Brasil), Córdoba (Argentina) e Puebla (México).

1.2.2 Caracterização dos organismos internacionais, países latino-americanos, províncias e experiências envolvidas na pesquisa

A. Quanto aos organismos internacionais:

Para fins dessa pesquisa, entendemos como agenda internacional para América Latina os documentos, a normatividade, o ideário, os discursos e, sobretudo, as práticas internacionais motivadas e influenciadas pelo que se convencionou chamar de Consenso de Washington nos anos 1990. Desse modo, as ações oriundas de organismos internacionais no sentido de prescrição e recomendação de reformas das instituições públicas latino-americanas foram tratadas enquanto integrantes desta agenda internacional. No entanto, a fim de melhor delimitar o problema, centramo-nos em dois documentos emitidos pelo Banco Mundial que tratam, especificamente, da reforma dos judiciários latino-americanos. Desse modo, os documentos *World Technical Paper 280* e *World Technical Paper 319* emitidos por essa instituição em 1995 e 1996, respectivamente, guiaram-nos quanto às prescrições emitidas no que tange à já referida agenda de reforma. Utilizamos também as inúmeras análises já realizadas sobre o tema a fim de podermos sintetizar o estado atual do debate, mormente no que concerne à reforma do Judiciário.

B. Quanto à escolha dos países latino-americanos:

A escolha da Argentina, Brasil e México obedeceu a uma série de características que tais países mantêm em comum. Em primeiro lugar, pelo fato de que os três Estados se organizam enquanto federações, característica esta que facilita, apesar das particularidades de cada situação nacional, as comparações no que se relaciona à organização das instituições políticas, à distribuição das competências, ao diálogo entre as províncias e os poderes centrais, à influência de pautas internacionais em toda extensão territorial, à configuração sócio-política dos poderes locais, enfim, aos trânsitos que se dão entre os limites do Estado-nação e o regionalismo latino-americano.

A segunda característica ficou por conta de que todas essas federações se encontram em processo de reforma das suas instituições judiciais e, nesse processo, pôde-se identificar certa confluência com os roteiros prescritos pela agenda internacional, sobretudo, quanto aos já referidos documentos emitidos pelo Banco Mundial.

Por fim, outra questão que nos motivou a escolha ficou por conta de uma leitura casual de um livro de Hélio Jaguaribe que muito nos impressionou. Assim, a partir da leitura de “Crises e alternativas da América Latina”, a América Latina passou a ser uma inquietação na nossa vida. Ademais, em determinada passagem desse livro, o autor afirmava que no âmbito da América Latina, Brasil, México e Argentina seriam os únicos portadores daquilo que convencionou chamar de viabilidade relativa³ (JAGUARIBE, 1976) que, *grosso modo*, seria a capacidade de atingir o desenvolvimento e a autonomia nacional com recursos próprios. Essa passagem ficou muito presente na nossa memória e terminou por ganhar eco ao longo das reuniões de orientação.

C. Quanto às províncias escolhidas:

No processo de escolha das províncias a serem pesquisadas, outra série de características comuns foram ponderadas a fim de que as unidades de análises não ficassem tão expostas a discrepâncias que viessem a invalidar uma análise comparativa entre elas. Bahia, Córdoba e Puebla, além de serem importantes províncias do ponto de vista histórico, da concentração populacional e econômica de seus respectivos países, não são capitais dessas federações. Nesse sentido, esse caráter comum foi levado em conta, haja vista que em certa medida auxiliou-nos a perceber a extensão e abrangência das políticas públicas ligadas ao tema da reforma do judiciário nessas províncias, mais distantes do imbróglio dos poderes centrais das capitais (Buenos Aires, Brasília e Cidade do México). Por outro lado, poderemos também dosar o grau de autonomia dessas províncias na condução dos seus judiciários tanto em relação aos centros nacionais de decisão, quanto em relação às prescrições oriundas da agenda internacional.

³ Viabilidade relativa venha a ser uma das tipologias desenvolvidas por Helio Jaguaribe a fim de caracterizar e agrupar os países latino americanos. Neste estudo publicado pela CEPAL na década de 70, o referido autor agrupa o Brasil, México e Argentina no rol dos mais desenvolvidos e únicos portadores de viabilidade nacional que seria a posse de certo grau de autonomia consolidada que permita o desenvolvimento e a aquisição de viabilidade nacional por si só.

D. Quanto aos casos propriamente ditos:

A escolha das experiências fundou-se no fato de que todas as três surgiram após o início do processo de reforma do Judiciário dos três estados latino-americanos escolhidos, processo este que, em maior ou menor grau, ainda está em andamento nos respectivos países e nas províncias selecionadas. Partimos, assim da especulação de que as referidas experiências de descentralização da gestão dos conflitos não se referiam a iniciativas autênticas, mas, sim, de “tecnologia social” reaplicada em diferentes contextos à revelia das particularidades sócio-políticas da Bahia, de Córdoba e de Puebla. Este, foi um dos pressupostos do projeto, como mais adiante explicitaremos.

Outro dado relevante para a escolha foi o fato de que essas experiências, ainda que representassem alternativas não judiciais para a solução de conflitos, foram criadas a partir de iniciativas dos órgãos oficiais de Justiça de suas respectivas localidades. Desse modo, ao mesmo tempo em que representam uma descentralização de competências, há nelas um crivo de oficialidade e institucionalidade que administra e sustenta as respectivas experiências.

No estado da Bahia, por exemplo, o projeto Balcões de Justiça e Cidadania é um programa de descentralização dos serviços judiciais por meios alternativos de gestão de conflitos, que se caracteriza parceria entre o Tribunal de Justiça do Estado, instituições locais de ensino superior, ONGs, bem como associações locais sem fins lucrativos (associações de bairros, entidades religiosas, conselho de moradores, clubes de mães) que exerçam o papel de liderança comunitária.

Na província de Puebla (México), por seu turno, o CEM (*Centro Estatal de Mediación*) é um programa financiado pelo Tribunal Superior de Justiça do Estado, com o intuito de oportunizar a resolução de conflitos por meio de metodologias de mediação. Por fim, O *Centro Judicial de Mediación* da Província de Córdoba (Argentina) é fruto das prescrições da lei n 8858 que institui a mediação na referida província, lei esta oriunda de uma legislação nacional que já prescrevia a criação de centros de mediação por todo território argentino desde 1995. A partir desse aparato legal que instituiu o uso da mediação como um dos pilares do sistema judicial desta província, os centros públicos de mediação passam a oferecer assistência gratuita para pessoas de escassos recursos.

1.2.3 Situação Problemática

Assim, diante de todo esse panorama exposto, múltiplas questões se colocaram, nos inquietando e, conseqüentemente, motivando a realizar essa pesquisa. Em algumas delas partimos de algumas especulações e hipóteses de trabalho. Ao longo da pesquisa, fomos guiados por três eixos temáticos de questões. O primeiro que buscou responder questões em torno das agendas internacionais, sobretudo, no que se refere às sugestões de reforma para os judiciários latino-americanos, preconizadas ao longo da década de 90. Já o segundo eixo contemplou questionamentos em torno dos aspectos locais envolvidos no processo de reforma do judiciário. Por fim, o terceiro eixo foi justamente o ponto de interseção entre o global e o local, ou seja, que entrecruzamentos ocorridos deram causa ao modo como se deu a reforma do judiciário na América Latina, sobretudo, em cada um dos países analisados.

A. *Quanto à agenda internacional:*

- Essas agendas conseguiram o intento de modificar a estrutura dos judiciários latino-americanos? Em que medida essas pautas foram adotadas? E se foram adotadas, poderíamos afirmar que se reverteram em benefícios efetivos para a consolidação das democracias desses países? De que modo as experiências escolhidas e, conseqüentemente, suas federações e províncias estão inseridas nesse roteiro da agenda internacional?

B. *Quanto ao âmbito nacional/provincial:*

- Já no âmbito nacional/provincial reside uma outra série de questionamentos que vão desde o direcionamento adotado pelas Federações escolhidas no que tange às reformas dos seus Judiciários e os seus reflexos nas experiências locais: Como essas federações, que podem ter graus de autonomia diferenciados nos três países selecionados, receberam e implementaram as propostas de Reforma dos seus Judiciários? Adotaram todo o roteiro prescrito? Elas cumprem, fielmente, os modelos prescritos pelas agências internacionais, ou poderíamos falar em forma adaptadas às peculiaridades locais?

C. Diante desse leque de questionamentos que perpassam o internacional e o local, uma pergunta central guiou todo esse trabalho, constituindo-se assim no nosso problema de pesquisa:

- *Diante das pautas prescritas por organizações internacionais (OIs) para a reforma do judiciário latino-americano dos anos 90, como reagiram Argentina, Brasil e México a fim de tornar efetivo o acesso universal à justiça?*

1.3 HIPÓTESES E PRESSUPOSTOS

Diante do problema de pesquisa que se colocou, partimos da constatação de que a agenda das OIs, de fato, tem influenciado os processos de reforma do judiciário dos países em questão a partir da década de 90. E que os discursos emitidos pelas OIs, para além das boas intenções, reservavam também uma série de interesses meramente instrumentais em relação à realização dessas reformas.

Diante dessas constatações, partimos do pressuposto de que as prescrições e os discursos emitidos pelas OIs encontraram nos contextos locais ambientes propícios para a consecução dessa modalidade de reforma, seja por conta da crise das instituições judiciais latino-americanas, pelo interesse dos governos em se inserirem nas metas estabelecidas pelas instituições de Bretton Woods e pela pressão (legítima) dos atores da sociedade civil em tornar os judiciários mais céleres e acessíveis a todos. Assim, pressupomos também que, para além da agenda internacional, a evolução desses processos de reforma do judiciário nessas federações (Argentina, Brasil e México) obedeceu a uma série de particularidades locais que vão desde a estrutura desses judiciários, até os níveis de autonomia das suas respectivas províncias.

1.3.1 Objetivo Geral

A partir da análise comparativa de três sistemas⁴ locais de gestão descentralizada da justiça por meios alternos de resolução de conflitos desenvolvidos em resposta a agenda

⁴ Os três sistemas são: Bahia (Brasil), Córdoba (Argentina), Puebla (México).

internacional para a reforma do judiciário na América Latina e Caribe na década de 90, compreender o modo como se deu o entrecruzamento entre o modelo prescrito pela agenda internacional de reforma do judiciário e os cenários nacionais e locais.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Analisar os discursos do Banco Mundial para justificar a necessidade de reformas do Judiciário na América Latina, a partir da década de 90;
- Compreender a natureza das prescrições do Banco Mundial para reforma do Judiciário na América Latina, principalmente no que se refere ao acesso universal à justiça;
- Analisar como os governos de Argentina, Brasil e México se comportaram diante dessas prescrições, sobretudo no tópico do acesso universal à justiça;
- Contextualizar o cenário comum (histórico, político, social e econômico) dos países envolvidos na pesquisa, a fim de se delinearem as similitudes e diferenças em que essas experiências foram concebidas;
- Compreender os modelos organizacionais adotados por cada um dos programas em questão e, conseqüentemente, compará-los a partir de uma grade comparativa concebida na etapa consagrada à metodologia nesta pesquisa;
- Identificar os principais financiadores dos programas e os possíveis elos de ligação e interesse que estabeleçam entre os âmbitos local, regional, nacional e global;

1.4 JUSTIFICATIVA

1.4.1 Quanto à relevância e importância da pesquisa:

A presente pesquisa é relevante na medida em que se propõe a refletir sobre os movimentos de reforma do judiciário na América Latina, sobretudo no que tange às políticas de acesso à justiça, à luz do contexto sócio-político em que a região se insere ao longo das décadas de 80 e 90. Nesse sentido, trata-se de um estudo na área da política comparada tendo como foco as atuações dos governos de Argentina, Brasil e México frente à agenda internacional de reformas. Tal área de política comparada, não obstante a extensa literatura

internacional e os diversos debates em torno do tema, ainda se encontra pouco estruturada na academia brasileira, principalmente, no que tange a comparações entre países (SANTOS; COUTINHO, 2002).

Pensar comparativamente a reforma dos judiciários de países tão semelhantes e, ao mesmo tempo, tão singulares, significa tentar mensurar quais os aspectos foram mais decisivos para a consecução destas reformas. O que tem sido mais determinante nesse processo? Foram as pautas da agenda internacional com o seu alto cunho prescritivo e padronizador? Ou foram as características locais, leiam-se os fatores históricos, culturais, econômicos, políticos, sociais, enfim, outra gama de tendências que forjaram e ainda forjam as práticas desses governos nacionais? Ou ambas, em tensão e dialética no processo macropolítico desde os anos 90?

1.4.2 Quanto à oportunidade da pesquisa

A oportunidade da pesquisa se coloca haja vista que a análise comparativa dos processos de reforma das instituições judiciais latino-americanas nos remete imediatamente a alguma temáticas regionais que ainda estão na ordem do dia. Assim, temas como a globalização, a transição dos regimes ditatórios, a democracia e a governabilidade democrática que são amplamente mencionados por especialistas como processos que mais influenciam na orientação do futuro cenário político da América Latina (CABRERA, 2003), dialogam plenamente com a questão dos judiciários latino-americanos. Cabem, igualmente, questionamentos quanto ao modo com que estas instituições internacionais formulam suas pautas de ação e, sobretudo, impõem aos estados nacionais periféricos as suas decisões.

1.4.3 Quanto às motivações pessoais

Este trabalho que ora introduzimos tem seu começo há exatamente 10 anos atrás, no ano da graça de 1998, no mês de março, na nossa primeira aula do curso de graduação em Direito, na disciplina de ‘Introdução ao Direito’. Foi justamente na minha “introdução ao Direito” que algumas questões começaram a se delinear de um modo ainda muito pouco claro. O sonho do paletó e gravata transformava-se rapidamente em um manancial de dúvidas e

frustrações. Enfim, foi justamente naquele momento que começamos a perceber que as vestimentas, a linguagem, os símbolos, os sobrenomes, enfim, tudo fazia parte de um imenso enxoval de distinções que forja o mundo do jurídico, excluindo os de fora e, sobretudo, criando castas para os que nele habitam. A gramática dos acessos no mundo da justiça se inicia desde muito cedo, logo nas suas introduções, talvez, para não causar enganos, talvez, para bem adestrar os neófitos e servir de símbolo para os que já são veteranos.

A graduação em Direito, de um modo geral, confirmou aquela primeira impressão da aula introdutória. Aliado a isso, a feição normativa e dogmática que, de um modo geral, dominam os cursos de Direito no país, salvo honrosas exceções, despolitizam e descontextualizam as discussões travadas ao longo dos cursos. Reflexo e herança dos anos 60 e 70, tal despolitização contamina não somente as práticas do Direito, como também, a pesquisa no campo acadêmico.

Mas se essa não é uma dissertação fruto de uma pós-graduação em Direito, não há o porquê desse discurso tão ressentido. Na verdade, esse é o discurso de um jovem pesquisador que a princípio se auto-exilou do seu campo e a quem a vida permitiu a graça de descobrir outras paragens e, sobretudo, outras solidariedades intelectuais às quais aderir. Foi justamente nesse livro das descobertas que as páginas dessa dissertação ganharam forma de inquietação, reflexão e, finalmente, texto.

A vida profissional e as investidas acadêmicas que se seguiram foram improdutivas enquanto ainda insistíamos nos caminhos mais tradicionais que se apresentavam: as tentativas de um mestrado em Direito, de um concurso público na área, o escritório de advocacia que não deu certo, enfim, o roteiro melodramático de tentativas e erros e mais erros, de um “jovem rapaz latino-americano sem dinheiro no banco” em tempos de neoliberalismo. O mundo da justiça sabe muito bem ser mãe e madrasta, até mesmo para os aparentemente iguais, imagina para os que são diferentes...

Mas eis que veio o socorro... Os bons ventos sagrados de Oya⁵, em setembro do mesmo ano, que aqui em Salvador é um mês dedicado aos Ibejis, os santos mirins do candomblé, que conta a lenda são filhos da própria Yansã e que na tradição católica simbolizam “Cosme Damião”, nos trouxe um desafiante convite que mudou o rumo das coisas. A proposta de dialogar sobre Direitos Humanos para crianças e adolescentes do

⁵ Oya= Yansã

projeto Fundação Cidade Mãe. Essa experiência não só nos fez descobrir a vocação para sala de aula como, também, aguçou o nosso interesse por temas ligados aos Direitos Humanos.

A partir daí, iniciou-se o convívio com os Direitos Humanos e o *métier* das ONGs, isso, por sua vez, resultou em outros convites não menos desafiantes, sobretudo, envolvendo o Direito comunitário e da advocacia popular. Assim, em 2004, fomos convidados a participar de um programa de descentralização da justiça por meio da mediação de conflitos, chegando a coordená-lo em algum momento. Esse programa foi justamente o Balcão de Justiça e Cidadania, uma das nossas unidades de análise nesse trabalho, que, como já fora informado, trata-se de um programa de acesso à justiça por meios alternativos de solução de conflitos do TJ-BA em parceria com outras instituições oriundas da sociedade civil, tais como faculdades, ONGs, centros comunitários, associações de bairro, etc.

Nesse mesmo período, fomos selecionados para participar do V Colóquio Internacional⁶ de Direitos Humanos, realizado em São Paulo em meados de 2005. Nesse encontro, outras enxurradas de reflexões nos inquietaram profundamente, mudando mais uma vez os nossos olhares e influenciando decisivamente no rumo da nossa trajetória. Dentre essas percepções percebidas apontamos: em primeiro lugar que os movimentos de Direitos Humanos, sobretudo nos dias atuais, funcionam a partir de agendas pré-estabelecidas, onde, na maioria das vezes, o local é um mero replicador de roteiros. Em segundo, essas pautas de Direitos Humanos respondem muito mais aos apelos de um “mercado do social” do que, necessariamente, às prescrições normativas do Direito, sendo, portanto, a gestão o foco principal dessas agendas e não o mundo da Justiça como até então pensávamos. Por fim, se quiséssemos, de fato, compreender academicamente a dinâmica dos programas de acesso à justiça no qual trabalhávamos naquele período, deveríamos buscar um programa de pós-graduação que concebesse a interdisciplinaridade, ou quiçá, a transdisciplinariedade.

Daí até chegar ao NPGA-UFBA foi uma consequência natural, haja vista a existência de um Núcleo de Poderes Locais que tem uma agenda de pesquisa bastante heterogênea e que, feito os devidos ajustes temáticos, de certo, abraçaria um egresso do Direito. Mas como já diria o cancionista popular “o coração tem razões que as próprias razões desconhecem”. Assim, um projeto que seria a análise de uma experiência local de mediação de conflitos se transformou em um projeto internacionalizado.

⁶ Esse que é um encontro anual organizado pela ONG Conectas em parceria com a PUC- São Paulo e tem a intenção de formar redes de ativistas de Direitos Humanos no eixo Sul-Sul. Para tal, é realizado uma seleção pública internacional que movimenta a comunidade dos Direitos Humanos do cone sul.

Quis a vida nos colocar no caminho do senhor Carlos Sanchez Milani, um jovem estrangeiro⁷ que terminava de ganhar sua alforria das questões locais e se encontrava sequioso por temas internacionais. Apesar da sua resistência em abraçar um tema tão próximo do jurídico (talvez até pelo fato de também ser um egresso do Direito), após algumas seções de calorosas sabatinas e ajustes, decidi nos orientar nessa ambiciosa empreitada. Não há como negar que somos um tributário eternamente inadimplente desse senhor, seja pelo exemplo de seriedade acadêmica que transmite e acostuma os seus orientandos, seja pela imensa generosidade que dispensa para os que estão à sua volta. Em bom juridiquês, esperamos que essa eterna tributação seja, ao menos, adimplida pelos laços fraternos de elevada estima e amizade. Assim, essa mudança de tema, para além de uma simples mudança, representou um presente da vida, sobretudo porque a partir daí outro mundo nunca antes imaginado passou a fazer parte da nossa rotina de pesquisa e de interesse cotidiano. O mundo das Relações Internacionais e todas as suas implicações na nossa vida local, por ironia do destino, nos chegaram através de um grupo de pesquisa na Escola de Administração.

Ademais, não é possível introduzir esse capítulo sem pontuar a influência marcante de duas personalidades que também nos chegaram através desse núcleo que hoje já considero a minha casa intelectual. Trata-se do professor querido Nelson Oliveira e do colega Sideni Lima, ambos, também já os coloco no rol dos amigos. Quanto ao professor Nelson, a quem devo alguns graus da lente de aumento adquirida ao longo desse mestrado que ora celebramos nesse trabalho final, não há como deixar de falar das suas instigantes aulas de Integração Internacional, dos textos compartilhados ao longo da disciplina (alguns foram fundamentais na confecção desse trabalho) e, principalmente, pelas doces horas de diálogo em seu gabinete. Quanto ao senhor Sideni Lima, difícil pontuar uma amizade tão intensa. As conversas ao telefone, as histórias de sala de aula, os seminários que fizemos juntos, os textos discutidos, as inquietações da vida, a atenção acurada para as principais discussões do campo da Administração Pública, enfim, ao mote dessa amizade que espero conservar para a vida.

Assim, feitas essas considerações que possivelmente ajudem a contextualizar os leitores desse trabalho quanto às razões e emoções que nos motivaram nessa pesquisa, cumpre, agora, enumerarmos os capítulos e tecer breves considerações sobre cada um deles.

Além desta introdução, esta dissertação é, a seguir, composta de três capítulos e uma conclusão. No segundo capítulo, trataremos de um modo geral do contexto internacional das décadas de 80 e 90 que condicionou a existência de uma agenda comum de reforma dos

⁷ Estrangeiro no sentido duplo: pelo fato de não ser baiano e, sobretudo, por ser esse senhor um Gaúcho.

Estados latino-americanos, bem como os principais atores dessa ação política de dimensões internacionais. Analisaremos, também, em perspectiva comparada, as trajetórias particulares de Argentina, Brasil e México ao longo desse processo. No terceiro capítulo, por sua vez, analisaremos o papel do judiciário na condução da governabilidade democrática latino-americana, os interesses implícitos e explícitos das OIs e as respectivas estratégias e discursos emanados do Banco Mundial em prol da referida agenda para os judiciários da região. Por fim, trataremos das reformas de fato empreendidas na Argentina, Brasil e México, em perspectiva comparada. Já no quarto capítulo, por fim, analisaremos a evolução da temática do acesso à justiça, sobretudo no que tange aos seus novos repertórios e práticas. Analisaremos também, o uso desses novos repertórios na América Latina, sobretudo no que tange à adoção da mediação de conflitos. Por fim, ainda no mesmo quarto capítulo, partiremos para uma brevíssima ilustração empírica onde analisaremos três programas estatais de acesso à justiça via mediação de conflitos, desenvolvidos em três estados-federados de Argentina, Brasil e México. Assim, à luz dessas experiências desenvolvidas pelas autoridades judiciárias de Córdoba, Bahia e Puebla, buscaremos demonstrar os vínculos entre os referidos programas de acesso à justiça e a agenda internacional para os judiciários da região, bem como as particularidades de cada caso, respeitando assim os seus próprios processos institucionais, históricos e políticos.

Por fim, no último capítulo dedicado às conclusões, buscaremos realizar um balanço dos principais temas tratados ao longo do trabalho, bem como avaliar as eventuais contribuições para o debate nacional e os pontos ainda a serem tratados em estudos futuros.

2 DO CONSENSO DE WASHINGTON ÀS REFORMAS DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA: ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO EM PERSPECTIVA COMPARADA

Ocorre que o que é mais visível e evidente é o lugar, o local e o nacional, a identidade e o patriotismo, o provincianismo e o nacionalismo. Ainda que problemático, esse lugar articula geografia e história, espaço e tempo, servindo de ponto de referência, parâmetro, paradigma. São séculos de tradições e façanhas, heróis e santos, monumentos e ruínas cristalizados em valores e padrões, práticas e ilusões, línguas e religiões. Sob vários aspectos, o enraizamento no lugar e a ilusão da identidade podem dificultar a percepção do que é o outro, estrangeiro, diferente ou estranho, assim como o que é internacional, multinacional, transnacional, mundial, cosmopolita ou global. São gradações da geografia e história, do real e possível, do ser e devir, que às vezes ultrapassam os dados imediatos da consciência, as percepções empíricas e pragmáticas, as convicções sedimentadas, as categorias elaboradas, as interpretações conhecidas (Octaviano Ianni).

No âmbito das ciências sociais aplicadas e, mais especificamente, no *mainstream* da administração, os estudos focados em análises comparadas de políticas públicas se apresentam como um campo do conhecimento ainda pouco explorado, apesar de ser muito fecundo para novas investidas acadêmicas (PETERS, 2002). Nesse cenário, a emergência do mundo globalizado corrobora para que essas incursões comparativas se intensifiquem, na medida em que, as ações locais de governos passam a ser observadas e contestadas de modo muito mais intenso e em distintos lugares pelos atores que compõe a ordem mundial contemporânea.

A partir da década de 80, toma corpo no campo da administração pública o discurso da necessidade eminente de mudanças no modo de se conceber o Estado e as suas relações com outros atores sociais e o mercado. Assim, temas como novas formas de governança, novas relações entre cidadãos e seus governos, entre o público e o privado, entre as ONG e o estado, enfim, as novas formas de fazer políticas públicas ganham força em todo o mundo, seja no âmbito acadêmico, seja nas próprias práticas de governo (LYNN, 1996; PEREIRA; GRAU, 1999).

Diante desse contexto, no âmbito acadêmico, um debate contemporâneo de relevante importância se dá quanto ao modo de se conceber a Administração Pública enquanto fenômeno social característico do Estado Moderno. É ela um fenômeno único, genérico e que, portanto, deve ser tratada como algo homogêneo e sem grandes fatores de variabilidade, ou, alternativamente, um fenômeno particular de cada Estado e que, portanto deve ser analisada caso a caso, guardando-se as devidas singularidades?

Em torno dessa discussão, observa-se uma concentração dos discursos acadêmicos em dois pólos distintos que denotam diferentes modos de concepção epistemológica e ontológica da administração pública enquanto campo de prática e de pesquisa. Essa oposição ideológica extrapola os muros da academia e termina por ganhar corpo nas práticas de governo, propriamente ditas. Num dos pólos encontram-se os defensores da crença de que existem uma série de princípios, métodos e roteiros que são comuns a toda as administrações públicas e que, portanto, devem ser seguidos incondicionalmente pelos diferentes países. Essa corrente de cunho eminentemente neoliberal parte da crença de que, apesar das diferentes trajetórias dos países, os aspectos comuns de toda Administração Pública são mais importantes que as diferenças locais (LYNN, 1996).

Desse modo, ao longo das décadas de 80 e 90, foi muito comum que adeptos desse modo de pensar a gestão pública publicassem em seus trabalhos um verdadeiro receituário de práticas que deveriam ser implementadas pelos diversos governos do mundo, a fim de se ultrapassar a tão versejada crise do Estado moderno. É justamente através dessa ótica que o *New Public Management* (NPM) aparece aos olhos dos seus seguidores enquanto uma verdadeira doutrina messiânica para todas as estações (HOOD, 1991).

Não de outro modo, diversas publicações da época que davam notícias desse novo modelo de gestão estatal, tornaram-se verdadeiros clássicos da literatura publicista. Assim, títulos de impacto tais como “*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*” de Osborne e Gaebler (1992), “*Creating a Government that Works Better and Costs Less*” de Al Gore (1993), “*Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*” de Barzelay (1992), “O público não estatal na reforma do Estado” Bresser Pereira (1999), entre tantos outros, cumpriram a função não só de impactar os transeuntes, como, também, de forjar uma ideologia que desse sustentação a essa concepção de modelos de reformas padronizados para os estados nacionais.

Na contramão desse pensamento, outra corrente se posiciona criticamente quanto à crença da homogeneidade das políticas públicas enquanto fenômeno internacional a ser seguido ortodoxamente por todos os países indistintamente. Para essa cepa de acadêmicos, certa dose de ceticismo e análise crítica é fundamental para se diagnosticar perfis e traçar metas de trabalho para a gestão de diferentes administrações públicas (HOOD, 1991; LYNN, 1996). Ao partirem da premissa de que existem nuances singulares na trajetória de cada país e de que essas devem ser levadas em conta na condução de suas respectivas burocracias, essa linhagem do pensamento elege o campo dos estudos comparados como de fundamental importância para a compreensão e atuação prática nas administrações públicas em diferentes regiões do mundo (LYNN, 1996; EVANS; SHIELDS, 2001; PETERS, 2002).

Ao longo desse debate, o cenário internacional sugere que o discurso que tem sido adotado pelas principais organizações internacionais vai no sentido da homogeneização das políticas públicas. Assim, em confluência com as pautas neoliberais, as publicações emitidas por distintas agências internacionais, tais como Banco Mundial, Banco Interamericano, FMI, OCDE, PNUD, dentre outras, pregam carismáticamente pelo fortalecimento da globalização e a adoção unânime das políticas públicas transnacionais (GALANTE, 2005; PETRAS, 2004).

Enquanto receptoras desses discursos proferidos pelos países desenvolvidos conjuntamente com as agências multilaterais de desenvolvimento, encontram-se os países em desenvolvimento, bem como os países periféricos. Nesses termos, o contexto atual sugere que as agendas governamentais desses países receptores tenham pouca margem de flexibilidade frente à extensa “condicionalidade política”⁸ as quais estão adstritos (SANTOS; COUTINHO, 2002).

Destaca-se nesse pergaminho a posição da América Latina enquanto espaço geopolítico composto por países emergentes e, conseqüentemente, receptores diretos desses discursos homogêneos e universalistas na seara político-econômica. Nestes termos, os países latino-americanos são destinatários de uma extensa pauta de recomendações e exigências neoliberais para a consecução de reformas que viabilizem a desregulação dos mercados, a internacionalização de suas economias nacionais e, na esfera política, a adoção da democracia representativa e liberal enquanto regime ideal (PETRAS, 2004; COSTILLA, 2005).

No presente capítulo, tencionamos analisar o contexto internacional das décadas de 80 e 90 que condicionou a existência de uma agenda comum de reforma dos Estados

⁸ A condicionalidade política a qual nos referimos é justamente quanto às condições impostas aos países emergentes, no momento das negociações de empréstimos ou apoios a programas de reforma do Estado, pelas agências multilaterais de desenvolvimento- FMI, Banco Mundial, BID, OCDE, entre outras.

latino-americanos, bem como os principais atores dessa ação política de dimensões internacionais. Analisaremos, também, em perspectiva comparada, as trajetórias particulares de Argentina, Brasil e México ao longo desse processo.

2.1 AS DÉCADAS DE 80 E 90 ENQUANTO EPICENTRO DE UM “NOVO” MARCO REGULATÓRIO PARA UMA NOVA ORDEM MUNDIAL GLOBAL: TEXTO E CONTEXTO PARA UMA AGENDA DE REFORMAS DO ESTADO

Se tentássemos realizar uma arqueologia da agenda de reformas neoliberais do Estado vigente nas décadas de 80 e 90, de certo, esse esforço nos arrastaria para as décadas antecedentes. Isso porque, se por um lado é nas décadas de 80 e 90 que fica patente a adoção das práticas neoliberais de condução da cena econômica e, a reboque, da esfera política e a social, não restam dúvidas de que o nascedouro desse movimento remonta a algumas conformações históricas forjadas ao longo das décadas de 60 e 70. Tais conformações e escolhas delas decorrentes terminaram por ocasionar uma evidente necessidade de adequação dos Estados àquele novo modelo regulatório que se apresentava naquele instante.

É justamente entre as décadas de 60 e 70 que podemos observar alguns fatos históricos que representaram o evidente declínio dos anos dourados do capitalismo⁹. A crise do sistema Breton Woods¹⁰, a desaceleração das taxas de crescimento e produtividade das indústrias americanas, as crises do petróleo, enfim, uma série de conformações históricas que significaram a existência de uma crise do sistema de acumulação capitalista que até então vigia desde o final da 2ª guerra mundial. Essa crise, para além da economia, atingia também, alguns expoentes do sistema, tais como o estado de bem-estar social (*welfare state*) e o modelo fordista de produção (YAGHMAIAN, 1998).

⁹ Entre 1949 e 1973, a literatura anglo saxônica costuma intitular por os “anos dourados” do capitalismo, já a literatura francesa esse mesmo período é alcunhado por os “trinta gloriosos”. Ambos os termos dizem respeito à era de notável desenvolvimento da produção capitalista, que corresponde ao período de pós segunda guerra mundial (MATTOS, 2000).

¹⁰ Até o final da década de 60, vigia na ordem econômica mundial o sistema Bretton Woods que dentre as suas características, mantinha a paridade monetária entre o dólar e o ouro. No período em questão, a economia americana passa a demonstrar nítidos sinais de crise, tornando-se inviável a manutenção desse sistema.

Segundo os princípios da escola regulacionista¹¹, cada regime de acumulação corresponde a um modelo regulatório particular. Todavia, sobrevivendo crises, um novo marco é eleito para um novo ciclo de acumulação que se apresenta (YAGHMAIAN, 1998). Nesse sentido, Yaghmaian (1998), ao utilizar a mesma conceituação do regulacionista Michel Aglietta, nomeia as crises como verdadeiro momento de ruptura entre a continuidade da reprodução das relações sociais e a reestruturação de um dado sistema a partir de um novo marco regulatório. No caso da crise ocorrida entre as décadas de 60 e 70, o neoliberalismo surge como o novo marco regulatório forjado pelo capitalismo, a fim de ultrapassar a crise do Estado providência e do modelo keynesiano-fordista das décadas de 70 e 80. Ele seria, assim, a expressão de um novo liberalismo que se coloca pujante, a fim de garantir a acumulação capitalista, agora em escala global (YAGHMAIAN, 1998).

O mesmo autor frisa com certa veemência que enquanto marco regulatório, o neoliberalismo se propõe a sanar as crises da acumulação capitalista e nada mais. Desse modo, para ele, esse marco regulatório não se aplica as crises sofridas pelos Estados nação, como advogavam e ainda advogam parcela da doutrina regulacionista e muitos governos (ao que parece fora a grande tônica dos governantes latino-americanos nas subseqüentes décadas de 80 e 90).

É justamente diante dessa nova realidade regulatória é que se funda todo o debate em torno do papel do Estado. Se anteriormente, no modelo de *welfare*, o Estado detinha as vezes de regulador, passa a partir de então a ser paulatinamente regulado pelos atores e representantes desse “novo” modelo de mercados auto-regulados.

Nessa altura do texto, a fim evitarmos impropriedades lingüísticas quanto aos usos do termo neoliberalismo, é imperioso que caracterizemos o que venhamos a entender aqui por neoliberalismo. Assim, como já ficou explicitado acima, nos filiamos à noção regulacionista de que o neoliberalismo seja, de fato, um marco regulatório prescrito pelo sistema capitalista para atender as demandas da acumulação em escala global. Ademais, filiamo-nos, também, à análise colacionada por Bruno Théret no sentido de que o neoliberalismo venha ser algo para além de um modelo estritamente econômico, atingindo, também, o campo dos ideários, das representações simbólicas e, conseqüentemente, o modo de ação política (THÉRET, 1993).

¹¹ A escola da regulação é uma escola do pensamento econômico de origem francesa que tem como fundamento a tese de que o capitalismo é um sistema instável, sujeito a crises, necessitando de marcos regulatórios que o estabilize, ajudando assim a evitar as crises. Dentre os seus principais expoentes, encontram-se Michel Aglietta, Robert Boyer e Alain Lipietz.

Théret (1993), seguindo a mesma linha dos comparativistas, advoga a idéia de que, a despeito da pretensão doutrinária de ordem generalista e uniformizadora do neoliberalismo, cada país o experimenta de modo diferente, haja vista que “os países envolvidos são heterogêneos nos planos culturais, econômicos e políticos”. O autor conclui essa tese com a ponderação de que mesmo levando-se em conta que as estratégias de ação neoliberal são as mesmas (privatizações, descentralizações, desregulamentações, etc), as situações de crises atacadas são diversas, ou seja, os problemas de cada economia política nacional são diferentes.

No entanto, esse autor aponta que a ação neoliberal não difere: a) quanto ao “nível empírico da análise da circulação internacional das idéias econômicas e da mundialização do campo dos economistas”; e b) quanto ao “nível metodológico, enquanto exemplo de aplicação de um modelo de uso geral que põe em funcionamento o conceito de sistema simbólico para analisar a relação retórica econômica e ação política”. Cabe aí, portanto, uma análise generalista desse fenômeno.

Enquanto “sistema simbólico”, Théret (1993), fazendo alusão às categorias da cepa de Bourdieu (1977), subdivide o neoliberalismo em três dimensões analíticas. Primeiro enquanto dimensão relativa à construção de um mundo objetivo, haja vista que o neoliberalismo, enquanto construção do real, é fruto de uma construção do campo da economia e dos conflitos daí decorrentes, mas que ultrapassou o campo e se colocou na cena política. A segunda dimensão é relativa à sua função de meio de comunicação, uma vez que para realizar a mediação entre política, administração e economia faz as vezes de linguagem estruturada que reconstrói o tecido social, ganhando assim, contornos de retórica. E por fim, a terceira dimensão, que é relativa à função de instrumento de dominação (THÉRET, 1993).

Diante dessa análise, Théret (1993) considera o neoliberalismo um sistema simbólico incompleto e instável, vez que não consegue atualizar-se como consenso social, tal como o keynesianismo o fizera, bem como desconstrói a mediação entre finanças e proteção social, criando assim uma atmosfera de conflitos e contestações quanto a sua legitimidade. Por essa mesma via, a análise do neoliberalismo aos olhos de Maristella Svampa (2005) vai no sentido de que, enquanto modelo adotado nos países periféricos, especialmente no caso Argentino, o neoliberalismo terminou por aprofundar as desigualdades sociais, a ponto de transformar o tecido social em uma “sociedade excludente”. Essa autora salienta, também, que diferentemente dos países centrais, cujas mudanças neoliberais não conseguiram esfacerar todo o arcabouço de proteção material do Estado de providência, no caso dos países

periféricos, este modelo se traduziu em desgaste total da versão “nacional-popular” do estado social até então construído. É o caso do país que lhe serve de exemplo mais próximo, a Argentina, é uma ilustração particularmente rica desse argumento.

É a partir dessa força reguladora do modelo neoliberal, adicionada a carga simbólica impregnada na sua retórica (não só restrita aos economistas, mas que também perpassou e ainda perpassa os outros campos do conhecimento, tais como a administração, a sociologia e a política) que se explica a emergência de se imprimirem as tão apregoadas reformas do Estado. Ora, se o modelo de Estado de bem-estar não mais respondia aos reclames da acumulação, nada mais lógico que emergisse desse novo marco simbólico e regulatório as novas regras para a concepção de um Estado mais confortável para o referido modelo.

Nesse sentido, uma breve análise histórica das décadas de 80 e 90 torna clara a existência de grandes esforços no sentido de se construir uma série de estudos, teorias, retóricas, roteiros, modelos e escolas do pensamento que propugnassem a adesão desta ou daquela “saída milagrosa” para o período de crises do sistema capitalista. No caso latino-americano, por exemplo, o pano de fundo para as experimentações neoliberais foi justamente a “década perdida”, ou seja, a imensa crise estrutural da década de 80, caracterizada pela crise do modelo de substituição de importações, inflações, aumento da dívida externa, crescimento da pobreza e, nos fins dos anos 80, algumas hiperinflações nos países da região (SVAMPA, 2005).

Aliado a isso, o mundo capitalista, que já reverberava no sentido de outra gramática regulatória, bem soube fazer as suas pressões em prol da adesão dos Estados, sobretudo, os periféricos, ao modelo neoliberal. Neste enredo, destaca-se a atuação de alguns atores internacionais que, ao longo desse processo de adesões, exerceram centralidade no patrocínio da causa neoliberal: as empresas transnacionais e os atores do mercado financeiro, os países centrais e as organizações internacionais de cunho regulatório, tais como o FMI, o Banco Mundial¹² e a OMC.

As empresas transnacionais e os atores do mercado financeiro, outrora multinacionais, podem ser considerados os principais implementadores desse processo e,

¹² O Banco Mundial é uma agência do sistema ONU, fundada em 1944, que teve como finalidade inicial o auxílio na reconstrução dos países atingidos pela 2ª Guerra. Atualmente, o Grupo Banco Mundial é composto por 5 instituições inter-relacionadas entre si, todas, sob uma única presidência, quais são: BIRD- Banco Interamericano para a reconstrução e o desenvolvimento; AID- Associação Internacional de Desenvolvimento; IFC- Corporação Financeira Internacional; AMGI- Agência Multilateral de Garantia de Investimentos; CIADI- Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos.

sobretudo, defensores desse arcabouço de ideários¹³. São justamente eles que vão encampar a tônica da internacionalização do capital produtivo via formação de monopólios, nova divisão internacional do trabalho, as finanças e as desregulações dos mercados. Se até a década de 70 eram os Estados nacionais que propugnavam as suas regulações para as essas organizações, com o *boom* da globalização, serão elas que reivindicarão regulações para esses mesmos Estados (CHESNAIS, 2005; REYNO, 199). A ânsia de lucros, bem como a emergência de novos mercados, agora em escala global, transformam as economias mundiais em verdadeiras arenas de acumulação, onde o poder das finanças dá o ritmo da “ciranda”. É justamente a centralidade do capital portador de juros que possibilita a acumulação virtual que ora depreda as frágeis praças, ora empodera grandes corporações transnacionais.

Os países centrais, por sua vez, historicamente mais acostumados com a acumulação via finanças, fato que os colocam em profunda superioridade em relação à ampla maioria dos países menos desenvolvidos, seja por possuírem mais aportes financeiros, seja por dominarem os principais meios e os mecanismos de operação desses mercados, também são atores privilegiados da doutrina neoliberal¹⁴. Ademais, o próprio rumo histórico das condicionalidades, construiu verdadeiros roteiros de interesses e lealdades a quem o modelo neoliberal soube e ainda sabe muito bem servir. Nesse sentido, podemos identificar no modelo em questão a sua faceta nacionalista, obviamente que um nacionalismo restrito para muito poucos países da ordem mundial.

Finalmente, cabe analisar o papel das Organizações Internacionais (OIs) de cunho regulatório, tal como o Banco Mundial que analisaremos mais detidamente no terceiro capítulo desse trabalho. Essas OIs, sobretudo entre as décadas de 80 e 90, figuraram como principais atores propagadores do modelo neoliberal, seja enquanto marco regulatório do modo de acumulação capitalista, seja enquanto construto ideológico que dá sustentação a esse modelo. Ora, ao longo das décadas de 80 e 90, e por certo, até os tempos atuais, muitas dessas OIs fizeram nítidas escolhas em prol do modo neoliberal de ação política. Serão essas agências que criarão a partir da década de 80 verdadeiras agendas de governança mundial de

¹³ Talvez o termo correto aqui não seja ideário, mas sim ideologia, ou consenso mínimo. Na literatura sobre os movimentos contestatórios transnacionais, ideários são entendidos como uma série de posicionamentos de ação política que, embora diversos, não propugnam a unicidade do consenso, mas o amplo pluralismo dialógico. Não nos parece que atores do sistema capitalista como as empresas transnacionais funcionem a partir de ideários. No entanto, manteremos o termo por entendermos que a transição no modo de ação desses atores foi caracterizada pela diversidade de interesses e linhas argumentativas.

¹⁴ Vide a precedência do neoliberalismo no Reino Unido e nos Estados Unidos. Os discursos de Margaret Thatcher dando conta ao parlamento Inglês de que não havia alternativas a tríade neoliberal: estabilização, desregulação e privatização; “*There is no alternative*”, ou como ficou conhecido o jargão: TINA.

cunho neoliberal a serem seguidos pelos Estados. Nestes termos, anuíram a crença de que existem uma série de princípios, métodos e roteiros que são comuns a toda as administrações públicas e que, portanto, devem ser seguidos incondicionalmente pelos diferentes países. Faz parte desse ideário a fé de que o comum se sobrepõe às diferenças¹⁵.

2.2 PAUTAS, TIPOLOGIAS E CLASSIFICAÇÕES. BREVE ROTEIRO “SENTIMENTAL” DO RECEITUÁRIO NEOLIBERAL DE REFORMA DO ESTADO DAS DÉCADAS DE 80 E 90

Pensando a adoção do neoliberalismo na ação política dos Estados nacionais para além do seu viés exclusivamente econômico, uma série de autores concordes ou discordes do termo neoliberalismo são unânimes em perceber que de fato uma agenda de reformas do Estado foi comum aos anos 80 e 90. Sob o manto da demanda de uma Nova administração pública (NPM), um crescente movimento de redimensionamento do Estado, bem como o desenho das suas instituições ficou patente na agenda política das supracitadas décadas. Grosso modo, poder-se-ia dizer que a NPM vem a ser a consubstanciação do movimento neoliberal no campo da gestão estatal e das políticas públicas.

O clássico “Play it again Sam” da cepta de Patricia Ingraham (1997), professora de administração pública da Maxwell Scholl (Syracuse University), contextualiza a série de reformas administrativas ocorridas entre as décadas de 80 e 90 em boa parte das democracias industriais do ocidente como agendas de traços muito comuns, semelhantes e, sobretudo, curiosamente alavancadas pelos organismos internacionais.

A mesma autora argumenta que ainda que muitas dessas agendas tenham seguido diferentes argumentos teóricos (teoria da agência e teoria da escolha pública), os seus traços comuns foram mais importantes que as diferenças. Isso significa dizer que as agendas de um modo geral seguiram os mesmos roteiros, independente da escolha teórica anuída.

Seguindo esse mesmo raciocínio, Christopher Hood (1991), outro autor clássico da temática da NPM (*New Public Management*)¹⁶, ao analisar a ascensão da nova administração pública identificará o seu entrecruzamento com quatro outras mega tendências

¹⁵ Para ilustrar essa característica, vale à pena a leitura do artigo “Play it again Sam” da cepta de Patricia Ingraham (1997). Nesse texto, a autora faz uma análise sobre os aspectos comuns às reformas do Estado implementadas nas décadas de 80 e 90 em diferentes países do mundo: Reino Unido, Nova Zelândia e Estados Unidos.

¹⁶ Aqui no Brasil, a tradução é Nova Administração Pública.

da administração: a) Tentativa de explicar o lento e baixo crescimento dos governos a partir dos altos gastos públicos com pessoal; b) A mudança para as privatizações e quase privatizações; c) o desenvolvimento das automações e das tecnologias da informação, sobretudo na produção e distribuição de serviços; d) Desenvolvimento de uma agenda internacional focada em publicações na área da administração pública, no desenho de políticas, nos estilos de processos decisórios, na cooperação intergovernamental em detrimento da forma tradicional de atuação individual dos países no ramo da administração pública.

O mesmo autor, ao criticar as definições simplistas de outros teóricos quanto ao que venha ser a NPM, defende a tese de que sete percepções, oriundas de diferentes linhagens teóricas, compõem a agenda de Nova Administração Pública, quais sejam: a administração profissional no setor público, indicadores explícitos de avaliação de desempenho, ênfase no controle das entradas e saídas, descentralização das unidades do setor público, aumento nos parâmetros de competitividade no setor público, ênfase para as práticas e estilos oriundos do setor privado e, por fim, o aumento da disciplina e parcimônia nos usos dos recursos.

Nesse sentido, Hood (1991) categoriza a NPM enquanto produto do casamento de duas idéias extremas: o novo institucionalismo econômico e o gerencialismo. O primeiro, fruto do pós 2ª guerra mundial, se constituiu em um movimento que ajudou a construir uma série de idéias tais como *accountability*, escolha pública, transparência, incentivo as estruturas. O segundo, por sua vez, descende do gerencialismo aplicado ao setor público, tradição oriunda do movimento gerencialista científico internacional, que contribuiu para a construção de uma série de doutrinas da administração baseadas em idéias tais como: administração profissional a fim de ser aplicada em distintos locais (portabilidade), a chefia para além do conhecimento técnico, o poder discricionário para perseguir resultados (liberdade para gerir), desenvolvimento de culturas organizacionais para melhorar o desempenho.

Ainda sob o olhar desse autor, é interessante notar a sua observação de que a principal pretensão da NPM venha ser o seu caráter universalista. Nesse sentido, o universalismo exarado pela NPM se constitui em um conjunto práticas gerais para todas as estações do ano. Em sendo assim, segue como roteiros básicos a portabilidade conjuntamente com a difusão que seria a sua capacidade de aplicação em diferentes contextos, organizações, campos políticos, níveis de governo e países, bem como a sua neutralidade axiológica que tem a característica de acomodar em suas agendas a diferentes prioridades políticas.

Ademais, é justamente esse pseudo universalismo que Hood (1991) considera a principal crítica da NPM. Para ele, o problema dessa pretensão fica por conta de que diferentes valores administrativos detêm diferentes implicações no desenho administrativo, implicações estas que vão para além, alterando os cenários e os contextos em que estão inseridos. Essa crítica que trabalha sob o prisma dos valores administrativos e as suas conseqüências para o desenho da administração sugere que o movimento da NPM, longe de ser universal nas práticas e resultados, termina guardando em si uma diversidade de ações e conseqüências para os Estados que as adotam.

Nesse mesmo caminho, Lynn (1996), autor já referenciado na introdução desse capítulo, argumenta que não é possível conceber o NPM como um novo paradigma¹⁷ da administração pública haja em vista a variação de modelos de reformas ao redor do mundo sob o manto dessa mesma agenda. Nestes termos, Lynn sugere uma desconstrução da NPM enquanto paradigma da administração pública. Para ele, tais reformas nada mais são que um conjunto de ações preocupadas com a solução de problemas locais.

Seguindo esse raciocínio, (Ibid) sugere que as pautas de reforma diferem de país para país, haja em vista que tais transformações administrativas são produtos de reflexões e de construções gestadas plano dos Estados nação. Para tanto, sugere os estudos comparativos a fim de se compreender os entrecruzamentos entre política e administração.

As colocações de Lynn (1996), longe de invalidarem a tese central desse capítulo de que existe uma agenda comum de matriz neoliberal para a Reforma do Estado, reforçam-na vez que evidenciam a existência de um arcabouço ideológico que contém múltiplas soluções (antídotos) para diferentes tipos de dilemas. Ademais, Lynn dialoga plenamente com Thérét (1993) quando concebe diferentes reformas ao redor do mundo ainda que guiadas pela mesma cartilha de soluções neoliberais (privatizações, descentralizações, desregulamentações, etc), uma vez que, assim como esse autor, advoga também que as pautas de reformas respondem às demandas oriundas do seio dos países, fruto do calculo racional das conseqüências.

Por fim, desse tópico em que tratamos do roteiro sentimental do receituário neoliberal, resulta como conclusão a evidência de que não há um só receituário, há vários receituários neoliberais e, conseqüentemente, varias são as trajetórias. Cada um delas, fruto de

¹⁷ Aqui o autor faz referência a conceituação de Thomas Kuhn ao que venha ser “novo paradigma”. O paradigma enquanto conjunto de ilustrações de várias teorias e os seus respectivos conceitos, observações e aplicações instrumentais, todos eles aceitos pela comunidade acadêmica.

escolhas e demandas nacionais, independentes ou não, estará sempre aprisionada ao cálculo utilitário das conseqüências¹⁸.

2.3 A AMÉRICA LATINA E OS CONSENSOS: DAS CONDICIONALIDADES POLÍTICAS ÀS ESCOLHAS RACIONAIS DOS ESTADOS LATINO-AMERICANOS

No que tange à contextualização das reformas do Estado sob o viés neoliberal, capítulo à parte fica por conta das reformas direcionadas para a América Latina. Esse movimento, que teve nas décadas de 80 e 90 sua *belle époque*, pode ser caracterizado pela existência de uma verdadeira pauta de recomendações emanada de distintos organismos internacionais aos estados latino-americanos.

Diante desse cenário, algumas questões chave se colocam: Quem é essa tal América Latina a quem se destinou e ainda destina o ânimo dos Organismos Internacionais em prol de uma agenda de reformas? Qual o ideal de América Latina que se passa a partir de então a ser perseguido? Quais os resultados do cálculo utilitário dessas escolhas anuídas ou não pelos Estados latino-americanos?

Lucio Oliver Costilla (2005), professor e pesquisador em ciência política da UNAM (*Universidad Nacional Autónoma de México*), ao analisar a contemporaneidade dos Estados latino-americanos, classifica-os no rol dos Estados capitalistas de médio a precário nível de desenvolvimento, cujas suas características básicas são: soberanias e instituições frágeis, precárias, dependentes e submetidas de diversas formas aos Estados fortes. Adicionado a isso, ou autor argumenta que, de mais a mais, são países que, em maior ou menor grau, estão sob o manto da hegemonia americana, bem como são dependentes dos Organismos Internacionais, sobretudo daqueles também manejados pelo poder americano, situação esta que tem sido anuída pelas elites nacionais (COSTILLA, 2005).

Nesse mesmo artigo intitulado “*Revisitando al Estado. Las especificidades actuales Del Estado en América Latina*”, Costilla (2005) pondera que nas últimas décadas, em distintas áreas latino-americanas, assistimos a um esforço político realizado por diversos atores locais, no sentido de instituir ou recriar regimes democráticos. Nesse sentido, os

¹⁸ Para efeitos desse trabalho, consideramos cálculo utilitário de conseqüências o conjunto de mediações e entrecruzamentos ocorridos no seio de um Estado que o faz escolher este ou aquele caminho específico.

esforços sociais e políticos da década de oitenta, tiveram a intenção de recuperar e ampliar as formas civis e republicanas de representação e participação política.

Não por outro motivo, este autor acusa parte significativa da produção acadêmica nas ciências sociais da época, salvo raras exceções, de valorizarem excessivamente a temática das transições democráticas, em detrimento de outras questões também muito relevantes. Costilla (2005) advoga a tese de que havia na produção latino-americanista da década de 80 a crença de que a retomada da democracia política, por se só, conduziria os países ao desenvolvimento de suas potencialidades e, conseqüentemente, a resolução de todos os seus problemas. No entanto, cerca de 20 anos após o início dessas transformações, diagnostica-se: instituições precárias, democracias frágeis e crises políticas recorrentes em boa parte dos países da região (México: 1994 e 2006; Venezuela: 1999, Perú: 2000; Equador: 2000; Bolívia: 2001; Argentina: 2002, etc) (COSTILLA, 2005).

Dentre essas outras temáticas para além da luta pela democratização política que devem fazer parte da agenda de pesquisas e debates dos assuntos relacionados com a América Latina, Costilla aponta para: a dinâmica contraditória e conflitiva em que a América Latina foi inserida no processo de globalização; a precariedade das instituições; A des (organização) social interna; a acumulação neo (oligárquica) de capital; a concentração de dinheiro e poder; a ambigüidade da cultura política.

Interessa-nos discutir ao longo desse tópico os dois primeiros temas sugeridos por Costilla que venham ser o modo de inserção da América Latina nos processos de globalização e a precariedade das suas instituições. Estas questões, por se só, dialogam perfeitamente com a agenda Internacional de Reforma do Estado propugnado pelas agências internacionais nas décadas de 80 e 90, bem como as respectivas trajetórias de reformas percorridas por estes Estados.

No que tange à inserção da América Latina nos processos de globalização, o Consenso de Washington, termo polêmico cunhado por John Williamson em 1989, para fins didáticos, pode ser considerado como um marco histórico dessa abrupta inserção. Nesse sentido, segundo o próprio Williamson, tal termo sem definição clara é aceito com pelo menos três significados: a) Enquanto termo original cunhado pelo autor sobre o que seria a lista de dez reformas específicas que a grande maioria dos participantes do seminário¹⁹

¹⁹ Participaram desse seminário funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos, bem como economistas latino-americanos de corte liberal (BATISTA, 1994).

organizado pelo *Institute for International Economics* entendiam como necessárias para boa parte dos países da América Latina. b) Enquanto programa das organizações internacionais sediadas em Washington, principalmente o Banco Mundial e o FMI, para ser implementado nos países da região que são seus clientes e, por fim; c) Enquanto um programa do neoliberalismo gravado com o fundamentalismo do mercado, imposto por instituições internacionais aos países em desenvolvimento.

Este autor, em mesmo artigo, fruto de uma palestra proferida em 2003 na FAAP (Fundação Armando Álvares Penteado) defende veementemente duas críticas comuns exaradas pelos ataques ideológicos da “esquerda”. A primeira, quanto ao colapso da Argentina em 2001, argumenta que o mesmo não foi resultado da liberalização do comércio ou das privatizações e sim da ausência de outras duas recomendações incluídas no consenso: disciplina fiscal e taxa de câmbio competitiva. E a segunda quanto à suposta agenda neoliberal imposta pelos organismos internacionais aos países em desenvolvimento, tratar-se-ia de uma suposição infundada, sem provas nem citações, que invalidaria todas as acusações.

Esquece-se este autor do fato de que a análise dos discursos dos Organismos Internacionais (tema a que nos ateremos mais profundamente no próximo tópico) e as suas práticas ao longo desse período corroboram a todo o tempo para a existência de roteiros a serem seguidos fervorosamente pelos países da região. Primeiro, porque para esses países a sujeição garantiria o “passaporte” de saída do profundo ostracismo em que a economia da região estava mergulhada. Segundo, por conta da evidente influência estadunidense na construção dos discursos e práticas políticas das principais OIs, segundo os seus interesses de liberalização dos mercados e desregulação das economias da região, principalmente no cenário mundo do pós-guerra fria.

Diante desse quadro, podemos identificar dois momentos específicos da influência das OIs sob os estados latino-americanos: o primeiro, de cunho mais economicista, que dominou a agenda da década de 80 e teve o seu marco no chamado “Consenso de Washington”, representou a defesa de ideários liberais a partir da desregulação dos mercados e das finanças, do livre comércio, dos ajustes fiscais, das privatizações de empresas públicas, da complexificação dos direitos de propriedade (inclusive da propriedade intelectual), etc; O segundo momento, mais precisamente ao longo da década de 90, foi mais forte o discurso da necessidade manutenção desses ideários economicistas aliado uma segunda rodada de reformas cujo alvo seriam as instituições dos estados latino-americanos.

Segundo esse novo discurso em torno das reformas institucionais, o fortalecimento dos regimes democráticos dos estados latino-americanos estaria condicionado à construção de instituições públicas transparentes e plenamente instrumentalizadas para o desempenho das suas funções fundamentais. Daí, seguindo este novo itinerário conjuntamente com a retórica do Consenso, os estados latino-americanos estariam aptos a prosseguirem as suas recentes opções por governos democráticos e, livres para trilhar novas investidas rumo ao desenvolvimento e a diminuição das desigualdades sociais.

Em documento institucional, a OCDE trata do processo de redefinição da agenda política da América Latina para além da década de 80. Dentre os tantos artigos que compõe essa publicação, “*Redefining the role of the State: Political processes, State capacity and new agenda in Latin América*”, Colin Bradford (1994) trata justamente da grande tensão entre a agenda essencialmente econômica da década de 80 e os novos imperativos exigidos pelos anos 90. Para este autor, essas tensões são evidenciadas a partir dos contrastes entre: democracia e reforma econômica; modelos de competitividade (liberalização), a sociedade civil e o próprio Estado, enfim, entre o econômico e o social.

O CLAD (Conselho Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento), por sua vez, em documento publicado em 1998, trata detidamente dessa segunda geração de reformas para os estados latino-americanos, atribuindo a estas a função de reconstruir o aparelho estatal. Segundo o CLAD, a primeira geração de reformas que fora centrada no ângulo financeiro da crise do estado na década de 80 não resolveu uma série de problemas básicos dos estados e das sociedades na América Latina. Para o CLAD, a fim de seguir essa nova geração de reformas, é necessário mudanças do papel do Estado latino-americano tanto nos setores econômicos quanto no campo social. No âmbito econômico, mister se faz substituir as antigas práticas protecionistas, típicas do modelo de substituição de importações, por ações que estimulem a competitividade das empresas, bem como a mudança do paradigma de Estado interventor para Estado regulador, ou seja, incentivar privatizações e a criação de agências reguladoras.

Já na esfera social, o CLAD defende que os países da região devem reforçar o papel do Estado enquanto formulador e financiador das políticas públicas. Para tanto, o

Estado deve estar apto para sensibilizar a comunidade, bem como atores do “Terceiro Setor”²⁰, para compartilhar responsabilidades na execução de serviços públicos, principalmente no campo da saúde e da educação básica.

Todavia, o CLAD adverte que todas essas mudanças estruturais só poderão ser viabilizadas se, dentre as preocupações, três grandes problemas específicos da região estiverem presentes, dando assim nova feição a essa geração de reformas, diferentes da anterior que foi meramente financeira e tecnocrata: a) consolidação da democracia; b) retomada do desenvolvimento econômico; c) redução da desigualdade social. A redemocratização, segundo o CLAD, é importante porque se constitui no *timing* do processo de reformas do estado. Nesse sentido, entende-se que a partir de muitas das reformas sugeridas dão esteio para a criação de novas instituições, mudanças constitucionais e, sobretudo, profundas alterações no sistema administrativo que, por conseguinte, terminam por atingir alguns dos grupos de interesse que historicamente se locupletaram do Estado.

Por fim, ainda nesse mesmo documento, a fim de justificar o seu posicionamento ideológico quanto à segunda geração de reformas, o CLAD apresenta como missão institucional “colaborar para a difusão e o debate das idéias e práticas sobre a reforma do Estado, particularmente da Administração Pública”. Para tal, identifica como roteiro estratégico para esse fim a promoção da “Reforma Gerencial” do estado latino-americano, por entender que este modelo de ação oferece as melhores respostas aos desafios. O que se observa nesse discurso é na verdade certa adesão às pautas da NPM já tratadas no tópico 2.2 desse capítulo.

Em documento publicado em 1997, intitulado por *The long march: a reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade*” o Banco Mundial dá pistas de quais reformas quer ver mantidas e, sobretudo, quer ver implementadas na América Latina, todas, obviamente, para o bem da “boa governança”. Ao longo dos seus três capítulos, este

²⁰ É interessante notar que muito embora o termo “Terceiro Setor” seja costumazmente utilizado como sinônimo de “Sociedade Civil”, os termos guardam em si origens históricas e cargas valorativas diversas. Assim, o primeiro termo, cuja origem se remonta a tradição anglo-saxônica, tem suas bases no fazer filantrópico, representando hodiernamente as organizações sem fins lucrativos que atuam na esfera pública. Na gramática do neoliberalismo, o terceiro setor seria na verdade o ponto de intercessão entre as atividades do Estado e a ação da iniciativa privada, ocupado ele um espaço aparentemente definido neste pacto social ainda em fase de construção. A “Sociedade Civil”, por sua vez, um termo que carrega uma diversidade de sentidos construídos ao longo da história das idéias políticas, aqui neste trabalho é entendida como algo mais complexo do que a categoria “Terceiro Setor”. Nesse sentido, à luz de uma noção habermasiana, a sociedade civil incluiria todas as instituições e formas associativas que estão em constante interação na vida social. Nesse rol estão inclusos os atores do “Terceiro Setor”, bem como outros atores que não pertencem a essa categoria, tais como os movimentos sociais.

documento se assemelha a um compêndio que tenta dar conta de boa parte das questões relacionadas à agenda de Reforma do Estado para os países da região.

Seguindo este intento, o segundo e o terceiro capítulo buscam recapitular os principais temas da agenda econômica da década de 80, renovando assim o consenso quanto à política fiscal, o sistema financeiro, o pagamento das dívidas externas, o livre mercado, reforma da legislação trabalhista, o uso do público pelo privado para o bem da eficiência, etc. Tais preocupações do Banco sugerem uma evidente necessidade de justificar as reformas estruturais a partir de uma estratégia de *marketing* em torno da consolidação dos ganhos com a estabilização das economias e o eldorado do progresso econômico. Já no quarto capítulo, o Banco defende a agenda da década de 90. Sob o manto da aceleração do crescimento econômico para a América Latina, o documento sugere cinco estratégias a serem perseguidas: consolidação da estabilidade macro-econômica e equilíbrio fiscal (ou seja, manutenção das políticas econômicas da década de 80); promoção e investimento no desenvolvimento humano (reforma dos sistemas de educação e saúde nos países da América Latina e Caribe); implantação e manutenção de um ambiente regulatório e aparato legal que oportunize o desenvolvimento do setor privado²¹; por fim, investir na eficiência da administração pública para perseguição daquilo que seria a “boa-governança”, tanto no âmbito local, como no regional²².

No quarto capítulo, por sua vez, o documento se atém à questão social e aos desafios da diminuição da pobreza. O trato do tema por uma instituição financeira internacional do porte do Banco Mundial denota a preocupação dos organismos internacionais, sobretudo na década de 90 e nos anos 2000, em não perderem a legitimidade nas suas práticas frente a demandas sociais cada vez mais prementes e fundamentais. Corrobora com isso a elevação da sociedade civil a condição de atores do cenário internacional, ora contestando, ora dialogando com esses organismos internacionais temas atinentes à governança global. Não por outro motivo, esse documento sugere programas de combate ao desemprego, valorização do trabalho feminino, concessão de microcréditos, incentivo ao trabalho rural, enfim medidas que aumentem as oportunidades de trabalho e, conseqüentemente, minorem o problema da pobreza no continente.

²¹ É justamente nesse ponto que está inclusa a agenda de Reforma dos Judiciários latino-americanos, tema cerne de todo esse trabalho de pesquisa, que a partir do segundo capítulo passaremos a nos deter especificamente.

²² Estão inclusas nesse roteiro as práticas gerencialistas, as descentralizações dos serviços públicos, enfim, as pautas da NPM.

Enfim, a breve análise desses discursos exarados por diferentes organismos internacionais de interesse regional ou mundial sugerem a existência de consensos em torno do direcionamento econômico-político da região. Diante desse panorama da América Latina, a questão persiste: que elemento foi mais determinante, a agenda internacional consensuada ou as escolhas políticas pautadas no cálculo utilitário de conseqüências pelos países latino-americanos? Será possível uma única resposta que dê conta do cada vez mais complexificado cenário de múltiplos processos de entrecruzamentos entre o global e o local?

2.4 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS (OIs) E AS SUAS AGENDAS PARA O DESENVOLVIMENTO NO PÓS-GUERRA FRIA: O CASO BANCO MUNDIAL

O cenário internacional pós-guerra continuou respondendo a gramática westfaliana²³, onde a centralidade do Estado dominava toda a cena das Relações Internacionais. É justamente nesse período que compreende o pós segunda guerra e a constância da guerra fria que o realismo político²⁴ vai nortear a ordem mundial bipolar, seja enquanto escola do pensamento das Relações Internacionais, seja enquanto esquema ideológico da ação política dos governos.

Ainda que a ordem instituída naquele período tenha assistido à criação de boa parte das principais Organizações Internacionais²⁵ que temos até hoje, a atuação desses organismos, até o fim da guerra fria, estava adstrita em última análise ao cálculo de forças entre os Estados e as suas hegemonias. De fato, a hegemonia realista, por não dar relevância para os Organismos Internacionais, terminou por impedir a alocação de recursos humanos e financeiros a esse campo de estudo, ao contrário de outros campos como os estudos estratégicos (HERZ; HOFFMAN, 2004).

Segundo Herz e Hoffman (2004), é a partir da crítica ao minimalismo realista em restringir o sistema internacional unicamente às relações entre estados que o campo dos

²³ A escola Realista nas Relações Internacionais, grosso modo, se caracteriza pela noção de centralidade dos Estados na condução do cenário internacional que por natureza é anárquico, vigendo a luta constante entre os Estados em busca do poder político, econômico e militar. Dentre os principais autores dessa escola do pensamento político de forte tradição das Relações Internacionais, destaca-se Hans Morgenthau que, através de sua obra “Política entre as nações”, sistematizou e deu consistência ao realismo enquanto abordagem teórica das Relações Internacionais (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

²⁴ É justamente ao longo do século passado, sobretudo, após a criação do sistema ONU que teremos o fortalecimento do campo de estudo das Organizações Internacionais.

²⁵ Aqui, chamamos de Organizações Internacionais as agências interestatais. Não estamos incluindo as ONGs internacionais, think thanks, etc.

estudos sobre outros atores internacionais, tais como as organizações internacionais, se desenvolverá. Nesse sentido, as autoras apontam que os estudos sobre as organizações internacionais (OIs) ganharam expressividade ao longo das décadas de 80 e 90 pelos seguintes fatores: a) o otimismo neoliberal²⁶ acerca do papel das OIs no pós-guerra fria; b) o reconhecimento dos organismos internacionais enquanto atores autônomos e dotados de agência; c) o retorno, nos fins da década de 80, do debate sobre os atores transnacionais travado no início da década de 70.

Vale ressaltar que as contribuições de diversas escolas das Relações Internacionais ao longo do século passado ajudaram a construir o contexto contemporâneo sobre o papel das OIs. Dentre essas escolas, para além do realismo acima já tratado, destacam-se: as contribuições liberais, as funcionalistas, as marxistas, as construtivistas e, por fim, as cosmopolitas. Neste tópico, interessa-nos tratar o debate ocorrido na década de 80 entre neo-liberais institucionalistas e neo-realistas, por se tratar justamente de um indício de centralidade das OIs na condução de políticas públicas em escala transnacional em dado momento histórico das relações internacionais²⁷.

No referido debate, enquanto os neo-realistas concebem o ambiente das relações internacionais enquanto um sistema anárquico em que os estados, os únicos atores relevantes, exercem seus interesses egoísticos via manutenção de balanças de poder e estratégias de conflito; os neoliberais, por sua vez, reconhecem a anarquia do sistema, no entanto, advogam ser possível a construção de ambientes cooperativos onde os estados maximizem seus ganhos. Esses ambientes cooperativos seriam construídos através das instituições internacionais que fariam o papel de mediadoras do sistema internacional, diminuindo as incertezas entre os atores principais (os Estados), gerando transparência e construindo o elo de discussões ao longo do tempo (*linkage*) (HERZ; HOFFMAN, 2004).

Foi diante desse contexto que FMI e BM, entre as décadas de 80 e 90, mediarão a agenda política internacional nas searas da economia e do desenvolvimento, ambientando os países do Terceiro Mundo a nova gramática regulatória caracterizada pela globalização financeira. Nota-se que a divisão do trabalho entre essas duas OIs sugere a consecução de um

²⁶ Neoliberal não no sentido de novo marco regulatório do capitalismo como vínhamos utilizando até aqui, mas, sim, enquanto nova expressão do paradigma liberal nas Relações internacionais. Entre os principais autores dessa corrente destacam-se os estudos de Robert Keohane e Joseph Nye que discutiram em 1977 o papel das instituições internacionais no contexto da interdependência complexa.

²⁷ Para efeitos de uniformização, entenderemos Relações Internacionais em maiúsculas (RI), enquanto disciplina, ao passo que, relações internacionais em minúsculas (ri), enquanto sinônimo de política internacional.

verdadeiro regime na governança mundial na qual a América Latina foi um laboratório de experimentações.

Assim, enquanto Organizações de serviços²⁸, FMI e Banco Mundial, ao longo de suas existências, modelaram e reinventaram os seus discursos em consonância com a conjuntura internacional em que estavam inseridos. Ambas, oriundas do sistema Breton Woods e, logo após, convertidas em agências especializadas do sistema das Nações Unidas, nasceram no contexto do pós-guerra com papéis muito bem definidos²⁹ dentro da lógica realista. Para além da reconstrução da Europa e da governança dos padrões monetários internacionais, os interesses norte-americanos e a construção da sua hegemonia também estavam presentes na pauta política de ambas as OIs.

A primeira fase do Banco Mundial é notadamente marcada pelo auxílio na reconstrução dos países atingidos pela 2ª Guerra Mundial. Essa cooperação se concentrou na velha Europa, que outrora opulenta, era, nos fins da década de 40, um continente devastado.

Depois de terminada a primeira tarefa, essa instituição muda seu foco de atuação, passando a fomentar o desenvolvimento do Terceiro Mundo, a partir de programas conjuntos de assistência técnica e financeira aos países (FONSECA, 1988). Não se pode olvidar que, nesse período em específico, o mundo se encontrava bipolarizado pela Guerra Fria e, por conseguinte, o Terceiro Mundo tornou-se um palco onde as duas grandes potências imprimiam fervorosamente suas políticas de cooptação e manutenção de áreas geográficas de influência.

Segundo a professora baiana Elsa Kraychete (2005), os discursos do Banco Mundial ao longo das décadas de 70 e 80 caminham para a combinação de crescimento econômico cumulado com investimentos sociais. Essa seria a expressão de um momento transição em que novos modelos de desenvolvimento vão, paulatinamente, ocupando o espaço e substituindo os modelos adotados até então. Completando esse raciocínio, Kraychete (2005)

²⁸ De acordo com as categorias emanadas por Robert Cox e Harold Jacobson, as Organizações Internacionais podem ser de serviços ou de fórum. As de serviços são justamente aquelas que prestam serviços a comunidade Internacional, tais como as instituições financeiras. As organizações de fórum são aquelas que propiciam ambientes para negociações, debates, enfim, manutenção do diálogo entre atores do sistema internacional.

²⁹ Observadas de um ângulo histórico, as duas agências tinham papéis bem definidos. Ao FMI cabia a fixação de políticas e normas para o desenvolvimento, enquanto o BIRD funcionava como agência de financiamento e de assistência técnica para projetos setoriais específicos. Ainda hoje, a dualidade de papéis existe formalmente: ao FMI cabe a concessão de empréstimos de curto prazo para questões macroeconômicas, a fixação de códigos de conduta política para os países credores e a definição de pré-condições para os créditos do Banco. O BIRD atua como agência de financiamento a longo prazo e de assistência técnica para projetos econômicos e sociais específicos (FONSECA, 1988).

comenta que as mudanças decorrentes desse processo de transição são notados a partir dos documentos que vêm a público a partir da década de 90, quando as idéias neoliberais de condução da economia e da política já eram hegemônicas. Nesses documentos da época, o Banco propugna como estratégia para o desenvolvimento, um conjunto de reformas institucionais combinadas com a agenda econômica de ajuste e políticas na seara social instadas para o combate à pobreza.

As mudanças da ação do Banco, longe de serem vistas apenas sob o manto da mudanças de estratégias organizacionais, sugerem um nítido atrelamento à conjuntura do sistema internacional configurado neste período. Assim, a transição observada por Kraychete (2005) sugere um momento de epifania institucional, onde o debate neo-neo da década de 80 tenciona a retórica e o modo de ação do Banco.

De mais a mais, o fim da Guerra Fria e a tomada de consciência de que o mundo caminha a passos largos para uma maior interdependência, confere às OIs a condição de atores com poder decisório no sistema internacional. Nesse contexto, o Banco Mundial, enquanto agência de cooperação internacional para o desenvolvimento, bem soube e ainda sabe difundir seus ideários e defender os valores liberais (neoliberais).

2.5 A POLÍTICA COMPARADA ENQUANTO MODELO DE ANÁLISE PARA APREENSÃO DAS REFORMAS DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA

Ao longo desse capítulo, é evidente o esforço em se problematizar a existência de uma tensão entre a agenda neoliberal internacional em prol das reformas do Estado e as trajetórias particulares das sociedades nacionais. A primeira reivindica a universalização e difusão, ao passo que as trajetórias são múltiplas e remetem a uma gama variada de contextos. No caso da América Latina, por sua vez, essa tensão é mais proeminente pelo fato de que foi explícita a existência de uma agenda internacional específica para a região e, sobretudo porque diferentes foram as adesões anuídas pelos distintos Estados. Sob esse manto contextual, o campo das análises de políticas comparadas parece ser o mais adequado para a apreensão dos processos de reforma dos estados latino-americanos empreendidos a partir da década de 80.

Esse campo de estudos que teve sua fase áurea no pós- Guerra, mais especificamente entre as décadas de 60 e 70; destacou-se por perseguir uma proposta

inovadora e provocativa no sentido de construir uma teoria geral e universal que desse conta de todos os sistemas políticos espalhados no mundo (SANTOS; COUTINHO, 2002). Ademais, no campo da administração pública, uma linhagem de comparativistas também se imbuíram no intento de criar uma teoria comparada da administração pública genuinamente universal³⁰ (FRIED, 1999).

Dentre as principais contribuições dessa linhagem comparativista, sobretudo no campo da administração comparada, destaca-se a farta obra produzida pelo professor Fred Riggs que, ao longo das décadas de 60 e 70, dedicou-se a analisar os vários sistemas burocráticos, principalmente, dos países emergentes, ou dos chamados países do Terceiro Mundo (RAMOS, 1966; FRIED, 1999; RIGGS, 2001). Nesse sentido, as reflexões desse autor acerca da sua “Ecologia da Administração Pública” buscou construir uma escala de modelos que explicasse os diferentes estágios de evolução de sociedades vistas a partir de um tipo ideal (RAMOS, 1966, FRIED, 1999; RIGGS, 2001).

No entanto, apesar de todo o interesse que esse campo provocou na comunidade acadêmica da época, pouco se evoluiu no sentido de uma teoria universal, o CAG se desfez em 1965 e o campo iniciou um período de profundo ostracismo (FRIED, 1999). No entanto, esse campo retoma o seu fôlego a partir da polarização do debate travado entre os defensores das reformas uniformizantes do neoliberalismo e o discurso cético dos comparativistas no que se refere à existência de múltiplas reformas, todas elas determinadas pelas particularidades locais.

Engraçado notar que para esses comparativistas cétricos do caráter portátil e pretensamente universal das pautas neoliberais não mais perseguem a construção de uma teoria geral que a tudo responda, mas, sobretudo, a necessidade de se comparar a fim de se aperfeiçoar modelos, contabilizar êxitos e frustrações, enfim, avaliar as respostas locais frente às imposições de um mundo cada vez mais globalizado, mas fragmentado. Nesse sentido, os estudos focados em análises comparadas de administração pública se apresentam, ainda, enquanto campo do conhecimento pouco explorado e, sobretudo, fecundo para novas investidas acadêmicas (PETERS, 2002).

Segundo Giovanni Sartore, o campo da política comparada “é um campo caracterizado por um método” (SARTORI, 1994). Isso significa dizer que, além de ser um

³⁰ Para perseguir esse intento universalista, um grupo de pesquisadores oriundos de diversas áreas criou o CAG (Grupo de Administração comparada) que era patrocinados pela ASPA (*American Society Public Administration*) e a APSA (*American Political Science Association*) (FRIED, 1999).

campo de estudo, é também uma metodologia de trabalho capaz de guiar o pesquisador nas suas investidas comparativas. Como fazer metodológico, naturalmente, uma gama de autores já construíram modelos de comparação que respondessem perguntas freqüentes nesse campo de conhecimento, tais como: O que comparar? Como comparar? Quando comparar? Enfim, o que justifica o ato de comparar e, sobretudo, quais os critérios?

Dentre esses autores contemporâneos da administração comparada, Guy Peters, professor americano da Universidade de Michigan, apresenta um modelo de análise que nos parece bastante sucinto, coerente do ponto de vista metodológico e dotado de objetividade. Nesse sentido, Peters (2002) elege três dimensões a serem perseguidas pelo cientista social no seu intento de comparação em sede de política pública: *Cross-national*, *Cross-time* e *Cross-level*³¹, ou seja, atravessando o nacional, o tempo e os níveis burocráticos a serem pesquisados.

Através da noção de *cross national*, o autor aponta que os pesquisadores devem levar em conta diante do problema a ser investigado, a viabilidade de investir-se em uma comparação limitada ao espaço de uma única nação ou o manejo de comparações envolvendo outros países. O *cross-time*, por sua vez, sugere o cuidado em considerar o tempo enquanto fator importante nas comparações, já que o decorrer do mesmo pode trazer consigo problemas conceituais, bem como divergências metodológicas. Por fim, o *cross-level* aponta para um certo cuidado quanto ao nível das unidades de análise a serem comparadas no que tange à hierarquia burocrática.

Por outro lado, além dessas três dimensões apontadas, este autor também sugere quatro possíveis variáveis a serem escolhidas pelos comparativistas que, além de auxiliar o processo comparativo, nortearão o rumo da pesquisa. São elas: pessoas, organizações, comportamentos e poder. A primeira variável está relacionada com as pessoas que trabalham para a administração pública, ou seja, quem é o empregado público, o que faz, como faz, enfim, o que pensa. Segundo Peters (2002), essas respostas podem dar pistas de como funciona uma dada administração. Já a segunda variável fica por conta das organizações públicas, propriamente ditas. Nesse sentido, as interrogantes caminham no sentido de como agem determinadas organizações públicas, quais os fatores históricos e culturais que as forjaram, enfim, todas as ideologias que as cercam.

³¹ Traduzimos a palavra *cross* no sentido de atravessando; no entanto, podemos entendê-la, também, como considerando a dimensão da transversalidade.

A terceira variável, por sua vez, tem a ver com o comportamento da burocracia no que tange à tomada de decisões. Peters (2002) argumenta que essa é uma variável de difícil mensuração, haja a vista as dificuldades em se pesquisar os comportamentos de burocratas com trajetórias mais longas no serviço público e, também, o modo de trabalho daqueles funcionários públicos cuja profissão lhos obrigue a descrição e o segredo. Todavia, o autor argumenta que existem bons estudos nessa área de comportamento da burocracia e, dentre eles, destaca como uma das mais representativas pesquisas nessa seara, os estudos de Hecló e Wildavsky sobre o tesouro público britânico.

Por fim, a quarta possível variável seria relacionada às relações de poder nas administrações públicas. Essa variável temática pode ser vista sob diversos ângulos como, por exemplo, a relação que se estabelece entre administração e administrados, administração e servidores, enfim, todas as possibilidades em que relações de poder se entrecruzam com o convívio social.

Ao longo do próximo tópico e dos demais capítulos que se seguem faremos um esforço no sentido de perseguir essa metodologia comparativista proposta por Guy Peters, desde a escolha dos países, a equivalência do lapso temporal e, por fim, os níveis de paridade entre os casos a serem comparados. Ademais, do ponto de vista das variáveis a serem exploradas nesse trabalho, preferencialmente, optaremos pela variável organização. Todavia, as escolhas metodológicas serão plenamente elucidadas no capítulo 4.

2.6 ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO: PARTICULARIDADES E SEMELHANÇAS NAS TRAJETÓRIAS DE REFORMA DO ESTADO

Neste tópico, à luz da análise comparada, traçaremos breve retrospecto dos processos de reforma do Estado, bem como os respectivos interlúdios políticos de três distintos países latino-americanos: Argentina, Brasil e México. Esses três Estados guardam em comum o fato de serem federações latino-americanas, experimentarem processos de consolidação da democracia, terem vivenciado as reformas neoliberais nas décadas de 80 e 90, além de possuírem aquilo que Jaguaribe intitula por viabilidade nacional relativa³² que, grosso modo, seria a capacidade de atingir o desenvolvimento e a autonomia nacional.

32 „Viabilidade nacional relativa” é uma das tipologias desenvolvidas por Helio Jaguaribe a fim de caracterizar e agrupar os países latino americanos. Neste estudo publicado pela CEPAL na década de 70, o referido autor agrupa o Brasil, México e Argentina no rol dos mais desenvolvidos e únicos portadores de viabilidade nacional que seria a posse de certo grau de autonomia consolidada que permita o desenvolvimento e a aquisição de viabilidade nacional por si só.

2.6.1 Argentina

“Mi Buenos Aires querido,
cuando yo te vuelva a ver
no habrá más pena ni olvido”

Carlos Gasdel e Alfredo Le Perra

Para se analisar as mudanças ocorridas na estruturação do Estado Argentino, mister se faz pensar no amplo processo de transição do modelo de integração nacional popular até a adoção do neoliberalismo. Nesse sentido, Svampa (2005) aponta que essa transição, longe de ter sido linear e seguido uma seqüência única, conheceu diferentes momentos: iniciando-se com os regimes militares na década de 70, sendo mais perceptíveis na estrutura social na década de 80, ao longo do processo de democratização, e tendo o seu apogeu, ao longo dos dez anos da era Menem.

Segundo Svampa (2005), esse modelo de integração nacional popular, que fora substituído pelo modelo neoliberal de supremacia dos mercados, era caracterizado: a) pela economia desenvolvimentista baseada na substituição das importações e voltada para o mercado interno; b) o Estado enquanto agente produtor de coesão social por meio de gasto público social; c) tendência a homogeneidade social com a expansão das classes médias e a incorporação das classes trabalhadoras.

Quanto à inclinação militarista, ao longo do século passado, a Argentina sofreu uma série de golpes de Estado (1930, 1943, 1955, 1962, 1966 e 1976), vivenciando assim pequenos interlúdios democráticos em meio a governos militares que, de um jeito ou de outro, souberam costurar adesões e apoios de setores da sociedade ao longo dos anos. Não por outro modo, as Forças armadas terminaram por ganhar autonomia e acumular poder crescente a ponto de assumir-se enquanto o próprio Estado, criando mecanismos de preservação, reprodução e inserção nas instituições (CALVEIRO, 2002).

Essa trajetória militarista, sobretudo a partir do golpe de estado de 1976 cria o seu próprio cenário de enfraquecimento político e perda crescente de legitimidade. Assim, além da truculência que promoveu um verdadeiro genocídio fratricida, silenciou o debate político na esfera pública, aprofundou as crises sociais, empreendeu uma guerra desastrosa contra o Reino Unido, ressalta-se também que os militares foram ineficientes na condução da economia.

A abertura democrática impressa por Alfonsín se notabilizou por um esforço de se problematizar o papel das forças armadas no país, seja julgando os crimes cometidos ao longo do regime militar, seja criando mecanismos de reestruturação do Ministério da Defesa. Essa modelo de transição que buscou rever os crimes cometidos pelo Estado é talvez a grande crítica que se faz ao processo brasileiro onde a anistia, como um grande passe de mágica, a todos perdoou. Nesse sentido, não tivemos de pronto a carga simbólica de restituição da justiça através do reconhecimento público da violência institucional praticada por agentes do Estado³³.

Por outro lado, Alfonsín tentou movimentar a agenda política Argentina no sentido de reformar a parte orgânica da Constituição, tornando eficaz o funcionamento dos poderes do Estado, aumentando a participação democrática, descentralizando instituições, controlando a gestão da administração pública. Para tal, convocou o chamado “Conselho para a Consolidação da Democracia” que seria: um corpo colegiado, composto de intelectuais e personalidades políticas da Argentina, com a incumbência de criar projetos de lei que ajudassem a consolidar o regime republicano e democrático recém inaugurado (DE LA GARZA, 1998).

Esse Conselho, muito embora tenha propiciado um debate público muito intenso e participativo em toda sociedade argentina, não conseguiu lograr êxito quanto à reforma da Constituição. De La Garza (1998) aponta como uma das hipóteses mais sólidas para explicar esse fracasso foi, justamente, o isolamento político do presidente Alfonsín, sobretudo, com a perda significativa da base aliada no congresso. Quanto à condução da política econômica, o governo Alfonsín também não conseguiu grandes êxitos. Não obstante a sua tentativa de estabilização da economia através do Plano Austral, um pacote de medidas econômicas de combate à inflação foi seguido de empréstimos junto ao FMI, cujas metas impostas não conseguiram ser cumpridas pelo país.

Esse plano datado de 1985, que de certo modo influenciou o plano cruzado no Brasil, teve como base controle de preços, congelamento de salários e emissão de nova moeda. Enquanto plano de estabilização gestado em um país da América Latina suscitou grande interesse internacional haja em vista o esforço de se ultrapassar o momento de crise econômica a partir da cooperação de Organismos Internacionais, tais como o FMI e o Banco

³³ Aqui no Brasil esse reconhecimento da violência institucional praticada pelo estado nos tempos da repressão militar tem se dado de modo lento e tardio. Todavia, esses processos se limitam a reparação pecuniária não alcançando civil e penalmente os indivíduos que em nome do Estado brasileiro lesionaram os direitos humanos de cidadãos brasileiros, através de prisões ilegais, torturas e assassinatos.

Mundial. Todavia, para além das metas negociadas com o FMI que não foram cumpridas, a tentativa de estabilização fracassou, o país retornou à instabilidade econômica entrando assim em um doloroso processo de hiperinflação, desvalorização da moeda nacional e aumento dos conflitos sociais.

Na seara econômica, o governo Alfonsín recebeu dos militares uma herança maldita uma vez que encontrou uma Argentina já muito inflacionada e com uma alta dívida externa³⁴. Ademais, corroborou com o fracasso de Alfonsín, o fato de que em comparação com o cenário internacional, a década de 80 para a América Latina foi marcada por baixos níveis de crescimento da economia, aliado a uma notável crise do modelo de acumulação da região.

Diante da ausência de base aliada no congresso nacional, além de uma hiperinflação gabopante que corroía a economia do país, o governo Alfonsín constatou a ausência de padrões mínimos de governabilidade, chegando ao ponto de antecipar em cinco meses a entrega do poder ao novo presidente eleito Carlos Menem. Svampa (2005), categorizando a campanha de Menem como populista, comenta que o mesmo na sua prática de governo construiu uma nova aliança política em prol da estratégia liberal, deslegitimando e esfacelando o modelo nacional-popular. Não por outro modo, é a partir do governo Menem que a Argentina anuirá com toda ortodoxia ao modelo neoliberal.

Nesse sentido, uma série de reformas estruturais foi empreendida a fim de mudar as regras do jogo na condução da economia, no trato do Estado com o mercado e com os cidadãos e na condução da política. Seguindo a agenda propugnada pelo FMI, Menem realizou ao longo dos seus dez anos de permanência no poder um esforço no sentido de desregulamentação da economia, reduzir as barreiras comerciais rumo ao livre comércio, empreender um programa de privatizações, relativizar as relações de trabalho, enfim, criar um cenário favorável que atraísse a presença do capital estrangeiro no país.

Segundo Svampa (2005), essa reestruturação global do Estado Argentino foi pautada na redução do gasto público, na descentralização administrativa e na transferência de competências para as províncias e municípios (fato que impactou na qualidade dos serviços). Como conseqüências dessa reestruturação, a autora aponta para uma severa reformulação da relação do Estado com a economia e a sociedade, gerando a partir daí uma dinâmica de polarização e multiplicação das desigualdades. Ademais, a desregulação dos mercados, para a

³⁴ Ao longo do governo militar, entre 1976 e 1983, a dívida externa argentina saltou de 13 milhões a 46 milhões (Svampa, 2005).

autora, vem aliada à inserção de novas formas de organização do trabalho acompanhadas de flexibilização e precariedade das relações trabalhistas e o desemprego.

Diante desse cenário, Svampa (2005) sugere que esse novo Estado forjado ao longo da década de 90 pelo menemismo é apoiado em três dimensões maiores: patrimonialismo, assistencialismo e fortalecimento do sistema repressivo institucional. O patrimonialismo é caracterizado pelos processos de privatização e a reconfiguração do que é público e privado. Nesse ponto, um dos exemplos apontados pela autora é o beneplácito do Estado em criar normas jurídicas que favorecessem a implantação de capital estrangeiro no país, bem como garantissem a aceitação de normas criadas em ambientes transnacionais tais como o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI). O assistencialismo, por sua vez, pode ser observado na maneira pela qual o Estado argentino se vê obrigado a conduzir as questões sociais frente às desigualdades geradas pelo modelo neoliberal adotado. Para tal, Svampa (2005) aponta para os diversos planos sociais, de assistência alimentar, os diversos programas de relativa inserção no mercado de trabalho, bem como os projetos de cunho comunitário³⁵. Por fim, o fortalecimento do sistema repressivo institucional vem a ser o aparelhamento do Estado para o enfrentamento da delinquência oriunda da desigualdade social. Nesse sentido, a autora aponta para a crescente criminalização de condutas praticadas pelos estratos mais marginalizados da população, cumprindo o sistema penal a função de aprofundar o controle e a coerção social.

Enfim, ao longo dos dez anos de mandato, o modelo menemista iniciou com apogeu e terminou em meio a crises. Para além do receituário, a condução da economia argentina caminhou para a perda da autonomia e conseqüente dependência do mercado, tendo se tornado uma presa fácil para a voracidade do capital especulativo e as ressacas sistêmicas do capitalismo, tal como o efeito Tequila no México, em 1995.

³⁵ Os trabalhos comunitários nessa lógica neoliberal respondem a gramática do localismo mágico, ou seja, a crença de que a crise do desenvolvimento só pode ser aplacada a partir de atuações locais capazes de criar estratégias de adaptação dos atores aos seus contextos sociais. Nesse sentido, a partir desse caráter mágico e transformador do mundo local, abdica-se do ideário de transformação social, aprisionando-se os indivíduos aos seus lócus e, em outra via, criando a alienação de que projetos de desenvolvimento local são desprovidos de um contexto nacional e internacional. Para uma crítica do “localismo mágico”, vide Milani e Cunha (2005).

2.6.2 Brasil

*“Oh, Tupã deus do Brasil
Que o céu enche de sol
De estrelas de luar e de esperança
Oh, Tupã tira de mim esta saudade
Ah, Anhangá me fez
Sonhar com a terra que perdi”*

Paulo Barros. Canto do Pajé

O Estado brasileiro, assim como a Argentina e demais estados latino-americanos, ao longo do século XX realizou o esforço em empreender o desenvolvimentismo enquanto modelo de concepção do papel do Estado na economia. No entanto, as diferentes trajetórias e escolhas políticas das sociedades e das elites desses países resultaram em Estados com diferentes níveis de autonomia em relação às forças da sociedade que os compõem (o cenário interno) e ao cenário internacional que os subjaz.

É justamente a partir dessa linha argumentativa que a institucionalista Kathryn Sikkink (1993) realiza uma análise comparada de Brasil e Argentina para explicar o porquê das diferenças entre os dois países vizinhos, haja vista a adoção do modelo desenvolvimentista por ambos. Para realçar tal diferença anunciada, a autora ilustra o seu argumento recuperando uma colocação de O'Donnell, quem anuncia que, na Argentina, o aparato estatal ficou à mercê do embate de forças da sociedade em detrimento do interesse comum, ao passo que no Brasil, o Estado se tornou um leviatã, chegando a dominar a vida do país.

Desse modo, para Sikkink (1993), a diferença entre esses dois Estados reside no fato de que em determinado momento histórico, mais precisamente entre 1930-55, o Brasil, através de reformas ocorridas entre os governos Vargas e Kubitschek, conseguiu forjar uma burocracia independente³⁶. Essa burocracia independente, por ter capacidade de ação aliada à não sujeição aos interesses de grupos de poder, teriam ampla capacidade de manejo da economia e da gestão das instituições públicas. Assim, depreende-se dessa linha argumentativa que, no caso brasileiro, a burocracia, bem como as instituições nacionais, construiu um grau de autonomia que permitiu que seus governantes realizassem seus programas de desenvolvimento com certo êxito.

³⁶ No texto a autora nomeia de burocracia *aislada* que numa tradução ao pé da letra significaria isolada, desacompanhada, solitária, ou ilhada. Edson Nunes (2003), por sua vez, nomeia esta instituição por insulamento burocrático.

Nesse mesmo sentido, as contribuições de Edson Nunes (2003), reforçam a teoria advogada por Sikkink (1993). Assim, a partir de uma análise das instituições políticas brasileiras entre os anos 30 e 60 do século passado, este autor identifica a existência de quatro gramáticas políticas que estruturaram os laços entre a sociedade e as instituições formais no Brasil, quais são: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimento³⁷. Desse modo, Nunes (2003) caracteriza essa burocracia insulada como uma expressão das elites tecnoburocráticas e empresariais que se protegiam da influência política em agências do governo e tinham a função de direcionar a política de modernização e desenvolvimento brasileiro³⁸.

Diferenças à parte, o Brasil, assim como a Argentina, também vivenciou instabilidades políticas e longos anos de governos militares. Entretanto, a transição política realizada no Brasil, ao contrário da Argentina, se deu de modo controlado e administrado pelos militares. Destaca o mexicano Pablo Gonzalez Casanova (1988), em sua obra *Los militares y la política em America Latina*, que no Brasil houve uma certa antecipação dos militares em aquiescer o “caminho inevitável” da democratização, fruto de uma tendência esboçada pelo capital transnacional e o próprio cenário local em aderir ao modelo político de “democracia controlada”, fundada em ideários conservadores, liberais e “com elementos de neocorporativismos e cooptação de dirigentes”. Não por outro modo, o primeiro presidente civil após o longo período militar foi fruto de uma eleição indireta, negociada e autorizada pelos militares.

Coube a José Sarney, vice-presidente levado ao poder logo após a morte do presidente eleito Tancredo Neves, o encargo de realizar a transição democrática. Este, ao contrário de Alfonsín, obteve êxito no que tange à assembléia constituinte, levando cabo em outubro de 1988 a promulgação de uma nova constituição para o país, fruto de uma assembléia nacional forjada para esse fim. Este processo, longe de ter sido pautado por consensos entre o presidente e a assembléia nacional constituinte (ANC), inaugurou no país um ambiente regulatório que permitiu a transição democrática e a reestruturação do pacto

³⁷ O clientelismo, também conhecido por patrimonialismo ou fisiologismo, seria destas instituições a que acompanha a trajetória nacional por mais tempo; corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos, por sua vez, seriam instituições que emergiram no plano nacional a partir do governo Vargas, passando todas, a partir de então, a coexistirem e se inter-relacionarem, logrando assim: a condução de políticas de desenvolvimento, a conformação de grupos de interesses, a manutenção de oligarquias, enfim, a construção da gramática política deste país.

³⁸ Todavia, o autor alerta que, muito embora essa burocracia fosse composta eminentemente por técnicos, os mesmos tinham trânsitos políticos a fim de garantir as suas autonomias precárias.

federativo. Por outro lado, a sua forte tendência de “bem estar”, sobretudo na esfera social, terminou por se constituir em óbices para futuras investidas que estavam por vir.

No plano da economia, o governo Sarney, assim como Alfonsín, empreendeu planos de estabilização econômica a fim de combater a inflação galopante que assolava o país. Tal como na Argentina, esses planos que inicialmente se mostraram eficazes, logo depois, entraram em decadência, sem que os seus respectivos governos conseguissem pagar as suas dívidas externas ou sequer manter as metas propugnadas pelo FMI.

Dentre esses planos de estabilização econômica do período Sarney, destaca-se o Plano Cruzado (similar do plano Plano Austral na Argentina). Esse plano, pautado no controle de preços, gatilho de salários e emissão de nova moeda (o cruzado), é criticado por ter sido uma estratégia de curto prazo com interesses meramente eleitoreiros por parte do executivo. Para além do Plano Cruzado, outros planos de estabilização foram empreendidos ao longo desse governo: Cruzado II, Bresser, Verão. Nota-se que, ao longo desse período, a relação do país com FMI foi marcada pelo acirramento da monitoração da economia brasileira, a assinatura de vários contratos de ajustamento, as “cartas de intenção”, um acordo de pagamento de dívidas e, por fim, a moratória da dívida.

O breve e, ao mesmo tempo, tão longo governo Collor, por sua vez, fruto da primeira eleição direta para a presidência do recém regime democrático do país, representa o marco no processo de liberalização da economia nacional e, conseqüentemente, no processo de reforma do Estado. É nesse conturbado momento histórico que ganha corpo no discurso e no plano das tomadas de decisões temas da agenda liberal de modernização do Estado: reforma administrativa, privatizações, liberalização do câmbio, desregulamentação, enfim, teses cujo mote chave era tornar a gestão pública mais eficiente e o setor privado mais independente (DUCATENZEILER et al, 1992). Ademais, é justamente nesse período que a política exterior do país, contrariando o histórico de autonomia, se atrela a *pxx* americana, muito mais pelo arbítrio do então presidente do que por parte do corpo diplomático (VELASCO; CRUZ, 2004). Daí, portanto, o atrelamento a parte considerável dos preceitos do Consenso de Washington.

A consubstanciação do modelo de concepção do Estado neoliberal vai ser adotada mais fielmente a partir do governo Itamar Franco e, sobretudo, do seu sucessor Fernando Henrique Cardoso. O primeiro, vice-presidente que assume o cargo após o impeachment de Collor, tem no seu breve governo a marca do início do processo de estabilização monetária do país e, sobretudo, da diminuição da inflação. A partir do plano real, liderado pela equipe

econômica do então presidente Fernando Henrique Cardoso, o país de fato melhora o desempenho econômico, mas, assim como a Argentina, passa a ser dependente dos mercados e dos fluxos de capital estrangeiro no país. De mais a mais, o plano de estabilização econômica conferiu ao então ministro da economia a legitimidade para assumir o cargo de presidente eleito em um país recém saído de um trauma político e de um longo período de deterioração da economia.

É a partir desse cenário de esperança e legitimidade política que logo nos primeiros meses de governo, o presidente Fernando Henrique se lança em um processo político de implementação das reformas estruturais do Estado brasileiro. Logo de pronto, aprova junto ao congresso alterações constitucionais eliminando os monopólios estatais nos setores energéticos e de comunicação, bem como inicia as privatizações das empresas públicas³⁹. Ademais, envia para o congresso nacional uma série de propostas para alterações no texto constitucional, dentre elas, as reformas: tributária, previdenciária, do judiciário e a administrativa.

Para além da coalizão política do governo, tanto a reforma tributária como a previdenciária não conseguiram ser aprovadas naquele período, não conseguindo o debate público formar os consensos necessários para tais investidas. No mesmo caminho, a proposta de reforma do judiciário também tramitava no congresso sem, contudo, ganhar corpo de texto normativo⁴⁰.

Não obstante essas derrotas colacionadas, o governo Fernando Henrique conseguiu no âmbito da administração pública empreender a reforma gerencialista nos mesmos moldes da NPM, já tratada no tópico dois deste capítulo. A partir dessa agenda de reforma animada pelo então ministro Bresser Pereira, o Estado: a) descentraliza os serviços sociais para os estados e municípios; b) redefine as áreas de atuação do Estado, transferindo funções para o setor público não-estatal e para mercado; c) distingue os serviços públicos que devem ser realizados pela burocracia estatal e pelos terceirizados; d) separa a formulação de políticas da sua execução; e) cria e confere autonomia para as agências executivas; f) cria os “quase-mercados” para a execução de serviços por objetivos (BRESSER, 1999).

³⁹ Dentre essas privatizações, o caso emblemático da Companhia Vale do Rio Doce, antiga empresa nacional de economia mista, fundada em 1942, em cujo processo de privatização não se levou em conta o potencial futuro das reservas de ferro sob a posse da companhia, sendo vendida apenas pela sua infraestrutura.

⁴⁰ Parte dessa agenda de reformas institucionais, tais como a reforma da previdência e reforma do Judiciário só conseguem aprovação a partir do primeiro mandato do governo Lula, não tanto pela ampliação do debate público, mas pela base aliada do governo no congresso, sobretudo nos primeiros dois anos de mandato.

De um modo geral, as críticas quanto à adoção do modelo neoliberal no caso brasileiro na década de 90 (que continuam vigendo) confluem para o mesmo tipo de crítica feito para o caso latino-americano como um todo. Nesse sentido, para o bem da governabilidade⁴¹ econômica as políticas de corte neoliberal conservador acabam por criar a clivagem das questões sociais e o acirramento das perversidades econômicas.

2.6.3 México

“México lindo y querido
si muero lejos de ti
que digan que estoy dormido
y que me traigan aqui

México lindo y querido
si muero lejos de ti
Que me entierren en la sierra
al pie de los magueyales
y que me cubra la tierra
que es cuna de hombres cabales”

Chucho Monge. México Lindo y Querido.

Segundo Miguel de La Madrid, uma das características que mais se destacam na história do México é a sua capacidade de mudança, tendo, desde o processo da independência até os dias atuais, sido marcados por períodos de transformações em maior ou menor grau em todos os âmbitos da vida nacional (MADRID, 1995).

Discursos à parte, essas grandes mudanças versejadas por La Madrid, ao que parece, ficam circunscritas ao período histórico compreendido entre a independência e a revolução mexicana. É consenso entre analistas políticos que o modelo de condução do Estado mexicano, sobretudo em boa parte do século XX, foi pautado em uma estabilidade política fincada em uma governabilidade autoritária (PINERO, 2002).

Luis Medina Peña (1995) em sua obra “Hacia El nuevo Estado: México, 1920-1994” contemporiza a existência de três Estados mexicanos desde a sua independência. O primeiro é justamente o período conturbado pós-independência, cuja principal característica

⁴¹ Fiori, em artigo que intitulado por “A governabilidade democrática na nova ordem econômica” observa que a evolução normativa da idéia de governabilidade variou de acordo com o tempo e o espaço, sendo assim uma categoria estratégica, sem grande afínco teórico. Desse modo, segundo o autor, na década de 60, significou a limitação das ‘demandas democráticas excessivas’, nos anos 80 recomendou a redução do Estado e a desregulação dos mercados e, já na década de 90, está associada as políticas homogêneas de corte liberal conservador (FIORI).

foi alternância entre os liberais triunfantes e o Porfiriato⁴², tendo estes sido contestados pela Revolução. O segundo estado, por sua vez, é caracterizado por esse período pós-revolução, cuja dominância de um partido único foi o mote do regime ditatorial mexicano conduzido por civis. Por fim, o terceiro Estado, a partir da década de 80, venha ser o México que se abre para a reforma do Estado, seguido de recortes liberais.

Nota-se que esse ritual de passagem do segundo modelo de Estado mexicano para o terceiro corresponde, justamente, ao aprofundamento de um processo de liberalização da economia, que como já vimos ao longo desse capítulo, é uma marca registrada do período para os países da América Latina. Aliado a isso, o México também vivenciará uma transição democrática, o que, aliás, é também um traço comum desse momento histórico para os países da região.

O final do governo de Lopez Portillo, mais precisamente em 1982, é marcado por uma crise econômica sem precedentes para o México e para os seus vizinhos da América Latina. É justamente a partir da moratória mexicana que se dá início ao recrudescimento do processo de recessão e endividamento das economias latino-americanas.

Não por outro modo, o governo de Miguel De La Madrid é caracterizado pela adoção das práticas de reforma do Estado de corte liberal, fruto dos ajustes estruturais propugnados pelo FMI e os demais organismos financeiros credores do México. Nesse caminho, De La Madrid redefine os papéis do Estado, cumprindo a uma extensa agenda de privatizações, liberalização da economia, desregulamentação dos mercados, reestruturação da administração pública, reforma do judiciário, etc (MADRID, 1995).

Quanto à condução do processo político, nota-se que já antes desse período de De La Madrid, uma forte tendência de se romper com o sistema do partido único⁴³, ganha corpo no país. De mais a mais, o governo de De La Madrid dá continuidade ao processo de democratização controlada, sobretudo no âmbito das províncias e municípios. Não por outro modo, é justamente na eleição do seu sucessor que se dá o estopim do processo eleitoral mexicano⁴⁴.

⁴² Porfiriato é o termo cunhado ao período de 30 anos (1876-1911) que o México foi governado pelo general Porfirio Díaz de modo intermitente até a Revolução.

⁴³ No passado as eleições presidenciais mexicanas não serviram para designar o presidente; essa escolha era feita quando o presidente em fim de mandato anunciava aquele que seria o candidato do partido oficial, e portanto seu sucessor. As campanhas eleitorais têm outros objetivos. O primeiro é fazer do candidato oficial o símbolo da nação, investi-lo do carisma próprio a um líder popular (DUCATENZEILER et al, 1992).

⁴⁴ A eleição do também candidato do PRI (Partido Revolucionário Institucional) Carlos Salinas Gotari é acusada de ser fraudulenta, tendo o mesmo sido eleito sob a contestação da Frente Democrática Nacional - FDN que reclamava vitória do seu candidato Cardenas.

Nota-se que o processo de transição democrática mexicano, ao revés dos casos argentino e brasileiro, não teve aparentemente o protagonismo das forças armadas. O já citado autor Pablo Gonzalez Casanova (1988), em seu “Los militares y La política em America Latina”, ao tratar do caso mexicano, graceja com a colocação de que no México os civis da classe política tem cultura militar, ao passo que os militares tem cultura cívica. Na verdade, o que o autor quer pontuar é justamente o fato de que no caso mexicano, a lealdade dos militares segue no sentido de sempre apoiar as decisões do presidente da república que, em última análise, evoca a força dos ideais da Revolução.

Dando continuidade ao processo controlado de democratização do México, o novo presidente Salinas Gotari estabeleceria como pauta de trabalho a implementação de reformas políticas a fim de assegurar a pureza do sufrágio eleitoral e a adequação das instituições políticas⁴⁵ nessa nova conjuntura. Ademais, o governo de Salinas fora marcado pela continuidade dos processos de liberalização da economia e, sobretudo, a busca de parceria com os vizinhos Estados Unidos e Canadá, chegando nesse período a assinar o tratado de livre comércio entre esses países (NAFTA).

A evolução do processo político mexicano, longe de ter encontrado a estabilidade, ainda encontra períodos de extrema turbulência. Vide as últimas eleições presidenciais onde as suspeitas de fraudes no sufrágio polarizaram o país, restando para as instituições à mediação do contencioso, ainda assim contestada. Para além do cenário federal, as cicatrizes da política neoliberal fazem aflorar nas províncias afastadas do Distrito Federal múltiplas questões de ordem agrária, étnica, ambiental e social⁴⁶ nesse país pobre de primos ricos.

⁴⁵ Dentre as instituições a serem adequadas, os partidos políticos, sobretudo, o PRI, partido do presidente que durante décadas manteve a sua hegemonia enquanto partido único.

⁴⁶ Dentre os acontecimentos oriundos dos efeitos das políticas neoliberais no México, podemos destacar: a) O Movimento Zapatista que no ano de 1994 na província de Chiapas anunciou publicamente para o mundo o seu descontentamento com o NAFTA, o acordo de livre comércio entre Estados Unidos, Canadá e México; b) Na província de Oaxaca, desde 2006, uma série de conflitos e insurreições populares por conta de melhores condições sociais, bem como a equiparação salarial dos professores da província em relação aos professores do Distrito Federal têm marcado a cena política dessa província. Esse conflito, aparentemente trabalhista, tem ganhado apoio de indígenas e camponeses, reconfigurando a natureza desses conflitos; c) Os subsídios norte-americanos para agricultura têm pressionado os preços da agricultura mexicana. Um caso ilustrativo desse efeito é o caso do milho, alimento base da dieta mexicana, que após o NAFTA, a produção nacional não tem conseguido concorrer com os baixos preços do milho americano; d) O controvertido capítulo 11 do NAFTA que prevê que os investidores estrangeiros podem acionar os governos caso seus investimentos sejam prejudicados pela adoção ou reformulação de políticas públicas abre brechas para a mitigação das questões ambientais para bem do livre comércio. Nesse sentido, obviamente, o México é a parte mais vulnerável.

2.7 QUESTÕES QUE PERSISTEM

Colocando os três países em contraponto, percebe-se uma confluência entre as suas transições democráticas e as adesões às reformas de corte neoliberal. De mais a mais, a observação desses processos de liberalização das economias sugere que implementação dessas agendas obedeceu a circunstâncias conjunturais específicas de cada país, ocorrendo em momentos diferentes. Nesse sentido, percebe-se que o México aderiu primeiro, em seguida a Argentina e, por fim, mais recentemente, o Brasil.

Argentina	Brasil	México
Militares no poder a partir de sucessivos golpes de estado (1930, 1943, 1955, 1962, 1966, 1976)	Ditadura militar a partir de 1964 até 1985	Ditadura civil com anuência dos militares (partido único – PRI – Partido Revolucionário Institucional- 19920 a 1994)
Raúl Afonsín (dezembro de 83 a julho de 89) - Transição democrática - Tentativa frustrada de reforma da constituição - Tentativa de estabilização econômica (Plano Austral) - Hiperinflação	José Sarney (1985 a 1990); - Transição democrática - Êxito na promulgação de uma nova constituição em 1988 - Tentativas de estabilização Econômica (Planos: Cruzado, Cruzado II, Bresser e Verão) - Hiperinflação	Lopez Portillo (1976 a 1982) - governo marcado por imensa crise econômica que culminou na moratória mexicana
Carlos S. Menem (julho de 89 a dezembro de 99); - adesão a ortodoxia neoliberal - desregulamentação da economia, redução das barreiras comerciais, descentralização administrativa, precarização das relações trabalhistas e privatizações - planos de assistência alimentar, projetos comunitários e assistencialismo - Crise econômica	Fernando Collor (1990 a 1992) - inicia a adoção das agendas neoliberais (desregulamentação da economia, redução das barreiras comerciais...) Itamar Franco (1992 a 1994) - Início da estabilização monetária e combate a inflação (Plano Real)	Miguel De La Madrid (1982 a 1988) - reformas neoliberais (privatizações, liberalização e desregulamentação da economia e reestruturação administrativa) - início da redemocratização controlada

Cont.,

<p>(dezembro de 1999 a 2003), uma série de presidentes interinos governam o país em colapso econômico; - Fernando de la Rúa, Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá, Eduardo Camaño, Eduardo Duhalde.</p>	<p>Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Continuidade da política de estabilização econômica e combate a inflação - continuidade das pautas neoliberais (privatizações, reforma administrativa) - encaminhamento de outras reformas institucionais (previdência, educação, judiciário, trabalhistas) 	<p>Carlos Salinas de Gotari (1988 a 1994)</p> <ul style="list-style-type: none"> - reforma política para assegurar o sufrágio eleitoral (democratização controlada) - continuidade dos processos de liberalização da economia - Assinatura do NAFTA (Tratado Norte- Americano de Livre Comércio)
--	---	--

Quadro 1 - Presidentes de Argentina, Brasil e México e as suas principais medidas de reforma do Estado

Fonte: O autor

Nesse ponto da pesquisa já não causa estranheza o fato de que as agendas percorridas para a redefinição do Estado por esses países sejam semelhantes entre si. No entanto, o que não fica muito claro é a capacidade que cada roteiro perseguido teve de impactar em maior e menor grau a redefinição do Estado em cada um dos países investigados. Esses impactos, como já tratamos ao longo desse trabalho, ainda que guiados por roteiros prescritos pela agenda internacional, estão adstritos, também, ao cálculo utilitário de cada país, sobretudo de suas elites governamentais.

A análise do quadro geral esquematizado unido ao estudo específico de cada país faz brotar uma série de perguntas inquietantes sobre os efeitos de cada uma das pautas da agenda neoliberal adotadas. Por não ser possível responder a todas, neste trabalho em específico, buscaremos compreender quais os impactos da arquitetura internacional das décadas de 80 e 90 em prol da liberalização dos mercados e desregulamentação da economia na redefinição de novos marcos regulatórios em cada um desses países da América Latina, sobretudo no que tange à redefinição de suas instituições judiciárias. Ademais, buscaremos também compreender de que maneira os países em questão reverberaram as sugestões dessa arquitetura internacional nos seus judiciários locais, sobretudo no que diz respeito à melhoria do acesso universal à justiça. Para a consecução de tal intento, os próximos capítulos tratarão dessa temática particular de um modo mais sistematizado.

3 OS JUDICIÁRIOS DA AMÉRICA LATINA: DO CONSENSO DAS REFORMAS ÀS REFORMAS DE FATO: ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO EM PERSPECTIVA COMPARADA

Bérenger

(Levantando-se)

Muito bem, eu não quero aceitar esta situação.

Dudard

O que você pode fazer? Que pretende fazer?

Bérenger

Neste momento, não sei. Vou pensar. Mandarei cartas para os jornais, escreverei manifestos, pedirei uma audiência com o prefeito, ou então, se ele estiver muito ocupado, pedirei ao vice.

Dudard

Deixe as autoridades reagir por conta própria! No fundo, eu me pergunto se moralmente você tem o direito de se ocupar do assunto. De resto, continuo pensando que isso não é grave. Acho absurdo ficar desvairado por causa de algumas pessoas que quiseram mudar de aspecto. Não estavam contentes com o que tinham, ora! Estão no seu direito. São livres...

Bérenger

É preciso cortar o mal pela raiz.

Dudard

O mal! Que mal? Isso é uma palavra vazia! É possível saber onde está o mal ou onde está o bem? Nós temos preferências, evidentemente. Você está com medo principalmente por você, essa é que é a verdade. Mas não tema, porque você nunca será rinoceronte... falta-lhe vocação.

Bérenger

Ai está, aí está! Se as autoridades e os nossos concidadãos pensam todos como você, nunca se chegará a decidir nada.

Dudard

Você não vai querer que se peça auxílio no estrangeiro. Esta é uma questão interna que diz respeito apenas ao nosso país.

Bérenger

Eu acredito na solidariedade internacional

...

No âmbito da agenda neoliberal de reforma do Estado para a América Latina, sobretudo na década de 90, destaca-se a plataforma dirigida especificamente aos Judiciários latino-americanos. Sob a justificativa de que o fortalecimento das instituições judiciais seria de fundamental importância para a consolidação da ordem democrática, garantia dos direitos humanos e sustentação do desenvolvimento econômico, uma série de atores internacionais (agências de cooperação, instituições financeiras, Estados, ONGs, etc) despendeu esforços para a consecução dessa reforma.

Diante dessa conjuntura, diversos documentos publicados a partir do final da década de 90 alegavam que, de um modo geral, as instituições judiciárias da América Latina e Caribe não satisfaziam as crescentes necessidades do setor privado, do público, e, em especial, a necessidade dos pobres. E, por tanto, era necessário a implementação de um plano de reforma judicial⁴⁷ que privilegiasse a independência dos juízes, a eficiência dos tribunais, a celeridade dos processos, a alteração das leis processuais, o acesso à justiça, entre outros temas sensíveis na condução desses Judiciários.

Dentre as principais agências defensoras desses discursos, podemos destacar, prioritariamente, o Banco Mundial que, na década de 90, publicou três documentos inteiramente focados nos Judiciários latino-americanos e a sua respectiva pauta de reforma. Assim, entre 1995 e 1996 foram publicados os documentos *WTP280*, *WTP319* e *WTP350* (WORLD BANK, 1995, 1996), nos quais se realizaram diagnósticos sobre a situação do Poder Judiciário nos países da América Latina. Nos mesmos documentos, o BM propôs um receituário para a reforma dos Judiciários e avaliou as experiências de reformas em dois⁴⁸ países da região.

Além do Banco Mundial, outras agências internacionais tais como o BID, o PNUD, a USSAID, e, até mesmo a própria ONU, também propugnaram a necessidade de reformas desses Judiciários, sobretudo ao longo da década de 90. Todavia, nenhuma delas atingiu o grau de articulação e a capacidade retórica apresentada pelo Banco Mundial. O BM também é a agência com maior capacidade de influência no campo do desenvolvimento na década de 90.

⁴⁷ Por outra parte, cabe mencionar que tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano para el Desarrollo, la organización de los Estados Americanos, entre otros, han auspiciado múltiples conferencias focalizadas en el tema de las reformas judiciales, tales como "El encuentro sobre Reforma de la Administración de la Justicia", realizado en Buenos Aires, Argentina, los días 5 y 6 de diciembre de 1994, y la Conferencias Internacional sobre "Resultados de las Reformas judiciales en América Latina – Avances y obstáculos para el nuevo siglo", organizada por la Cooperación Excelencia en la Justicia, en la ciudad de Bogotá, Colombia, del 28 al 31 de julio de 1998." (ÁLVAREZ, Gladis Stella. La mediación y el acceso a justicia. Argentina, 2003. Pg18)

⁴⁸ O WTP 350 analisa as experiências de Reforma do Judiciário realizadas na Argentina e no Equador.

No presente capítulo buscaremos analisar o papel do Judiciário na condução da governabilidade democrática latino-americana, os interesses implícitos e explícitos das OIs e as respectivas estratégias e discursos emanados do Banco Mundial em prol da referida agenda para os Judiciários da região. Por fim, trataremos das reformas de fato empreendidas na Argentina, Brasil e México, em perspectiva comparada.

3.1 O CAMPO DA JUSTIÇA E O SEU PAPEL NA CONSUBSTANCIAÇÃO DA GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA NOS ESTADOS LATINO-AMERICANOS

A Justiça, enquanto campo de estudo, constitui-se em uma área pública, polimórfica que afeta diversos setores da vida econômica, política e social de um país (ROLLON, 2005). Pensar nos Judiciários para além da administração da Justiça e da série de instituições auxiliares que o constituem, é pensar também na função de serviço público que estes exercem para com os cidadãos e, sobretudo, na sua função de poder de Estado que faz parte da estrutura política de um país (ROLLON, 2005; SADEK, 2004).

Não por outro modo, a pesquisa nesse campo complexo reivindica o uso de recursos multidisciplinares que envolvam o Direito, os estudos organizacionais, a Ciência Política, dentre tantas outras disciplinas, a fim de permitir uma diversidade de tratamentos analíticos sobre os temas situados nas fronteiras da interdisciplinaridade. Todavia, este enfoque interdisciplinar da justiça e do poder judicial ainda é um campo recente dentro das ciências sociais, sobretudo no Brasil (ROLLON, 2005).

Segundo Boaventura de Souza Santos (2001), o interesse teórico das ciências sociais, sobretudo, da Sociologia do Direito, deslocou-se dos interesses puramente normativos para os aspectos mais processuais, institucionais e organizacionais do Direito, principalmente, pela junção de uma série de condições teóricas e sociais emergidas entre as décadas de 50 e 60.

Dentre as condições teóricas, o autor aponta para: a) o desenvolvimento da Sociologia das organizações, em especial, a organização judiciária, tendo os tribunais como pano de fundo; b) o desenvolvimento da Ciência Política e o interesse pelos tribunais, enquanto *locus* da decisão e de poder político; c) o desenvolvimento da Antropologia do Direito e da etnologia jurídica que transcenderam o estudo das sociedades pós-coloniais,

passando a focar suas atenções nos novos países africanos e asiáticos, bem como nos países em desenvolvimento da América Latina.

Em relação às condições sociais, o mesmo autor destaca, em primeiro lugar, a contestação política de grupos, cujas bandeiras de luta contribuem para trazer à tona temas como a igualdade e o acesso ao Direito e à Justiça. Em segundo lugar, a crise da administração da Justiça iniciada na década de 60, muito em razão do aumento da procura da Justiça causada pelos novos direitos sociais conquistados e a crise do Estado, razão pela qual a Justiça se tornou imóvel para expandir e aperfeiçoar as suas atividades em concomitância com o aumento da demanda.

Nesse contexto, no qual condições teóricas e sociais dialogam entre se, o estudo dos sistemas Judiciários ganha relevo na teoria democrática, haja vista o papel dos Judiciários em primar por julgamentos justos de acordo com o “princípio da lei”. O’Donnell (1998) em seu artigo clássico “Poliarquias e a (in) efetividade da lei na América Latina” elege o “princípio da lei” ou “Estado de Direito” como sendo o critério mínimo de justiça e igualdade de tratamentos, principalmente, no âmbito dos julgados que um Estado deve oferecer para se autonear como uma democracia. Este seria, para O’Donnell (1998), o caráter intermediário entre as democracias meramente formais e as democracias dotadas de completude de acessos sócio-econômicos.

Rollón (2005) identifica que o Poder Judiciário se situa, enquanto instituição, no núcleo dos sistemas democráticos, isso em função de três razões: a) os Judiciários são os garantes dos direitos e das liberdades fundamentais, sendo eles o representante da manutenção do Estado democrático de Direito; b) por ser um Poder que se inter-relaciona com os outros Poderes de Estado, o seu fortalecimento auxilia na manutenção dos pesos e contrapesos que a teoria clássica da democracia definiu como parâmetro para as democracias representativas; c) o funcionamento eficaz da administração da Justiça materializa-se em um serviço público central para o exercício adequado dos direitos e deveres dos cidadãos em sociedades democráticas.

No que tange à América Latina, a temática dos Judiciários e eventuais processos de reformas ganharam fôlego, notadamente a partir da década de 80, com os movimentos de democratização e o debate público sobre a crise do Judiciário. Tal agendamento continuou na pauta ao longo da década de 90 e se estende até os dias atuais, por conta dos reclames dos Organismos Internacionais, em especial do Banco Mundial no que tange a construção de uma governança guiada pelo fortalecimento de instituições.

O tema da crise do Judiciário, que Santos (2001) elege como uma das condições sociais para o desenvolvimento da sociologia dos tribunais é, sem dúvidas, um tema que se coloca para os países da América Latina. Gladys Stella Álvarez, juíza argentina, inicia a sua obra *“La mediación y el acceso a justicia”* (2003) comentando o processo de profunda crise que os sistemas judiciais atravessam. Para tal, a autora recupera uma série de pesquisas de opinião realizadas com atores da sociedade civil de diferentes países latino-americanos para medir a opinião destes atores em relação ao desempenho das instituições judiciais desses países.

Dentre algumas destas pesquisas referenciadas pela autora, destaca-se o caso argentino, no qual uma série de entrevistas realizada pelo Instituto Gualup com a cooperação da Agência Internacional para o Desenvolvimento (USAID), demonstraram os seguintes resultados: a grande maioria da população não encontra aspectos positivos na Justiça argentina (80%). Quanto aos aspectos negativos, 35% da população elegem a lentidão e a burocracia como os principais vilões, ao passo que os outros aspectos apontados foram a falta de justiça, parcialidade, privilégio para os mais ricos, corrupção, impunidade, falta de independência, politização, relações de amizade, leis brandas e desatualizadas (entre 9% a 4%) (ALVAREZ, 2003).

Se tomarmos como exemplo o caso do Brasil, o processo de crise do Judiciário e o conseqüente clamor por reformas podem ser vistos como um movimento de mão dupla que envolve o nacional e o global. Em relação ao primeiro, a crise passou a ser percebida por amplos setores da população brasileira, não ficando este debate circunscrito às classes políticas e os operadores do Direito (SADEK, 2004). Quanto ao aspecto global, por sua vez, o clamor por reformas nas instituições judiciais é evidenciado por essa agenda internacional já tão exaustivamente trabalhada ao longo desse trabalho. No caso mexicano, por sua vez, Passara (2003) advoga que a onda de reforma do Judiciário tem início na década de 90, principalmente, por conta das transformações nas instituições políticas do país.

Obviamente, que os países ilustrados nesse trabalho não podem de fato oferecer respostas para os processos de crise e reformas das instituições judiciais de todos os países da região. A bem da verdade, Argentina, Brasil e México para além das suas diferenças, guardam em si processos políticos e econômicos semelhantes, podendo, assim, auxiliar-nos em sede de comparação. Todavia, não podemos nos olvidar de que os processos de reforma dos sistemas judiciais nos países da região, para além das atmosferas locais, negociam com o ambiente global.

O ambiente global, aqui nesse trabalho, como já elucidamos em diferentes momentos dessa redação, está sendo representado pelos discursos e práticas emanadas pelos Organismos Internacionais. O panorama esboçado, ao longo dessa pesquisa, nos sugere que estes Organismos têm como projeto para América Latina e Caribe ambientes de livre mercado, dotados de previsibilidade e segurança jurídica, cujos regimes democráticos sejam capazes de justificar o sistema, via liberdade dos cidadãos e igualdade aparente⁴⁹ de acessos. Não à toa, a inquietação de pesquisa da professora Cristina Carvalho Pacheco (2000), quando da sua dissertação de mestrado, trabalhava em que medida as reformas liberalizantes do Estado, nos anos 90, contribuíam para a consolidação democrática do Brasil, senão vejamos:

Em que medida a proposta elaborada pelo Banco Mundial de reforma do Judiciário latino-americano, em nome de maior rapidez, economia e segurança nas decisões judiciais e de um Judiciário que atenda a comunidade carente e os excluídos, constitui-se de fato numa reforma? Em que medida não contém, nessa nova roupagem, a possibilidade de perpetuação de um modelo de instituição forjado nos séculos XVIII e XIX, fundamental para a continuidade do capitalismo? Se é verdade que num processo de consolidação democrática o Sistema da Justiça constitui a arena mais importante para que se consolide o princípio da lei, através da denúncia contínua dos que não cumprem as regras constitucionais, em que medida o papel desempenhado pelo STF, enquanto guardião da Constituição brasileira, vem contribuindo efetivamente para a consolidação da democracia no país? (PACHECO, 2000).

Tais questões relacionadas à reforma das instituições judiciais, para além da realidade brasileira, colocam-se, em maior e menor grau, para grande parte dos países da América Latina, onde o Brasil é um dos participantes, não obstante a sua histórica dificuldade de integrar-se com as nações vizinhas. A peça chave nesse baralho de intenções aparentemente virtuosas e meritórias esconde a dupla tensão entre o fortalecimento das democracias neófitas *vis-a-vis* a construção e a estabilização de um novo marco regulatório para arejamento do sistema capitalista.

Assim, ao nosso modo de ver, modo esse já explicitado em outras passagens desse trabalho, para além dos planos e planejamentos emanados por uma agenda internacional, ora implícita e por vezes explicitada, são os ambientes locais e suas demandas o ponto de flexão e inflexão dessas agendas. Esses pontos respondem aos vários senhores que compõe o mundo local, interno, nacional, atendendo desde as suas reais necessidades, servindo aos grupos de interesses e, até mesmo às condicionalidades irresistíveis, todas elas, juntas ajudando a forjar o já citado cálculo utilitário das conseqüências.

⁴⁹ Digo de aparente por que não nos parece que a igualdade propugnada por esses organismos consigam ir para além do desejo utilitário de justificação do sistema posto. Essa talvez seja a grande discussão sobre democracias completas, democracias formais e a expressão intermediária de Estado de Direito.

3.2 AS OIS E OS INTERESSES IMPLÍCITOS E EXPLÍCITOS PARA A REFORMA DO JUDICIÁRIO LATINO-AMERICANO: O CASO BANCO MUNDIAL

A análise dos discursos e das práticas emanadas por muitas das OIs, que de algum modo se ocuparam do Judiciário latino-americano na década de 90, nos leva a identificar, em maior ou menor grau, a junção do binômio retórica-ação nos esforços empreendidos em prol das ditas reformas. Dentre essas agências, o comportamento do Banco Mundial, do BID⁵⁰, do PNUD⁵¹ e da USSAID⁵², parecem ter extrapolado a retórica e empreendido uma verdadeira *práxis* em prol da execução dessas reformas de fato.

Não por outro motivo, a apresentação do livro editado pelo BID, em 1999 – *“La Justicia máas allaá de nuestras fronteras: experiências de reforma útilas para América Latina y el Caribe”* – informa veemente aos leitores que, desde 1993, este Banco assumiu compromisso com o setor judicial da América Latina e Caribe, e que, a partir de então, vem desenhando e executando projetos e programas de apoio dos processos de reforma e modernização da Justiça na região. Nessa interessante publicação, o BID, utilizando-se de uma análise comparativa de experiências de reformas do Judiciário implementadas em outras regiões do mundo que não a América Latina (Canadá, Austrália, países da Europa e Japão), sugere que os modelos exitosos devam ser implementados pelos Estados da região (independentemente de tradições jurídicas).

O PNUD, também usando o binômio retórica-ação, destaca-se pelo esforço de problematizar a democracia na região. Em pesquisa publicada no ano de 2004, por exemplo, essa agência emitiu um amplo diagnóstico da democracia latino-americana sugerindo, ao longo dessa pesquisa, a necessidade de uma reforma do Estado que tenha como parâmetro a cidadania e como modo de ação a ser perseguido, a efetivação dos regimes democráticos na região. Assim o fazendo, terminaria por tratar de uma variável de extrema relevância para os discursos sobre a reforma dos sistemas judiciais da América latina: o acesso à justiça. Não por

⁵⁰ BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) É uma instituição financeira internacional nascida em 1959 com o objetivo de financiar projetos de desenvolvimento econômico, social, institucional e promover a integração regional na América Latina e Caribe.

⁵¹ O PNUD (Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento) é uma agência do sistema ONU que nos seus discursos estabelece como objetivos o desenvolvimento e a diminuição da pobreza.

⁵² USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional). É uma agência do governo federal dos Estados Unidos, criada na administração Kenedy em 1961, tem como objetivo coordenar a cooperação norte-americana para o desenvolvimento.

outro modo, seguindo essa mesma matriz retórica, essa agência tem desenvolvido e financiado muitos programas na área do acesso à Justiça⁵³, justificando-o como problemática *sine qua non* para se conquistar a governabilidade democrática na região. Neste trabalho, o tema do acesso à justiça será tratado mais aprofundadamente no próximo capítulo.

Outra agência, cuja ação é sintomática nos esforços em prol da reforma dos Judiciários latino-americanos a partir da década de 90, é a USAID. Essa agência americana, que tem por foco de atuação no cenário mundial a cooperação internacional, aparentemente tem direcionado sua ação para os Judiciários do entorno dos Estados Unidos. Assim, países da região central da América Latina, tais com El Salvador, Nicarágua, Guatemala, Panamá, México, entre outros, contaram e ainda contam com a cooperação dessa agência a fim de implementarem os tópicos dessa agenda de reforma do Judiciário.

A partir de uma breve análise desse cenário, não há como negar que, dentre as ações retóricas e práticas de todas as OIs em relação aos Judiciários latino-americanos, a que mais se destaca é a atuação do Banco Mundial, tanto do ponto de vista simbólico, como da materialidade da ação. Ao longo de uma década, o Banco Mundial formulou diagnóstico, propôs agenda, financiou projetos e avaliou resultados. Não por outra razão, foram três documentos direcionados, exclusivamente, ao setor judicial latino-americano e à necessidade de se implementar reformas.

Sob o ponto de vista do Banco Mundial, a América Latina e Caribe encontram-se em um processo de desenvolvimento econômico, na qual a década de 80 foi um período significativo para a consecução da agenda macroeconômica, mais sob a coordenação do FMI que do BM. Nesse período, segundo o posicionamento do Banco, a estabilização das economias, fruto das reformas econômicas, criou uma atmosfera propícia para uma segunda geração de reformas focadas nas instituições públicas e na microeconomia (anos 90).

A partir desse contexto, as instituições judiciais seriam um dos campos estratégicos para a implementação dessas reformas de segunda geração. Na visão do Banco Mundial, Judiciários eficazes e eficientes seriam instrumentos valiosos para o desenvolvimento do setor privado, o encorajamento do desenvolvimento de toda a sociedade, alívio da pobreza e consolidação da democracia (WORLD BANKBANCO..., 1996, p. 1):

⁵³ Aqui no Brasil, por exemplo, o PNUD vem desenvolvendo vários projetos de diagnóstico do acesso à justiça em parceria com a Secretaria de Reforma do Judiciário. Desse modo, algumas pesquisas fruto dessa parceria tais como o Diagnóstico do Poder Judiciário, o Mapeamento nacional de programas públicos e não governamentais de acesso à justiça por meios alternativos de administração de conflitos e o Diagnóstico da Defensoria pública foram publicadas nos últimos anos.

Durante a década de 1980, os esforços do desenvolvimento foram voltados para a agenda macroeconômica que, devido às necessidades, teve prioridade sobre as reformas institucionais. "Durante décadas, os governos da América Latina falharam em desenvolver as instituições necessárias para gerir os problemas básicos das suas populações porque concentram a maior parte de seus recursos no gerenciamento dos arranjos econômicos e na regularização de quase todos os aspectos da vida econômica". Todavia, como a estabilidade econômica tornou-se parte da realidade, muitos países começaram a trabalhar para alcançar a equidade social bem como reformas políticas e econômicas. Como resultado, o processo de desenvolvimento agora evoluiu em uma segunda geração de reformas com um objetivo mais abrangente que incide sobre as reformas institucionais como por exemplo a reforma judicial. Nas palavras de um ministro da Justiça, "não é suficiente construir rodovias e fábricas para modernizar o estado [...] é também necessário um confiável sistema de justiça". Um governo eficaz exige instituições jurídicas e judiciais que funcionem para realizar objetivos inter-relacionados de promover o desenvolvimento do sector privado, de incentivar o desenvolvimento de todas as outras instituições sociais, reduzindo a pobreza e consolidando a democracia. Os princípios jurídicos que apóiam o sistema econômico vigente na América Latina são nominalmente baseados na liberdade de exercitar direitos individual e de propriedade. Mas, a legislação não tem sentido sem um sistema judicial eficaz para aplicá-la (WORLD BANKBANCO..., 1996, p.1 tradução nossa).

Ao longo da introdução do documento WTP 319, que versa sobre o receituário para os Judiciários da América Latina e Caribe, o Banco Mundial argumenta que os Judiciários dessa região, tais como se apresentam para a sociedade civil dos seus respectivos Estados, são danosos para a produção, para o empresariado e, conseqüentemente, para a iniciativa privada de um modo geral. Esse discurso sugere que as motivações do Banco para o Judiciário, em específico, é preponderantemente instrumental⁵⁴, haja em vista que o que importa, na verdade, é a criação de ambientes favoráveis a economia de mercado.

Nesse mesmo documento, no seu primeiro capítulo, em que trata das metas da reforma, o Banco Mundial salienta, veementemente, que a reforma do Judiciário para América Latina e Caribe surge a partir de uma demanda externa, fruto da globalização financeira que se dá no cenário internacional. Nesse relato, fica implícito que a abertura das economias pelos países da região gera a necessidade de instituições formais que decidam com certo grau de imparcialidade e que, conseqüentemente, favoreça as relações comerciais. Ainda, argumenta que a ausência de estruturas formais dotadas de habilidades e recursos para a resolução de conflitos sob uma dada margem de segurança, terminam por criar ambientes propícios para a resolução informal dos mesmos e, conseqüentemente, o aumento dos riscos nas transações comerciais, fato que gera a baixa alocação de recursos.

⁵⁴ Vale ressaltar que, nesse mesmo tópico introdutório desse documento, o próprio Banco deixa claro que, muito embora todas o receituário prescrito possa ser adotado por todas as áreas que envolvem o Judiciário, o documento, em específico, tratará do campo civil, não se estendendo ao campo penal, por não ser uma área de interesse do banco. Ora, isso demonstra que a reforma é focada em um âmbito essencialmente privado e economicista.

Seguindo outra matriz argumentativa, o Banco Mundial salienta também que os processos de integração econômica em espaços regionais, tais como MERCOSUL e NAFTA, criam demandas crescentes em prol de ambientes cujas normas estejam minimamente uniformizadas. Essa uniformização dar-se-ia, principalmente, na seara dos procedimentos comerciais, a fim de que os trâmites burocráticos se quedem mitigados e a circulação de riquezas seja assegurada sob a aureola da plena liberdade. Para tal, o Banco advoga a necessidade de Judiciários modernizados que comportem os reclames dessa arena internacional em emergência⁵⁵.

Além disso, o aumento da integração econômica entre os países e regiões exige um sistema judiciário que cumpra as normas internacionais. Por exemplo, a OMC, Mercosul e NAFTA exigem certos princípios para reger as questões comerciais. A integração econômica exige uma maior harmonização das legislações, que, por sua vez, exige que elas sejam constantemente aplicadas pelos países membros. Os países membros devem ter garantias de que as leis serão aplicadas e interpretadas de acordo com essas normas internacionais ou regionais. Desta forma, os países de todo o mundo devem modernizar os seus sistemas judiciais, a fim de atender essas demandas e providenciar um nível de condições equitativas na cena internacional. (Ibid, 1996, p.3-4, tradução nossa).

Nesse sentido, observa-se que, nas fundamentações institucionais esboçadas pelo Banco, o que importa e motiva esse roteiro de recomendações é o cenário econômico internacional. Isso sugere que os cenários locais são muito pouco valorados enquanto motivações de uma política regional. Ora, o que estamos questionando não é o efeito benéfico ou danoso das prescrições, mas, na verdade, o seu caráter utilitário que permeia todo o discurso institucional.

Nesse sentido, até mesmo a visão de democracia esboçado no discurso de reforma, sugere o seu caráter meramente instrumental. Essa observação só reforça os comentários já emitidos pelo cientista político argentino Guillermo O'Donnell (1998) quando explicava da insuficiência do tratamento do “princípio da lei” em termos instrumentais. Muito embora pensar a democracia nesses termos seja eficiente, do ponto de vista das metas e prescrições internacionais, ainda é um modo muito limitado de concepção, sobretudo, para agências como o Banco Mundial, que tenciona ser uma instituição reguladora da governança mundial.

⁵⁵ Questão que não pode deixar de ser problematizada é justamente a natureza dos institutos jurídicos defendidos pela agenda de Reforma do Banco Mundial para os Judiciários latino-americanos. Tais institutos estão muito mais próximos da tradição de *common law*, cuja matriz é eminentemente anglo-saxônica, do que da tradição Romana que é a cultura que forjou os Judiciários latinos. Assim, para além de um roteiro de mudança cultural, tal encaminhamento sugere certo comprometimento do Banco Mundial com a adequação das instituições jurídicas latino-americanas ao modelo judicial da nação hegemônica do continente americano.

É possível argumentar-se que estou trilhando um caminho excessivamente tortuoso para justificar o princípio da lei, quando ele pode ser suficientemente justificado em termos instrumentais, por sua contribuição para a estabilidade das relações sociais, ou argumentando que suas deficiências podem ser tão sérias que impeçam a viabilidade de uma poliarquia. Esses são argumentos sensatos, e hoje em dia abundantes, especialmente em termos da contribuição que a legislação apropriada dá ao investimento privado e, supostamente ao crescimento econômico, em última instância. Atualmente, vários órgãos internacionais estão dispostos a apoiar esta meta, e legiões de especialistas se ocupam com vários aspectos dela. Todavia, estou convencido de que, independentemente de suas conseqüências benéficas, uma justificação adequada do princípio da lei deve ser baseada na igualdade formal, mas de forma alguma insignificante, acarretada pela existência de pessoas legais às quais se atribui uma ação autônoma e responsável (e na dignidade básica e na obrigação de respeito humano que deriva dessa atribuição, embora eu não tenha elaborado esse ponto) (O'DONNELL, 1998).

Enfim, em linhas gerais, o primeiro capítulo do WTP 319, propugna que a reforma do Judiciário da América Latina e Caribe deve perseguir duas metas, que seriam: fortalecimento da democracia e a promoção do desenvolvimento econômico da região. Para tanto, a reforma deve se focar no aumento da eficiência, na busca da equidade na resolução de disputas com a promoção do acesso à Justiça, bem como, promover o desenvolvimento da iniciativa privada.

Tendo em conta a atual situação de crise dos sistemas judiciais da Americana Latina, os benefícios e os objetivos dos esforços da reforma podem ser genericamente agrupadas em duas finalidades estruturais gerais: melhoria e reforço da democracia e promoção do desenvolvimento econômico. A reforma judicial é necessária para o funcionamento da democracia e faz parte do processo de redefinição do estado e da sua relação com a sociedade, e o desenvolvimento econômico e não pode continuar sem a efetiva aplicação, definição e interpretação dos direitos de propriedade. Mais especificamente, a reforma judicial tem como escopo aumentar a eficiência e equidade na resolução de disputas jurídicas através da melhoria do acesso à justiça, que não é racionalizada, e através da promoção do desenvolvimento do sector privado (WORLD BANKBANCO ..., 1996, p.6, tradução nossa).

3.3 A ESTRATÉGIA DO BANCO MUNDIAL PARA DIAGNOSTICAR E REFORMAR OS JUDICIÁRIOS DA AMÉRICA LATINA DÉCADA DE 90. *WORLD BANK TECHNICAL PAPER 280 E WORLD BANK TECHNICAL PAPER 319*

Enquanto estratégia de ação para a construção de uma agenda de reforma do Judiciário a ser implementado pelos Estados latino-americanos, o Banco Mundial liderou um processo de mobilização de atores, aliado à formação de uma retórica que para além de legitimar o movimento, também serviu como par e passo da ação. Nesse sentido, através de seu departamento técnico e da sua unidade de modernização do setor público, o Banco procedeu a um amplo diagnóstico, objetivando mapear as principais debilidades do setor na

região, sob a ótica de diferentes atores e Estados. Desse modo, entre 13 e 14 de junho de 1994, realizou-se uma conferência internacional, a fim de se tratar da temática dentro de uma perspectiva de intercâmbio das experiências locais.

A Unidade de Modernização do Setor Público Modernização (LATPS) no Departamento Técnico da América Latina e da Região Caribenha organizou uma conferência sobre Reforma Judiciária na América Latina e no Caribe, que se realizou em Washington, DC, nos dias 13 e 14 de Junho do 1994. Esta conferência regional foi destinada a promover o intercâmbio de idéias entre pesquisadores, profissionais e funcionários governamentais que trabalham na área da reforma judiciária. A conferência gerou enorme interesse [...] Os participantes incluíram representantes de vinte e um países, incluindo Argentina, Bélgica, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Equador, a Alemanha, Guiana, Jamaica, Peru, Brasil, Espanha, St. Vincent, Trinidad e Tobago, Reino Unido, Estados Unidos, Uruguai e Venezuela; várias organizações não-governamentais, incluindo a Fundação Tinker, o Centro de Corte Suprema, bem como o Centro de Recursos Públicos, nos Estados Unidos, o Centro Latino Americano de Desenvolvimento, no Equador, e o Konrad-Adenauer-Stiftung, uma ONG alemã com trabalhos na Venezuela; e membros de desenvolvimento internacional comunitário, incluindo o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Fundo Internacional, a Agência Internacional de Desenvolvimento da União Européia, e mais de cinquenta Funcionários do Banco. (WORLD BANKBANCO..., 1995, p.8, tradução nossa).

Foi a partir dessa conferência que se desencadearam três publicações, editadas entre 1995 e 1996, além de uma série de programas de financiamento específicos para os Estados da região, que se propusessem a adotar as prescrições do plano. Nesse estudo, como já fora explicitado em outras sessões desse trabalho, centrar-nos-emos nos diagnósticos e discursos emanados no WTP 280 e no WTP 319, por entendermos serem eles os documentos mais significativos no movimento de reforma do Judiciário propugnado pelas OIs a partir da década de 90.

O *World Technical Paper* 280 de 1995 (WTP 280) é, justamente, uma tentativa de transcrição de todos os discursos e artigos defendidos na mencionada conferência. Assim, além das colocações emitidas por representantes do Banco, temos, também, uma série de *papers* de autoria de juristas da América Latina, bem como de juristas de outros países, cujas experiências bem sucedidas pudessem influir no plano de reformas para a América Latina.

Dentre os diagnósticos do WTP 280, de modo geral, o Banco mapeou problemas sintomáticos desses Judiciários, tais como: morosidade da justiça, problemas na transparência, limitação do acesso à Justiça, pouca modernização da estrutura burocrática; enfim, ineficiência e ineficácia na administração da Justiça.

Na América Latina e no Caribe os indicadores de ineficiência e ineficácia da administração da justiça incluem longos casos de atraso, extensa acumulação de casos, o acesso limitado à justiça, a falta de transparência e previsibilidade nas decisões judiciais, e uma fraca confiança dos cidadãos no sistema judicial. A carente atuação do sector judicial é o produto de muitas deficiências, incluindo:

- * Legislações e procedimentos arcaicos e complexos.
- * A falta de independência do poder judicial.
- * Tribunais com uma inadequada capacidade administrativa.
- * Deficiência na gestão dos casos.
- * A carência de juízes e outros recursos.
- * Políticas e práticas de emprego não competitivas.
- * Controle dos sistemas de despesas com falta transparência.
- * Uma educação e formação jurídica inadequada.
- * Fracas sanções por comportamento antiético.
- * Um sistema de taxas judiciais que aumenta os custos de acesso.
- * A falta de mecanismos alternativos de resolução de disputas (WORLD BANKBANCO..., 1995, p.9, tradução nossa).

Ainda, nesse *paper* diagnóstico, o documento final emitido pela conferência (pelos atores nela presentes) aponta para o consenso de que o modelo de reforma a ser adotado deve seguir as estratégias já utilizadas na administração de Judiciários de países desenvolvidos, estratégias estas que poderiam ser replicadas no espaço regional da América Latina e Caribe.

A conferência sobre a reforma judiciária identificou estratégias para melhorar a administração da justiça, com um foco sobre estes temas:

- * Reforma judiciária e o seu papel no desenvolvimento econômico.
- * Os custos e benefícios econômicos da reforma judicial.
- * Reformas processuais.
- * Administração dos tribunais.
- * Mecanismos alternativos de resolução de litígios.
- * O acesso à Justiça.
- * A profissão jurídica.
- * Formação judiciária e educação jurídica.

Este relatório da Conferência discute ações legais (Ibid)

Partindo da conferência e do seu documento técnico (WTP 280), o Banco Mundial, em 1996, lança o seu receituário para a reforma do Judiciário, propriamente dito. Assim, o documento WTP 319 é o posicionamento genuinamente institucional do itinerário de reforma do Judiciário a ser seguido na região da América Latina e Caribe. Diferentemente do primeiro *paper* de 1995, que é uma mescla de debates em torno do tema, o WTP 319 contém tão somente a versão do Banco Mundial para a reforma.

3.4 DO DOENTE AO REMÉDIO, A BULA E OS SEUS MISTÉRIOS. WTP 319 E A FÓRMULA DA CURA

Como já fora explicitado no tópico acima, é exatamente o documento WTP 319 que contém o receituário institucional prescrito para os Judiciários da América Latina e Caribe. Nesse receituário, extrapolando o constructo retórico erigido, uma série de temáticas chaves é sugerida para ação dos governos, da comunidade jurídica e da sociedade civil de um

modo geral. Dentre as principais temáticas apontadas pelo Banco Mundial estão: a independência do Judiciário; a boa administração da instituição judicial; os códigos de procedimento; o acesso à Justiça; a educação jurídica; e as associações de advogados. A partir de então, veremos, sucintamente, cada um desses temas e as respectivas recomendações do Banco.

3.4.1 Independência do Judiciário

Segundo o Banco Mundial, a independência do Judiciário deve ser o imperativo de qualquer reforma nessa esfera de Poder. Nesse sentido, o Banco entende que a independência do Judiciário é muito mais do que a liberdade dos juízes em face das influências políticas; ela passa por outros níveis de complexidade contendo a independência relativa às partes em juízo, a sua autonomia individual enquanto juiz em face da estrutura burocrática do Judiciário e, por fim, a independência em relação à estrutura política e, sobretudo, em relação a outras instituições governamentais.

Todavia, nesse eixo temático, o Banco Mundial centra as suas atenções para independência do Judiciário, no que se refere ao âmbito administrativo e organizacional, haja em vista que, os outros níveis de independência são, essencialmente, de matriz constitucional. Nesse sentido, o Banco parte do pressuposto que, mesmo com garantias constitucionais, os Judiciários latino-americanos não têm conseguido prover o Judiciário da independência necessária para bons julgados.

Sobre esse aspecto, o Banco faz uma reflexão acerca da importância da independência funcional, bem como da independência pessoal do juiz. Em relação à primeira, o Banco salienta a importância da habilidade de fazer sentenças de acordo com a lei e não, de acordo com fatores políticos externos. Essa independência protege os juízes da ingerência de outros Poderes e, em alguns casos, da influência da estrutura hierarquia do próprio Judiciário. O Banco ilustra que, no caso latino-americano, historicamente, os Judiciários não tem sido hábeis no sentido de coibir a influência política e os abusos de poder do Legislativo e do Executivo.

Já na esfera da independência pessoal dos juízes, o Banco Mundial salienta a importância da segurança no que se refere à valores de salários, controle na designação de casos e transferências de cortes imotivadamente. Essa modalidade de independência pode ser

garantida através de métodos apropriados de mandatos, remoção e supervisão. Ademais, em adição a esse aspecto, os juízes além de independentes e imparciais, devem, também, estarem sujeitos ao *accountability*, ou seja, a prestação de contas para a população que servem.

Por fim, o Banco aponta para a tensão corrente entre a democracia, as reformas econômicas e as políticas sociais existentes na América Latina e Caribe. Sobre esta questão recai o argumento de que Judiciários pouco independentes beneficiariam reformas, sobretudo, quando os Executivos, em nome da política econômica dos seus países ditam decretos que abusam do seu poder de legislar (que extrapolam o seu poder de regulamentação).

Por essa razão, o Banco Mundial argumenta que uma reforma judicial que revise o papel da independência seria a chave para a consecução das reformas econômicas. Assim, sem o crivo da legalidade jurídica, as reformas econômicas podem ser forçadas sob o manto da insegurança e da contestação.

Quanto às recomendações para o fortalecimento da independência do Judiciário, o Banco aponta que, no âmbito administrativo e organizacional, deve-se incluir: autonomia orçamentária do Judiciário; uniformização do sistema de nomeações de juízes; estabilidade da função; sistema disciplinar; adequados salários e benefícios para os juízes; bem como, transparência nos métodos de seleção, nomeação, remoção, transferências de juízes e a ascensão na carreira.

Todos estes elementos constituem a total independência do poder judicial e devem ser considerados na reforma judicial. A reforma judicial deverá procurar tratar cada tipo de independência. Medidas específicas de reforma administrativa e organizacional para reforçar a independência judicial, não considerando o tipo de independência, devem incluir: autonomia no orçamento judicial, a existência de um sistema uniforme de audiências, condições estáveis, sistema disciplinar para o empregados dos tribunais, e salários e aposentadorias adequadas dos juízes. Métodos transparentes de chamadas, de demarcação e supervisão devem ser incluídos nos programas de reforma judicial, a fim de garantir independência pessoal e profissional dos magistrados. A independência pode também ser reforçada através da construção de uma competência administrativa e da formação dos juízes e dos empregados judiciais. Desta forma, o poder judicial torna-se eficiente e obtém mais respeito, melhorando assim a qualidade dos empregados atraídos para uma carreira judicial (WORLD BANKBANCO..., 1996, pg.19-20, tradução nossa).

3.4.2 Administração da justiça

De acordo com o Banco Mundial, em muitos países da América Latina, os Judiciários são vistos com muitas reservas. Baixos salários, burocracia despreparada, grande

lacuna tecnológica; enfim, barreiras que dificultam o desempenho do Judiciário como um todo.

Diante desse contexto, o Banco sugere uma revisão nas estruturas administrativas dos Judiciários latino-americanos. Para tanto, categoriza a administração judicial em duas sub-áreas: administração de cortes e administração de casos.

Entende-se por administração de cortes a função administrativa dos tribunais, propriamente ditos, incluindo a administração dos escritórios (gabinetes, cartórios), pessoal, orçamento, sistemas de informação, estatísticas, planejamento e a manutenção dos tribunais.

Já por administração de casos, estão inclusos o processamento dos casos e a sua trajetória ao longo de todo o processo. De acordo com o Banco Mundial, estratégias de monitoramento dos processos seriam fundamental para acelerar os julgados e permitir o *accountability* do sistema de um modo geral pelos cidadãos.

Quanto às principais recomendações do Banco para esse tópico da reforma encontram-se:

- a) Avaliação da necessidade de pessoal capacitado para o provimento de cargos, bem como um sistema de promoções baseados na avaliação de desempenho;
- b) Estrutura administrativa *fulltime* permanentemente na estrutura judicial;
- c) Aposta na descentralização dos serviços judiciais;
- d) Delegação de certas responsabilidades administrativas até então praticadas pelos juízes para funcionários qualificados com formação jurídica;
- e) Autonomia orçamentária dos Judiciários.

A revisão do atual número dos funcionários deverá ser preenchida para determinar as reais necessidades dada à tribunais e técnicas de gestão dos casos, bem como estabelecer condições claras de nomeação, classificação de posições e um sistema de promoções baseado em avaliações. Esta revisão deve incluir todos empregados não oficiais do tribunal. Além disso, se os funcionários não oficiais foram afastados dos tribunais, deve-se considerar quanto os tribunais seriam afetados e potencialmente quanto aumentaria o número de processos pendentes. Até os casos diminuir a níveis administráveis, será ineficaz proibir este tipo de assistência nos tribunais, mesmo que promova o pagamento dos serviços. Além disso, deve ser criado um cargo administrativo permanente e a tempo integral como parte da estrutura judicial permanente. As reformas administrativas também deve incorporar certos aspectos da descentralização. Aliviando os juízes das tarefas administrativas, os tempos para processar os casos irá diminuir significativamente. " 4 3 Como mencionado acima, exigir exames técnicos das lei pelas audiências e novas marcação judiciais poderá incentivar juízes a delegar essas responsabilidades administrativas devido à maior qualificação exigida. Também deve ser considerados exames para os empregados dos tribunais. [...]

Os programas das reforma judicial devem rever o processo orçamental e assegurar que haja uma autonomia no orçamento. Assumindo este conceito, deve ser estabelecido o orçamento dos gabinetes judiciais e funcionários qualificados. Os programas devem concentrar-se na oferta de formação para os funcionários dos tribunais para gerir e preparar orçamentos judicial. É essencial que o poder judicial não só justifique qualquer aumento nos gastos judiciais, mas também gere eficazmente os orçamentos atuais. Por exemplo, no Peru o orçamento judicial aumentou de 0,6 por cento para 2,5 por cento (ver Figura III), mas a cada ano o Poder Judiciário tem devolvido dinheiro ao Executivo, porque não têm a capacidade de utilizar-lo. Além disso, as atividades devem também incluir assistência em centralizar o orçamento administrativo como está sendo feito com sucesso no Equador, onde cada Tribunal Superior gerencia um orçamento provincial. No entanto, os mecanismos de controle devem ser criados antes de qualquer descentralização (WORLD BANKBANCO MUNDIAL, 1996, pg. 32, tradução nossa). TRADUÇÃO NOSSA

3.4.3 Códigos de Procedimento.

O Banco sugere que, no processo de reforma os países latino-americanos, devem ser revistos os seus códigos processuais, a fim de tornar os processos mais rápidos, menos formais e mais transparentes. Nesse sentido, recomenda procedimentos orais, formas alternativas de solução de contendas, assim como a abolição de procedimentos em que os juízes realizam entrevistas particulares com os advogados, a fim de coibir a corrupção.

Os programas de reforma judicial devem colocar ênfase na aplicação e execução das regras e procedimentos já existentes. Uma revisão processual deverá ocorrer na medida do necessário para complementar outras reformas. Todavia, se não existe uma reforma processual, em primeiro lugar deveria ser feita numa base piloto trabalhando dentro do atual quadro institucional e processual e deveria incluir formação. Por exemplo, os tribunais poderiam automaticamente julgar casos que foram inativos por dois anos admitindo que exista uma notificação prévia para os advogados e partes envolvidas como é feito em Trinidad e Tobago, bem como nos tribunais dos Estados Unidos. Além disso, a questão da comunicação *ex parte* deve ser tratada como parte das normas éticas aprovadas pelo tribunal. Além disso, deverá ser realizado um estudo posterior para identificar as medidas processuais que causam atrasos mais longos, para que revisões possam ser experimentado durante o processo de reforma. Por exemplo, dado que o período do *termino de pruebas* se revelou a mais longa etapa do processo, reformas deverão abordar esta questão em primeiro lugar. (BANCO MUNDIAL, 1996Ibid, pg.36). TRADUÇÃO NOSSA

3.4.4 Acesso à Justiça.

Segundo o discurso do Banco Mundial, o acesso à Justiça é um dos pontos mais importantes da reforma do Judiciário, haja em vista que esta é uma esfera essencial para se

prover os serviços básicos da sociedade, alcançar as metas de democratização e institucionalização e redefinir a relação entre estado e sociedade. Por essa razão, o Banco advoga pela acessibilidade ao Judiciário, principalmente, para as parcelas menos abastadas da sociedade, cujos níveis de confiança nas instituições judiciais é muito baixo.

Para o Banco Mundial, uma série de questões pode servir como guia de avaliação da acessibilidade à Justiça: a) tempo de julgamento dos casos; b) o custo do litígio; c) acessibilidade das informações no que diz respeito aos procedimentos, bem como ao caso particular do usuário do serviço; d) acesso físico aos tribunais, dentre outros.

O acesso pode ser avaliado por uma série de fatores: o tempo que leva para julgar um caso, as partes os custos diretos e indiretos dos litígios das partes (as despesas de depósito, as taxas das cortes, os honorários de compensação dos advogados, os salários perdidos, etc.), a habilidade dos potenciais usuários de conhecer, entender e seguir as etapas processuais durante o desenvolvimento de um caso, e o acesso físico aos tribunais. Em outras palavras, um sistema judicial pode apresentar barreiras econômicas, psicológicas, informativas e físicas para as pessoas que necessitam de seus serviços. Existem um número de soluções para superar ou diminuir determinadas barreiras econômicas à justiça, incluindo a redução dos custos de contencioso incidental, fornecendo apoio judiciário eficiente e criando programas menos dispendioso e formas alternativas de justiça (WORLD BANKBANCO MUNDIAL, 1996, pg. 37, tradução nossa). TRADUÇÃO NOSSA.

Como fica claro no final trecho do documento WTP 319, acima transcrito, o Banco sugere a inclusão de formas alternativas de resolução de conflitos, que venham a ser uma tecnologia jurídico-social oriunda do Direito americano e que tem sido difundida pelo mundo todo. A partir das ADRs (*Alternative dispute resolution*), as próprias partes podem, extrajudicialmente e amigavelmente, administrar e solucionar seus conflitos sem a presença da figura do juiz.

O discurso do Banco Mundial sugere que as ADRs, além de diminuir as formalidades dos julgados, é também uma metodologia que oportuniza aumentar o acesso ao Judiciário para os mais pobres, devido ao seu baixo custo pela possibilidade da ausência de advogados.

O Banco alerta sobre a existência de várias modalidades alternativas de resolução de conflitos, no entanto, para fins desse documento sobre a reforma apontou as principais metodologias: a) arbitragem; b) mediação; c) conciliação; e d) justiça de paz.

Ao longo do tópico de acesso à Justiça, o Banco sugere outras medidas que possibilitem a diminuição de barreiras para este acesso. Assim, a diminuição de alguns custos do processo, a implementação de programas de assistência jurídica, a implantação de cortes

de pequenas causas, da mesma forma que o uso de mecanismos coletivos de ação pública, podem auxiliar na efetivação do acesso à Justiça de modo universal.

Por fim, o Banco Mundial sugere atenção especial às questões de gênero ligadas ao acesso à Justiça. No caso latino-americano, a condição desfavorável da mulher na sociedade as coloca em uma situação de vulnerabilidade e, sobretudo, diante de barreiras desproporcionais de acesso à Justiça em relação a outros grupos sociais.

O gênero cria obstáculos para as mulheres, impedindo-as de aceder ao sistema jurídico e judicial para fazer valer os seus direitos. Incluindo as questões de gênero nos programas reforma judicial é uma parte importante a fim de aliviar a pobreza e alcançar o crescimento econômico. As mulheres constituem a maioria dos indivíduos que utilizam os serviços de apoio jurídico, e, por conseqüência, por necessidade, os programas deveriam centrar-se em áreas que afetam mais as mulheres. No Peru, quase metade dos processos arquivados pelos escritórios de apoio judiciário são relacionados a questões familiares e a maioria dos seus usuários são mulheres. No Equador foram encontrados resultados semelhantes. 244 Estas estatísticas indicam que os programas de reforma judicial deve abordar as questões de direito familiar que afetam a maioria das mulheres, juntamente com o apoio judiciário (BANCO MUNDIALibid, 1996, pg.53). tradução nossa.

Retomaremos o tema do acesso à Justiça de modo mais detido e abrangente ao longo do próximo capítulo. Essa escolha metodológica deve-se ao fato da importância do tema da acessibilidade ao Judiciário para o desenvolvimento da nossa questão central, que venha a ser o modo como reagiram Argentina, Brasil e México em relação a garantia de acesso à Justiça, após os documentos do Banco Mundial para reforma do Judiciário latino-americano na década de 90.

3.4.5 Educação legal e treinamento

Neste tópico da reforma, o Banco Mundial centra sua análise na formação jurídica enquanto caminho chave para o sucesso do plano de reforma. A partir dessa visão, o Banco sugere que a qualidade da educação e treinamento jurídico é importante em todos os níveis de atuação no sistema jurídico; todavia, o processo de mudança deve começar nas faculdades de Direito.

Segundo o Banco, muitos países da América Latina carecem de planos nacionais de ensino e de critérios mais rígidos para a entrada nas universidades. Ainda, o Banco recomenda uma ampla revisão nos currículos dos cursos de Direito, com o objetivo de incluir temas como propriedade intelectual, lei e economia, leis ambientais, finanças, contabilidade,

ou seja, temas que, ao nosso ver, tangenciam com a agenda internacional proposta pelo próprio Banco.

Do ponto de vista dos professores, o discurso do Banco vai no sentido de oportunizar condições que permitam ao professorado maior dedicação a sala de aula, o acompanhamento de pesquisas e práticas jurídicas. Ademais, o Banco advoga, também, pela existência de programas de educação continuada que complementem a educação de novos advogados e juízes, com o objetivo de suprir as deficiências oriundas da falta de experiência.

A educação legal, sobretudo nas esferas universitárias é importante para o futuro da profissão de advogado, mas é uma área ambiciosa que tem tido sucesso limitado no passado. Por isso, pode ser mais útil concentrar-se inicialmente em cursos específicos nas faculdades de direito e desenvolvimento profissional de professores. Além disso, os projetos deverão tentar incentivar as faculdades de direito de trabalhar em conjunto, conforme ilustrado pelo exemplo argentino. Também seria importante identificar as escolas que produzem a maior parte dos funcionários judiciais, a fim de orientar adequadamente os recursos. Deve ser feita uma avaliação do livre acesso as faculdades de direito, assim de evitar um excessivo numero de advogados e, portanto, uma errada distribuição de recursos [...] .

A educação legal para os juízes devem ser cuidadosamente considerada em qualquer processo de reforma, porque mesmo com as "melhores leis e as mais moderno sistema judicial, a justiça nunca pode ser melhor do que as pessoas que administram ela". Os programas de reforma judicial devem concentrar-se na formação de juízes, e o mais importante, na formação de juízes atuais porque as reformas atuais só será bem sucedida se a sessão dos juízes estão convencidos da necessidade de uma reforma judicial. Também os novos juízes devem ser treinados, como está sendo feito na escola judicial no Uruguai, mas a formação do juízes atuais devem começar em primeiro lugar (WORLD BANKBANCO MUNDIAL, 1996, pg. 60, tradução nossa). TRADUÇÃO NOSSA

3.4.6 Associações de Advogados

O Banco Mundial defende a necessidade de associações de classe de advogados, a fim de que estas regulem a profissão através de sistemas disciplinares, oferecimento de programas de treinamentos para os membros, prestação de serviços básicos de ordem legal para comunidade e que, sobretudo, estejam ideologicamente comprometidos com os princípios da reforma.

As associações de advogados devem assumir um papel mais ativo no monitoramento das profissões jurídicas, bem como do sistema judicial e devem estabelecer normas éticas claras. Estas normas deveriam ser aplicadas por um eficaz sistema disciplinar, que pode impor sanções adequadas. Todos os procedimentos éticos devem ser publicados e postos à disposição dos profissionais jurídicos e da comunidade em geral. Além disso, o advogado deve ter uma formação legal continua e apoiar a

formação prática dos novos graduados em direito, como acontece na Venezuela. A associação de advogados deve também ajudar na melhoria do acesso à justiça, fornecendo uma assessoria jurídica pelos pobres. Muitas das reformas judiciais afetará a profissão jurídica, assim que é importante que eles participem e apóiam o processo de reforma. Esse apoio pode ser conseguido através da participação em grupos de trabalho, bem como através de incentivar as associações de advogados a iniciar programas de reforma, como está sendo feito com a mediação dos programas piloto em Peru (BANCO MUNDIAL, 1996, WORLD BANK, 1996, pg. 62-63).

Enfim, à luz dessas principais temáticas, o Banco Mundial propõe-se a assessorar os Estados da América Latina e Caribe para que vislumbrem uma ampla reforma nas suas instituições judiciais. Assim, de acordo com o discurso do Banco, mesmo tendo em vista a existência de um receituário padrão, as necessidades específicas dos países devem ser levadas em consideração em processos de reformas desse calão.

O Banco argumenta, também, que os Estados que se propuserem a implantar a reforma do Judiciário devem ter entre os seus objetivos o binômio: vontade-consenso. Ora, essa colocação, em certa medida, não deixa de conter certa dose de cinismo por parte do Banco. Para além da vontade dos Estados, não há como se negar que tal reforma, assim como outras que compuseram o repertório da década de 90, foram frutos de constrangimentos impostos aos países da região, principalmente, no auge das crises econômicas da década de 80 e 90 pelo já citado *Consenso de Washington*. De mais a mais, o que já discutimos no capítulo primeiro, e que agora retomamos, é justamente a noção de que, extrapolando o receituário, o quem determina a extensão da aplicação das reformas é, sobretudo, o cálculo utilitário de conseqüências e pelas elites governamentais dos qual realizam os Estados condicionados.

Nesse sentido, a análise dos casos particulares nos leva a acreditar que a existência de um plano comum, sob a égide de um mesmo lapso temporal, não significou a adoção uniforme das mesmas estratégias de ação, haja em vista as particularidades dos Judiciários locais e os seus respectivos problemas. Aliado a isso, sobretudo nos países objeto desse estudo (Argentina, Brasil e México), o quadro sugere também que os processos políticos vivenciados nos últimos anos, bem como a estrutura federalista construída em torno da tensão binômio centralização *versus* descentralização, muito contribuíram para os processos de reforma do Judiciário até então experimentados.

3.5 AS REFORMAS DO JUDICIÁRIO LATINO- AMERICANO NA DÉCADA DE 90. ARGENTINA, BRASIL E MÉXICO EM PERSPECTIVA COMPARADA.

Neste item, faremos uma brevíssima análise comparativa dos movimentos de reformas dos Judiciários de Argentina, Brasil e México, na década de 90, a partir das estratégias do Banco Mundial. Buscaremos, aqui, historiar em que medida os ambientes locais dialogaram com a agenda internacional de reforma e, sobretudo, os impactos reais dessa agenda nos respectivos países em questão.

3.5.1 Argentina.

O debate público sobre o Judiciário argentino noticia a existência de uma crise da instituição, que se consubstancia em uma visível inabilidade em satisfazer as demandas que lhe são provocadas, assim como a incapacidade dos órgãos responsáveis para reverter o quadro (GARAVANO, 1997). A evidência de uma crise, de fato pode ser observada nos baixos índices de confiança que parcelas significativas da sociedade depositam na instituição Judiciário (Tabela 1), como já tratamos brevemente em um dos tópicos desse trabalho.

Tabela 1 - Evaluación de la sociedad sobre la administración de justicia

Confiança em	Ponto Médio	Estados Unidos	Argentina
Igreja	75	83	56
Juízes	25	59	15
Congresso	20	56	14
Presidente	36	45	14

Fonte: RAC & MORI, 1997. In: JESÚS. Marcelo de. Evaluación de la sociedad sobre la administración de justicia. In: *Estudios sobre la administración de Justicia*, Argentina Año IV N° 4 Noviembre, 2006.

O tema da aceitação do Judiciário é tão relevante para esse debate que se trava, que uma das universidades do país (Universidad Torcuato Di Tella – Fundación Libertad) desenvolveu em 2004 um índice específico para dosar o grau de confiança dos cidadãos nessa instituição. Muito embora essa estratégia venha de uma instituição de ensino privada e de corte eminentemente liberal, não resta dúvidas que esse índice revela que a desconfiança nos juízes tornou-se um problema institucional, independente de um governo particular,

necessitando de políticas de Estado que gerem consensos dos setores sociais e dos setores da Justiça, para a reversão do quadro (JESÚS, 2006).

Em um primoroso artigo publicado na revista *Estudios sobre la administración de Justicia*, editado pelo Foro de Estudios sobre administración de justicia – FORES, María Pía Riggiozzi (2006), desvelando os caminhos da pesquisa no tema das reformas do Judiciário argentino, termina por nos historiar esse movimento de reformas ao longo da década de 90 até os tempos atuais. No referido artigo, a autora sustenta a tese de que o sistema de governança argentino tem sido construído a partir da tensão histórica envolvendo a politização do Judiciário, através da mitigação do princípio da independência dos Judiciários pelos processos de manipulação política reproduzida por diferentes arranjos sócio-políticos. Esse aparelhamento da máquina judiciária, segundo a autora, perpassa os governos militares e reverbera até mesmo nos governos democráticos. Não por outro modo, a autora, recuperando outros autores argentinos, salienta que o governo Menem se caracterizou justamente pelo uso do Judiciário como arma política legitimadora das reformas impopulares neoliberais.

Ora, foi exatamente nesse governo, mais especificamente entre os anos de 1993 e 1995, que o Ministério da Justiça argentino requereu auxílio ao Banco Mundial a fim de que o mesmo auxilie no diagnóstico dos problemas do Judiciário do país. Esse que venha ser o embrião do processo de reforma judicial argentino contou com a participação de juristas indicados pelo Ministério da Justiça, bem como os consultores do Banco Mundial que, em suas conclusões, apontaram o déficit de independência dos juízes, a falta de celeridade nos processos e a corrupção, como principais desafios desta instituição. A partir dessas conclusões, um tímido movimento de reforma vai iniciar-se no país, sobretudo, a partir de alguns tópicos do receituário proposto pelo referido Banco aos países da região.

Em 1998, o Banco Mundial desenvolve o primeiro grande programa para a reforma do Judiciário argentino que venha ser o PROJUM (*Proyecto de Desarrollo de Juzgado Modelo*). Tal projeto orçado em cerca de cinco milhões de dólares, tinha por meta o remodelamento de 12 cortes do país, incorporando novas tecnologias e novos métodos gerenciais, conforme a agenda propugnada pelo Banco.

A grande crítica que se faz a esse projeto é sobre o seu caráter puramente técnico, não se aproximando de questões sintomáticas, tais como transparência do sistema, independência dos juízes, corrupção; enfim, questões imbricadas ao contexto político ao qual esse Judiciário estava inserido. Ademais, esse tecnicismo exacerbado, dirigido principalmente para a diminuição dos custos de transação comercial e das obrigações contratuais, para além

de despolitizar a ação de reforma, terminou, também, por afastar a sociedade civil do debate público. Nesse sentido, a estratégia do Banco contou muito pouco com a participação de *experts* locais, sendo dominados pela expertise dos consultores do Banco, em sua grande maioria, estrangeiros envolvidos em outros processos de reforma do Judiciário em outros países da América Latina.

A partir desse contexto, Riggiozzi (2006) subdivide o processo de reforma do Judiciário argentino em dois momentos: antes e depois da crise econômica de 2001. Se para a autora, o momento anterior à crise fora marcado pela despolitização da ação de reforma e, principalmente, afastamento dos atores da sociedade civil, o momento pós-crise econômica, ao contrário, foi e tem sido marcada pela mobilização de atores locais, principalmente, das ONGs.

Riggiozzi (2006) advoga a tese de que a crise econômica e política, ocorrida na Argentina em 2001, criou condições para a ação positiva dos intelectuais nos processos políticos do país. Essa tese, segundo a autora, explica o fato de que temas ligados a legitimidade do Judiciário nacional tenha atingido o todo da agenda civil, sobretudo, no que tange ao questionamento público da legitimidade do Banco Mundial em ancorar uma reforma deste setor sem, contudo, contemplar a interferência política nos Judiciários e a transparência nas cortes.

ATORES	INCENTIVOS E PERFIL
A Tribunal Executivo e Supremo	Ter um grande interes corporativo que impede as reforma: os juizes da Corte não quer a reforma e o Poder Executivo não quer perder o controle da Corte.
O grupo tecnocrático ao interno do Ministério da Justiça	Querem mudança e tem proposta a longo prazo mas não tem poder para implementar as políticas. Eles tem só a capacidade de propor reformas ao Tribunal Supremo e Executivo.
Grupos de reflexão e organizações comerciais	Tem um grande incentivo para a reforma e estão trabalhando para idéia e proposta pela reforma jurídica que são principalmente focadas em uma abordagem econômica para reforçar os investimentos
(Definido posteriormente neste relatório como primeira comunidade de pensamento)	Contribuíram com idéias com um patamar específico para reforçar a eficiência no processo de gestão. Têm funcionado sobretudo como consultores para agências governamentais. Em particular, o Ministério da Justiça. Também foi estabelecida uma colaboração inicial com o Banco Mundial no entanto que desenvolveram especialistas em matéria jurídica e competências técnicas em assessoria política e burocracia. Foi muito influente antes da crise do 2001.
Organizações não governamentais de divulgação	As suas condutas em rumo de uma reforma afaste-se das organizações empresariais e grupos de reflexão, as ONGs exigem mudanças estruturais que visam a questões políticas, como a falta de independência do Tribunal do Executivo
(Definido posteriormente como segunda comunidade de pensamento)	ONGs têm experiências de um processo de três fases de transição, evoluindo da atividades de vigilância tradicionais relacionadas com os direitos humanos a uma segunda fase de sensibilizar o público através de iniciativas de campanhas de educação cívica e no final a conduzir ações focadas para as atividades de produção de políticas orientadas para a investigação e propostas de transparência e reforma política e institucional do sistema judicial. Menos influentes antes da crise mas um olhar que fortaleceu a legitimidade política e institucional depois da crise.
Unidade operacionais e de pesquisas do Banco Mundial	Pretende gastar fundos para reformas da governança e replicar o modelo da reforma judicial que trabalhou com sucesso em outros países.
Associações de profissionais e jornalistas	Tem contribuído ao debate através de pesquisas sistematicamente produzidas e análises da situação.
Unidade operacionais e de pesquisas do Banco Mundial	Pretende gastar fundos para reformas da governança e replicar o modelo da reforma judicial que trabalhou com sucesso em outros países.
Associações de profissionais e jornalistas	Tem contribuído ao debate através de pesquisas sistematicamente produzidas e análises da situação.

⁵⁶ **Quadro 2 - Atores, Incentivos e Perfil na Área das Políticas do Sistema Judicial**

Fonte: Riggiozzi (2006)

⁵⁶ Nesse quadro, a autora traça o panorama dos ânimos e das participações dos atores envolvidos na reforma do Judiciário argentino, sobretudo, antes da crise de 2001.

Essa discussão, que passa a ser centrada sob os auspícios de um grande consenso nacional construído em torno da necessidade de superação da crise econômica e institucional, cria uma agenda de reforma do Judiciário mais politizada e que passa incluir outros atores da sociedade local. Não por outro motivo, o governo Kirchner em sua campanha eleitoral aderiu à proposta de uma reforma do Judiciário alternativa, que fosse construída conjuntamente entre Estado e atores da sociedade civil, principalmente, as ONGs.

Ora, a existência de uma reforma alternativa construída pelos atores da sociedade civil e, uma reforma oficial, governamental, financiada por agentes externos sugere uma polarização dos discursos. Nesse sentido, Riggiozzi(2006) aponta para duas tendências nacionais em relação à reforma do Judiciário argentino. De um lado, os atores atrelados ao ideário de uma reforma do Judiciário que reúna condições para o *establishment* da economia de mercado. E de outro lado, as organizações que contestam a noção gerencialista e despolitizada do debate. Para essa corrente, segundo a autora, uma reforma em moldes restritos, para além de influir nas economias de mercado, afetam, também, as bases da democracia e do *accountability*.

Diante dessa breve análise da conjuntura argentina nos seus processos de reforma do Judiciário, destacadamente a partir dos interesses do Banco Mundial, o quadro nos sugere uma dissonância entre os anseios do Banco e os clamores da sociedade civil local. A seguir um sintomático quadro ilustrativo para esta tese em curso (tabela 3)..

FATOR	EFEITOS
Resistência a mudança	<p>A politização do Tribunal Supremo e Executivo interfere no poder judiciário - muitas vezes é mais fácil encontrar atores pró-reforma em níveis mais baixos do sistema judiciário e, a nível do Ministério da Justiça.</p> <p>As organizações colegiais do Tribunal trabalham contra o papel de liderança e em pro do interes corporativo.</p> <p>Falta de proposta política (o falta de suporte das políticas já existentes) desde os juizes do Tribunal</p>
Conhecimento Global contra Local	<p>Consultores externos que chegam com idéias pré-concebidas, ficam por curto período de tempo, e são relutantes para mudar as suas idéias. Alguns consultores do Banco Mundial e gestores têm seguido programas de reforma concebidos de acordo com ensinamentos de outros países.</p> <p>Argentina já tinha 15 anos de experiência em estudos e investigações sobre reforma judicial antes do envolvimento do Banco Mundial. "Estudos já existentes foram ignorados da missão do Banco Mundial e, por isso, atrasou o início dos projetos. O resultado foi um excesso de diagnóstico, com capacidade limitada de execução política (Lynch 2003: entrevista)</p> <p>O paradigma do Banco Mundial foi percebido como um modelo por agentes locais.</p>
Capacidade limitadas para expertos locais em fim de mover a agenda no nível do processo de decisão	<p>A emergência de programas para reforma jurídica baseada no conhecimento local nem sempre tem encontrado interlocutores políticos entro os atores -chave dentro do sistema judiciário. Como consequência, tem havido uma distancia crescente entre o conhecimento local fornecido e a falta de demanda pelas propostas política oferecida da quem desenha políticas.</p>
Cultura de aprovação dos funcionários do Banco Mundial	<p>Acesso dos espertos locais a influência direta na fluxo político foi relacionada com as posições burocráticas dentro do Ministério da Justiça, órgão que propõe a reforma dos programas para o Executivo, mas não tem poder de decisão ou de execução.</p> <p>Incentivos guias para promover reformas de programas estreitamente negociadas com funcionários governamentais com baixa participação de espertos locais nos termos e condições do conteúdo do programa.</p>
Fundos limitados e Processo Político	<p>A falta de fundos e de vontade dar prosseguimento a propostas para o processo de tomar decisões articulado da o Ministério da Justiça.</p>

Quadro 3 - Fatores que impedem o Nexo Pesquisa-Política/ Fatores que tem influência no caso da Reforma Jurídica

Fonte: Riggirozzi (2006)

3.5.2 Brasil

O debate em torno do Judiciário brasileiro, principalmente, a partir da década de 80, assim como na Argentina, toma corpo na opinião pública desses países a partir da percepção coletiva da existência de uma crise institucional que viciava essas instituições. Tal crise tem como consequência um movimento de reformas que, para alguns autores pátrios, como a exemplo da professora Maria Tereza Sadek, é irreversível, não tendo a instituição Poder Judiciário, condições de contestar as reformas ou, quiçá, barrá-las por intermédio da tradição (SADEK, 2004). Diante desse cenário, a agenda de reformas, ao longo das últimas

décadas, ganhou *status* de prática de governo de abrangência nacional, sendo implementadas em todos os níveis da hierarquia institucional do Judiciário.

Desde o início da formação do Estado brasileiro, as nossas instituições judiciais nunca foram instituições exemplares do ponto de vista da acessibilidade, da agilidade e, mesmo, da justiça. Desde as primeiras cortes, os críticos já denunciavam a sua inoperância e profunda distância daquilo que seria um modelo de Justiça satisfatório (SADEK, 2004). Tal quadro, por certo, acompanhou a instituição judiciária nacional em parte considerável da sua existência, dando claros sinais de desgaste e insatisfação dos seus usuários, tal como a maioria dos Judiciários latino-americanos. Sadek (2004), comentando pesquisa realizada pelo IDESP, em 1996, informa que uma média muito alta da população (cerca de 70%) não confiam na Justiça, sendo que essa média aumenta para cerca de 89%, quando em relação aos setores da elite nacional (empresários, investidores, etc). Na década de 90, em meio às prescrições neoliberais de reforma do Estado pautadas no gerencialismo como estratégia de gestão para o Poder Público, o debate acerca da crise do Judiciário retorna ao debate público. Este debate, por sua vez, encontra um cenário mais propício para ser aprofundado por série de elementos conjunturais que se apresentavam.

Em primeiro lugar, ao longo da década de 90, depois de percorridos dois mandatos presidenciais (situar melhor), o regime democrático já dava sinais de fortalecimento, não raro as crises políticas enfrentadas. Em certa medida, esse é um fator relevante para uma sociedade que tenciona discutir instituições públicas que manejem poder.

Em segundo lugar, as mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988, quanto às funções a serem desempenhadas pelo Judiciário, tornando-o um perseguidor dos valores democráticos, termina por eleger o Judiciário como um ator político. Isso por sua vez, coloca-o, muitas vezes, na contramão dos interesses do Executivo e do Legislativo, trazendo para a arena jurídica temas, eminentemente, políticos.

O terceiro ponto a ser notado é, justamente, quanto ao aumento da participação cidadã para além da participação política⁵⁷. Notadamente, a sociedade civil, por meio de seus

⁵⁷ Uma categorização bastante usual nos debates acadêmicos, subdivide a participação em dois eixos distintos: Participação política e Participação Cidadã. A participação política, no sentido mais tradicional, venha a ser um construto liberal, baseado na concepção de polis grega, onde participar esta adstrito ao ato de decidir o destino de dada comunidade, ou seja, votar em eleições. No entanto, hodiernamente, uma série de outras visões, muitas delas contraditórias entre si, compõe um novo repertório teórico da participação política. Participação cidadã, por sua vez, é justamente o palco onde a sociedade civil pode ir além da dimensão política, através de discursos e práticas que permitam não só as obrigações e responsabilidade políticas, como, também, a criação e o exercício de novos direitos. Cidadania, enquanto conteúdo da participação, congloba em si um leque de significados e representações simbólicas que nos remete a uma certa superação de debates excludentes e minimalistas (TEIXEIRA, 2001).

atores, passaram a reivindicar direitos, liderar a contestação, negociar com a cooperação internacional a proposição de agendas políticas, criando mais uma esfera de diálogo com o poder público, que vai além do espaço da democracia formal, forjando outros meandros rumo a democracia plena. Nessa conjuntura, o Poder Judiciário passou a ser discutido, contestado e monitorado por ONGs, movimentos sociais, pela mídia, pelas associações de classe, pela cooperação internacional, enfim, por outras redes de solidariedade que desterritorializam⁵⁸ o Estado nacional, tornando regionalizadas as suas demandas, sejam elas de ordem econômica, política, social, etc.

Em quarto lugar, no âmbito internacional, a existência de uma política regional específica para a reforma do Judiciário para a América Latina e Caribe trouxe à tona o caráter sintomático dos Judiciários de toda a América Latina. Obviamente, as motivações dessa agenda tinham um caráter econômico, haja vista a emergência da globalização financeira perseguida pelas instituições de Bretton Woods; todavia, não restam dúvidas que essa agenda também tangenciou questões relevantes na estrutura dos Judiciários latino-americanos.

Por fim, o casamento desses aspectos locais e globais pode ser definido como forjadores de uma conjuntura singular, no que se relaciona ao Judiciário brasileiro e a sua crise. Nesse sentido, não seria demasiado dizer que esse tem sido o momento em que o Judiciário brasileiro passa pelo debate público de maior intensidade da sua história.

Para Sadek (2004), a crise do Judiciário brasileiro guarda em si duas dimensões: de um lado a sua dimensão política e de outro, uma dimensão não política.

A dimensão política, segundo esta autora, relaciona-se à condição política agregada ao Judiciário pela Constituição Federal de 1988, que torna o Judiciário o grande garante da promoção social, da realização da justiça social, ou seja, de questões concretas de natureza social, política e econômica. Nesse sentido, observa-se que esse caractere coloca o

⁵⁸ Segundo o professor francês Bertrand Badie (2001), a gramática territorial, sente dificuldades de se manter na cena contemporânea. Corroborando para este processo de debilidade da gramática territorial um conjunto de estratégias políticas, econômicas ou sociais que contradizem esse paradigma. Nesse sentido, a participação de uma diversidade de atores, inclusive do próprio Estado inaugura uma nova gramática (sistema) que marginaliza e desmistifica o princípio da territorialidade. Badie argumenta que a crise da territorialidade é marcada pela mutação das solidariedades. Solidariedades extraterritoriais surgem no lugar das enfraquecidas solidariedades nacionais. Essas redes extraterritoriais são mais ou menos institucionalizadas e, por vezes, com forte poder de participação e regulação. Numerosas dessas solidariedades são abertas, voluntárias e capazes de transformar iniciativas individuais em mobilização social coletiva. Nesse palco, o papel das ONGs enquanto solidariedade extraterritorial que, ao mesmo tempo que, substitui o Estado, é vigiada por este. Aos olhos de Badie, diversas redes associativas (profissionais, culturais, científicas, de lazer) que, acima das fronteiras, ultrapassam essa vigilância do Estado e auxilia na desterritorialização. Destaca-se, ainda, nesse processo o papel da comunicação enquanto difusor do fluxo cultural. Por fim, outra contribuição de Badie vai no sentido de se discutir o novo papel das diásporas enquanto conformadoras de novas lealdades, novas solidariedades e redefinição dos sentimentos de pertencimento.

Judiciário em uma zona de fronteira embaçada entre o Direito e a Política (SADEK, 2004). Ora, diante dessa mudança de destinação do Poder Judiciário, o constituinte de 1988 e, conseqüentemente, a população brasileira, deu mostras do que se almejava dentro daquela conjuntura política senão quebrar os laços patrimonialistas que até então vigiam nas instituições judiciárias nacionais.

Quanto à dimensão não política da crise, Sadek (2004) aponta para o descontentamento da sociedade no que se refere a atuação do Judiciário como prestador de serviços. É justamente nessa dimensão que reside a maioria das críticas que se faz a essa instituição. Morosidade, inacessibilidade, falta de modernização, pouco número de juízes em relação à população, ritos extremamente formais, incapacidade de gerir os novos conflitos emanados da sociedade contemporânea; resumindo, uma instituição por demais burocráticas para administrar conflitos humanos.

Foi diante de todo esse arcabouço de constatações práticas e construções retóricas em torno da crise do Judiciário que o Brasil, ao longo da década de 90, iniciou os seus processos de reforma nessa instituição. Todavia, o cenário nacional sugere que, diferentemente do caso argentino, em que houve uma polarização dos discursos, existiu certa consensualidade entre os atores da sociedade civil, governo e organismos internacionais.

Assim, seguindo um itinerário mais lento do que o caso argentino, o roteiro de reforma do Judiciário brasileiro tem sido conduzido de acordo com a agenda nacional impressa pelo Poder Legislativo e o Poder Executivo. Ao longo do próximo item, tentaremos descrever esse processo, sobretudo no que tange a estratégia nacional.

Itinerário da agenda de reforma do Judiciário brasileiro. Do projeto de emenda constitucional à Secretaria de Reforma do Judiciário.

Durante os trabalhos de emenda constitucional, em 1993, o capítulo relativo à Justiça recebeu cerca de 3.917 (três mil novecentos e dezessete) emendas. Tal situação inusitada terminou por não gerar consensos em torno da alteração de dispositivos constitucionais no que tange ao rearranjo da Justiça (SADEK, 2004).

Após esse episódio, uma proposta única de emenda, formulada pelo então deputado federal Hélio Bicudo (PT/SP), passou a tramitar no Congresso Nacional por mais de uma década, sendo paulatinamente alterado pelos diversos relatores ao longo dos anos. Assim,

após essa *via crucis* legislativa, os saldos foram diversas alterações, debates intermináveis, três relatores, resultando, por fim, em um projeto final muito distante da proposta de emenda inicial (SADEK, 2004).

Em 2003, no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Ministério da Justiça cria uma Secretaria de governo com fim específico de dinamizar a reforma. Dentre as funções dessa Secretaria destacam-se: formulação de diagnósticos e pesquisas; acompanhamento de propostas de reformas legislativas atinentes ao andamento do Judiciário; formação de redes de contatos em prol das reformas; enfim, monitoramento do processo tanto no âmbito federal, como no âmbito estadual.

No sentido de contribuir ativamente com o aprimoramento dos serviços jurisdicionais, a Secretaria atua em quatro frentes: realização de diagnósticos e pesquisas sobre o Poder Judiciário; adoção de iniciativas e estímulo a projetos de modernização da gestão do Judiciário; articulação quanto a mudanças na legislação processual civil, penal e trabalhista (alterações infraconstitucionais); e articulação em relação a alterações na Constituição (MINISTERIO DA JUSTIÇABRASIL, 2005).

É de bom alvitre observar-se que, sendo o Brasil um país onde vige a separação dos Poderes, não é de se espantar que o comprometimento do Executivo com a reforma de um outro Poder tenha outras motivações para além do que se apregoa nos discursos oficiais. Além do interesse por um Judiciário satisfatório, não devem ser esquecidos os compromissos firmados pelo país com as instituições de Bretton Woods, sobretudo, ao longo das crises econômicas da década de 1990. Compromissos esses em que, como já tem sido dito exaustivamente ao longo desse trabalho, a reforma do Judiciário é uma pauta a ser perseguida.

Assim, de acordo com os balanços e diagnósticos produzidos pela referida Secretaria, a reforma do Judiciário brasileiro, que ainda está em curso, envolve os seguintes passos: reforma da Constituição Federal (já realizada em 2004); reformas infraconstitucionais (programas em curso envolvendo desde questões ligadas a administração da Justiça à programas alternativos ao Judiciário); diagnósticos, censos e pesquisas (adoção de recursos estatísticos a fim de auxiliar os processos de reforma); e a formulação de um pacto nacional tendo como fim último a reforma do Judiciário.

Dentre todos esses passos articulados por essa Secretaria de Estado, destaca-se o “Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano”. Essa articulação foi responsável por um pacto público firmado por Executivo, Legislativo e Judiciário, em 15 de

dezembro de 2004, com o fim de cooperação recíproca em prol da agenda de reforma do Judiciário. Tal agenda composta por onze itens específicos era justificada com argumento de trazer mais rapidez e efetivação dos valores republicanos, a partir de um outro Judiciário. Essa agenda comum traduz o voluptuoso status de política pública que a reforma se transformou. Dentre os onze itens: a) a implementação da reforma constitucional do Judiciário; b) reforma do sistema recursal e dos códigos de procedimentos; c) maior aporte para a Defensoria Pública e a melhoria no acesso à Justiça; d) implementação e ampliação dos Juizados especiais e da Justiça itinerante; e) execução fiscal mais célere; f) precatórios mais céleres; g) maior aporte da atuação estatal nas graves violações contra Direitos Humanos; h) informatização dos Judiciários; i) produção de dados e indicadores estatísticos; j) coerência entre a atuação administrativa e as orientações jurisprudenciais já pacificadas; l) incentivo à aplicação de penas alternativas.

Observa-se que os pontos destacados nesse pacto nacional estão muito próximos das prescrições emanadas pelo Banco Mundial para a reforma do Judiciário na América Latina. Nesse sentido, finalizamos este item com uma das interrogantes que nortearam nossos pressupostos ao longo dessa pesquisa: a reforma do Judiciário brasileiro é um movimento autêntico ou um fruto de uma política regional prescrita pelo Banco Mundial?

3.5.3 México.

A reforma do Judiciário mexicano, em relação ao caso argentino e brasileiro, sugere certa singularidade, desde o modo como fora conduzido o debate no país, como também a participação das OIs enquanto agências propulsoras do movimento. Esse é um dado tão premente, que o jurista mexicano Héctor Fix-Fierro (2004), comenta o fato de que, ainda em 1993, causava espanto o fato de que no México não havia um debate público, ou ao menos acadêmico, quanto ao tema, como era o caso da maioria dos países da região. Isso parecia mais espantoso ainda, levando-se em conta que o governo do presidente Salinas, no início da década de 90, empreendera um amplo processo de reformas políticas e econômicas (neoliberais) que, aparentemente, não incluía o setor da Justiça, como o fizeram os outros países. Ademais, em nota explicativa, o autor argumenta que corrobora para a falta de debate em torno do tema o fato de que, até aquele momento, as OIs de desenvolvimento, tais como o Banco Mundial e a USAID, não tinham logrado atingir o “mercado da Justiça”, como no caso

dos outros países da região. A bem da verdade, nota-se que no WTP 280, documento como já comentamos ao longo desse capítulo, constituiu-se o diagnóstico realizado pelo Banco Mundial com a participação de atores dos diversos países da região, não contando com nenhum artigo que de algum modo tratasse do Judiciário mexicano especificamente.

Impressões à parte, o caso da Justiça mexicana evidencia um modo de condução institucional em que o setor da Justiça, principalmente, a sua administração, não gozava de grandes estudos acadêmicos e diagnósticos governamentais que permitissem a intervenção por via de políticas públicas. A instituição da Justiça, nas palavras do próprio Fix-Fixero (2002): *“el poder Judicial, más que tercer poder, era considerado tradicionalmente um poder de tercera [...] en términos de autoridad institucional, prestigio social y recursos económicos y respecto de los otros dos poderes”*.

Se para Luis Pásara (2003), o tema da reforma do Judiciário mexicano chega ao país na entrada da década de 90, para Fix-Fixero (2004), esse é um movimento que já se inicia a partir de 1987, com uma evolução qualitativa das instituições judiciais. Temporalidades à parte, ambos são concordes que essas mudanças no Judiciário são fruto de transformação da institucionalidade política mexicana (PÁSARA, 2003; FIX-FIXERO, 2004). Essa transformação política para Fix-Fixero foi, exatamente, o momento de transição de um modelo presidencialista autoritário para um modelo presidencialista à luz de valores democráticos.

Para Fix-Fixerro (2004), três mudanças, ocorridas a partir de 1987, podem ser apontadas como marcos dessa transição de um poder de terceira para um terceiro poder: a) a Suprema Corte⁵⁹ mexicana passa a se dedicar exclusivamente ao controle de constitucionalidade do país, afastando-se, assim, da função de julgar causas ordinárias que, a partir de então, passam a ser assumidas por tribunais colegiados; b) mudança constitucional no sentido de garantir independência dos juízes das províncias, criando assim as bases para uma carreira judicial. É justamente a partir desse marco que começam a surgir os primeiros conselhos de justiça, objetivando regular e garantir a atividade judicial, sobretudo no âmbito das províncias; c) a instituição do Tribunal do Contencioso Eleitoral, que teria as funções de

⁵⁹ Até aquele momento, a Suprema Corte mexicana centralizava toda a justiça do país através dos chamados “juízos de amparo” que seria justamente a competência da suprema corte em revisar toda e qualquer sentença proferida pelas cortes das províncias. Esse atributo adquirido no século XX é justamente o resquício dos muitos anos de guerra civil e instabilidade política do país, que tornaram as instituições locais enfraquecidas e sem autonomia. Ao longo do século XX, as reformas do Judiciário mexicano se atinham a mudança do número de ministros da Suprema Corte, mitigando cada vez mais o seu *status* de poder de Estado em função da assunção de responsabilidades burocráticas que, com o passar dos tempos, foi se tornando cada vez mais moroso e desacreditado da opinião pública.

judicializar as questões eleitorais do país. No caso Mexicano, esse foi um avanço significativo no que tange ao reconhecimento nacional das suas debilidades na condução de um regime democrático, ao menos no plano formal, ou seja, um regime cuja escolha dos representantes se dê a partir de um processo eleitoral mais ou menos justo. Como já comentamos no primeiro capítulo, no México, as eleições historicamente serviam para referendar candidaturas já previamente decididas pela elite nacional. Todavia, Fix-Fierro (2004) salienta que esse órgão naufragou, dada as poucas atribuições e o tumulto transcorrido na eleição de 1988⁶⁰.

Ademais, seguindo esse mesmo roteiro dessas reformas do Judiciário sob a onda reformista ocorrida em 1987, Fix-Fierro (2004) inclui também a criação dos tribunais agrários em 1992. Esses tribunais criados por conta das reformas de liberalização econômica empreendidas por Salinas, têm como pano de fundo os processos de negociação do NAFTA. A criação dos tribunais agrários tirou dos presidentes a incumbência de dirimir os conflitos agrários do país, despolitizando uma questão histórica, ao mesmo tempo que a judicializou⁶¹.

Se as reformas de 1987 representaram o início de uma reforma do Judiciário mexicano, foi a reforma constitucional de 1994 que provocou maiores impactos na ordem jurídica mexicana. Tal reforma provocada pelo então presidente Ernesto Zedillo, em linhas gerais, definia uma nova composição para a Suprema Corte, bem como ampliava as suas competências para as questões constitucionais, estabelecendo o Conselho de Justiça Federal a fim de tratar de aspectos da administração da Justiça do país, bem como, instituindo um plano formal de carreira no Judiciário.

Essa reforma constitucional de 1994, para além da Justiça federal, terminou por impulsionar uma série de reformas nas províncias do país. Não por outro modo, alguns autores mexicanos tais como Fix-Fierro, Hugo Concha e José Antônio Caballero chegam a denominar a reforma de 1994 como um verdadeiro “big-bang” da reforma judicial no México. Ainda que a reforma de 1994 não tivesse o condão de representar um modelo único de mudança dos Judiciários de todo o México, terminou significando um estopim que,

⁶⁰ Ao bem da verdade, a mídia internacional sugere que tal órgão mexicano, paulatinamente, vem ganhando importância nas decisões mexicanas, haja em vista os últimos acontecimentos quanto a contenda jurídica estabelecida entre Manoel Lopez Obrador (PRD) e Felipe Calderon (PAN), restando a tal tribunal a decisão final.

⁶¹ Nesse sentido, reformou-se o artigo 27 da Constituição Mexicana de 1917, em um dos pactos nacionais construídos após a Revolução Mexicana. Assim, a reforma de tal artigo que tratava da reforma agrária, garantindo o direito a terra para os camponeses na forma coletiva dos ejidos, passou a admitir a possibilidade de divisão e venda das antigas terras coletivas.

juntamente, com os clamores internos de cada ente da federação, provocou uma cascata de transformações (CONCHA; Y CABALERO, 2001).

De mais a mais, o Plano Nacional de Desenvolvimento Mexicano de 1995- 2000, no que tange ao Estado de Direito, estabelece como estratégias a serem perseguidas alguns tópicos diretamente ligados à condução da Justiça, tais como: segurança pública, melhoramento da justiça, segurança jurídica e da propriedade, respeito aos Direitos Humanos e Justiça para os povos indígenas. Ora, cumprir tais metas, de certo, obriga o Estado Mexicano a aprofundar seus processos de reforma, sobretudo, no âmbito da condução da Justiça.

Enquanto estratégias específicas para a condução do Judiciário, o dito Plano de Desenvolvimento Nacional mexicano apresentava como caminhos: a) ações de coordenação e apoio aos governos dos Estados; b) promoção de qualificação profissional para juízes e magistrados; c) revisão sistemática das normas do ordenamento jurídico; d) revisão dos dispositivos que regulam a execução de sentenças; e) introdução de mecanismos alternativos de solução de conflitos; f) fortalecimento da Justiça de paz; g) apoio às ações que garantam o acesso à Justiça; h) fortalecimento das vias jurídicas de controle dos atos de autoridade (MÉXICO, 1995).

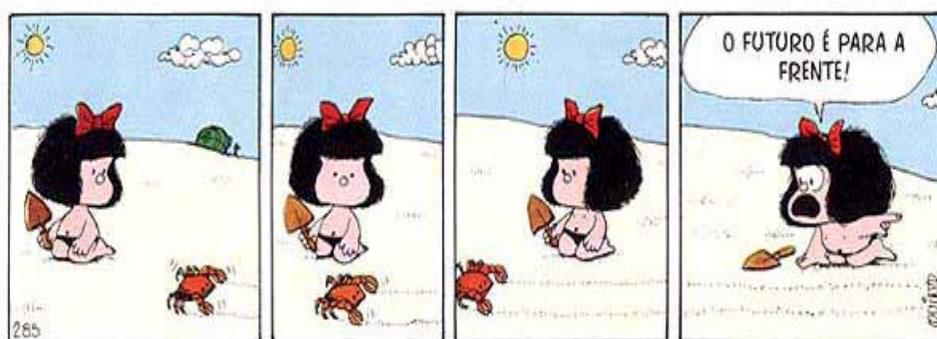
À luz desses marcos estratégicos, não nos parece inadequada a observação de que, muito embora ainda não se perceba uma participação do Banco Mundial no “mercado da Justiça” mexicana, esse plano de metas, por certo, já sugere certa adesão das institucionalidades mexicanas aos modelos de reforma do Judiciário propugnados pelo Banco Mundial. Acreditamos que esse atrelamento, mais formal por parte do Banco e demais OIs, tais como a USAID, seja um traço marcante a partir dessa primeira década do século XXI. Assim, é nesse contexto que observaremos os primeiros financiamentos do Banco para o fortalecimento do acesso à Justiça em 2004, bem como a cooperação técnica da USSAID na implantação dos meios alternos de solução de conflitos, tema ao qual nos aprofundaremos no próximo capítulo.

Este breve panorama do processo de reforma do Judiciário mexicano nos leva a acreditar que esse processo têmtem acompanhando as mudanças políticas do país, no sentido de um modelo presidencialista mais democrático, no qual a ingerência do Executivo vem, paulatinamente diminuindo. Ademais, múltiplas são as reformas, uma vez que o México, assim como o Brasil, é um país de dimensões continentais e, desse modo, não é possível se falar em um único Judiciário, mas sim em vários Judiciários espalhados em suas províncias.

Tendo isso em vista, a análise desse breve panorama nos sugere que o Judiciário mexicano, enquanto instituição que é, vem conquistando, aos poucos, aceno nas questões relativas à dinâmica política da sociedade. Todavia, esse processo ainda carece de uma instituição mais fortalecida, seja por órgãos centrais mais fortalecidos aptos a coordenar a política jurídica como uma função de governo, seja pela real efetivação da independência dos juízes no seio das suas jurisdições.

4 O ACESSO À JUSTIÇA E OS SEUS NOVOS REPERTÓRIOS: UM ESTUDO ILUSTRATIVO DE TRÊS EXPERIÊNCIAS ESTATAIS.

Imaginem o horror de um mundo em que tribunais fossem a única maneira de se conseguir justiça. É o em que vivemos (FERNANDES, Millôr Fernandes, 2002). In: Millôr definitivo: A Bíblia do Caos. Porto Alegre, L&M, 2002).





In: http://jusrespt.blogspot.com/2005_11_01_archive.html

Dentre os temas da agenda do Banco Mundial para a Reforma do Judiciário na América Latina na década de 90, o acesso à justiça é talvez o que mais se aproxime dos interesses de ordem mais coletiva, seja porque admite que os Judiciários da região são pouco acessíveis para parcelas significativas da população, seja porque considera a satisfação da justiça uma condição para o fortalecimento das democracias. Não obstante o caráter instrumental que o tema ganha nessa agenda política internacional, fato é que a demanda por acesso à justiça sugere um reclame também de ordem local, sobretudo por parte de muitos atores da sociedade civil e de cidadãos que reivindicam dos seus Estados que tais direitos sejam efetivamente contemplados. Há um reconhecimento generalizado de um déficit democrático importante no campo dos direitos e do acesso à justiça na América Latina.

Como vimos no capítulo anterior, uma das principais soluções propugnadas pela agenda internacional para a reforma do Judiciário latino-americano quanto à facilitação do acesso à justiça é a implementação de formas alternativas⁶² e descentralizadoras da gestão e solução de conflitos. Segundo esse viés, a resolução de conflitos através de outros meios que não a via judicial oportunizaria para os cidadãos, de um modo geral, a satisfação das contendas e, ao mesmo tempo, o arejamento da máquina judiciária.

62 Certo número de países da região estão fazendo progressos consideráveis na reforma judicial, alguns com o apoio de instituições multilaterais. Mas a reforma da agenda judicial é grande, variada e, em grande parte, ainda não concretizada. Esta agenda inclui fortalecer a educação legal, melhorar a administração judicial, promover a formação judiciária, o desenvolvimento de sistemas alternativos de resolução de litígios, e melhorar o acesso ao sistema de justiça. Nestes, como em outras áreas da modernização do sector público, existem formidáveis restrições políticas a reforma. Por exemplo, em alguns dos países da região, o poder executivo não está totalmente comprometida com a reforma judicial e não apoia plenamente a criação de um sistema judicial totalmente independente. BURKI, Shahzid Javed e PERRY, Guillermo E. *The long march: a reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade*. (Word Bank, 1997, tradução nossa). O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), em sua resolução 1999/26, de 28 de julho de 1999, recomendou que os Estados considerem, no contexto dos seus sistemas de Justiça, o desenvolvimento de procedimentos alternativos ao processo judicial tradicional e a formulação de políticas de mediação e de justiça restaurativa.

Entende-se por acesso à Justiça por sistemas alternativos de administração de conflitos⁶³ o uso de outras técnicas de resolução de conflitos que não necessite da presença ou do crivo de um juiz (ALVAREZ, 2003; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA BRASIL, 2005). Essas técnicas devem se pautadas no diálogo, na escuta dos agentes participantes, enfim, no abandono de velhos hábitos judicializantes que privilegiem o conflito.

Dentre estas modalidades alternativas, implementadas a partir desse contexto de reformas do Judiciário latino-americano, nota-se que a mediação de conflitos encontrou grande receptividade nesses países. Isso pode ser constatado pelos diversos programas voltados para a mediação, espalhados por toda a América Latina, bem como pelos diversos encontros e conferências que foram realizadas em torno do tema, a partir da década de 90⁶⁴.

No presente capítulo, trataremos da evolução do tema do acesso à justiça ao longo do século passado e os seus novos repertórios de contemplação. Analisaremos, também, o uso desses novos repertórios na América Latina, sobretudo no que tange a adoção da mediação de conflitos. Por fim, analisaremos três programas estatais de acesso à justiça via mediação de conflitos, desenvolvidos em três estados-federados de Argentina, Brasil e México, que não são distritos federais. Assim, à luz das experiências desenvolvidas pelas autoridades judiciárias de Córdoba, Bahia e Puebla, buscamos demonstrar os vínculos entre os referidos programas de acesso à justiça e a agenda internacional para os Judiciários da região, bem como as particularidades de cada caso, respeitando assim os seus próprios processos institucionais.

63 Pelo nome de Resolução alternativa de solução de disputas (RAD) ou conflitos (ADRs) – estão inclusos todas as formas de resolução de conflitos que não passem por uma sentença judicial, o uso da força ou o abandono do conflito. Cabe mencionar, entre lês, a negociação, a mediação, a conciliação, a arbitragem tradicional e as novas arbitragens, a revia, os mini juizados, os experts neutros o ombudsperson, entre outros (ALVAREZ, Gladys Stella. *La mediación y el acceso a justicia*, tradução nossa).

Por administração alternativa de conflitos entendem-se as iniciativas pautadas por um modelo de mediação de conflitos por via negociada, ou restaurativa, ou de compensação; isso em contraposição aos modelos adjudicatório e retributivo da justiça comum (BRASIL, 2005).

⁶⁴ Ao longo da década de 90, uma série de conferências internacionais e nacionais envolvendo o tema do acesso à justiça por meio alternativos de resolução de controvérsias (ADRs) foram dirigidas especialmente para os países da América Latina a fim de sensibilizar os quadros jurídicos da região, bem como os seus gestores no que se refere à replicabilidade das metodologias. Essas conferências, na sua grande maioria, contaram com o apoio ou financiamento de OIs. Dentre os tantos encontros, destacamos as três versões de ‘Los Encuentros Interamericanos de RAD (Resolución alternativa de Disputas)’ organizados pela Fundación Libra conjuntamente com o *National Center for State Courts* e o apoio da USSAID, ocorridos em Buenos Aires (1993), Santa Cruz de la Sierra (1995), San José da Costa Rica (1997).

4.1 O DEBATE MAIS RECENTE ACERCA DO ACESSO UNIVERSAL À JUSTIÇA

Segundo Boaventura de Souza Santos em sua obra “‘Pelas mãos de Alice’” (2001), a questão do acesso à justiça não se constitui em um tema novo. Já acompanha a luta de classes, bem como a ação dos Estados desde o século XIX. No entanto, foi com o pós-guerra que a questão explodiu, por meio da consagração dos novos direitos econômicos e sociais pela via constitucional em paralelo com o desenvolvimento do Estado providência (*Welfare State*). Nesse contexto, sustenta o autor que acesso à justiça terminou se transformando num direito de carneira⁶⁵, ou seja, em um direito sem o qual os outros não poderiam sequer ser alcançados (SANTOS, 2001). Em sendo assim, a ausência de mecanismos para a consecução do acesso à justiça transformaria os novos direitos sociais e econômicos em meras declarações sem efetividade. Restando nas palavras desse autor a constatação de que a justiça civil não poderia estar limitada à dimensão técnico-formal, socialmente neutra, como de costume, devendo, sim, estar contra determinados interesses divergentes⁶⁶.

Boaventura Santos (2001) salienta ainda que as principais contribuições da sociologia para o acesso à justiça foram no sentido de investigar os obstáculos de acesso efetivo à justiça por parte das classes populares, a fim de propor soluções para a superação dos mesmos. Tais investigações, segundo o autor, resultaram *grosso modo* na observação de três principais obstáculos: econômicos, sociais e culturais.

Dentre essas contribuições no campo do acesso à justiça, destacam-se as investigações realizadas por Cappelletti em parceria com Garth ao longo da década de 70, que transcenderam a teoria, elevando o tema à qualidade de movimento transnacional em prol das reformas das instituições jurídicas, a fim de garantir o acesso universal e efetivo à justiça (1988). Assim, a partir do Projeto Florença⁶⁷, os autores esforçaram-se no sentido de tecer

⁶⁵ Charneira. 1 Reunião de duas peças de madeira ou de metal encravadas num eixo comum, em torno do qual uma pelo menos é móvel. 2. V. dobradiça (1). 3. A parte que une as valvas de uma concha. 4. Peça onde a fivela se prende ao sapato. 5. Filat. Pequena tira de papel com que os colecionadores prendem o selo no álbum (AURÉLIO, 1998).

⁶⁶ Nesse sentido, Boaventura sugere alguns interesses divergentes cuja técnica jurídica favorece ou dificulta o acesso. Exemplos: senhorio x inquilino, patrões x operários, rendeiros x proprietários, consumidores x produtores, homens x mulheres, camponeses x cidadãos, etc...

⁶⁷ *The Florence Access-to-Justice Project* foi um projeto de pesquisa com forte aporte na análise de política comparada no âmbito internacional, tendo como pano de fundo as questões ligadas ao acesso à justiça nos países ocidentais. Esse projeto que teve como virtude trazer para o debate acadêmico mundial a discussão sobre os obstáculos legais, sociais e políticos para a obtenção do acesso à justiça foi coordenado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, financiado pela Fundação Ford e publicado em 1978. Nesse sentido, a autora brasileira Eliane Botelho Junqueira (1996) aponta em nota de rodapé que a academia internacional sofreu estímulo direto dos interesses da Fundação Ford em implantar novos mecanismos de acesso ao Poder Judiciário.

análises comparativas sobre a evolução do tema, sobretudo nos países ocidentais, diagnosticar os principais obstáculos que dificultam o acesso à consecução da justiça para parcelas da população desses países, bem como identificar e tornar pública a existência de um movimento implícito, tanto na academia, como no âmbito profissional, em prol de mudanças institucionais que viessem a alargar os limites da justiça e a facilitar o acesso. Não por outro modo, em artigo publicado quinze anos após a edição dos resultados do Projeto Florença, Cappelletti (1993) aponta que o movimento de acesso à justiça representa uma das mais importantes manifestações de mudanças ocorridas no mundo jurídico das últimas décadas, influenciando decisivamente nos processos de reformas institucionais dos Judiciários de muitos países do mundo.

Assim, no campo teórico, Cappelletti (1993) argumenta que o movimento de acesso à justiça criou uma nova visão da realidade jurídica, repudiando o formalismo que até então imperava no mundo ocidental, em especial, na Europa ocidental. Para Cappelletti (1993) o autor, esse formalismo que concebia o Direito apenas sob o seu aspecto normativo⁶⁸ pecava pelo seu olhar por demais simplificado da realidade, negligenciando outros componentes do mundo real, tais como os sujeitos, as instituições, os processos e, sobretudo, os contextos sociais em que o mundo jurídico está inserido. Assim, para o autor, esse campo teórico com ares de movimento epistêmico tem suas bases históricas fincadas na crítica realista do formalismo e da dogmática legal, tendendo para uma visão mais atenta da complexidade humana. Essa crítica, de certo, também atinge as bases do liberalismo e do seu corolário do “*rule of law*”⁶⁹, sobretudo porque problematiza o paradoxo entre o discurso das igualdades formais e a realidade excludente sócio-econômica que acirra as diferenças sociais e culturais.

Essa nova visão trazida pelo movimento, aos olhos do autor, não nega a importância do elemento normativo na construção do Direito; todavia, essa importância é resignificada, perdendo esse caráter unidimensional do império da lei, dando lugar a uma visão tridimensional que leva em conta: a) os problemas da sociedade e a suas necessidades de intervenção estatal; b) as respostas legais oferecidas pelo Estado para essas necessidades esboçadas pela sociedade; c) os resultados e os impactos de tais respostas legais (CAPPELLETTI, 1993). Assim, para o autor, o Direito, tanto na academia, quanto no mundo

⁶⁸ A noção formalista do Direito que Cappelletti critica é justamente a concepção restrita do Direito enquanto sistema de normas produzidas exclusivamente pelo Estado, ou seja, o império da lei em face a outros aspectos da vida social.

⁶⁹ *Rule of law* é aqui entendido como o “estado de direito” ou “princípio da lei”.

profissional, se tornou muito mais complexo e, ao mesmo tempo, muito mais fascinante, sobretudo porque, para além das formalidades procedimentais, outras variáveis passaram a influir nos atos da iniciativa jurídica, tais como os custos, o tempo, as dificuldades (inclusive psicológicas), os benefícios a serem obtidos, etc (CAPPELLETTI, 1993Ibid).

A fim de caracterizar a evolução histórica do movimento de acesso à justiça nos Estados Unidos e na Europa ocidental, Cappelletti e Garth (1988) utilizando-se de uma forte metáfora visual⁷⁰, categorizou o movimento em três ondas cujos tipos de reivindicações e respostas públicas tentavam dar conta de preocupações e obstáculos específicos. Assim, os autores relatam que a primeira onda, datada mais ou menos na década de 60, se caracterizou pela inserção de instituições de ajuda legal a fim de diminuir os impactos dos obstáculos econômicos por parte daqueles que, eventualmente, não tivessem condições de arcar com os custos da justiça, ou seja, o pagamento dos advogados, as custas processuais, etc. A segunda onda, por sua vez, datada no início da década de 70, fora caracterizada pelos obstáculos organizacionais oriundos das instituições judiciais, sobretudo no que tange a sua inabilidade em reconhecer e dar voz ao fenômeno dos direitos coletivos e difusos. Por fim, a terceira onda, por volta do fim da década de 70, corresponde, justamente, a emergência das formas alternativas de resolução de conflitos (ADRs⁷¹) no sentido de criar alternativas aos obstáculos procedimentais da justiça tradicional, ou seja, a justiça dos tribunais.

Lançando um olhar retrospectivo para a metáfora das ondas, Garth (1995), em artigo publicado no já tão aludido documento WTP-280 do Banco Mundial, salienta que o movimento de acesso à justiça diagnosticado por ele e Cappelletti no projeto Florença estavam essencialmente ligados às demandas por Direitos decorrentes do modelo de *welfare*. Nesse sentido, o autor sugere que, nos tempos de hoje, o melhor caminho seria repensar o acesso à justiça à luz da globalização e da desregulamentação das economias. Para tal, Garth (1995) aponta uma série de discussões que se colocam para o acesso à justiça nessa nova configuração mundial, dentre as quais: a) a desconstrução da utopia do legalismo formal, ou seja, o reconhecimento de que a lei não é a panacéia de todos os problemas sociais e econômicos; b) a competição enquanto um valor positivo e desejável na sociedade capitalista, sobretudo no que tange a prestação de serviços públicos, com a ressalva de que o litígio não é

⁷⁰ A metáfora das ondas caracterizou o movimento de acesso à justiça em três ondas específicas, ou seja, em três momentos históricos cuja predominância dos discursos tendiam e visavam a determinado ponto.

⁷¹ ADRs: *Alternative Dispute Resolution*. Em espanhol é conhecida por RAD *Resolución Alternativa de Disputas*). Para fins desse trabalho, utilizamos na maioria das vezes o termo “formas alternativas de gestão e solução de conflitos”, por acharmos que este reflete a inteireza do alcance das metodologias que compõem as ADRs.

a melhor maneira de resolução dos conflitos; c) os novos repertórios de acesso à justiça, ou seja, a evolução das formas alternativas de resolução de conflitos; d) a revisão e a releitura dos obstáculos ao acesso à justiça; e) a importância dos grupos de interesses para as questões de representação de direitos coletivos e difusos, sobretudo no cenário marcado pelas desregulamentações das economias; f) o constitucionalismo e o internacionalismo enquanto agendas positivas a garantia de Direitos e, conseqüentemente de acessos, tanto na esfera do nacional⁷², como no cenário internacional⁷³.

É justamente a partir desse panorama brevemente traçado, bem como das singularidades vivenciadas ao longo de todo o século passado, que a questão do acesso à justiça nos países da América Latina se coloca claramente no presente e se projeta no futuro. Nos países dessa região, que ao longo da última metade do século passado vivenciaram processos políticos, econômicos e sociais muito semelhantes, o tema do acesso à justiça emerge do entrecruzamento de uma agenda internacional, ao mesmo tempo em que é motivado e escrito igualmente a partir de experiências nacionais. Desse modo, trata-se de um tema em mão dupla, ou melhor, um tema em várias mãos, como logo abaixo veremos.

4.2 O ACESSO À JUSTIÇA NA AMÉRICA LATINA: UM TEMA EM MÃO DUPLA

Como afirmamos nos dois primeiros capítulos desse trabalho, a agenda internacional emanada pelas OIs reverberou sobre a condução de políticas públicas e instituições de países da América Latina. Em sendo assim, a agenda de Reforma do Judiciário do Banco Mundial para a região, dentre os seus diversos tópicos de recomendações, pontuou o acesso à justiça como um dos pontos mais importantes do seu receituário, haja vista o alcance das metas de democracia e institucionalização, bem como a redefinição das relações entre o Estado e a sociedade⁷⁴. Esse discurso do Banco Mundial para além do interesse em garantir acessos em prol do fortalecimento das democracias da região, esboça, também, o seu olhar instrumental da própria noção de democracia propugnada. Desse modo, a noção de

⁷² No âmbito nacional, as constituições estabelecem as normas fundamentais de um Estado. Assim, nos sistemas jurídicos modernos que tenham a preensão de ser igualitários, a questão do acesso à justiça ganha *status* de direito fundamental básico.

⁷³ No que se refere ao cenário internacional, a questão do acesso à justiça ganha eco sobretudo nos espaços em que se discute a defesa dos Direitos Humanos frente a lesões. Nesse sentido, o acesso à defesa dos Direitos Humanos e a legitimidade para pleiteá-los se colocam para a multiplicidade de novos atores que compõem o cenário internacional pós-guerra-fria.

⁷⁴ Vide cap3, item 3.4.4.

acesso à justiça do Banco Mundial e demais OIs que comungam desse mesmo ideário é uma noção comprometida com os valores do livre mercado, da desregulação das economias, da diminuição das atribuições do Estado da sua função de julgar controvérsias, enfim, a privatização da gestão dos conflitos.

Por outro lado, a análise da conjuntura dos processos políticos comuns dos países da América Latina também sugerem a emergência do tema do acesso à justiça nas agendas políticas nacionais. Ainda que a existência de uma agenda internacional, sobretudo na década de 90, tenha sensibilizado os governos da região para a relevância do tema, essa é uma reivindicação antiga que também acompanha os processos políticos dos próprios países da América Latina.

Joaquim de Arruda Falcão (1989), em um interessante artigo intitulado por "Democratização e serviços legais", traça um balanço geral da atuação de organizações e profissionais⁷⁵ ligados aos serviços legais de proteção de Direitos Humanos na América Latina ao longo dos regimes autoritários e ditatoriais, lançando uma reflexão sobre o novo papel desses atores nos processos de democratização. Para Falcão (1989), a atuação desses atores (organizações e profissionais), ultrapassando todos os paradoxos na estruturação jurídico-social da América Latina, conseguiu construir e inovar a prestação de serviços legais e, conseqüentemente a ampliação do acesso à justiça. Ademais, segundo o autor, essas experiências inovadoras latino-americanas diferem das inovações ocorridas nos países desenvolvidos (Estados Unidos e Europa Ocidental) em pelo menos quatro pontos, quais são: a) na América Latina, ao contrário dos países desenvolvidos, as dificuldades de acessos se dão para a imensa maioria da população e, não somente, para minorias⁷⁶; b) ao contrário dos países desenvolvidos, a defesa desses Direitos não reivindica apenas a expansão ou aperfeiçoamento da lei, em alguns casos exige, sim, a mudança da lei e, sobretudo, a mudança dos valores e princípios em voga; c) enquanto nos países desenvolvidos busca-se aperfeiçoar o papel dos Judiciários, na América Latina essas instituições carecem de reorientação das suas estruturas de poder; d) a qualificação dos profissionais latino-americanos que lidam com serviços legais e facilitação do acesso à justiça, ao contrário dos países desenvolvidos, exige outros atributos de natureza extrajurídica, tais como: técnicas de negociação, liderança política, facilitação de grupos, etc (FALCAO *Ibid*, 1989). Ora, todas essas diferenças

⁷⁵ Dentre esses profissionais aduzidos pelo autor encontram-se advogados, assistentes sociais, psicólogos, professores, enfim, profissionais que no uso das suas funções atuaram na defesa dos Direitos Humanos de indivíduos e grupos perseguidos pelos regimes autoritários.

⁷⁶ Minorias aqui entendidas como minorias étnicas, raciais, religiosas, etc.

esboçadas pelo autor, em maior ou menor grau, explicam as singularidades das motivações dos países da América Latina em perseguir o acesso à justiça em relação à realidade dos países desenvolvidos.

Também evidenciando essa tensão, Eliane Botelho Junqueira (1996), em artigo que se propõe a lançar um olhar retrospectivo sobre a evolução acadêmica do acesso à justiça no Brasil, observa que a evolução do tema aqui no Brasil, ao contrário do que se pode imaginar, não sofreu influência do projeto *Florença* liderado por Cappelletti e Garth. Para a autora, a questão que se colocava nacionalmente para o acesso à justiça não era decorrente da expansão do *welfare* e da ampliação dos Direitos das minorias, mas, sim, de oferecer para a imensa maioria da população excluída os direitos básicos, bem como coibir a exclusão político-jurídica de indivíduos perseguidos pelo regime militar. Reforça a tese da autora o fato de que não conste do projeto *Florença* um relatório sobre o Brasil e que a tradução da pesquisa publicada no final da década de 70 só tenha merecido tradução nacional em 1988.

Diante dessa conjuntura, a questão que se coloca é em que medida o discurso de acesso à justiça sob a ótica das OIs consegue dialogar com as motivações nacionais, as demandas próprias das sociedades latino-americanas de uma justiça de qualidade para todos. É justamente na construção dessa resposta que reside o ponto de intersecção entre a agenda pré-moldada internacionalmente e os processos políticos nacionais. O trabalho, longe de conseguir dar conta de modo exaustivo da resposta a esse questionamento, apenas observa atentamente alguns vieses desse intrigante entrecruzamento em que, para além de uma mão dupla, várias mãos se inter-relacionam.

4.3 O ACESSO À JUSTIÇA E OS SEUS NOVOS REPERTÓRIOS PARA A AMÉRICA LATINA: AS ADRS NA ORDEM DO DIA

Retornando a metáfora das ondas utilizadas por Cappelletti e Garth (1988), a terceira onda do movimento de acesso à justiça, sobretudo nos países desenvolvidos, seria, justamente, a inclusão de formas alternativas às instituições judiciais como um modo de transpor os obstáculos procedimentais dos tribunais. Essas formas alternativas seriam um conjunto de metodologias específicas para a gestão e eventual solução de disputas entre partes conflitantes. Dentro do movimento de acesso à justiça, essas metodologias seriam ferramentas

úteis para enfrentar as dificuldades criadas por um sistema judicial ineficiente cuja limitação de acessos não é algo pouco freqüente (BERGOGLIO, 2001).

Assim, metodologias como a arbitragem, a conciliação e a mediação se constituem as principais metodologias alternativas do movimento de ADRs, constituindo-se em novos repertórios de acesso à justiça. Por seu turno, Cappelletti (1993) alerta que essas metodologias não são grandes novidades, já fazem parte dos repertórios de negociação da sociedade ao longo da história; todavia, ele identifica um novo elemento que motiva a sociedade moderna a procurar essas alternativas: a universalização do acesso à justiça. Assim, essas formas alternativas seriam justamente a ampliação do sentido de acesso à justiça, não mais o acesso às instituições judiciárias (tribunais, cortes, etc...), mas, sim, ao sentimento de satisfação da justiça por parte dos indivíduos envolvidos nesta busca.

No contexto dessas formas alternativas, um tema que suscita ambigüidades e imprecisões terminológicas fica por conta das metodologias que compõem o quadro das ADRs e as suas respectivas prescrições. O que são essas metodologias e como auxiliam na gestão e resolução de conflitos é um tema à parte que, por si só, já se constitui em um vasto campo de pesquisa que inclui o Direito, a psicologia, a comunicação, dentre outras áreas do conhecimento. Minúcias à parte, para fins desse trabalho, interessa-nos apenas tecer uma breve conceituação das principais metodologias que compõem as ADRs (conciliação, mediação e arbitragem), bem como as suas principais similitudes e diferenças. Esse quadro comparativo auxiliar-nos-á na delimitação do tema dessa dissertação.

Em sendo assim, entende-se por conciliação o procedimento mediante o qual uma ou mais pessoas que tem um conflito em comum, apóiam-se em um terceiro (o conciliador) que propõe alternativas para a solução do litígio. Esse conciliador seria alguém que intervém no conflito, ajudando os conflitantes a tomar decisão (PULIDO, 2004). Já a mediação se refere a um processo em que o terceiro imparcial facilita a negociação entre duas ou mais partes conflitantes (ALEXANDER, 2003). A conciliação pode ser muito similar a mediação, no entanto, se diferem quanto ao poder desse terceiro. Ao contrário da conciliação, em que o terceiro se envolve no conflito sugerindo soluções, o terceiro na mediação teria apenas a função de facilitar a comunicação entre os conflitantes, não tendo esse nenhum poder de interferência direta no conflito. Vale ressaltar que esses limites são muito porosos, havendo casos em que mediação e conciliação são usualmente confundidas visto que em muitos países a mediação se desenvolveu sob o “guarda chuva” de programas de conciliação e arbitragem (ALEXANDER, 2003Ibid). Ademais, ambas são metodologias colaborativas, ou seja,

buscam-se acordos a partir da colaboração dos envolvidos. Por fim, a arbitragem seria desses processos alternativos o que mais se assemelha ao modelo adversarial dos tribunais. Nessa metodologia, os conflitantes escolhem extrajudicialmente um terceiro (o árbitro), a fim de que este decida acerca do conflito (GONZAÍNE, 1995).

	Julgamento por Tribunal	Conciliação	Mediação	Arbitragem
Foro	Foro Público	Privacidade	Privacidade	Privacidade
Papel do terceiro neutro	O juiz emite a sentença	O conciliador propõe o acordo	O mediador facilita o diálogo, mas não dita o acordo	O árbitro emite uma sentença arbitral
Relação entre as partes	Adversarial	Colaborativo	Colaborativo	Adversarial

Quadro 4 – Quadro comparativo dos principais sistemas de resolução de conflitos Título

Como já fora tratado no capítulo 32 desse trabalho (vide item 32.4.4), dentre as principais recomendações do Banco Mundial para a facilitação do acesso à justiça na América Latina, a inclusão desses novos repertórios alternativos aos poderes Judiciários ganhou especial destaque na retórica do Banco e, conseqüentemente, na agenda internacional. De acordo com o Banco Mundial, a partir das ADRs os conflitos podem ser resolvidos de modo mais amigável e sem as formalidades dos sistemas judiciais; ademais, dados os seus baixos custos de manutenção, o acesso à justiça incluiria grande parte da população e, por conseguinte, ampliaria o acesso dos mais pobres (BANCO MUNDIALWORLD BANK, 1996).

Em consonância com essa prescrição, somos levados a acreditar que a maioria dos programas de reforma das instituições judiciárias da América Latina contém na sua agenda a inclusão de metodologias de ADRs como forma de facilitar o acesso à justiça. Isso, com certeza, se aplica nos casos da Argentina, do Brasil e do México, como vimos anteriormente.

Vale ressaltar que o fato curioso que nos intriga não reside na constatação dessa unanimidade. Ela é aceitável e justificável, dado que essa agenda internacional, como já tratamos em outros capítulos, tem os seus mecanismos de coerção via constrangimentos de ordem econômica. A grande curiosidade é justamente a maneira como algumas dessas metodologias têm sido recepcionadas de modo entusiástico por diferentes atores nacionais e locais. Essa curiosidade, de certo, reforça a máxima do tópico passado: acesso à justiça na América Latina é um tema em mão dupla, ou melhor, em várias mãos!

4.4 MEDIAÇÃO DE CONFLITOS: A MENINA DOS OLHOS ...

Dentre essas metodologias alternativas adotadas na América Latina, grande parte em consequência da agenda internacional de reforma do Judiciário, a mediação de conflitos vem ganhando maior centralidade e expansão. A contar pelos diversos programas de acesso à justiça na região que a anunciam enquanto principal aporte metodológico, bem como pelas alterações legislativas que a inserem nos seus ordenamentos jurídicos, a mediação é um tema emergente que, dia após dia, se insere na realidade desses países cuja origem é eminentemente de *civil law*⁷⁷.

Segundo Nadja Alexander (2003), em artigo intitulado por “*Global trends in mediation: riding the third wave*”, a mediação é um processo velho e novo ao mesmo tempo. Velho em termos de seu universalismo e novo no que tange a sua emergência processual. Assim, a autora sustenta que é preciso se distinguir a mediação enquanto metodologia de resolução de conflitos, ou seja, a sua faceta moderna, de outras formas mais tradicionais universalmente conhecidas como a justiça de paz, as cortes de conciliação, os acordos firmados na esfera civil, etc. Nesse sentido, Alexander (2003) contextualiza a moderna mediação enquanto um movimento que começa nos Estados Unidos por volta da década de 70, chegando na Austrália e no Reino Unido na década de 80 e em muitos países de *civil law* na década de 90, tais como países da Europa e a África do Sul. Nesse sentido, esqueceu-se a autora dos países da América Latina.

Tentando apresentar algumas razões que pudessem explicar a emergência da mediação no contexto do mundo globalizado, Alexander a autora (2003) aponta para quatro novas razões que motivam a sociedade para o uso dessa metodologia não adversarial de acesso à justiça e solução de conflitos. O primeiro seria o reconhecimento dos efeitos alienantes e nocivos para as sociedades que se alimentam de sistemas regulatórios baseados em disputas. O segundo fica por conta dos processos de globalização da lei, sobretudo no que se refere às relações de consumo, a proteção ambiental e as leis de mercado. A terceira, por sua vez, seria o incremento de processos auto-regulatórios, sobretudo no seio de grupos industriais, financeiros e comerciais. Por fim, as mudanças sociais e culturais, tais como o

⁷⁷ Os sistemas de *civil law* são justamente aqueles em que o principal nascedouro do direito é a lei civil, a partir da sua codificação. A origem desses sistemas vem da tradição romana e as suas re-leituras. Os sistemas de *common law*, por sua vez, são baseados nos costumes e jurisprudências dos tribunais. Sua origem vem da tradição anglo-saxônica.

declínio da cultura hegemônica do estado-nação, a pluralização dos valores sociais, bem como a emergência das mulheres no mercado de trabalho (Alexander, 2003Ibid).

Salienta Alexander (2003) que, nessa perspectiva, a mediação no mundo ocidental tem caminhado sinuosamente entre barreiras tanto nos países de *common law*, como nos países de *civil law*, razão pela qual sugere uma agenda de pesquisa que analise o tema nas suas perspectivas globais e comparadas. Isso decorre da constatação da autora de que o modo como cada sociedade lida com seus conflitos varia de nação para nação, constituindo-se os valores culturais e a estrutura política legal em variáveis relevantes a serem consideradas. Tais variáveis, de certo, influem no modo como cada nação termina por aplicar a teoria da mediação e as suas respectivas metodologias que a subjazem.

Uma fala que ilustra muito bem esse caráter mutável que a mediação é capaz de abarcar, sobretudo, na América Latina, vem da cepta do professor Luis Alberto Warat (2004) que em sua obra clássica “O ofício do mediador”, no segundo volume, salienta que no caso brasileiro, há formas particulares e diferenciadas de mediação, fruto da recriação de modelos que nos chegaram. Assim, para Warat (2004), esse modo brasileiro é capaz de explicar os programas de humanização do Direito que há no país.

O Brasil vem desenvolvendo formas muito particulares e diferenciadas de mediação. Existe o que poderíamos chamar de uma Mediação Brasileira, com perfil próprio, produto da enorme diversidade, criatividade e exotismo de nossa cultura [...](WARAT, 2004, pg.190).

Sob o nome de programa de humanização do Direito, de Justiça Comunitária ou de Balcões de Direitos (denominação do Ministério da Justiça do Brasil), em meu país de adoção vêm-se desenvolvendo formas muito particulares e diferenciadas de realização de direitos, todos eles vinculados em uma forma muito brasileira de implementação da mediação. Existe, como já disse, o que poderíamos chamar de Mediação Brasileira, com perfil próprio. O que quero dizer não está unicamente vinculado às modificações que se imprimem às propostas que nos chegam de outras geografias com certa experiência anterior sobre o tema, muito mais desenvolvida do que a nossa (principalmente como instância processual ou prejudicial de resolução de conflitos); refiro-me principalmente a tipos de mediação nascidos da nossa cultura particular maneira de nos vincularmos conflitivamente com a nossa própria alteridade cultural. A maior especificidade e diferença da mediação brasileira dá-se ao nível dos conflitos coletivos nos espaços urbanos de exclusão **(que não podem ser desvinculados totalmente do gênero das mediações comunitárias)** (WARAT, 2004, p. 190-g.202, grifo nosso, 2003).

Visões particulares do autor à parte, o que fica é justamente é a percepção de que os processos nacionais são capazes de reinventar modelos conforme a sua imagem e semelhança. E, ao que parece no caso da mediação aplicada à realidade latino-americana, isso não é diferente. Em que pese o fato de que a inserção da mediação na América Latina ter-se dado a partir de uma agenda internacional pré-estabelecida e não fruto de um processo

genuinamente local, nacional, quiçá regional, esse processo exógeno não é suficiente para explicar o desenvolvimento e a evolução do tema na região. É justamente nesse diálogo entre o global, o local e o nacional que reside a resposta ao nosso questionamento neste trabalho. Assim, somos levados a acreditar que, no caso latino-americano, a adesão ao movimento de mediação seja o produto desse caldo de processos políticos que envolvem o redesenho dos papéis do Estado nas últimas décadas, as mudanças institucionais propugnadas e de fato empreendidas (sobretudo nos Judiciários) e, por fim, as mudanças de ordem social, política e econômica ocorridas no seio de cada país da região a partir dos anos 90.

4.5 CÓRDOBA(AR), BAHIA(BR) E PUEBLA(MX): UM ESTUDO MULTICASO ILUSTRATIVO DE TRÊS EXPERIÊNCIAS ESTATAIS.

Ao contrário dos dois primeiros capítulos desse trabalho, que tiveram pretensões de analisar comparativamente as trajetórias de reforma do Estado e, mais especificamente, de reforma do Judiciário em três países da América Latina sob a conjuntura de uma agenda provocada por OIs, este item do presente capítulo, por sua vez, tem a intenção de se debruçar sobre algumas experiências oriundas desses processos de reforma, a fim de compreendermos o modo como as instituições judiciais desses países, à luz dos reclames internacionais, implementaram os seus programas de facilitação do acesso à justiça à luz de mecanismos alternativos de solução de conflitos.

Nesse sentido, os três programas escolhidos têm como singularidade o fato de que todos utilizam como metodologia de trabalho a mediação de conflitos, metodologia esta que, como vimos no item anterior, tem sido muito bem aceita na América Latina. Conta para tal o entusiasmo esboçado por diferentes atores participantes desse caldo em torno da reforma dos Judiciários da região: desde os Estados, no que se refere à condução de políticas públicas de acesso à justiça nos seus respectivos países, passando pelos atores da sociedade civil, que viram, nessa alternativa, a possibilidade de resolução de conflitos sem as amarras do Judiciário, até o incentivo das OIs, como vem sendo analisado nesse trabalho.

Aqui, realizaremos uma análise comparativa de três experiências estaduais de acesso à justiça por meios alternos de gestão e solução de conflitos envolvendo diretamente o uso da mediação de conflitos enquanto carro-guia. Para tal estudo multi-caso, utilizar-nos-emos dos dados coletados ao longo de dezoito meses de pesquisa, bem como de informações

anteriormente vivenciadas na nossa atividade profissional enquanto coordenador de um dos programas aqui analisados. Assim, o item que se segue inicialmente descreverá o caminho metodológico utilizado ao longo da pesquisa, bem como as principais dificuldades para realizar essa análise comparativa entre experiências oriundas de diferentes países. Em seguida partiremos para o tratamento das experiências propriamente ditas.

4.5.1 O caminho metodológico dos casos estudados

No primeiro capítulo desse trabalho, apresentamos a nossa intenção em realizar uma análise de política comparada, um campo de estudo da Administração Pública, que vem, paulatinamente, recobrando os espaços na academia, sobretudo, com a polarização do debate universalista das políticas públicas por parte das correntes neoliberais *versus* o ceticismo dos comparativistas (LYNN, 1996,; EVANS; e SHIELDS, 2001; PETERS, 2002). Ainda naquele mesmo capítulo, filiamo-nos às propostas comparativistas do autor americano Guy Peters, sobretudo, no que tange aos níveis de comparação⁷⁸ a serem perseguidos e as possíveis variáveis a serem pesquisadas.

Assim, ao propormos uma análise comparada das reformas dos Judiciários na América Latina pós-reclames do Banco Mundial na década de 90, bem como os seus reflexos nas políticas públicas de acesso à justiça por meios alternos de solução de conflitos nas províncias de Córdoba (Argentina), Bahia (Brasil) e Puebla (México), estamos imbuídos em considerar as dimensões *cross-national*, *cross-time* e *cross-level*. Nesse sentido, acreditamos que ao contrapor as trajetórias de reformas do Judiciário de três países oriundos da mesma região geopolítica, cujas singularidades locais se entrecruzam com as similitudes regionais é, em certa medida, contemplar a dimensão do *cross-national*. Desse mesmo modo, acreditamos contemplar a dimensão do *cross-time*, na medida em que, o marco temporal ao qual estamos adstritos é, justamente, a agenda de reformas propugnadas pelas OIs, em especial, a agenda do Banco Mundial na década de 90, tendo como efeito as reações dos países da região, ao longo

⁷⁸ Para Peters, no âmbito das análises comparativas, o pesquisador deve estar atento e considerar às dimensões *Cross-national*, *Cross-time* e *Cross-level*, ou seja, levar em conta e atravessar o nacional, o tempo e os níveis burocráticos a serem pesquisados (PETERS, 2002). Ademais, o autor aponta como possíveis variáveis a serem perseguidas: pessoas, organizações, comportamentos e poder.

da década de 90 até os dias atuais. E, por fim, acreditamos contemplar e perseguir o *cross-level* ao longo dessa pesquisa, ao realizarmos comparações que obedecem aos mesmos níveis de decisão política dos países analisados. Assim, no primeiro capítulo, comparamos a reforma do Estado tendo como modelo de análise as trajetórias dos respectivos países. No segundo, por sua vez, a agenda internacional de reforma do Judiciário para a América Latina e as trajetórias de reforma vivenciadas por Argentina, Brasil e México. Por fim, nesse terceiro capítulo, realizaremos uma comparação de três experiências estatais, oriundas de federações desses países, que tem em comum, o fato de não serem distrito federal dos seus respectivos países.

Ainda à luz do modelo proposto por Peters (2002), elegemos a variável organização enquanto o carro chefe das nossas comparações. Assim, focando nossos olhares sob as organizações judiciárias dos três países latino-americanos, buscamos, ao longo desse trabalho, refletir o papel que as instituições locais e internacionais desempenharam nesse cenário de reformas, principalmente no que se refere à política de acesso à justiça e os seus novos repertórios de facilitação e efetivação.

No que tange a disposição dos capítulos, buscamos seguir um roteiro que perfizesse o caminho de fora para dentro, ou seja, a partir de uma reflexão sobre a agenda internacional, buscamos pensar os movimentos de reforma do Estado na América Latina, incluindo aí a reforma do Judiciário, para, afinal, refletirmos sobre o modo como os Estados em questão reagiram internamente na condução dos Judiciários, bem como nas suas políticas públicas de acesso à justiça.

Como já informamos na introdução desse trabalho, a escolha das experiências estatais de acesso à justiça via mediação de conflitos se deu a partir do misto entre a nossa trajetória profissional aqui na Bahia e a nossa participação nas *Escuelas Complutense Latinoamericana de Verano*, realizadas em Argentina e México em 2006. Quanto a nossa trajetória profissional, trabalhamos ao longo de três anos nas Faculdades Jorge Amado, ligados diretamente a um programa de acesso à justiça via mediação de conflitos, fruto de uma parceria entre essa instituição e o Tribunal de Justiça da Bahia, mentor e mantenedor do programa. Ao longo desses três anos, primeiramente, desempenhamos a função de supervisão do programa em duas comunidades atendidas, trabalhando diretamente na execução do projeto, desde o atendimento de pessoas, a realização de mediações, bem como a supervisão

de estudantes de Direito e dos agentes de cidadania⁷⁹. Após dois anos, passamos a coordenar o programa na referida instituição de ensino superior, função, essa, que tinha como principais atribuições: intermediar o diálogo entre a instituição de ensino e o Tribunal de Justiça da Bahia, desenhar estratégias de ação e divulgação da prática, sistematizar a prática social, formar os estagiários e demais atores participantes do programa.

Nas *Escuelas Complutense Latinoamericana de Verano*, por sua vez, participamos na condição de aluno de cursos cujas temáticas estavam diretamente ligadas ao uso da mediação enquanto prática de gestão e solução de conflitos. Esses cursos, sempre ministrados em regime de parceria entre professores espanhóis e latino-americanos, tiveram como virtude o fato de nos apresentar as experiências locais, bem como o relato das experiências na Espanha. Assim, a condição de aluno participante do curso ministrado em fevereiro de 2006 em Córdoba (Argentina) sobre Mediação Familiar e Interculturalidade teve como consequência na nossa vida de recém aprovado no Mestrado Acadêmico em Administração da UFBA o despertar para a idéia de uma agenda internacional que efetivamente ganhava corpo. O curso realizado em setembro de 2006, em Puebla (México), por sua vez, encontrou um acadêmico um pouco mais amadurecido, com um projeto minimamente construído, contendo as bases que auxiliariam a confecção desse trabalho. Assim, ao longo desses dois cursos, realizamos visitas às experiências estatais de acesso à justiça, via mediação de conflitos, bem como, colecionamos material bibliográfico, bem como estatísticas das referidas experiências.

Essa fala sobre nossa trajetória ganha eco em um item dedicado à metodologia na medida em que apresenta para os leitores uma metodologia de trabalho que se iniciou ao acaso e foi, paulatinamente, sendo aperfeiçoada a partir de reflexões pessoais, bem como provocações suscitadas pelo orientador e o diálogo com alguns colegas de curso. Não por outro motivo, a nossa participação no curso no México foi acompanhada de um roteiro de entrevistas semi-estruturado⁸⁰, que aplicamos com alguns atores do sistema jurídico da província de Puebla, tais como alguns juízes que participavam do curso e a gestora do Centro Judicial de Mediação do Estado mexicano de Puebla. Justificamos a aplicação do referido questionário no projeto de pesquisa, enquanto um pré-teste para a coleta de dados qualitativos das referidas experiências. Assim, no bojo do projeto que desencadeou esse trabalho,

⁷⁹ Nesse programa, os agentes de cidadania são justamente pessoas da própria comunidade que, por conhecerem a realidade local, estão aptos a facilitar as mediações de conflitos entre pessoas da comunidade. Na descrição da experiência, trataremos o tema com mais riqueza de detalhes.

⁸⁰ Vide roteiro da entrevista no Apêndice A.

propomo-nos a aplicar o referido questionário, sobretudo para os gestores dos programas de mediação de Bahia e Córdoba, a fim de uniformizarmos a metodologia⁸¹ e facilitarmos a análise comparativa.

Todavia, esse caminho aparentemente fácil apresentou dificuldades. No caso argentino, por exemplo, as dificuldades mais proeminentes foram com a condução de uma pesquisa em outro país. Nesse sentido, ficaram frustradas as nossas expectativas de coletas qualitativas por parte dos gestores do referido programa, uma vez que não conseguimos dos nossos colaboradores as respectivas entrevistas. Não obstante o fato de termos contatado, ao longo desses 18 meses, três pesquisadores locais, os mesmos terminavam por retornar a demanda, com o argumento da inacessibilidade dos atores em questão. Nesse sentido, tentamos contato escrito, bem como ligações telefônicas, todas, infelizmente, frustradas. Assim, no caso argentino, utilizamos os dados contidos no site do referido programa, bem como, uma série de pesquisas sobre a referida experiência, da cepa da cientista política cordobesa, Inês Bergoglio, bem como outras referências que serão citadas quando do tratamento desse caso.

No caso baiano, por sua vez, a dificuldade ficou por conta da descontinuidade, descentralização do programa e a multiplicidade de gestores. Daí, a nossa dúvida em eleger informantes-chave para a realização das entrevistas. Nesse caso, achamos por bem entrevistar o coordenador atual, haja vista que o referido programa ter foi reformulado, ganhando um corpo administrativo que centraliza as principais decisões.

Buscamos ao longo dessa pesquisa, analisar as três experiências tanto do ponto de vista qualitativo como quantitativo, obviamente, guardadas as devidas proporções e limitações da própria pesquisa. Quanto aos dados qualitativos, por exemplo, centramos os nossos olhares nas impressões dos gestores dos programas, sobretudo acerca do uso da mediação de conflitos para garantir o acesso à justiça. Levamos em conta, também, a análise das fontes documentais, tais como relatos que nos remetam à sistematização da prática⁸² e as leis e normas que deram causa aos mesmos e os tenham estatuído. Quanto aos dados quantitativos, centramos nossa análise, basicamente, nas estatísticas fornecidas pelos referidos programas ou dados de pesquisas em que tais programas foram estudados.

⁸¹ Vale ressaltar que só no caso Puebla (México) utilizamos de entrevistas com juízes. Tanto no caso Bahia, como no caso Córdoba, preferimos buscar somente entrevistas com os gestores dos respectivos programas.

⁸² Vide conceito do “Guia de sistematização de práticas sociais” da cepa do Professor Carlos Milani.

3.6.2 Centro Judicial de Mediación (Córdoba)

Na província de Córdoba, as primeiras experiências⁸³ alternativas de resolução de conflitos se iniciaram a partir da década de 90, voltada para as áreas de consumo e direito de família. Essas experiências envolviam o uso da conciliação e mediação de conflitos no âmbito da justiça, evitando assim a intervenção direta do juiz por meio da sentença.

A partir da lei nacional 24573/95 que instituía o uso da mediação por todas as províncias do país, um debate público fora travado na província de Córdoba a fim de se estabelecerem os limites da mediação naquela jurisdição⁸⁴. Assim, em 1997 duas leis⁸⁵ foram sancionadas instaurando a mediação na província e criando o Centro Público de Mediação, todas elas sob a responsabilidade do Tribunal Superior de Justiça. No entanto, essas leis não chegaram a ser implementadas, haja vista o veto do poder executivo da província, dada a pouca afinidade política entre o executivo e Judiciário da época (BERGOGLIO, 2005).

Em 1998, entretanto, uma medida interna do Tribunal criou uma experiência piloto na área de mediação “*Plan Piloto de Mediación*” a fim de criar expertise no manejo do que ficou concebido como uma tecnologia de acesso à justiça, bem como avaliar a viabilidade do seu uso. Nesse sentido, ao longo do seu funcionamento por volta de três anos, o plano piloto oportunizou conhecimentos de ordem prática e teórica que auxiliaram na legitimação da prática, bem como a redação de outra lei de mediação para a província de Córdoba. Nesse período experimental, foi atendido um número limitado de casos, oriundo de causas em que as partes solicitassem aos juízes voluntariamente seu uso.

⁸³ Dentre essas experiências destaca-se a “*Oficina Municipal de Defensa del Consumidor*” e o “*Centro de Mediación Del Colégio de Escribanos – C.A.M.E.R.E.C*”.

⁸⁴ Isso ocorre, porque, dentro do pacto federativo Argentino comporta a existência de diferentes ordenamentos processuais, variando assim de província para província. Isso, também, ocorria no Brasil, sobretudo entre o período compreendido entre a proclamação da república e 1940 quando da promulgação do Decreto n.1608, o código de processo civil unificado para todo o país.

⁸⁵ Leis 8612 e 8613, respectivamente.

Tabela 2 - Total de causas em mediação judicial ao longo da experiência piloto em Córdoba

Ano	Freqüência
1998	26
1999	57
2000	40
S/d ⁸⁶	7
Total de experiências do plano piloto	130

Total de causas em mediação judicial ao longo da experiência piloto em Córdoba.

Fonte: In: Imagens da Mediação, BERGOGLIO, 2005.

Assim, a partir da nova lei 8858, foi instituído na província de Córdoba o “*Centro Judicial de Mediación (CJM)*” que seria justamente a manutenção de espaços físicos e de pessoal qualificado para a realização de mediações. Esses espaços que estariam sob a responsabilidade direta do Poder Judicial da província e do seu Tribunal Superior de Justiça, substituíram as funções até então desempenhadas pelo plano piloto, ganhando assim institucionalidade e, em alguns casos específicos, como veremos, obrigatoriedade. Desse modo, a experiência piloto de mediação deu espaço para a instituição Centro Judicial de Mediação (CJM); esta, por sua vez, passou a fazer parte dos ritos processuais da província.

Quanto à questão da obrigatoriedade ou voluntariedade dos processos de mediação ocorridos no Centro Judicial de Mediação, acaloradas discussões se contrapuseram ao longo da votação da lei local. De um lado os defensores da obrigatoriedade com o argumento de que só desse modo os meios alternos seriam hábeis para o desafogamento dos tribunais; de outro, os voluntaristas com o argumento de que a técnica da mediação pressupõe a voluntariedade. Nessa discussão venceu justamente a construção de um sistema misto⁸⁷ que contemplou a noção de obrigatoriedade da mediação para casos específicos e a voluntariedade para os demais casos. Assim, em casos que envolvessem causas de pouco valor, pedido de gratuidade da justiça ou determinação do juiz, a mediação se tornou um procedimento obrigatório, ao qual as partes em litígio deveriam se submeter antes dos procedimentos tradicionais da justiça. Observa-se que esses casos específicos que dão causa à obrigatoriedade do processo de mediação são, justamente, aqueles em que as pessoas de escassos recursos estarão envolvidos com mais freqüência. Isso nos sugere que o programa guarda uma parcela de instrumentalidade muito forte no que se refere ao desafogamento do Judiciário, sobretudo porque a mediação, nesse caso, tanto pode significar uma abreviação

⁸⁶ S/d= Sem dados.

⁸⁷ Vale ressaltar que a lei de mediação de Córdoba difere do prescrito pela lei nacional argentina para a qual a mediação é obrigatoriamente uma instancia prévia ao andamento dos processos na justiça.

positiva dos trâmites morosos da justiça, como também mais um obstáculo no acesso do cidadão a uma decisão emitida por um juiz de direito. Diante desse duplo, basta saber se o que tem sido mais preponderante na iniciativa cordobesa é o acesso à justiça por uma via alternativa, como reza o discurso, ou o desafogamento da máquina judiciária a partir da privatização da gestão e solução dos conflitos.

Nota-se que com a partir da inauguração do Centro, o fluxo na procura da mediação aumentou significativamente em relação ao período da experiência-piloto. Só no ano de 2001, por exemplo, a demanda foi mais que o dobro de todos os atendimentos ao longo dos três anos de experiência-teste.

Tabela 3 - Casos atendidos no Centro de Mediação Judicial na capital de Córdoba

Casos atendidos no Centro de Mediação Judicial na capital de Córdoba	
2001	438
2002	1459
2003 (janeiro a julho)	897
Total desde a lei 8858	2794
Total geral (Centro + Experiência piloto)	2924

Fonte: Bergoglio, 2005.

Quanto à origem das causas atendidas pelo CJM, pesquisa realizada pela professora cordobesa Inés Bergoglio (2005) revela que entre janeiro e julho de 2003, ou seja, cerca de dois anos após a inauguração do Centro, a maioria dos casos atendidos eram decorrentes da previsão de obrigatoriedade da lei. Nessa estatística, a autora observa a pouca incidência de procura voluntária pela mediação judicial oferecida pelo CJM.

Tabela 4 - (formatar os quadros de modo uniforme)**Formas de derivação**

Formas	Frequência	%
Obrigatória – Juízo Abreviado	609	21,8
Obrigatória – Benefício de litigar sem gasto	960	34,4
Obrigatória – decisão judicial	610	21,8
Voluntária	236	8,4
Conciliação em família – lei 9032	373	13,4
Total	2788	99,8
Sem dados	6	2
Total	2794	100,0

Fonte: Bergoglio, 2005.

Ainda quanto à origem das causas, a pesquisa de Bergoglio (2005) revela que, em sua grande maioria, os casos que chegam ao CJM são oriundos da justiça civil, acompanhados logo após dos casos de família. Isso sugere que nesses dois ramos da administração da justiça cordobesa se concentram o maior contingente de demandas que incidam a mediação obrigatória por lei.

Tabela 5 - Foro de origem (causas 2001- junho de 2003)

	Frequência	Porcentagem
Civil	2212	79,2
Trabalhista	4	.1
Penal	137	4,9
Menores	30	1,1
Família	411	14,7
Total	274	100,0

Fonte: Bergoglio, 2005

No que se refere às pessoas que têm participado dos processos de mediação no CJM, Bergoglio (2005) informa na sua pesquisa que se concentram em grupos sociais específicos. Na maioria, são do gênero masculino (66%), característica que a autora justifica

pela tocante diferença de gênero na província de Córdoba, sobretudo no que tange a participação de homens e mulheres nos espaços públicos. No tocante a faixa etária, a pesquisa da autora revelou que a maioria era composta por pessoas acima dos 40 anos, tendo pouca porcentagem de participantes abaixo da faixa etária. Outro dado relevante observado pela autora é quanto o nível escolar dos participantes, ao qual a autora pondera ser alto haja vista que mais da metade teve acesso à educação superior. Por fim, quanto ao nível econômico, Bergoglio (2005) observa que, muito embora seja difícil mensurar o nível econômico dos participantes, ao longo de sua pesquisa, 60% dos entrevistados se reconhecem acima da linha demarcatória de pobreza⁸⁸ para uma família de quatro pessoas na Argentina.

Tabela 6 - Características dos entrevistados

		Frequência	%
Sexo	Homem	137	66,5
	Mulher	69	33,5
	Total	206	100,0
Idade dos entrevistados	Até 40 anos	59	28,9
	40 a 55 anos	89	43,6
	Mais de 55 anos	56	27,5
	Total	204	100,0
Nível educacional dos entrevistados	Superior completa	66	32,0
	Superior incompleta	59	28,6
	Secundário	53	25,7
	Primário	28	13,6
	Total	206	100,0
Preferência religiosa	Católica	157	77,3
	Protestante	3	1,5
	Judia	4	2,0
	Outra religião	10	4,9
	Nenhuma religião	29	14,3
	Total	203	100,0
Condição de ocupação dos entrevistados	Economicamente ativo	27	13,1
	Assalariado	50	24,3
	Trabalho por conta própria	96	46,6
	Patrão ou sócio	9	4,4
	Desempregado	24	11,7
	Total	206	100,0
Nível econômico da família	Mais de 2500 pesos	20	9,7
	Entre 1500-2500	30	14,6
	Entre 500-1500	86	41,7
	Até 500	51	24,8
	Não informou	19	9,2
	Total	206	100,0

Fonte: Bergoglio, 2005.

⁸⁸ Segundo a autora, para efeitos de pesquisa se tomou como referência o valor de renda mínimo de 598 pesos para mensurar a pobreza uma família de 4 pessoas residente na capital Federal.

Outra questão que se coloca no caso cordobês e, por tabela, no caso Argentino de um modo geral, vem a ser a inserção da figura do mediador enquanto mais um ator do cenário jurídico. Ao longo da experiência-piloto, Bergoglio (2004, 2005) informa que os mediadores desempenhavam suas funções voluntariamente. Todavia, após o início das atividades do CJM, o que se observa é um crescente processo de profissionalização da atividade, profissionalização esta que vem sendo incentivada pelo Estado, seja via institucionalização da mediação no ordenamento jurídico do país, seja via regulação da atividade de mediador através da criação de tribunais disciplinares⁸⁹.

Nota-se que no caso da Mediação em Córdoba, o mediador deve ser advogado, com no mínimo três anos de experiência, haver frequentado com aprovação um curso de mediador cujo programa contenha o plano de estudos da Escola de Mediadores do Ministério da Justiça e estar inscrito no Centro de Mediação do Poder Judicial da província (CORDOBA, 2000). Ademais, para os não advogados, há possibilidade de figurar como co-mediador, tendo para tal que possuir qualquer título universitário, ter sido aprovado no já citado curso e estar matriculado no Centro Público de Mediação (CORDOBA, 2000Ibid).

Nesse sentido, observa-se toda uma preocupação nacional e provincial em prever na lei os mínimos detalhes sobre a atividade da mediação, seja no âmbito judicial, público, seja no âmbito extrajudicial, privado. Um regime de *civil law* que levou às últimas conseqüências a adoção dessa metodologia alienígena. Resta, *inter alia*, a questão: política pública de acesso à justiça ou estratégia de desafogamento do Judiciário argentino?

4.5.3 Projeto Balcões de Justiça e Cidadania (Bahia)

Ao contrário da Argentina e México, a mediação no caso brasileiro não conta com uma legislação específica com tanta pureza de detalhes. A prática da mediação enquanto metodologia é permitida, no entanto, não há uma política de Estado em torno do seu uso, sobretudo na esfera judicial. No âmbito dos Judiciários⁹⁰ é incentivado o uso da conciliação e, ainda predomina a impropriedade terminológica entre conciliação e mediação.

⁸⁹ Dentre esses tribunais disciplinares, destaca-se a criação de um tribunal disciplinar no âmbito do Ministério da Justiça, coordenado por representantes do programa nacional de métodos alternativos para a resolução de conflitos D.I.M.A.R.C (*Dirección de Métodos Alternativos para la Resolución de Conflictos*).

⁹⁰ A palavra Judiciário está no plural, na medida em que no Brasil temos diversas expressões do poder Judiciário dentro da burocracia nacional (Tribunais superiores, federais, estaduais, trabalhistas, etc.), sendo de bom alvitre não incorrerem em generalizações.

Muitas são as experiências na área da mediação de conflitos no caso brasileiro, no entanto, em sua grande maioria, estas têm sido desenvolvidas de modo difuso por diferentes atores e ainda pouco sistematizado na esfera das políticas públicas nacionais. Nesse sentido, publicação do Ministério da Justiça (2005), em convênio com o PNUD, dá conta de um mapeamento nacional de programas públicos e não governamentais na área do acesso à justiça por sistemas alternativos de administração de conflitos, sobretudo de mediação. Dentre essas tantas experiências mapeadas, o projeto Balcão de Justiça e Cidadania aparece no rol dos 67 programas de acesso à justiça por meios alternativos, sediados em 22 Estados do Brasil.

O projeto Balcão de Justiça e Cidadania tem início em 2003. Assim como a experiência piloto de mediação de Córdoba, é também fruto de uma resolução interna do seu tribunal de origem, no caso o Tribunal de Justiça da Bahia (TJ-BA), sob a justificativa de estimular o efetivo exercício da cidadania, viabilizando aos cidadãos o livre acesso aos serviços Judiciários. Esse projeto que já funciona há cerca de 5 anos, têm uma trajetória singular marcada, sobretudo, por duas fases de grande euforia em meio a um período de profunda depressão, marcas de uma atividade que ainda não adquiriu o status de política pública e, sobretudo, ainda é visto com reticências por parte de membros da própria organização que o patrocina, bem como por parte de atores da comunidade jurídica local. Nesse sentido, as palavras do atual coordenador geral do projeto dão pistas dessa dissonância em torno do programa:

[...] Eu venho percebendo de forma muito clara, muito imperativa. Não é nem tensões, posso dizer que resistências, principalmente entre os magistrados mais antigos [...] e é normal que essas coisas novas cheguem de uma forma mais devagar com os outros mais novos que tem uma visão diferente que tem pouco tempo de magistratura isso é normal, mas nada que empeça que atrapalhe o projeto, é apenas uma questão de diálogo e mostra que esse projeto não é mais uma teoria é uma realidade que não tem mais como regredir como isso até pela própria vida institucional, essa estrutura de mediação não tem como regredir até porque nos outros países já se vive isso, aqui é que nós estamos engatinhando, mas não vejo como uma coisa impeditiva eu vejo até pra lutar porque a cada dia que passa, a cada momento que se vê uma resistência, se tem que buscar melhorias e formas para fazer com que esse projeto seja muito mais efetivo do que antes no Tribunal da Bahia (TRINDADE, 2007).

O projeto consiste justamente em um programa de parcerias entre o TJ-BA e entidades de ensino superior, bem como outras organizações da sociedade civil tais como associações comunitárias, no sentido de manter escritórios populares (os balcões de Direitos) para desempenhar atividades de mediação, conciliação de conflitos, bem como outras atividades ligadas à facilitação do Direito, sobretudo em comunidades pobres do Estado. O

modo como se deram e ainda tem se dado essas parcerias, correspondem, justamente, às fases de euforia e depressão do projeto.

No primeiro momento, logo em 2003, o projeto surge com grande publicidade local e nacional, anunciando a existência de orçamento para um período de até 4 anos, em que o Tribunal, com a ajuda de outros financiadores⁹¹, patrocinaria grande parte dos gastos com o programa via repasse de verbas para as entidades parceiras, a fim de que as mesmas implantassem os balcões e executassem o projeto, propriamente dito. Assim, o TJ-BA firmava convênios de cooperação técnica com entidades que se propunham a ser ancoras do projeto, implantando os escritórios e executando os serviços. Em sua grande maioria, essas entidades executoras eram instituições de ensino superior que justificavam a expertise na execução do projeto a partir da existência de cursos de Direito nos seus quadros. Por outro lado, essas entidades executoras, em nome do TJ, firmavam parcerias com instituições e lideranças comunitárias, a fim identificar possíveis atores⁹² para auxiliar na execução do projeto e locais para implantação das instalações físicas desses escritórios, seja por via de comodato de espaços nas próprias associações, seja por via de aluguéis pagos pelo repasse de verbas do Tribunal. Esses diferentes níveis de parcerias, ao menos no nível do simbólico, já representam, por si só, certo distanciamento do Tribunal no trato com as associações de bairros e lideranças comunitárias.

A título de exemplo dessa disparidade de tratamentos, a instituição de ensino superior na qual este pesquisador desenvolveu as suas atividades profissionais no âmbito desse programa, implantou e executou cerca de 13 balcões em diferentes comunidades de Salvador. Nesse sentido, toda a articulação política construída em torno do projeto para essas comunidades foi desenvolvida por esta instituição, sob tímido acompanhamento do TJ-BA. Ademais, a contar que a “distribuição” desses balcões não se deu de modo equitativo entre parceiros executores e que essas parcerias foram firmadas a partir de cooperação técnica, sem quaisquer métodos licitatórios, não é de se espantar que problemas na esfera da *accountability*⁹³ poderiam ser questionados em algum momento.

E foi justamente o que aconteceu no segundo momento, mais ou menos entre 2005 e 2006, o projeto passa por um profundo momento de depressão, haja em vista que o

⁹¹ Figura ram como parceiros, a Fundação Bradesco.

⁹² Esses possíveis atores eram lideranças comunitárias, associações de bairro, enfim, comunidades que de algum modo se predispuessem a abraçar o projeto.

⁹³ *Accountability* aqui entendido por uma característica do sistema político que nos regimes democráticos se impõe ao administrador público, não apenas em relação ao respeito à visibilidade e transparência da gestão como também pela sua responsabilização perante os seus governados (ORRICO, 2006).

Tribunal de Contas do Estado passa a questionar o modo como eram feitos esses repasses de verbas e, conseqüentemente, o TJ-BA os interrompe e, ademais, restringe as atividades dos balcões. Isso, obviamente, vai desencadeando nas entidades executoras um gradual processo de má vontade e ostracismo, situação que transparecia nitidamente desde a não reposição de pessoal, até o sucateamento dos equipamentos de informática, bem como dos espaços físicos. Muitas das pessoas que eram atendidas pelo programa, em diferentes bairros da capital e regiões⁹⁴ do Estado, viram-se em alguns momentos tão desamparadas e com restrições ao seu acesso à justiça, dando a mesma impressão de desamparo dos sistemas de prestação de justiça Judiciário pelas vias tradicionais.

Entre meados de 2006 até os tempos atuais, por sua vez, outro processo de euforia passou a ser vivenciado pelo projeto, euforia esta que, ao que parece, perdura até os dias atuais. Nesse sentido, a pressão das lideranças comunitárias sensibilizou um dos candidatos à presidência do TJ-BA, abraçando como compromisso de campanha⁹⁵ a causa da reformulação do projeto e, sobretudo, humanização da justiça baiana. Vencida a eleição, o então presidente implanta uma secretaria de ações sociais do TJ-BA com o objetivo de gerir todos os projetos do Tribunal de Justiça que envolvam prestação de serviços da justiça à comunidade pobre de um modo geral. No rol das atribuições dessa secretaria, encontra-se o projeto Balcão de Justiça e Cidadania, objeto deste caso em estudo.

[...] nessa gestão, o Presidente do Tribunal me convidou para implantar um projeto de ações sociais dentro do Tribunal de Justiça, tais como o projeto de Balcão de Justiça que foi criado em 2003 com o objetivo de descentralizar o poder Judiciário, principalmente nas comunidades de baixa renda para levar a essas comunidades os serviços da justiça, ter um acesso mais rápido e gratuito [...] então ele, como você sabe, foi criado em 2003 com a formatação de parcerias com Faculdades e transferências de recursos do Tribunal para as faculdades e [...] cada faculdade fazia sua formatação de núcleo de mediação que são os Balcões (TRINDADE, 2007).

Segundo Trindade (2007), um dos pontos altos na reformulação desse projeto foi a mudança no trato do TJ-BA com a sua política de parcerias. Assim, aboliram-se as parcerias com repasse de verbas por parte do TJ-BA, bem como se ampliou o rol das instituições parceiras. A partir de então, os critérios seriam a vontade da instituição executora em abraçar voluntariamente os custos com a manutenção do escritório (leia-se advogados, agentes de cidadania, materiais de escritório, etc.), em troca, o TJ-BA instalaria o balcão e manteria os estagiários de direito e o respectivo curso de formação para estes.

⁹⁴ Nesse primeiro momento o programa também se interiorizou.

⁹⁵ O processo eleitoral do TJ-BA se dá através de eleições realizadas pelos membros do próprio Tribunal (os desembargadores); no entanto, essas eleições têm um cunho político muito forte, sobretudo quanto à influência de outros poderes.

[...] Implantei o projeto, até porque ele é muito barato, manutenção muito pequena, então hoje nós temos parceiras como o Governo do Estado através dos Centros Sociais Urbanos que nos dão espaço, pagamento de luz, energia, limpeza, tudo é feito por eles. Nós temos parceiras com a Prefeitura nos cedendo as AR's que são as Administrações Regionais. Nós temos parcerias com a Santa Casa de Misericórdia que implantou um balcão no Bairro da Paz, as próprias faculdades, algumas continuaram conosco como a FABAC, a Rui Barbosa, a D. Pedro II que é uma parceria nova, os próprios Centros Comunitários de bairros alguns continuaram também (Ibid)....

Trindade diz que

[...] Na gestão passada teve uma demonstração do próprio presidente que não deu prosseguimento ao projeto e [...] nós, nessa nova gestão, estudamos o projeto, já que não foi criado por essa equipe que está atuando hoje [...] não foi a mesma de 2003. Estudamos como foi criado o projeto e reformulamos ele. Não temos mais parcerias ao nível de transferências de recursos, nós ampliamos as parceiras não só às faculdades que hoje participam do projeto como qualquer instituição pública ou privada que queira participar [...]

... Então é isso. Nós ampliamos as parcerias, não repassamos nenhum recurso, nada para parceiros, nós apenas implantamos o projeto. Como ele é de baixo custo, cada um contribuiu com o que pode (TRINDADE, 2007Ibid).

Outro ponto forte desse processo de reformulação da proposta é quanto à uniformização dos procedimentos; donde uma das preocupações esboçadas por Trindade (2007), em certo ponto da entrevista, ter sido justamente frisar que a partir dessa nova fase o TJ-BA buscava ampliar o controle dos procedimentos realizados no balcão. Essa fala de Trindade (2007) nos revela nas suas entrelinhas que é só a partir daquele momento que o TJ-BA, de fato, passa a ter consciência da metodologia que estava sendo utilizada no projeto e, passa, também, a controlar a qualidade dos serviços prestados de um modo geral.

Não estamos terceirizando, estamos querendo que o Tribunal tenha autonomia total no projeto em todas as fases. A partir dessa formatação nós estamos uniformizando os procedimentos nos balcões, criamos inclusive um sistema no computador para ser implantado ante ontem, o tratamento do projeto do balcão tem que ser em qualquer balcão, as pessoas que vão num balcão tem que ter o mesmo tratamento em outros. Então a Secretaria gerencia e administra toda a parte estatística de atendimento, de quantas sessões tiveram no balcão, quantos acordos. Nós também administramos essas estatísticas, estamos buscando uma melhoria na questão da resposta dessa mediação, se está sendo feita a contento como foi treinado na teoria, então estamos buscando fazer parcerias com o núcleo de psicologia para eles avaliarem os mediadores dos balcões, com relatórios e fichas para analisarem se os mediadores estão efetivamente usando as técnicas nos processos, porque a pessoa pode não está fazendo a mediação correta, podendo estar impondo alguma solução no momento da mediação e a gente fica sem saber e paralelo a isso estamos também criando um sistema de sugestões para dizer como foram tratados, então nós estamos buscando a cada dia o aperfeiçoamento desse projeto, temos buscado junto a juízes, tem um juiz na Bahia que ele é do conselho Nacional de Justiça e ele é especialista nessa área de mediação, André Goma, ele foi chamado para passar uma semana conosco fazendo um treinamento e nos assessorando no que precisarmos. Ele viaja muito pelos países para dar esses treinamentos formando multiplicadores. Estamos querendo fazer dos balcões excelência, passar inclusive para outros estados, pois com essa formatação esse projeto é o único aqui na Bahia, nos outros estados tem esse projeto mas não com essa formatação, o Tribunal assumindo isso. A nossa intenção é melhorar a

cada dia, estruturando os técnicos de mediação que vão estar abrindo espaços para os psicólogos também, porque esse ano trabalhamos apenas com os estudantes de direito mas queremos abrir também para psicologia até porque esse processo de mediação como já havia falado é um processo muito ligado a questão psicológica, de solução de conflitos passa muito por essas questões e os estudante de direito não tem, que é importante eles terem essa visão social do direito, mostrar a eles que o direito muitas vezes não é esse que é ensinado nas faculdades (TRINDADE, 2007).

Assim, a euforia que vem sendo vivenciada em torno do projeto resultou na redistribuição de unidades entre parceiros, novas inaugurações de unidades e um processo paulatino de interiorização do programa. Resta saber se esse programa viverá ao sabor das marés, ou se ganhará status e envergadura de política pública como no caso cordobês.

... O Tribunal atualmente tem 26 balcões na capital e no interior (nós estamos ampliando o projeto no interior). Então o balcão é um projeto de descentralização da justiça com um núcleo de mediação principalmente na área de família, 90% das demandas são questões de família como separações, divórcios, pensão alimentícia, regulamentação de visitas, solução de união estável, todas as questões que envolve família o balcão trabalha mediação. Tenta-se mediar, marca a sessão de mediação e trabalhamos também com as questões cíveis de menor complexidade, o que os juizados também trabalham hoje, cíveis, não criminais, até 40 salários mínimos, questões de vizinhança, etc (TRINDADE, 2007Ibid).

4.5.4 Centro Estatal de Mediación - CEM (Puebla)

Como já fora comentado no tópico 2.____Capítulo 3, a trajetória de reforma do Judiciário mexicano denota certo retardo em relação aos casos brasileiro e argentino. Isso, por sua vez, reverberou, também, no debate do acesso à justiça e conseqüentemente, na introdução das formas alternativas de solução de conflitos no país, muito embora as recomendações do Banco Mundial já movimentassem as agendas nacionais dos países da região.

Todavia, em 2001, um projeto coordenado pela ABA (*American Bar Association*) e financiado pela USAID e o governo mexicano introduziram e incrementaram o uso da mediação no México, a partir da cooperação técnica e administrativa para os Judiciários, executivos e demais instituições dos 16 Estados mexicanos e do Distrito Federal, a fim de que esses implementassem o programa em suas respectivas jurisdições. O mapa abaixo, encontrado no site do programa de mediação ABA/USAID, indica a grande extensão do referido programa, cobrindo, praticamente, a maioria do território mexicano.



Figura 1: Mapa do programa de mediação no México ABA/USAID.
Fonte: <http://www.mediacionenmexico.org/estadosyentidades.asp>

No caso do Estado de Puebla, esse programa resultou na implantação do Centro Estatal de Mediação em 2002, bem como influenciou as alterações no Código de Procedimento Civil⁹⁶ em 2004 no que tange a recepção dos meios alternativos na administração da justiça. Assim, de acordo com o Novo Código de Procedimentos Civis do Estado de Puebla, se reconhece enquanto meios alternativos de solução de conflitos: a) a mediação; b) a conciliação; c) as práticas, usos, costumes, tradições e valores culturais dos povos e comunidades indígenas⁹⁷; d) a arbitragem (PUEBLA, 2004).

Outro dado interessante quanto à atuação das OIs na questão do acesso à justiça no México é nos trazido pelo artigo do mexicano Gustavo Fondevila (2006), editado nos

⁹⁶ O que aqui no Brasil chamamos de Código de Processo Civil.

⁹⁷ Nesse sentido, o Estado de Puebla, bem como outros Estados mexicanos que adotaram os tribunais indígenas como ADRs, em alguma medida, parecem ter transcendido os repertórios tradicionais das ADRs, reinventando outra modalidade de ação conforme sua particularidade local que venha a ser o grande contingente de indígenas e camponeses. Isso não significa dizer, todavia, que a relação do Estado Mexicano e as comunidades indígenas seja marcada pelo reconhecimento recíproco e pela ausência de conflitos. Esses tribunais, na verdade, são frutos das alterações constitucionais ocorridas no México após o movimento Zapatista e os demais movimentos indígenas-camponeses que se sucederam ao longo da década de 90.

Cadernos Adenauer, uma publicação da fundação alemã Konrad Adenauer. Nesse artigo, o autor informa que em julho de 2004, o Banco Mundial aprovou um empréstimo na ordem de 30 milhões para financiar o “Projeto de modernização judicial estatal em apoio ao acesso à justiça”, o qual se adicionaria aos esforços de reforma judicial nos estados de Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco e Puebla (FONDEVILA, 2006).

O Centro Estatal de Mediação de Puebla, assim como as outras duas experiências analisadas, nasce também de uma decisão interna do Tribunal de Justiça do Estado sob o argumento de que o uso de metodologias alternativas, tais como a mediação e a conciliação nesse Centro Estatal oportunizariam a prestação da justiça de um modo mais célere e flexível para os cidadãos pueblanos. Nesse sentido, o centro seria na verdade um órgão administrativo do poder Judiciário local, funcionando como uma extensão subsidiária da justiça, prestando serviços gratuitos em questões de ordem civil (conflitos de vizinhança, de família, de comércio, etc.).

O primeiro centro instaurado em Puebla conta com uma equipe composta por um Diretor geral, um subdiretor, seis mediadores conciliadores, três auxiliares de mediadores, um advogado canalizador, uma secretária executiva, um psicólogo e um auxiliar administrativo. Essa estrutura técnica tão bem definida sugere um grau de formalização do programa e, sobretudo, o seu status de política pública replicada nos moldes dos Centros de mediação dos Estados Unidos.

Essa preocupação com a técnica também pode ser observada pela análise do material áudio-visual do programa, bem como em algumas passagens da entrevista com a Sra. María Elena Torres Machorra (2006), diretora do centro. Esse dado é plenamente coerente dado o histórico relatado acima sobre a inserção da mediação no México que se deu pela via cooperação técnica direta da ABA/USAID.

Los mediadores, como tu lo escuchaste hace ratito, que daban unas técnicas especiales, si bien existen esos modelos en Harvard, el narrativo circular y el transformativo, ocupan un lugar más para los asuntos mercantiles. Porque este se basa más en la negociación, se basa más en cuestiones más prácticas. Entonces, si entramos a una negociación mercantil, normalmente ocupan este método. Y cuando entran a mediaciones familiares, es cuando pueden utilizar más el método transformativo. El mediador cuando llega, ve qué mediación o ve que va a hacer. O muchas veces un asunto mercantil puede conllevar un asunto familiar atrás. Entonces el mediador precisa tener la habilidad y la capacidad suficiente para saber qué asunto va a mediar, cómo y qué método va a utilizar. Incluso a veces podrá combinarlo, pero dependiendo... (MACHORRA, 2006).

Machorra (2006) não nos deixa claro se no caso pueblano há resistências à figura do mediador enquanto novo ator do cenário jurídico da província. No entanto, a mesma deixa transparecer que o tema ainda não é uma unanimidade por parte dos advogados e, tão pouco, dos juízes.

Como te comentaba al principio, no es posible que los abogados vean bien el tema de la mediación porque les van a quitar la *chamba*. No sé si las otras entrevistas que les has hecho a los jueces te han dejado claro que son personas convencidas de que siempre va a haber asuntos litigiosos, siempre. Pero si queremos ayudar en una administración de justicia pronta, expedita, tenemos que buscar otros medios, porque conflictos siempre van a existir. Entonces de momento los abogados dicen “¿cómo es posible que estén hablando de mediación?..”. Pero ahora, como te decía, los abogados están sentados aquí y podrían poner una oficina aquí enfrente porque, de veras, se pueden pasar todo el día aquí mediando. Y se han dado cuenta que es una buena alternativa (MACHORRA, 2006).

Por fim, vale observar que aparentemente, a trajetória do Centro vem mantendo certa linearidade até o momento da coleta de dados dessa pesquisa, não sofrendo grandes transformações na sua estrutura burocrática que tenha alterado o seu modo de atuação em relação ao seu público alvo. Essa, talvez, venha a ser a principal característica desse programa replicado que, dentre outras coisas, ao longo do seu funcionamento, não tem vivenciado restrições de ordem orçamentária. Ademais, do ponto de vista estatístico é um programa que responde bem a uma demanda crescente de procura. No Centro Estatal de Mediação foi aberto um total de 5174 expedientes que se dividiram da seguinte maneira por matéria:

Tabela 7- Informe Estatístico dos resultados do centro estatal de mediação, correspondentes aos anos de 2002, 2003, 2004 e 2005

Ano	2002	2003	2004	2005
Familiar	360	1007	776	106
Civil	135	602	651	75
Mercantil	56	281	412	64
Penal	42	113	127	9
Vizinhança	34	126	100	3
Laboral	3	35	36	5
Agrário	4	8	3	1

Fonte: http://www.mediacionenmexico.org/docestados/Puebla/estadisticas%202002_2005.pdf

4.5.5. Pontos e contrapontos das experiências em diálogo

Pondo as experiências em diálogo, a primeira observação que se coloca é quanto ao nascedouro dessas experiências. Em todas elas, como já fora pontuado, a decisão de

implementação de programas alternativos surgiu a partir de decisões internas dos seus respectivos Tribunais, percorrendo a partir daí, trajetórias particulares. Nesse sentido, muito embora dentre os três casos ilustrados, somente o programa desenvolvido em Puebla declara abertamente no seu site o apoio de OIs, essa agenda comum sugere que esses Tribunais receberam as recomendações das OIS, em especial do Banco Mundial, no que tange a agenda do acesso à justiça.

Isso, em certa medida, sugere que os movimentos de reformas, sobretudo no que tange aos seus roteiros, tiveram influência direta nas organizações judiciárias da América Latina. Cabe se pensar se essa influência direta se deu somente através de informes, ou se outros modos de pressão, persuasão ou constrangimentos foram utilizados para a adoção das pautas da agenda de reformas, inclusive as modalidades alternativas como a mediação. É curioso notar que, embora seja pública e notória a influência do Banco Mundial na reforma do Judiciário argentino, dentre os três casos analisados, somente o programa desenvolvido em Puebla declara abertamente no seu site o apoio de OIs.

Outro dado interessante é perceber que tanto no caso cordobês como no caso pueblano, as federações alteraram as suas legislações de procedimentos para abraçar nos seus ordenamentos o uso dessas metodologias alternativas. No caso da experiência baiana, cuja legislação processual obedece a legislação nacional, esse aporte legal ainda não existe; no entanto, já está em tramitação no congresso nacional desde o início da década de 90 uma lei de mediação⁹⁸ que ainda não foi aprovada.

O grau de institucionalização dos programas, para além de informar o nível de organizacional das propostas, denota, também, a extensão e a ambição das experiências no que se refere à política pública de acesso à justiça por meios alternativos. Nesse sentido, muito embora o caso baiano dos balcões conte com um grande número de espaços físicos descentralizados, enquanto política pública ainda parece estar aquém das outras experiências, dado o grau de institucionalização já adquirido nos casos de Córdoba e Puebla. Ademais, o caso do programa baiano de mediação, mesmo com as recentes transformações relatadas, ainda padece de baixos orçamentos e uma delegação de responsabilidades excessiva por parte do TJ-BA para os diversos atores da sociedade civil com quem estabelece relações de parceria. Corrobora ainda para a fragilidade dessa política pública do caso baiano o fato de ser

⁹⁸ Vale ressaltar que há todo um movimento, inclusive, por parte do Ministério da Justiça, através de sua Secretaria de Reforma do Judiciário para que essa lei seja votada e sancionada o quanto antes.

o Balcão ainda um projeto que, pela acepção da palavra, é algo temporário, com prazo de validade, não possuindo a estabilidade esboçada pelas outras experiências relatadas.

Uma observação que, também, nos parece relevante é quanto o grau de *accountability* dos programas nos seus respectivos espaços virtuais na internet. Muito embora todos os programas se encontrem hospedados nos sites dos respectivos tribunais que lhe dão causa, ou nos sites de apoiadores, o nível de informação varia entre as três experiências. O caso cordobês, por exemplo, além de ser evasivo no trato das principais informações, não traz sequer as estatísticas do programa. O caso baiano, por sua vez, negligencia todo o histórico do projeto, bem como estatísticas antigas, dando ênfase, somente, aos recentes movimentos de transformação. Ademais, pecam, também, no que se refere à apresentação de estatísticas anuais. Finalmente, no caso pueblano, o trato com os dados estatísticos e a sistematização da prática se dá de modo exemplar, encontrando-se na página do Tribunal Superior de Puebla todos os dados, bem como os principais acontecimentos do referido centro. Esse dado, em certa medida, demonstra a conformidade do programa de mediação em Puebla com os padrões *accountability* que hodiernamente vigem também nas agendas internacionais.

Por fim, quanto ao grau de originalidade dos programas, todos, na medida das suas particularidades, partem de modelos replicados. A análise das experiências de Córdoba e Puebla sugere maior fidedignidade ao que seriam os modelos originários, ou seja, os Centros de Mediação encontrados nos Estados Unidos. Isso nos leva a acreditar que nesses casos, em especial, houve uma tentativa de seguir fielmente os modelos prescritos pela agenda internacional. O caso baiano, por sua vez, não parece romper com o modelo prescrito; no entanto, guarda algumas singularidades em relação às outras experiências, tais como a tentativa de diálogo do TJ-BA com atores da sociedade civil, o reconhecimento das lideranças comunitárias enquanto atores do projeto, ainda que coadjuvantes, a descentralização das unidades de atendimento, enfim, o conjunto de esforços de um modo geral.

Assim, essas experiências buscam cumprir seu desiderato na gramática dos acessos ou no desafogamento dos seus respectivos Judiciários. No entanto, para além das agendas pretensamente universais, existem as vicissitudes locais que administram, regem e governam os seus próprios destinos, ainda que de modo não tão autônomo como desejássemos.

Projeto Balcão de Justiça e Cidadania – Bahia	Centro Judicial de Mediação - Córdoba	Centro Estatal de Mediação – Puebla
Nasce de uma decisão Interna do TJ-BA	Nasce de um plano piloto, fruto de uma decisão interna do Tribunal Superior de Justiça de Córdoba	Nasce de uma decisão interna do Tribunal de Justiça de Puebla
A mediação é permitida mas não há previsão legal	A mediação tem previsão legal na província	A mediação tem previsão legal no Estado
O programa tem status de projeto	O programa tem status de política pública prevista em lei	O programa tem status de política pública prevista em lei
Responsabilidade do Tribunal Justiça da Bahia compartilhada com atores da sociedade civil	Responsabilidade do Tribunal Superior de Justiça de Córdoba exclusivamente	Responsabilidade do Tribunal de Justiça de Puebla, exclusivamente
Preocupação recente com a formação de mediadores	Preocupação com a formação de mediadores ao longo da experiência	Preocupação com a formação de mediadores ao longo da experiência
Institucionalização frágil e recente	Institucionalização consolidada	Institucionalização consolidada
Apoio de OIs não informado em site	Apoio de OIs não informado em site	Apoio de OIs declarado no site ABA/USAID
Figura como mediador: advogados, estagiários de Direito e o auxílio de agentes de cidadania. Não há legislação que prescreva regras.	Somente advogados aprovados em curso específico podem figurar como mediadores, portadores de nível superior podem figurar enquanto co-mediadores se qualificados em curso	Aparentemente, qualquer indivíduo que possua nível superior e curso na área de mediação está apto a mediar. No caso do Centro Estatal há inclusive uma farmacêutica que exerce a atividade.
Projeto Balcão de Justiça e Cidadania – Bahia	Centro Judicial de Mediação - Córdoba	Centro Estatal de Mediação – Puebla
Nasce de uma decisão Interna do TJ-BA	Nasce de um plano piloto, fruto de uma decisão interna do Tribunal Superior de Justiça de Córdoba	Nasce de uma decisão interna do Tribunal de Justiça de Puebla
A mediação é permitida mas não há previsão legal	A mediação tem previsão legal na província	A mediação tem previsão legal no Estado
O programa tem status de projeto	O programa tem status de política pública prevista em lei	O programa tem status de política pública prevista em lei
Responsabilidade do Tribunal Justiça da Bahia compartilhada com atores da sociedade civil	Responsabilidade do Tribunal Superior de Justiça de Córdoba exclusivamente	Responsabilidade do Tribunal de Justiça de Puebla, exclusivamente
Preocupação recente com a formação de mediadores	Preocupação com a formação de mediadores ao longo da experiência	Preocupação com a formação de mediadores ao longo da experiência
Institucionalização frágil e recente	Institucionalização consolidada	Institucionalização consolidada
Apoio de OIs não informado em site	Apoio de OIs não informado em site	Apoio de OIs declarado no site ABA/USAID
Figura como mediador: advogados, estagiários de Direito e o auxílio de agentes de cidadania. Não há legislação que prescreva regras.	Somente advogados aprovados em curso específico podem figurar como mediadores, portadores de nível superior podem figurar enquanto co-mediadores se qualificados em curso	Aparentemente, qualquer indivíduo que possua nível superior e curso na área de mediação está apto a mediar. No caso do Centro Estatal há inclusive uma farmacêutica que exerce a atividade.

Quadro 5 - Quadro comparativo das experiências ilustradas

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“...Sei que é sonho
 Incomodado estou, num corpo estranho
 Com governantes da América Latina
 Notando meu olhar ardente
 Em longínqua direção
 Julgam todos que avisto alguma salvação
 Mas não, é a ti que vejo na colina”

...
 BUARQUE, Chico Buarque. *Sonhos sonhos são*. In: *As Cidades*.

...
 - Jean Marc Le Blanc: *Poderíamos caracterizar nossa
 época atual por uma palavra: desintegração...*
 In: ARCAND, Denys. *L'âge de ténèbres*. Canadá, 2006

Este trabalho buscou nos seus três quatro capítulos analisar os processos de reforma dos Jjudiciários latino-americanos à luz da conjuntura internacional forjada ao longo das décadas de 80 e 90, cujos traços principais e efeitos macro-políticos perduram até hoje nos anos 2000. O conjunto dessas reformas, fruto de uma agenda dirigida para os países da América Latina e Caribe, foi impulsionada por Organismos Internacionais que conjugaram o misto de uma retórica do poder (recomendações aos estados da região, conferências internacionais, publicações) e de ações diretas, tais como, estratégias de construção do convencimento dos governos nacionais, financiamentos de programas de reforma, emissão de receituários, consultorias, monitoramento de experiências, definição de pautas da agenda pública, etc.

Nesse sentido, a partir dos documentos emanados pelo Banco Mundial – OI que no nosso entendimento teve um papel de liderança na condução dessa agenda nos anos 90, buscamos mapear os principais pontos dessa pauta e, principalmente, compreender como as recomendações especificamente orientadas para o campo do acesso à justiça foram recepcionadas pelos governos de Argentina, Brasil e México. Por esta razão sobretudo, a

pergunta de pesquisa se indagava como reagiram esses governos às prescrições demandadas pelas organizações internacionais (OIs) para a reforma do Judiciário latino-americano nos anos 90, sobretudo no que diz respeito a tornar efetivo e universal o acesso à justiça.

Para perseguir tal intento, partimos do pressuposto de que as prescrições e os discursos emitidos pelas OIs encontraram nos contextos locais ambientes propícios para a consecução dessa modalidade de reforma, seja por conta da crise das instituições judiciais latino-americanas, pelo interesse dos governos em se inserirem nas metas estabelecidas pelas instituições de Bretton Woods e pela pressão (legítima) dos atores da sociedade civil em tornar os judiciários mais céleres e acessíveis a todos. Ademais, pressupomos também que, para além da agenda internacional, a evolução desses processos de reforma do judiciário nessas federações (Argentina, Brasil e México) obedeceu a uma série de particularidades locais que vão desde a estrutura desses judiciários até os níveis graus de autonomia das suas respectivas províncias.

Vale notar que esse trabalho também partiu da tensão havida no debate acadêmico entre a noção aparentemente “universalizante” de concepção de políticas públicas do projeto neoliberal e o ceticismo dos autores comparativistas. Enquanto para os neoliberais, as políticas públicas são vistas como modelos replicáveis para em distintos contextos, os comparativistas, por sua vez, questionam esse axioma, reclamando especial atenção para os entrecruzamentos dos roteiros pretensamente “universais”, globais com os processos nacionais, locais, propriamente ditos. Nesse sentido, esse trabalho, como já fora dito, buscou, na medida das suas possibilidades, realizar um estudo comparado das experiências de reformas do judiciário vivenciadas por Argentina, Brasil e México e, principalmente, o modo como esses Estados vêm recepcionando os novos repertórios de contemplação do acesso à justiça sugeridos pela agenda internacional das agências.

Diante desse alargado objeto de estudo em que tantos temas, aparentemente distantes entre si, interconectam-se, criando um elo contextual de relevante atenção para a academia, destacaríamos seis pontos a título de reflexões finais de nossa pesquisa. Essas reflexões, longe de exaurirem as possibilidades de análise conclusiva desse objeto de estudo, constituem também pistas para uma agenda de pesquisas futuras.

A primeira dessas reflexões diz justamente respeito às reformas institucionais do estado na América Latina enquanto etapa de um processo de transição de modelos desenvolvimento ainda em curso. Nesse sentido, os segundo e o terceiro dos primeiros capítulos, em certa medida, tentaram ilustrar os contextos internacionais e seus reflexos nas

políticas nacionais de Argentina, Brasil e México no que tange à inserção de um novo marco regulatório na ordem mundial, substituindo antigos pactos nacionais de desenvolvimento.

Enquanto nos países da América Latina, os modelos nacionais de desenvolvimento eram a expressão de um pacto social entre estado, empresas e sindicatos, o modelo neoliberal, por sua vez, inaugura um momento ainda de indefinições de pactos sociais predeterminados. Nesse sentido, as preocupações exaradas pelas OIs durante as décadas de 80 e 90 sugerem a imposição de um novo modelo de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que as suas agendas esboçam novos pactos ainda instáveis. Daí a emergência de Judiciários mais adaptados às rotinas da livre circulação de capitais, mais céleres nos seus procedimentos, portando formas alternativas de solução de controvérsias, dando um caráter subsidiário às instituições judiciárias e redefinindo do papel do Estado-juiz em relação aos cidadãos.

Pensando nas reformas ocorridas nos Judiciários e demais instituições do Estado de Argentina, Brasil e México, ao longo das últimas décadas, coloca-se como pauta para a agenda de pesquisas futuras os pactos sociais que vêm sendo paulatinamente construídos pela agenda neoliberal. Nesse sentido, a emergência de alguns temas na agenda latino-americana, tais como a mediação de conflitos comunitários, as bolsas de ajuda social, os poderes locais, a gestão social, a responsabilidade social das empresas e as tecnologias sociais, entre outros, são um prenúncio de pactos implícitos ainda em construção, em que não mais os sindicatos, mas sim outros atores passam a negociar “bem estar”, ou quiçá, “dignidade da pessoa humana”. Quais as características e as premissas desses novos pactos, os seus acordos tácitos, os atores envolvidos, enfim, os contornos dessa nova gramática ainda em construção são temas que, do nosso ponto de vista, merecem especial atenção da academia.

Outro ponto que requer reflexão à guisa de conclusão desse trabalho diz respeito à influência direta de agendas internacionais nas escolhas eminentemente nacionais. Essas influências perpassam os espaços políticos, as esferas administrativas, atingindo, também, os ordenamentos jurídicos. Por essa razão, a agenda de reformas do Judiciário na América Latina emanada pelo Banco Mundial é a expressão um projeto regulatório que busca facilitar a integração econômica via uniformização jurídica continental. Assim, a partir de legislações mais ou menos uniformizadas, ou pelo menos próximas entre si, os Estados da região estariam

“preparados” para tratados de livre comércio, viabilizando assim o ideário da integração dos mercados e das sociedades segundo padrões liberais.

Desse modo, a formação de um direito comunitário aparece como uma exigência dos blocos econômicos da atualidade. A questão que está posta é exatamente em que medida as conferências e os encontros internacionais organizados na década de 90 pelo Banco Mundial e os informes emitidos para as reformas institucionais do Estado latino-americano, dentre elas a do Judiciário, refletem a participação efetiva desses países na formulação de um direito comum para o continente americano de um modo geral. Essa indagação abre espaço para novos estudos sobre a recente emergência do direito comunitário entre estados, tema que vem paulatinamente ganhando relevância no contexto atual dos blocos econômicos cada vez mais regionalizados, mormente no caso europeu.

Ainda em continuação do ponto dois, a terceira reflexão versa sobre os modos como os Estados investigados têm inserido nas suas políticas públicas nacionais as pautas propugnadas pelas OIs. Para tal, guiados pelos três casos ilustrativos do cCapítulo 34, propomos refletir sobre o fenômeno à luz de duas dimensões analíticas, ou seja, a partir do olhar macro e do micro. Visto a partir de uma visão macro, não restam dúvidas quanto à real influência dessas agendas na reformulação dos marcos regulatórios de cada um dos Estados investigados. Nesse sentido, os três países aderiram à maioria das recomendações da agenda de reformas do Judiciário e, no que tange ao acesso à justiça, todos inseriram nas suas rotinas judiciais as ADRs. Não é de se espantar, portanto, o fato de que os três casos ilustrados, independentemente de suas particularidades, tenham versado sobre o uso da mesma metodologia de contemplação do acesso à justiça, ou seja, a mediação de conflitos. Isso sugere que os mecanismos de influência do Banco Mundial e demais OIs foram aparentemente eficazes no intento de difusão das reformas, não encontrando resistências mais concretas por parte dos três estados investigados e de suas respectivas sociedades (e agentes da sociedade civil).

Por outro lado, se focarmos os nossos olhares para os casos fotografados no terceiro quarto capítulo, notaremos que essas adesões aos modelos sugeridos no plano micro foram distintas, respondendo a outras variáveis forjadas singularmente nos âmbitos locais. Assim, se nas províncias de Puebla (Mx) e Córdoba (Ar) foi-nos possível notar maior preocupação com a replicação do modelo tal qual defendiam as recomendações internacionais, no caso baiano, por sua vez, o programa de mediação implantado sugere certa margem de reinvenção da receita prescrita. Não por outro modo, o quadro comparativo das

três experiências ilustradas (tópico 43.6.5) conclui que, nos casos de Puebla e Córdoba, observa-se a preocupação com a institucionalização dos programas, treinamentos das equipes técnicas de acordo com os modelos teóricos de mediação desde o início de suas atividades e a própria inserção da mediação no ordenamento jurídico desses países e das suas províncias. No caso baiano, por sua vez, observa-se a descentralização do programa como uma particularidade em relação aos demais, bem como o excessivo grau de delegação das responsabilidades da instituição responsável pelo programa (TJ-BA) para os chamados atores da sociedade civil, tais como as instituições de ensino, associações de bairros, lideranças comunitárias, etc. Ademais, o caso pueblano, em relação aos outros programas ilustrados, demonstra a preocupação em divulgar o histórico do programa, a equipe técnica envolvida, os apoios internacionais recebidos, as estatísticas de atendimento, enfim, a contemplação da *accountability* do programa de um modo geral – o que não se observa nos casos mexicano e brasileiro. Em tempos de uniformização de procedimentos via transnacionalização das políticas públicas, investigações comparativas de natureza *cross-national* a fim de se avaliar a recepção de modelos internacionais em ambientes nacionais e locais são pautas de uma agenda de pesquisa que ainda carece de contribuições acadêmicas mais aprofundadas.

O quarto ponto que nos suscita um comentário final é uma continuação da reflexão desenvolvida no ponto 1, ou seja, os novos pactos sociais ainda em construção no campo político do desenvolvimento. Nesse sentido, a mediação e demais ADRs, enquanto metodologias de facilitação do acesso à justiça inserem-se nos cotidianos latino-americanos em um contexto diferente do seu surgimento na década de 70 nos países desenvolvidos. Se nos países desenvolvidos, as ADRs surgem como a expressão de uma terceira onda de acesso à justiça devido à ampliação dos direitos decorrentes da expansão do *welfare*, nos países da América Latina, por sua vez, essas metodologias são inseridas em um contexto de neoliberalismo onde um dos ideários predominantes é a minimização do Estado. Essa diferença contextual deve ser levada em conta, na medida em que muito mais do que o conteúdo retórico de facilitação do acesso à justiça, os programas de ADRs na contemporaneidade latino-americana significam, também, a tradução de um modelo de Estado mínimo, em que, cada vez mais, são delegadas para os indivíduos e organizações privadas as funções até então predominantemente idealmente implementadas sob a responsabilidade do Estado. Esse seria, na verdade, mais um capítulo a ser construído no livro dos pactos instáveis em matéria de políticas de desenvolvimento.

Essa reflexão, longe de tecer comentários meritórios sobre a efetividade ou validade das ADRS, sugere, sim, atenção às “tecnologias sociais” que vêm, paulatinamente, se inserindo nos processos sociais locais como forma de minorar as conseqüências danosas do modelo neoliberal e, conseqüentemente, estabilizar as massas e conformá-las nos seus espaços locais. Nesse sentido, os programas de mediação de conflitos são a tentativa de estabilização dos conflitos sociais via uso de metodologias que buscam a cooperação entre os sujeitos conflitantes e a redefinição dos seus interesses comuns, sem que, para tal, se faça necessária a presença do Estado-juiz.

Ainda pensando a influência da agenda internacional nas escolhas nacionais, tais como a formulação de leis e procedimentos jurídicos, a nossa quinta reflexão conclusiva fica por conta da inserção da mediação, um instituto eminentemente oriundo da tradição anglo-saxônica, fincada na matriz dos costumes e das jurisprudências (*common law*), nos países latino-americanos cuja tradição jurídica é de origem românica, ou seja, o direito previsto em códigos (*civil law*).

Esse entrecruzamento entre tradições distintas, por certo, cria tensões, sobretudo, nos ordenamentos “invadidos”. Nos casos ilustrados no terceiro quarto capítulo, por exemplo, tanto na entrevista do Dr. Jorge Trindade e da Dra. Maria Elena Machorra, ambos gestores dos programas de mediação da Bahia e de Puebla, respectivamente, a percepção de que nas suas províncias a mediação ainda encontra resistências por parte dos atores do sistema jurídico local é um dado que aparece de forma clara, mesmo em se tratando de programas financiados pelas respectivas instituições judiciais.

Esse nos parece ser um tema que suscita debates e pesquisas no âmbito das ciências sociais, em especial o Direito, na medida em que é cada vez mais perceptível a existência de um processo gradual de mitigação do sistema codificado, dando lugar a “invasão” de institutos próprios do *common law*. Essa tendência, em certa medida, dialoga perfeitamente com a reflexão exarada no tópico dois no que se refere à formação de um direito comum entre as Américas.

Por fim, nesse último tópico, gostaríamos de refletir em que medida os programas de mediação espalhados pela América Latina, em especial nos três estados investigados, são políticas públicas para a facilitação do acesso à justiça, ou meros simulacros para o desafogamento dos Jjudiciários. Se, por um lado, o componente retórico do Banco Mundial incentiva esse tipo de práticas alternativas como uma tecnologia hábil para o desafogamento dos judiciários a partir do deslocamento de potenciais conflitantes para outros espaços de

resolução de conflitos, esse mesmo componente retórico advoga o discurso de que a adoção das ADRs faz parte de um plano de facilitação do acesso à justiça, entendendo essa justiça como algo mais amplo que o acesso ao poder Judiciário. Há, aqui, um evidente deslizamento semântico com repercussões claras no campo dos direitos e da cidadania na América Latina.

A junção desses dois discursos, que nos parecem contraditórios entre si, haja vista que pregam o acesso à justiça via afastamento dos sujeitos do Poder Judiciário, dialoga perfeitamente com outros temas já tratados nessas considerações finais. Assim, a partir de novos pactos sociais ainda em construção, o Estado neoliberal vai, paulatinamente, assumindo um caráter subsidiário e coadjuvante nas relações sociais entre os indivíduos, delegando para os mesmos, funções até então precípua do próprio Estado, tais como a administração e a condução da justiça. Obviamente que não podemos nos olvidar do fato de que essas autonomias dos sujeitos também fazem parte do livro das conquistas sociais e do reconhecimento de outros modos regulatórios para além do monismo jurídico. No entanto, , mas que funções regulatórias e de segurança jurídica seriam monopólio do Estado e que funções seriam passíveis de descentralização são debates pouco claramente evidenciados nos processos de reforma do Judiciário latino-americano. De fato, e

Esse binômio desafogamento dos judiciários *versus* acesso à justiça reivindica uma agenda de estudos que investigue em que medida os programas de acessibilidade à justiça promovem realmente os acessos dos sujeitos a soluções justas, céleres e sem prejuízos para os direitos em questão.

Muito embora o desenho original do projeto de pesquisa contemplasse um estudo multicaso das três experiências locais (Córdoba/Argentina, Bahia/Brasil e Puebla/México), não pôde este pesquisador perseguir fielmente esse intento, dadas as limitações relativas à exigüidade do tempo e às dificuldades de obtenção de informações oriundas de outros países. No entanto, acreditamos que as três fotografias conseguiram ilustrar o objeto deste estudo comparativo e, desse modo, oferecer ao leitor o nosso posicionamento quanto ao fenômeno analisado. Assim, diante de todo o exposto no corpo do trabalho e com base nessas breves reflexões finais, a presente dissertação chega a sua conclusão com o sentimento de que ainda há muito a ser pesquisado no âmbito da influência das agendas de agências internacionais nas trajetórias políticas e econômicas dos estados latino-americanos. Essa farta agenda de pesquisa, aliada aos elementos de análise comparada *cross national* que aqui utilizamos, facilita a percepção dos desdobramentos sociais provocados pela recepção dessas pautas internacionais ainda em curso, sobretudo por conta dos entrecruzamentos havidos entre o cenário global e os contextos nacionais, regionais e locais.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Nadja (2003) Global Trends in Mediation: Riding the Third Wave, in Alexander, N. (Eds). *Global Trends in Mediation*. Centrale Fur Mediation GmbH & Co. KG. S/l. Chapter 1, p. 1-32.

ÁLVAREZ, Gladis Stella. *La mediación y el acceso a justicia*. Argentina: Culzoni Editores, 2003.

ALVES, Deborah Tosta. *Campo Jurídico, acesso à justiça e Balcão de Justiça e Cidadania: A construção de uma experiência descentralizadora*. Monografia. Salvador, 2006.

BADIE, Bertrand. *Um mundo sem soberania: os Estados entre o artifício e a responsabilidade*. Instituto Piaget, 2001.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *La justicia mas alla de nuestras fronteras: experiencias de reforma útiles para América Latina y el Caribe*. Washington, D.C., 1999.

BARROS, Paulo. Canto do Pajé In: *Maria Bethânia 25 anos*. Polygram, 1990

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: *Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do Patrimônio Público*. São Paulo: Paz e Terra, p. 99-143, 1994.

BERGOGLIO, Maria Inés et al. *Imágenes de la mediación*. Córdoba, set, 2005.

_____. ¿Mediación voluntaria u obligatoria? In: *Avances en Sociología Jurídica*, FIERRO, Hector Fix (ed). México: Universidad Autónoma de México, 2004.

_____. La dimension temporal durante la mediación. In: *Anuario VI*, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Universidade Nacional de Córdoba, 2003, p 357-374.

BOZZO, María Cristina; LOPEZ, Beatriz Hebe. Crônica de um fracasso anunciado. La segunda reforma del Estado en Argentina. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, Universidad del Estado de México. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/105/10501902.pdf>> Acesso em: 13 de out 2007.

BRASIL. MINISTERIO DA JUSTIÇA. *Acesso à Justiça por sistemas alternativos de administração de conflito: Mapeamento nacional de programas públicos e não governamentais*. Brasil, 2005.

_____. MINISTERIO DA JUSTIÇA. *Revista Reforma do Judiciário. Perspectivas*. Brasília, DF. Mar, 2005.

BRASIL. MINISTERIO DA JUSTIÇA. *Diagnóstico do poder Judiciário*. Brasília, DF, 2004.

BRESSER, Pereira. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*. Ano 50, número 4, out-dez, 1999.

CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. NORTHFLEET, E.G. FABRIS, S. A. (Ed), Porto Alegre, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro. Alternative Dispute Resolution Processes within the Framework of the World-Wide Access-to-Justice Movement In: *The Modern Law Review*, V. 56, n. 3, Dispute Resolution. Civil Justice and Its Alternatives (May, 1993, pp. 282-296.

CHESNAIS, François. O Capital Portador de Juros: Acumulação, Internacionalização, Efeitos Econômicos e Políticos. In: CHESNAIS, F. (Org.), *A Finança Mundializada*, São Paulo : Boitempo, 2005

CLAD. *Uma nova gestão pública para a América Latina*. Documento preparado pelo Conselho Científico do CLAD e aprovado na sessão de 14 de Outubro de 1998 pelo Conselho Diretor do CLAD que é composto pelas máximas autoridades governamentais responsáveis pela modernização da Administração Pública e da reforma do Estado dos 25 países membros. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/ngppor.pdf>>. Acesso em: 30 de set 2007.

COSTILLA, Lucio Oliver. Revisitando al Estado. Las Especificidades actuales del Estado en América Latina. In: *Poder y política en América Latina*. México, DF. v.3, p.50-86, 2005.

DE LA GARZA, José María Serna. *La reforma del Estado en América Latina: Los casos de Brasil, Argentina y México*. Universidad Autónoma de México, 1ª edición, México, 1998.

DUCATENZEILER, Graciela et al. A democracia incerta: Argentina, Brasil. México e Peru. *Novos Estudos CEBRAP*. Nº 34, novembro 1992, p.165-197.

EVANS, Mitchell; SHIELDS, John. The poverty of comparative public administration in a neo-liberal era: a commentary on Subramaniam. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 67, No. 2, 329-334 (2001). Disponível em: <<http://ras.sagepub.com/cgi/content/citation/67/2/329>> Acesso em: 22 de nov 2006.

FALCAO, Joaquim de Arruda. Democratização e serviços legais. In: *Direito e Justiça: A função social do Judiciário*. São Paulo: Editora Ática, 1989.

FAUCHER, Philippe. Restaurando a governabilidade: o Brasil (afinal) se acertou?. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S00152581998000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 de Out 2007.

FERNANDES, Millôr. *Millôr definitivo: a bíblia do caos*. Porto Alegre: L&M, 2002.

FIORI, José Luis. *A governabilidade democrática na nova ordem econômica*. Instituto de estudos avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/>> Acesso em: 21 de outubro de 2007.

FIX-FIERRO, Héctor. La reforma en México: entre la eficacia autoritaria y la incertidumbre democrática. In: *En busca de una justicia distinta*. Experiencias de reforma en América Latina. México, 2004. Disponível em: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1509/8.pdf>>, Acesso em: 09 dez 2007.

_____. Política y el administración del derecho y de la justicia en México: notas sobre las funciones presentes de una institución ausente. In: *El papel de los ministerios de la Justicia en la Reforma del Estado*. GUERRERO, Omar (cop.). Disponível em: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/124/6.pdf>> , Acesso em: 13 dez 2007.

FONDEVILA, Gustavo. Educação e acesso à Justiça no México. In: *Cadernos Adenauer VII*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, VII (2006) n.2.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referencia para a justice social no terceiro mundo: evidencias do caso brasileiro. *Revista da Faculdade de Educação*, v. 24. n.1. São Paulo, Jan/Jun.1998.

FRIED, Robert. Administración pública comprada: la búsqueda de teorías. In : LYNN, Naomi B. y WILDAVSKY, Aaron (comp.). *Administración Pública: el estado actual de la disciplina*. México: Fondo de Cultura Económica (Tradução da edição original americana).

GALANTE, Rina Mussali. Globalizacion y políticas públicas transnacionales: Una (desconstruccion) para América Latina. *Poder y política en América Latina*. México, DF. v.3, p.50-86, 2005.

GARAVANO, German C. La Justicia argentina: crisis y soluciones. Universidad Carlos III, Departamento de Derecho y Economía, Madrid, España, Septiembre/Diciembre de 1997.

GARDEL, Carlos; LE PERRA, Alfredo. Mi Buenos Aires querido. In: *Carlos Gardel, 20 grandes éxitos*, EMI Odeon Saic Argentina, 1982.

GOZAÍNI, Osvaldo A. *Formas Alternativas para la resolución de conflictos*. Argentina: Depalma, 1995.

HERZ, Mônica e HOFFMAN, Andrea. *Organizações Internacionais: Histórias e práticas*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

HOOD, Christopher. A Public Management for al seasons? *Public Administration*, v. 69, Spring, 1991; pg. 3-19.

IANNI, Octaviano. *A Era do Globalismo*. (pg.30-31)

INGRAHAM, Patricia. Play It Again, Sam; It's Still Not Right: Searching for the Right Notes in Administrative Reform. *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 4 (Jul. - Aug, 1997), p. 325-331

JAGUARIBE, Helio. *Crises e alternativas da América Latina*. Brasil: Editora Perspectiva,1976.

JESÚS. Marcelo de. Evaluación de la sociedad sobre la administración de justicia. In: *Estudios sobre la administración de Justicia*, Argentina Año IV N° 4 Noviembre 2006.

JUNQUEIRA, Eliana Botelho. Acesso à Justiça, um olhar retrospectivo. *Revista Estudos Históricos*, n. 18, 1996.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. *O Banco Mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista*. Tese (Doutorado) – Curso de Administração. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, 2005.

LYNN, Laurence E. The new public management as an international phenomenon: a skeptical view. In: *Conference on The new public management in international perspective*. St. Gallen: Switzerland, 11-13 July 1996.

MADRID, Miguel de la. La reforma del Estado en México: Una perspectiva histórica. Palestra apresentada no 2º coloquio Sociedad y política en México y Estados Unidos, Tijuana, Baja California Norte, *Anais...*, 22 de setembro de 1995. Disponível em: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1365/10.pdf>> Acesso em: 22 de outubro de 2007.

MATTOS, Fernando Augusto. Retrospectiva histórica Del proceso de globalización financeira. *Ivestigación Econômica*, vol LX: 233, Julio-septiembre de 2000, p.113-147.

MÉXICO. Plan Nacional de Desarrollo. *Poder Ejecutivo Federal*. Diario Oficial. 31 de mayo de 1995.

MILANI, Carlos; CUNHA, Sheila. O papel da cultura no desenvolvimento local: a experiência da Rede Pintadas (Bahia). I ENECULT. Apresentação realizada em Salvador (Bahia) no dia 14 de abril de 2005. *Anais...*, Disponível em:<www.adm.ufba.br/capitalsocial/I_Enecult%5B1%5D.pdf>. Acesso em: 10 de fev 2008.

O'DONNELL, Guillermo. *Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina*. In: *Novos Estudos CEBRAP*, nº51, julho 1998 pp. 37-61.

OCDE. *Redefining the state in Latin America*. France: Edited by Colin I Bradford, 1994.

ORRICO, André. *O encerramento da SUSEP em mercados regionais e a perspectiva da accountability: o fim das ações públicas de seguros privados na Bahia*. Dissertação (mestrado) – Curso de Administração, Escola de Administração, UFBA, Salvador, 2006.

PACHECO, Cristina Carvalho. *Poder Judiciário, reformas liberalizantes e construção democrática nos anos 90: alguns prismas desse confronto no ordenamento jurídico brasileiro*. Campinas, SP : [s.n.], 2000.

PÁSARA, Luis. Justicia, régimen político y sociedad em América Latina. In: *Política y gobierno*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), V. X, n. 2, II sem. de 2003.

PEÑA, Luis Medina. *Hacia El nuevo Estado: México, 1920-1994*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2ª ed.,1995.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e GRAU, Nuria Cunil. *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PETERS, B. Guy. De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa. *Reforma y Democracia*. nº. 24, oct. 2002. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043203.pdf> Acesso em: 03/08/2006.

_____. The necessity and difficulty of comparison in Public Administration. *The Asian Journal of Public Administration*. 12 (1), June. 1990. Disponível em: <http://sunzi1.lib.hku.hk/hkjo/view/50/5000314.pdf>. Acesso em: 03/08/2006.

PETRAS, James. *América Latina: de la globalización a la revolución*. Argentina: HomoSapiens Ediciones, 2004.

PNUD. *Idéias e contribuições à democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos*. Brasil: PNUD, 2004.

PULIDO, Guillermo Pacheco. *Mediación: cultura de La Paz: medio alternativo de administración de Justicia*. México: Editorial Porrúa, 2004.

REYNO, Jaime Estay. (199), Globalización, Empresas Transnacionales y la Sociedad Civil. *Ensayos de Economía* (Universidad Nacional de Colombia, Medellín), abril, número 15, volume 9, p. 28-59.

RIBEIRO, Paulo Jorge; STROZENBERG, P. (Orgs.) *Balcão de Direitos: resoluções de conflitos em favelas do Rio de Janeiro - imagens e linguagens*. Rio de Janeiro: Mauad, 2001. v. 1.

RIGGIROZZI, María Pía. Knowledge Producers, Knowledge Users and the World Bank: Research-Policy Dynamics in Argentina's Judicial Reform. *Estudios sobre la administración de Justicia*, Argentina Año IV N° 4 Noviembre 2006.

RIGSS, Fred. Comments on V. Subramaniam, 'Comparative Public Administration'. *International Review of Administration Sciences*, v. 67, 2001.

ROLLÓN, Marisa Ramos. Sistemas judiciales y democracia en Centroamérica: la perspectiva de los jueces. In: *Documentos CIDOB*, Serie: América Latina: n. 8.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: Mudanças e reformas. *Estudos avançados*, 18 (51), 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a05v1851.pdf>, Acesso em: 10 de jan de 2007.

_____. *O Judiciário em debate*. São Paulo: IDESP/Editora Sumaré, 1995.

_____. *Uma introdução ao estudo da Justiça*. São Paulo: IDESP/Editora Sumaré, 1995.

_____. *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1999.

SANTOS, Maria Helena de Castro & COUTINHO, Marcelo J. V. (2002). Política Comparada: estado das artes e perspectivas no Brasil. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB/ANPOCS*, 54, 2.º semestre.

SARTORI, Giovanni. Compare why and how. Comparing, miscomparing and the comparative method. In: *Comparing nations: concepts, strategies, substance*. Oxford & Cambridge: Edited by Mattei Dogan and Ali Kazancigil. BlackWell, 1994.

SIKKINK, Kathryn. Las capacidades y la autonomia del Estado en Brasil y la Argentina. Um enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico- Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires), vol 32, n.128 (enero-marzo, 1993, p.543-574).

SVAMPA, Maristella. *La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus pensamiento, 2005.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O Local e o Global*. Limites e desafios da participação cidadã. Editora Cortez, 2001.

THÉRET, Bruno. O neoliberalismo como retórica econômica e modo de ação política. De uma clivagem esquerda/ direita e uma fratura entre o financeiro e o social: o caso francês. Palestra proferida por ocasião do 17º Encontro Anual da ANPOCS. *Anais...* Caxambu, Minas Gerais, 22-25 de outubro de 1993.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. *Globalização, Democracia e Ordem Internacional*. São Paulo: Editora da UNESP e Campinas: Editora da UNICAMP, 2004.

WARAT, Luis Alberto. *Surfando na Pororoca: o ofício do mediador*. Florianopolis: Fundação Boiteux, 2004.

WORLD BANK. *Judicial Reform in Latin America and Caribbean. Proceedings of a World Bank Conference*. Edited by ROWAT, Malcom et all. WORLD BANK TECHNICAL PAPER NUMBER 280. Washington, D.C. June 1995.

_____. *The judicial sector in Latin America and the Caribbean*. Elements of reform. Edited by DAKOLIAS, Maria. WORLD BANK TECHNICAL PAPER NUMBER 319. Washington, D.C. June 1996.

_____. *The long march: a reform agenda for Latin America and the Caribbean in the next decade*. United States of America: Edited by Shahid Javed Burki and Guillermo E. Perry, aug 1997.

YAGHMAIAN, Behzad. Globalization and the State: The Political Economy of Global Accumulation and Its Emerging Mode of Regulation. *Science & Society*, volume 62, número 2, verão de 1998, pp. 241-265.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro das Entrevistas

1ª Parte – Questões Gerais

1. Solicitar que o entrevistado se apresente (nome, profissão, a trajetória acadêmica e profissional, etc...);
2. Pedir que o entrevistado contextualize as reformas do Estado da década de 80 e 90 em seu país (a intenção desse tópico é justamente colher as percepções do entrevistado acerca desse movimento. Esses depoimentos nos ajudarão a perceber em que medida esse debate se coloca no país do entrevistado e, em certa medida, dosar as percepções esboçadas);
3. Pedir que o entrevistado estenda as suas percepções quanto ao movimento de Reforma do Judiciário no seu país e, mais especificamente, sua província;
4. Quais os efeitos dessa Reforma (do Estado e, especialmente, do judiciário) em suas atividades profissionais?
5. Quando se iniciou a adoção de formas alternativas de gestão e resolução de conflitos no seu país? E na sua província? Quais as experiências destacaria?
6. Perguntar se o entrevistado percebe alguma correlação entre o movimento de formas alternativas de gestão e resolução de conflitos (arbitragem, conciliação e mediação) e a reforma do judiciário.

2ª Parte – Questões específicas (Nessa parte da entrevista, o entrevistador tentará extrair do entrevistado as questões mais específicas quanto a existência de programas de acesso à justiça por meios alternativos de gestão e solução de conflitos. Essa fase da entrevista, em alguns momentos se assemelhará a um questionário, todavia, manteremos o formato de entrevista gravada, a fim de que o entrevistado se sinta à vontade de falar um pouco mais do que as perguntas sugeridas).

7. Pedir que o entrevistado descreva sua atividade profissional de um modo mais detalhado;
8. De que modo às formas alternativas de gestão e resolução de conflitos tem modificado a sua atividade profissional? (No caso dos juízes, promotores e advogados, centrar-se nas suas percepções quanto ao surgimento dos novos atores que surgem com essa

nova ``tecnologia social`` que adentra no cenário jurídico. Esse questionamento nos ajudará a perceber de que modo tem se dado a inclusão desses novos atores (mediadores, árbitros, conciliadores) no campo do Direito. Esses novos atores tem sido aceitos ou a sua legitimidade tem sido questionada pelos advogados, juizes e promotores?)

9. Diante da atividade profissional do entrevistado, qual a sua percepção acerca das formas alternativas de gestão e resolução de conflitos? Em quais delas percebe maior efetivação do princípio do acesso à justiça?
10. No caso da mediação, quais são os principais tipos de causas administradas?
11. Poderíamos dizer que há um programa de acesso à justiça por meio de métodos alternativos de gestão e resolução de conflitos no seu país? E na sua província?
12. Se existe um programa, qual o método é mais usado? Arbitragem, Conciliação, Mediação ou outros? Em caso de outros, qual especificamente?
13. O entrevistado sabe se nesse programa existente em seu país e, especificamente, em sua província existe algum tipo de ajuda externa (cooperação internacional)? No caso da existência, de que tipo seria? (ONGs internacionais, banco de desenvolvimento, outras organizações internacionais?) Quais?
14. Qual tipo de ajuda prestada? Material? Intelectual? Ou ambas?

APÊNDICE B – Entrevista a María Alicia Ortiz Márquez (juíza da provincia de Puebla)

Transcrição: Lorena Chaban

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): Los medios alternos de solución de conflictos, específicamente en el Estado de Puebla, que pertenece a la República Mexicana, que tiene treinta y un estados y un Distrito Federal. Cada Estado tiene, aparte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -que es la Federal-, cada estado tiene su Constitución Estatal. Cada Estado tiene su propio Tribunal Superior de Justicia, independientemente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Nosotros aquí, en Puebla, hemos introducido los medios alternos de solución de conflictos aproximadamente de seis años para acá. Contamos solamente con un centro, que es en la capital, y dos en los demás poblados. O sea que no ha crecido mucho este centro de mediación. Pero sin duda el intento ya está dado. Tenemos un nuevo Código de Procedimientos Civiles que entró en vigor el primero de enero de 2005 y en este Código nos establece la obligación de que antes de que nosotros mandemos a emplazar a una parte al juicio, a la controversia, primeramente lo mandamos a citar, para que nosotros como jueces podamos lograr conciliar sus intereses con el actor. Circunstancia que ha costado mucho trabajo por la renuencia de los abogados litigantes, porque parten de que si se arreglan ahí, ya no llegan a cobrar sus honorarios de todo lo que implicaría el juicio: llevarlo por todas sus instancias. Sin embargo, estamos luchando contra aquella renuencia para el efecto de lograr una paz. O sea, una paz social, porque los tribunales son muy importantes. A través de nuestras resoluciones, lo que se logra es esa paz social que la gente necesita, que nosotros como ciudadanos necesitamos. Yo como juez, es un doble trabajo que tengo: conciliar y sentenciar. Si logro conciliar, me siento satisfecha. Porque en dos horas y media que me lleva, resolví el problema, y ya me evito de desahogar pruebas, alegatos y dictar una sentencia. Una sentencia que después puede ser objeto de impugnación. Y tenemos tres instancias, o sea, la dicto yo, luego serían los Señores Magistrados a través de un “recurso de apelación”, quien la revisara, la modificara o la confirmara. Pero si, aún así, los interesados no quedan conformes con el fallo (que vuelve a revisar mi sentencia por los Señores Magistrados) tienen lo que se llama “Juicio de amparo”. Entonces, ahora lo que pretendemos es que, con esa audiencia de conciliación, tratar de avenir a las partes y que sean ellas mismas las que solucionen su conflicto. Además de que esto

conllevaría a mayor transparencia porque ellos, de *motus proprio*, al estarse dando concesiones mutuas, pues ellos más que nada conocen su realidad en la que están viviendo.

Entonces esta es una cuestión novedosa que Puebla ha tratado de implementar a partir del primero de enero del año 2005. Nos está costando trabajo hacer consciencia. Primero porque siento que falta difusión, o sea, que la gente conozca más. Hay mucha gente que recurre a un juzgado queriendo conciliar y el abogado no lo ve. ¿Y por qué? Porque piensa que se le va el cliente y por lo tanto, se le va el sustento económico.

Entrevistador (André Luis): *Para empezar, a mi me gustaría que usted se presente, cuente lo que hace, qué ha hecho de su vida profesional. En fin, que hiciera un breve comentario de toda su trayectoria profesional.*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): Mi nombre es María Alicia Ortiz Marquez, actualmente soy juez noveno de lo civil de primera instancia de la Ciudad de Puebla y tengo trabajando en el Tribunal Superior de Justicia veintidos años. De esos veintidos años, te estoy diciendo que, de juez son quince años y los anteriores de atrás fueron Secretaria de acuerdo, Secretaria proyectista. Siempre en el Poder Judicial. He dado clases en esta Benemérita Universidad Autónoma de Puebla por diez años: por cuestión personal, me casé y entonces ya no puedo con tres negocios, el juzgado, los hijos y la universidad, entonces tuve que dejar la docencia hace... ya va para aproximadamente cinco años que tuve que dejar la docencia, después de haberle impartido diez años.

Entrevistador (André Luis): *En la década de '90 hubo, en toda América Latina, una reforma del Estado. A mi me gustaría que usted hablase sobre cómo usted sintió la reforma del Estado en México. ¿Hubo una reforma? ¿Y si la hubo, en qué forma ha influenciado su vida profesional y su percepción de los ciudadanos?*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): No... hemos tenido en nuestra constitución algunas reformas, algunas modificaciones. Pero no han impactado, o sea, que haya sido un cambio total de pensamiento, de estructura, no. Seguimos siendo un país de leyes muy formalistas.

Entrevistador (André Luis): *¿Entonces no hubo una reforma del Estado en México?*

No... yo considero que no. Como ciudadana, yo no lo advierto. Y como jurista, lo único novedoso después de estar ejerciendo mi carrera, de veintidos años para acá, lo único que he visto es esta nueva corriente de medios alternos, de hace seis años para acá. Pero alguna otra reforma estructural, en aspecto económico, en aspecto educacional que impactara a nivel nacional, o sea, que impactara en toda la República Mexicana, no. No obstante sí, por

ejemplo, en los colegios particulares (como comentaba la otra vez en mi intervención) ahí ya hay niños en que les están enseñando esto, pero esto no se ha introducido al grueso de la población, que podría ser en las escuelas públicas.

Entrevistador (André Luis): *Pero cuando hablo de “reforma del estado”, hablo de su estructura burocrática...*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): No, no, no hemos cambiado, no. No obstante que hubo alternancia en el poder, que después de setenta años siempre había gobernado el Partido “Revolucionario Institucional” y que las elecciones pasadas fue un candidato del Partido “Acción Nacional” quien ganó la presidencia de la República, todavía no vemos el cambio impactante, ¿no? No sé si se necesita más tiempo para consolidar sus programas.... Pero no, no ha llegado, yo sigo advirtiendo un no-reparto equitativo de la riqueza. Aquí en México hay gente mucho, muy rica –como lo comentaba el maestro-, como también hay gente muy pobre.

Entrevistador (André Luis): *Y acerca de las pautas neoliberales, ¿qué piensa usted sobre las pautas neoliberales en el Estado Mexicano? ¿Hubo una adherencia al neoliberalismo?*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): Tendemos más al liberalismo, tendemos más a la globalización, incluso de unos años para acá, tú vas a un centro comercial y encuentras productos que solamente veías en Europa. O sea, el mercado sí se ha abierto, ¿no? México ha celebrado muchos tratados internacionales, pero no nos beneficia mucho porque nosotros no producimos mucho. O sea, compramos muchas cosas de afuera.

Entrevistador (André Luis): *¿Y cómo esto puede verse impactado en su vida profesional? Esta apertura económica....*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): Bueno, sí impacta, porque no todos los profesionistas estamos bien pagados. Y te impacta desde el momento en que ves llegar cosas preciosas y que no están dentro de tu alcance económico.

Yo una vez tuve oportunidad de viajar a España, hace cuatro años la última vez, y me preguntaban qué era. Yo les decía que era juez, y partiendo que mis recursos económicos eran grandes y yo dije “no, tranquilo”. No vivo mal, vivo bien pero no con la exhuberancia que podría tener. Aunque también hay jueces federales, los que pertenecen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde sus prestaciones son más remuneradas que las de un juez local, juez de primera instancia, como en mi caso.

Entrevistador (André Luis): *¿Hubo aquí una reforma del estado que incluyese esas pautas neoliberales? ¿Cuándo se dio la última reforma del poder judicial?*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): Podemos decir que hay una estructura a nivel estatal, a nivel federal y a nivel municipal. A nivel estatal, la última reforma que tuvimos fue nuestro “Código de Procedimientos Civiles”, que entró en vigor el primero de enero de 2005, pero nada más Puebla, porque ese Código que te hablo es nada más para el Estado de Puebla. Cada estado de la República Mexicana tiene sus propias leyes secundarias. Hay leyes federales, por ejemplo, la máxima, que es nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otra ley federal que rige en todo el territorio mexicano es el “Código de Comercio”. Ese Código ha tratado de que se agilicen más las cuestiones mercantiles. Ese sí ha tenido reformas, por ejemplo, una reforma, si no me falla la memoria, en 1996 y luego tuvo otra reforma en el 2003, con el objeto de que las cuestiones mercantiles, los procedimientos mercantiles sean un poquito más rápidos, pero no ha impactado tanto, ¿eh?

Entrevistador (André Luis): *Hablando de la reforma del “Código de Procedimientos Civiles” de Puebla, ¿qué cambió?*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): Cambió en cuanto que ya toma en cuenta los medios alternos de resolución de conflictos, considerando a la mediación, a la conciliación, al arbitraje y también respeta a las costumbres de los pueblos indígenas. Tal es así que aquí en Puebla se crearon hace unos dos o tres años, algunos juzgados indígenas. En ellos, se le permite a la gente, conforme a sus costumbres, arreglar su problema.

Entrevistador (André Luis): *¿Hay un juez que juzga....?*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): Sí, hay un juez, nombrado por ellos mismos, ahí de su comunidad, con aprobación del pleno, del Tribunal Superior de Justicia del Estado, quien les ayuda a llegar a un arreglo conforme a las costumbres de ese lugar.

Déjame decirte que yo considero que ese tipo de juzgados deben de ser, no para quedarse, sino para permitir que esa gente pueda incorporarse a los demás grupos, de las demás personas. Porque ellos también tienen derecho a un mejor bienestar. Existe la situación en que muchas veces dicen “ya me vendió a la muchacha que es mi mujer, y maté a la suegra porque ella ya la volvió a vender a otra persona”. Entonces tu dices: ¿“cómo? ¿Cómo? ¿En qué siglo estoy?”. Entonces fue muy buena opción, la considero muy buena iniciativa por parte del señor Presidente del Tribunal de Justicia de la Corte de Puebla, el señor Licenciado Guillermo Pacheco Pulido, el haber establecido estos tribunales. Eso es bueno, porque de aquí a que logremos que esa gente se incorpore a todo el grupo que somos, porque yo siento que no debe

haber ese tipo de divisiones, ¿no? Sin duda alguna esos tribunales van a ayudar mucho a esa incorporación, porque poco a poco se va a ir sensibilizando más a la gente. Que hay un riesgo, y un riesgo muy grande: que vamos perdiendo raíz, pero también, por conservar tradiciones, no podemos dejar que ese grupo no crezca. Se deben ir cuidando, protegiendo esas tradiciones, pero también junto con un bienestar de esa gente.

Entrevistador (André Luis): *¿Aquí la carrera judicial es una carrera en la que se asciende o se hace un examen específico?*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): Se hace un examen de elección. Casi la gran mayoría, el 99,9 por ciento de los que son jueces actualmente en el tribunal superior de justicia hemos tenido carrera judicial anteriormente. En mi caso te comentaba que había sido antes Secretaria de acuerdo, Secretaria proyectista de sala y actualmente, juez. Y muchos de mis compañeros jueces han tenido experiencia laboral en el ámbito judicial antes de asumir el cargo. Antes, hace doce años atrás, sí era más factible que se llegara recomendado. Últimamente, sí han tomado en cuenta la carrera judicial.

Entrevistador (André Luis): *Pregunto eso porque, en el caso de un juez que actúa en causas de los indígenas, ¿cómo es que se prepara para eso?*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): Ahí el juez de las causas indígenas es elegido por el tribunal, entre los demás jueces. El que maneja un dialecto del pueblo en donde está el juzgado y el español, para que exista una buena comunicación. Es elegido por ellos mismos porque los pueblos tienen muy arraigadas sus costumbres, entonces incluso [eligen] al de mayor antigüedad, al que consideran con mayor capacidad de resolver los problemas; ellos mismos lo designan. Y ya nada más reina que el nombramiento presidencial, para que quede avalado.

Entrevistador (André Luis): *Yendo a una parte más específica de su vida profesional, ¿podría describir su actividad profesional? ¿Qué hace un juez en México? ¿Cuáles son sus atributos laborales?*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): Mi trabajo consiste en llegar a la oficina a las ocho de la mañana, reviso los expedientes que me turnan, o sea, las demandas nuevas. Partimos de una demanda nueva, reviso requisitos de procedibilidad, si hay personalidad, legitimación, si soy competente, si es una demanda substancialmente válida...Le indico a la secretaria de acuerdos que la debe de admitir o la debe de desechar en su caso. A veces, hay días en que

hay pruebas, hay que desahogar pruebas, si tengo audiencia de conciliación, tengo que hacer la conciliación; que si hay alguien que no esté conforme con alguna situación, lo atiendo, lo escucho, trato de resolver el problema administrativo que se ha presentado, que si no se encuentra el expediente, de que si no lo atienden... Porque, aparte de dedicarme a la cuestión jurisdiccional, también tengo que ver la cuestión de atención al público, por si mis secretarias cometieron algún descuido y no lo atendieron correctamente, ¿no? Entonces tengo que ver eso. También tengo que ver la cuestión de que si ya se decompuso una computadora, o alguien no llegó y se enfermó, entonces tengo que hablar para que me suplan a la gente, me manden a componer la computadora que está fallando, entonces la labor se hace un poquito ardua, ¿no? El trabajo es de ocho a tres pero, sin duda, después de las tres de la tarde me tengo que llevar a casa algunos asuntos de estudio, porque con la actividad de estar firmando, atendiendo, a veces los juicios de estudio tienes que dedicarles tiempo extra.

Entrevistador (André Luis): *En Brasil, los jueces llegan a la hora que quieren....*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): No, yo sé que aquí, en Puebla...yo he venido creciendo poco a poco con el poder judicial y por eso me siento muy alagada. Porque casi, casi desde que salí de la universidad quería ser secretaria de acuerdos. Entonces yo he venido creciendo paulatinamente con el tribunal. Entonces te vas dando cuenta de que, cuando tú eres secretaria de acuerdos, efectivamente yo vi que mis jueces “no, pues es fácil ser juez, llega a las once y se va a la una” y entonces, ahí en mis épocas de juventud, a mis veintitrés o veinticuatro años yo dije “no, pero si yo puedo ser juez” y en una de esas se enfermó mi titular, que era el juez y ¿qué? “Voy a pedir su puesto”. Pero sí, hemos venido creciendo en responsabilidad. Incluso me jacto de decir...yo no quisiera decirlo por mis compañeros jueces que están en los distritos judiciales, pero yo siento que la gente que estamos dando más, estamos aquí en la capital.

Entrevistador (André Luis): *¿De qué modo las formas alternativas de solución de conflictos cambiaron su trabajo?*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): Sí ha cambiado, te diré que estamos logrando que impacte esto, ¿no? De aquí que el propio tribunal se aflige por mandarnos a capacitar. En específico, mandaron a los cinco jueces familiares de aquí, de la capital. Y yo me colé como juez civil porque me gusta, porque me siento muy satisfecha cuando logro conciliar un asunto...cuando logro conciliar un asunto que sé que la gente se va tranquila y se que eso ya no me va a dar más problemas en el manejo de papel, de expediente. Entonces me

gusta...como persona, como profesionista, este medio. Yo sí le apuesto a estos medios alternos de solución de conflictos, ¿por qué? Porque con ellos vemos la transparencia de que la gente se está hablando mutuamente, de que se están reconociendo obligaciones, de que sí “sabes, te debo la renta”, de que “sí, ¿cómo me la vas a pagar?”, “entrégame el inmueble esta semana y te perdono tres meses de renta” y entonces, el ver cómo la gente negocia sus intereses, se van más satisfechos ellos y yo también me voy más satisfecha.

Como te comentaba yo ayer, ya desde después que los escuché, ya después de que tengo el conocimiento de que efectivamente la señora le debe al pobre albañil, ya no la cantidad que este también pretendía cobrar a través de su abogado, pero que sí le debía la mitad de lo que estaba reclamando, o sea, sí debía mil pesos la señora esta, después no llegan a ningún arreglo, ¿verdad? Y luego yo lo veo ya en el papel, solamente en el papel, y me percaté que el señor, por mala técnica de la demanda, no lo prueba. Y entonces hay sentencias legales, pero no sentencias reales. Porque la verdad de los hechos eran otras. Ya nada más que ahí, en un juicio, quedamos supeditados nosotros, los jueces, a la habilidad o muchas veces a la mala fe del abogado litigante, como quiere plantear el asunto. Porque me pueden llevar unos testigos perfectamente bien preparados. Y si la gente va bien preparada, yo ¿cómo advierto en un momento dado que el hecho no sucedió así?.

Entrevistador (André Luis): *En este centro de mediación, hay un surgimiento de nuevos actores en el escenario jurídico, como la figura del mediador. ¿Cómo impacta el mediador en la escena del mundo jurídico local, qué dicen los otros abogados y jueces?*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): La mediación vino, se estableció, pero le falta crecer. No todos lo ven con buenos ojos. Considero que falta sensibilizar a la gente de que esto es bueno. Y mira que te lo dice una juez que ha estado veintidós años aplicando la ley, pero que también me he percatado de que, por errores de los abogados litigantes, al no haber planteado bien un asunto, llevan a perderlo todo. Entonces, qué pasaría en una buena mediación, que a lo mejor con una buena mediación no lo pierdo todo.

Nos falta publicidad. En los centros de mediación que tenemos actualmente nos falta publicidad.

Entrevistador (André Luis): *Y de estas formas alternativas de resolución de conflictos, ya sea mediación, conciliación, arbitraje y costumbres, ¿cuál de ellos ha tenido más éxito en Puebla?*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): Llevamos escasamente, aplicando la mediación, más o menos seis años. Ellos reportan cifras favorables, pero podrían ser más. De alguna otra manera, no se ha crecido por falta de presupuesto. En cuanto a la conciliación que hacemos nosotros los jueces, tanto civiles como familiares, a partir del primero de enero de 2005, cuando entró en vigor nuestro “Código de procedimientos civiles”, que ya lo preveía la conciliación como una fase del procedimiento que, antes de que yo te mande a emplazar a juicio, primero te cito a una conciliación, pues hemos tenido resultados positivos, no puedo decir que tengamos resultados negativos. Pero si tuviéramos el conciliador específicamente en mi juzgado y fungiera como tal, para mí que el éxito sería desmedido.

Entrevistador (André Luis): *¿Y qué tipo de causas son resueltas en los juzgados civiles?*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): En los juzgados civiles conocemos de juicios de arrendamiento, conocemos de juicios de índole mercantil, o sea, los cobros de pagarés, cheques, contratos de apertura de crédito con instituciones de crédito –los bancos-; todo lo relacionado al aspecto económico. Y los juzgados familiares, todo lo relacionado a la familia: adopciones, medidas de matrimonio, actas de nacimiento, sucesiones.

Entrevistador (André Luis): *Entonces, ¿podríamos decir que hay un “Programa de resolución alternativa de conflictos” en Puebla?*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): Sí, sí, sí hay un programa.

Entrevistador (André Luis): *¿Y quién financia este programa de mediación?*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): Poder Judicial del Estado.

Entrevistador (André Luis): *¿Y usted me sabe decir si hay una ayuda, una cooperación externa, internacional? ¿Si es que hay una relación con una ONG internacional o con el Banco Interamericano de Desarrollo?*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): Hasta ahorita, que tenga conocimiento, no. Sí hay cuestiones que se manejaban que a veces vienen de estas organizaciones del Banco Mundial y todas las conferencias. Entonces, sin duda considero que sí hay cierta influencia, cierta penetración para ir modificando nuestra estructura, ¿no? Esto de los centros de mediación viene de los Estados Unidos.

Entrevistador (André Luis): *¿Qué tipo de ayuda cree usted que viene del Banco Mundial?*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): Lo desconozco.

Entrevistador (André Luis): *¿Y sabe de la producción de informes para estas instituciones, transnacionales...?*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): No... los nombramientos y el presupuesto vienen del Poder Judicial, hasta ahí sé.

Entrevistador (André Luis): *¿Y los jueces son evaluados aquí, en Puebla?*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): Los jueces somos más que nada observados por la ciudadanía. Los ciudadanos, si ven alguna conducta anómala en nosotros nos ponen lo que se llama un “recurso de queja”, nos ponen una queja administrativa...

Entrevistador (André Luis): *Para finalizar la entrevista, me gustaría que hiciera una consideración final.*

Entrevistada (Ma. Alicia Ortiz Marquez): Sin duda este intercambio, esta oportunidad que nos dan de poder conocer la forma de sentir, de pensar; diferentes individuos que estamos acá (Colombia, México, España, Brasil) nos enriquece bastante y nos permite llevar varias inquietudes que ustedes aportan, que nosotros aportamos... y tratar de aterrizar algo más en nuestra comunidad para que todos tengamos las mejores satisfacciones, para que todos podamos en algún momento dado, sentirnos bien.

Entrevistador (André Luis): *Muchas gracias.*

APÉNDICE C – Entrevista a Leonardo Treviño Musalén (juíz da provincia de Puebla)

Transcrição: Lorena Chaban

Entrevistador (André Luis): *Para empezar, a mi me gustaría que usted se presente, cuente lo que hace, qué ha hecho de su vida profesional. En fin, que hiciera un breve comentario de toda su trayectoria profesional.*

Entrevistado (Leonardo Treviño Musalén): *Mi nombre es Leonardo Treviño Musalén, soy originario del Estado de Puebla, México. Soy abogado, notario y actuario. Expedí mi título de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Mi vida profesional ha sido un poco rápida. Después de que egresé de la universidad me dediqué al litigio, tuve un despacho privado, posteriormente recibí la invitación para poder trabajar en el Poder Judicial del Estado de Puebla. Me inicié como Secretario Proyectista del Juzgado Noveno de lo civil, posteriormente cambiaron mi adscripción y me trasladaron a la quinta sala en materia familiar del Tribunal Superior de Justicia y ahí fui nombrado juez en primera instancia del Distrito Judicial del Distrito de Puebla, donde ejercí la función durante tres años y medio. Posteriormente fui trasladado a la capital de Puebla, en el juzgado sexto de lo civil; estuve un año como juez. Posteriormente me trasladaron al Distrito Judicial de Ciudad Sasban, donde desempeñé mi cargo de juez mixto, conociendo de materia civil, penal y familiar. Posteriormente me trasladaron al juzgado de Cholula, al Juzgado Primero de lo civil del Distrito de Cholula, Puebla. Ahí estuve trabajando cinco años y medio y actualmente me desempeño como juez segundo de lo familiar en la capital del Estado, con sede en Ciudad Judicial.*

Entrevistador (André Luis): *En la década de '90 hubo, en toda América Latina, una reforma del Estado. A mi me gustaría que usted hablase sobre cómo usted sintió la reforma del Estado en México. ¿Hubo una reforma? ¿Y si la hubo, en qué forma ha influenciado su vida profesional y su percepción de los ciudadanos?*

Entrevistado (Leonardo Treviño Musalén): *La reforma que se ha dado a nivel federal, lo que más ha impactado, que fue en el año '95, la Suprema Corte de Justicia creó un “Consejo de la Judicatura Federal”, que es el órgano administrativo que se encarga de analizar el perfil de las personas que van a desempeñar los cargos como jueces en materia federal, la República Mexicana. No nos ha afectado mucho, a nivel federal. Al contrario, nos ha beneficiado un poco en el sentido de que se han creado muchos juzgados federales, así como colegiados en toda la República. O sea, ha crecido en un trescientos, cuatrocientos por ciento lo que es la*

“Corte Suprema de Justicia Federal”, que se ve en el ámbito de toda la República. Por lo que respecta a este estado de Puebla, acaba de sufrir una transformación el año pasado, en el 2005, que implementó un nuevo Código que ha cambiado, ha venido a revolucionar los procedimientos de una forma dramática. Anteriormente los procedimientos..todo era un curso procesal a través de las partes. Si yo quería que mi juicio avanzara, tenía yo que haber presentado una promoción, un escrito, y pedirle al juez que se tenga en cuenta a la demanda, que se presentaran pruebas, que se desahogaran las pruebas, que se dictara sentencia.

Con las reformas que sufrió en nuestro código...fue una reforma generalizada: se cambió por completo el código. Nos ha venido a facilitar un poco, en el sentido de la agilidad que se le da al procedimiento. A lo mejor nos apuramos un poco en las diligencias, y no alargamos el procedimiento. Anteriormente, los procedimientos demoraban tres, cuatro, cinco años. Ahora con ese nuevo Código, un juicio lo podemos concluir quizás en tres meses. Eso nos ha beneficiado en ir descargando un poquito la carga de trabajo. Se nos ha complicado en el sentido de que tenemos que estar más pendiente en el desahogo de las diligencias, y como todavía se tramitan juicios con el Código anterior y con el Código vigente, sí existe la confusión en algunas ocasiones -de poder desempeñarse correctamente-. Pero el hecho de la reforma ha sido muy benéfica para la sociedad. A todos los habitantes de Puebla se les exige que tengan la participación, o el patrocinio de un abogado titulado, cuyo título se encuentre registrado en el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, para efecto de que se tenga un control estricto de la responsabilidad profesional, en que incurren los abogados que no desempeñan bien su trabajo.

Entrevistador (André Luis): *Entonces, en cada estado de México hay un “Código de Procedimientos”.*

Entrevistado (Leonardo Treviño Musalén): Sí. Atendiendo al tipo de República, que es un sistema federal el que maneja nuestro país, se divide en treinta y un estados y un distrito federal. Cada estado se maneja en forma independiente, cada estado tiene su soberanía y su autonomía. Las leyes que rigen los estados son variables: los procedimientos no son los mismos en Puebla que en el estado de Nova Orleans, que en el estado de Jalisco, que en el Estado de Quintana Roo. Existen algunas comparaciones, algunas cuestiones que se homologan entre sí, pero esencialmente todos los estados tienen diversos procedimientos. Si yo quiero tramitar un procedimiento en Jalisco, tengo que acogerme al procedimiento y a las leyes de ese estado.

Entrevistador (André Luis): *En Brasil hay sólo un Código de Procedimiento para todos los lugares, es diferente...*

Entrevistado (Leonardo Treviño Musalén): Es diferente, sí. Lo que pasa es que aquí la justicia se aplica en tres niveles. Por lo menos en Puebla, el Nivel Municipal, a través de los jueces que tienen competencias de determinada responsabilidad; luego siguen los jueces del estado, que ya son llamados “de Primera Instancia” y posteriormente, tenemos los llamados “Juzgados Federales”, que conocen de asuntos que la misma ley les atribuye... en qué ocasión puedes tú comparecer ante un juzgado federal. Y los mismos Juzgados Federales se rigen también como Juzgados de Control Constitucional: si un juez local, o sea, un juez del Estado de Puebla, como yo, dicta una resolución y la persona que se siente afectada considera que es violatoria de sus garantías, irán a ese Juzgado de Control Constitucional, a través del “juicio de amparo” que se llama.

Entrevistador (André Luis): *Y esta reforma del Estado, ¿ha impactado mucho en su vida profesional?*

Entrevistado (Leonardo Treviño Musalén): Sí, ha impactado para bien, o sea, sí ha impactado porque se ha notado mucha mejoría. Se ha notado una impartición de justicia más expedita, más pronta. Ya no hacemos los procedimientos pesados y tediosos que en la antigüedad se llevaban. Existen los expedientes de cuatro, cinco tomos, de cinco mil hojas cada uno. Actualmente con esas reformas ya no llegamos a tanto, porque no se le da la oportunidad a las partes, a través de sus abogados, de que estén incorformándose con cada acuerdo que se dictaba. Ahora se conforman con los acuerdos y todos se dictan en una sola sentencia general.

Hubo una disminución de los términos, disminución de los períodos correspondientes, disminución de los recursos para impugnar o combatir algunos acuerdos o sentencias judiciales.

Entrevistador (André Luis): *¿Y qué dice usted sobre las formas alternativas de conflicto y esas reformas judiciales locales? ¿Existe una correlación entre adopción de las formas alternativas de resolución de conflictos y esas reformas judiciales locales?*

Entrevistado (Leonardo Treviño Musalén): Si, viene incluido, los nuevos métodos alternativos de administrar justicia. Inclusive es un requisito de procedibilidad, o sea, para que continuemos con el procedimiento, debes desahogar forzosamente una Junta de Conciliación entre las partes. Las partes acuden ante el juez y tratan de arreglar sus diferencias. Si llegan a

un acuerdo, en ese momento se firma el convenio y se da por terminado el asunto. Si se da por fracasada esa junta de conciliación, lo procedente es emplazar al demandado para que este conteste su demanda y se defienda con las pruebas que tenga a su favor. Pero sí se ha incrementado en forma considerable la mediación, la conciliación, como método alternativo de justicia y ha sido muy benéfico. Como juez familiar te puedo decir que nos ha disminuido el trabajo en un cuarenta por ciento probablemente en esta práctica.

Entrevistador (André Luis): *¿Y hay arbitraje....?*

Entrevistado (Leonardo Treviño Musalén): También está contemplado ya el arbitraje, no se ha llevado a la práctica. Se está trabajando todavía, se están dando las formas, encuadrándolo y dándole la difusión a la sociedad porque también desconocen de ese tipo de procedimiento. Ya lo contempla nuestro código pero estamos apenas intentando echarlo a andar.

Entrevistador (André Luis): *Y temporalmente, ¿cuándo empezó la adopción de la reforma de mediaciones alternativas?*

Entrevistado (Leonardo Treviño Musalén): En el año 2005, con la reforma del Código de Procedimientos Civiles.

Entrevistador (André Luis): *Yendo a una parte más específica de su vida profesional, ¿podría describir su actividad profesional? ¿Qué hace un juez en México? ¿Cuáles son sus atributos laborales?*

Entrevistado (Leonardo Treviño Musalén): Mi función primordial es estar al pendiente de los trámites que se le dan a un procedimiento en un juzgado: desde la redacción de la demanda (ver que los acuerdos se dicten en los términos que marca la ley, revisarlos, firmarlos, para que de ahí pase con el actuario o el dirigenciarario y se notifique). Estar al pendiente del desahogo de las diligencias, o encomendárselas a algún miembro del personal del juzgado, concederle esa facultad para que, en lo personal, esté al pendiente del desahogo de la diligencia. Porque humanamente no es posible que yo, como titular de la oficina, pueda estar en tres o cuatro diligencias en una hora. Y dictar las sentencias, esta función primordial como juez.

Entrevistador (André Luis): *¿De qué modo las formas alternativas de solución de conflictos impactaron en su trabajo?*

Entrevistado (Leonardo Treviño Musalén): De una forma muy placentera. Quizás llegamos a perder un poco de tiempo... no perder tiempo sino a incluir más tiempo, a dedicarle más

tiempo a un conflicto, pero sabemos que ese conflicto a lo largo de dos o tres horas de estar conciliando, va a concluir. Si fracasara, a través de este medio alterno, tenemos un procedimiento que nos va a llevar cinco o seis meses. Eso implica que el expediente esté en constante movimiento y repercute en mayor trabajo, no nada más para mi sino para todo el juzgado en general.

Entrevistador (André Luis): *¿Y de qué se trata el Centro de Mediación del Estado?*

Entrevistado (Leonardo Treviño Musalén): El Centro de Mediación con el que cuenta el Estado, que es uno de los Estados precursores en este sentido, ha estado funcionando. Desafortunadamente, para que la mediación se ejerza al cien por ciento, hay que darle mucha difusión y la cultura de la gente, que la gente acepte, que tenga la confianza en el sentido de que si estoy obligado a cumplir con determinada actuación o dejar de hacer alguna cosa, que yo me comprometa, a través de la mediación, en el documento que se levante para ese efecto. Es un procedimiento muy eficaz pero que desafortunadamente no podemos todavía encauzarlo a un cien por ciento. ¿Por qué? Porque no estamos preparados para eso, no estábamos acostumbrados. Y hay gente... nacimos con ideas tradicionalistas y ahorita, con los cambios que están sucediendo, nos cuesta aceptarlos. Yo pienso que va a ser a un futuro. Ahorita la gente empieza a hacer consciencia, empieza a conocer este medio alternativo de administración de justicia y yo pienso que, entre la voluntad de las partes que le pongan para este desempe..o, va a funcionar bastante.

Entrevistador (André Luis): *Y [en medio de] esos procedimientos alternos, tales como mediación, conciliación, arbitraje, nace en el escenario judicial otra persona, la figura del mediador. ¿Cómo usted ve, en cuanto juez, la figura del mediador, en ese escenario?*

Entrevistado (Leonardo Treviño Musalén): De hecho, la mediación que se pudiera practicar ahorita en el juzgado, el mediador es el juez, es el que va dirigiendo el debate entre las partes. No contamos todavía con mediadores oficiales dentro del juzgado. Existe un Centro Estatal de Mediación, que es el que se le está dando difusión y donde tiene específicamente gente capacitada como mediadores. Estamos tratando, pugnando para que en cada juzgado contemos con algún un mediador, previo al procedimiento, porque un juez se inmiscuye en el aspecto sentimental, se ve afectado en el momento de estar dialogando con las partes. Y en el momento de resolver cambian las cuestiones, lo que se platicó en la mediación, allá en el procedimiento. Porque se dan casos en los que los abogados, por su inexperiencia, por su falta de capacidad, cometen errores durante el procedimiento que hacen que sus clientes pierdan el

juicio, que el fallo sea contrario a los intereses de sus clientes. Entonces así, yo he pugnado porque exista un mediador externo, ajeno a la jurisdicción de un juez.

Entrevistador (André Luis): *¿Y cómo usted, como juez, ve al mediador?*

Entrevistado (Leonardo Treviño Musalén): Sí, son buenos. Habría que hacer un análisis para chequear el perfil de los profesionales que puedan ser mediadores. No creo que una persona que provenga de una familia disfuncional, o si es casado y tiene problemas con su pareja, pueda ser mediador en un juicio de divorcio. No puede ser que yo quiera allegar a las partes, avenirlas para que se pueda, de común acuerdo, que se divorcien o se reconcilien, cuando yo, en lo personal estoy siendo afectado psicológicamente porque mi relación matrimonial no marcha como debería de ser. Entonces ahí podría inclinarse a favor o en contra de los actores en la mediación. Si mi esposa a lo mejor me engañó y llegan ante mi dos personas que quieren divorciarse, a lo mejor tengo la mira en contra de la mujer, que son malas, infieles....

Entrevistador (André Luis): *Entonces, ¿podríamos decir que hay un “Programa de resolución alternativa de conflictos” en Puebla?*

Entrevistado (Leonardo Treviño Musalén): Sí, sí la hay. Está surgiendo a la luz pública, está naciendo apenas, muy fresca, muy joven, pero con el empeño de toda la sociedad, de los colegios de abogados y del mismo Poder Judicial podemos echar a andar y obtendremos resultados favorables.

Entrevistador (André Luis): *¿Y quién financia este programa de mediación?*

Entrevistado (Leonardo Treviño Musalén): Directamente el Tribunal Superior de Justicia es quien financia el Centro Estatal de Mediación.

Entrevistador (André Luis): *¿Y usted me sabe decir si hay una ayuda, una cooperación externa, internacional? ¿Si es que hay una relación con una ONG internacional o con el Banco Interamericano de Desarrollo?*

Entrevistado (Leonardo Treviño Musalén): Que yo sepa, desconozco. Me parece que no.

Entrevistador (André Luis): *Y en el sistema judicial general del Estado de México, hay algún tipo de ayuda económica internacional?*

Entrevistado (Leonardo Treviño Musalén): No. Existen lo que se llaman “partidas”. Cuando se emite un presupuesto, al año de cada ejercicio, el titular del Poder Judicial presenta ante el Congreso su presupuesto de ingresos y de egresos. Entonces los encargados de las finanzas a

nivel federal, que es la Secretaría de Hacienda y a nivel de Estado, que es la Secretaría de Justicia, le asignan una partida al titular de los poderes y él se encarga de administrarlo. Pero no existen subsidios ni apoyos de otro tipo de organizaciones en cuanto a la cuestión económica y financiera de la administración de justicia.

Entrevistador (André Luis): *¿Y hay entonces una cooperación intelectual?*

Entrevistado (Leonardo Treviño Musalén): Existen acuerdos con universidades, con otros tribunales y con otros Estados en cuanto a información, a programas, a conferencias y cursos. Pero en cuestiones financieras no lo hay, ni en el interior del país ni en el extranjero.

Entrevistador (André Luis): *El Poder judicial, ¿produce informes para los jueces?*

Entrevistado (Leonardo Treviño Musalén): No, que se produzca algún fruto, no. Como medidas de apremio, los jueces en el Estado de Puebla podemos imponer multas. Esas multas, a la hora de hacerse efectivas, pasan al presupuesto del Tribunal de Justicia, es lo único, pero es mínima la cantidad que ingresa por esse concepto.

Entrevistador (André Luis): *¿Y hay algún control...?*

Entrevistado (Leonardo Treviño Musalén): Sí, existe todo a través del Departamento de Recursos propios del Tribunal de Justicia del Estado de Puebla, quien maneja todas esas circunstancias. Inclusive el manejo del dinero, el pago por las fianzas en efectivo, o las pensiones alimenticias. Todo se concentra a una sola cuenta para su resguardo y el manejo interno del Tribunal. Hay pensiones alimenticias o fianzas que, en lugar de que estén en el cajón del juzgado, por seguridad, se concentran a una cuenta bancaria y esa cuenta se manejan inversiones para que produzcan intereses y con esos intereses pagar gastos que genera la misma administración de justicia, así como pago de luz, pago de compensación...

Entrevistador (André Luis): *¿Y hay control de los jueces, hay superiores que los controlan?*

Entrevistado (Leonardo Treviño Musalén): Hay comisiones. Hay una Comisión que el mismo Tribunal Superior de Justicia impera, y no compuesto por los magistrados, designan quiénes son los encargados de ese manejo del tribunal y están supervisados directamente por el titular, que es el Presidente del Tribunal Superior de Justicia y que son orbitados, inclusive por el mismo gobierno del Estado.

Entrevistador (André Luis): *Para finalizar la entrevista, me gustaría que hiciera una consideración final.*

Entrevistado (Leonardo Treviño Musalén): Como conclusión final y aprovechando esta entrevista, creo que debemos entender y aceptar que existen otros medios alternativos de justicia, no nada más los procedimientos judiciales. Debemos impugnar y darle impulso a estos medios para que la gente cambie en cuestión de su cultura, de su pensamiento, de su forma de actuar hacia la sociedad y ante los mismos seres humanos, para que podamos luchar y vivir en una armonía, sin tanto conflicto. Porque el acudir a unos tribunales es muy desgastante. Te desgasta emocional, económica, físicamente un procedimiento judicial. Entonces, un medio alternativo, como la mediación, vas a concluirlo siempre y cuando tengas la voluntad de hacerlo, de querer entenderte con tu contraparte y firmar el acuerdo y respetarlo, llegar a sus términos como debería de ser. Y no vivir en un mundo o en un país de canivalismo, en el que hay que perjudicar al de enfrente porque el de atrás me viene perjudicando. Es una cultura que se ha venido desarrollando, no nada más en México sino también en todo el mundo, la política del “no pago”, “debo, pero no pago”, de modo que a los inquilinos se les vence el contrato y no se quieren salir porque “de acá a que me demanden y ya sé que con un procedimiento [lento] voy a estar aquí más tiempo no pagando renta”. Entonces, la cultura del “no-pago” que se ha desentonado en México ha perjudicado y ha llenado los tribunales de expedientes.

Entrevistador (André Luis): Muchas gracias.

APÊNDICE D - Entrevista a María Elena Torres Machorra (Coordinadora do Centro Estatal de Mediação)

Transcrição: Lorena Chaban

....y ampliación de esta mediación...bueno, nosotros más estamos en el ámbito judicial, pero también en el ámbito escolar, en el ámbito laboral... en cualquiera de los ámbitos sociales, poder extender esta cuestión de la mediación. Y la capacitación constante de los mediadores porque toda sociedad va cambiando. Al tratar con seres humanos, con el conflicto del ser humano, indudablemente hace que a la vanguardia. Unos jóvenes pueden venir ahora con un conflicto y no es el mismo conflicto que podían presentar hace cincuenta años. Una jovencita puede presentarse ahorita por un embarazo de quince, dieciseis años. Depende de la sociedad es el tipo de conflictos que tengas. Y también el mediador deberá estar capacitado para estos cambios sociales.

Entrevistador (André Luis): *Y temporalmente, ¿cuándo empezó la adopción de la reforma de mediaciones alternativas?*

Entrevistada (María Elena Torres Machorra): En 2001. El acuerdo del pleno es de diciembre de 2001 y empieza funciones el 3 de junio de 2002.

Entrevistador (André Luis): *Y [en medio de] esos procedimientos alternos, tales como mediación, conciliación, arbitraje, nace en el escenario judicial otra persona, la figura del mediador. ¿Cómo usted ve, en cuanto juez, la figura del mediador, en ese escenario?*

Entrevistada (María Elena Torres Machorra): Como te comentaba al principio, no es posible que los abogados vean bien el tema de la mediación porque les van a quitar la *chamba*. No sé si las otras entrevistas que les has hecho a los jueces te han dejado claro que son personas convencidas de que siempre va a haber asuntos litigiosos, siempre. Pero si queremos ayudar en una administración de justicia pronta, expedita, tenemos que buscar otros medios, porque conflictos siempre van a existir. Entonces de momento los abogados dicen “¿cómo es posible que estén hablando de mediación?..”. Pero ahora, como te decía, los abogados están sentados aquí y podrían poner una oficina aquí enfrente porque, de veras, se pueden pasar todo el día aquí mediando. Y se han dado cuenta que es una buena alternativa. Por ejemplo, una sucesión testamentaria; el abogado ha pactado con sus clientes cobrarles X

cantidad. Pero, ¿cuánto tiempo puede llevarse para ponerse de acuerdo en la repartición de bienes? Años, diciendo “no, yo quiero este coche, yo quiero esta casa...”. Y no se ponen de acuerdo. Saben que si viene un proceso de mediación, ese convenio pueden sacarlo mucho más rápido. Porque va a ser trabajar con las emociones de las partes y en muchas ocasiones, quienes manejamos esto de la mediación y quienes conocemos...llegar a esas partes más sensibles.. no nos vamos a lo jurídico: no es que la ley te dice “esto”, te especifica, tú tienes que hacer esto”. Hay ocasiones en que las partes no quieren la casa o el coche, sino que quieren reestablecer las relaciones con el hermano que habían perdido hace muchos años. O en muchas ocasiones, el hijo o la hija estaban molestos porque sintieron que su padre nunca los quiso. Atrás de esas posiciones que hemos platicado, hay una misión muy grande, hay un interés a es ser reconocido por sus hermanos, que no se haya sentido querido por su papá, por su mamá. Y eso, lo que va a evitar es que, a la hora de que estén hablando sobre una herencia, no se puedan poner de acuerdo. Cuando el abogado se da cuenta que puede pasarse muchos años con una sucesión y no se resuelve, llegan a mediación y para el mediador sí va a ser importante si a ti te molesta el que no te hayan dejado tal o cual día, si te molesta si tu papá te reconoció que lo hayas cuidado, si a ti te molesta que nunca te haya hecho un cariño, una caricia, que nunca te haya llevado a la escuela y con el hermano sí. Esa parte que, en un juicio no lo vas a ver, es una parte que vas a ver en un proceso de mediación. Esa parte emocional. Cuando tú logras sanar esas partes, entonces el conflicto va. Yo no creo que sea agradable para un juez tener un asunto cinco, diez, quince, veinte años Eso tiene que resolverse ...

Hemos tenido experiencias en los mismos juzgados en donde las situaciones legales, el divorcio está cuatro, cinco años y no sale. Y ha llegado la mediación y entonces “a ver, ¿qué pasa con el conflicto?” y nada más veíamos que las partes buscaban un reconocimiento. Te voy a contar un caso muy chistoso y ni siquiera de aquí, del Estado de Puebla. Es un caso en otro estado. Llevaba un asunto ya treinta y cinco apelaciones. ¿Tú te puedes imaginar un divorcio con treinta y cinco apelaciones? Desgastante tanto económico cuanto emocional. Yo creo que hasta para el mismo abogado, el asunto debe ser pesado. Yo me imagino que en esas treinta y cinco apelaciones deben haber cambiado de abogado constantemente. Cuando las partes llegan y están en una mesa y el mediador empieza a profundizar y empieza a entrar a esa parte emocional. Cuando llegan a la pensión, la señora dice “yo reconozco lo que tú hiciste en estos tantos año y reconozco y admiro...”, entonces [el marido le dice] “ya está, mil pesos de pensión”. Entonces no era nada más que lo necesitaras, no lo necesitaras, no... Es que “no me importó si tu necesitabas treinta y cinco mil, veinte mil, diez mil, lo que sea..., a

mi me reconociste lo que yo había hecho, eso es lo que yo quería nada más; te firmo el divorcio”. Eso es lo que yo te digo. Esa parte emocional que difícilmente en un juzgado lo van a tomar y que los litigantes no lo van a manejar.

Muchas veces llegan las partes a un acuerdo y ya. Llegan al juicio, aveniencia con un juez y cuando tocan el punto “alimentos” o “visitas” dicen “no es cierto”. Entonces, ¿qué pasó? No lo habían arreglado. Aquí sabemos que en el procedimiento nos cuesta mucho trabajo. O sea, cuando vamos a llegar a “alimentos” o “visitas”, decimos, “oh, vamos a llegar al conflicto”. Pero sabemos que eso se tiene que resolver de raíz; hay que discutir, analizar y sacar lo que tienen para poder llegar a un acuerdo.

Entrevistador (André Luis): *¿Y tienen estadísticas acerca de las conciliaciones logradas a partir de las mediaciones?*

Entrevistada (María Elena Torres Machorra): Nosotros ahorita, a junio, llevamos más de dos mil asuntos, un promedio de cuatrocientos mercantiles, de enero a julio. Llevamos cuatrocientos asuntos mercantiles –que son los menos-, vecinales, laborales, civiles –setecientos más o menos- y mucho más, tal vez mil asuntos familiares, que son los más. Entonces, la estadística nos dice también que el setenta por ciento de los asuntos se resuelven con un convenio para los pares. Y difícilmente no se cumple. En el año pasado hubieron también más o menos 2.300/2.400 expedientes, de eso se resolvió un 75 por ciento. Pero te estoy diciendo que la otra parte que quedó, es de las partes de la gente que no vino, que no escuchó que tenía la alternativa de resolver su conflicto. Por eso es que yo he llevado [a preguntarme] por qué hay un alto índice de gente que no acude, porque llega sólo una invitación. Entonces, si les llega una amonestación que diga “tienes que ir”, tal vez esta cifra sube.

Entrevistador (André Luis): *¿Tienen publicaciones en Internet?*

Entrevistada (María Elena Torres Machorra): Sí, nosotros tenemos una página que publicó ABA (American Bar Association), quien capacitó a todos los mediadores que están aquí. Ellos tienen la información pero sólo del primer año del funcionamiento del Centro de información de Puebla. Yo le he pedido que ya actualice sus datos porque es la página que sale a nivel nacional y mundial. Y con ese método de mediación entra en Puebla, son datos de hace tres años. Fue el primer año, es más, creo que los seis primeros meses de funcionamiento del centro.

Y tenemos una página del Tribunal Superior de Justicia en la cual tratamos de estar actualizando. Queremos crear una propia página de Internet en la que nosotros podamos chatear con un usuario, donde podamos tener mediaciones incluso vía telefónica, vía Internet... eso también lo habíamos platicado. Los anteriores proyectos que nosotros teníamos.

Entrevistador (André Luis): ¿Cuál es el método más utilizado? ¿Hay un método específico? *Anglosajónico, transformativo...*

Entrevistada (María Elena Torres Machorra): Los mediadores, como tu lo escuchaste hace ratito, que daban unas técnicas especiales, si bien existen esos modelos en Harvard, el narrativo circular y el transformativo, ocupan un lugar más para los asuntos mercantiles. Porque este se basa más en la negociación, se basa más en cuestiones más prácticas. Entonces, si entramos a una negociación mercantil, normalmente ocupan este método. Y cuando entran a mediaciones familiares, es cuando pueden utilizar más el método transformativo. El mediador cuando llega, ve qué mediación o ve que va a hacer. O muchas veces un asunto mercantil puede conllevar un asunto familiar atrás. Entonces el mediador precisa tener la habilidad y la capacidad suficiente para saber qué asunto va a mediar, cómo y qué método va a utilizar. Incluso a veces podrá combinarlo, pero dependiendo...

Te repito, si tenemos un asunto familiar creo que podemos utilizar más el método transformativo. También tenemos un psicólogo y él nos auxilia mucho para que, cuando las partes vienen realmente en crisis, que podamos bajar un poquito las emociones con un psicólogo y después poder regresar a la mediación.

Entonces, de los tres métodos, realmente podemos aplicar cualquiera. Y te voy a decir algo, también los métodos ellos mismos [los mediadores] los van encontrando... al fin y al cabo, en la práctica se realizan los propios métodos. No sé si tu viste a una de las mediadoras que decía “a mí me toca mediar en muchísimos procesos mercantiles y normalmente, me ha pasado que las partes cuando se llegan a enfrascar... nadie da una solución, nadie da una alternativa. Entonces, ¿qué pasa? ¿Ya se queda así?”. Entonces ella dice “lo que yo hago... doy una alternativa pero bueno, ¿cómo les voy a decir sin que sea ‘haz esto tú, tú haz lo otro’?, ¿cómo hacemos esto?”. Debemos mencionar “oye, tuvimos una situación similar y se resolvió de tal manera o cual... o sea, siempre hay una solución. Una pudo ser así, así y así, ustedes, ¿qué han pensado?” O sea, se empieza a resolver un poquito qué se puede hacer y que ellos generen. Porque indudablemente es muy bonita la teoría, es muy bonito saber herramientas, pero en la práctica el mediador debe tener la habilidad suficiente para poder sacar ese asunto.

Lo que decíamos, yo antes pensaba que el mediador debe ser una persona especialista en derecho, ahora creo bien diferente. Creo que debe haber un área jurídica que revise los conflictos, sí. El mediador debe tener los conocimientos... no puede sentarse en una mesa a negociar sobre algo que la ley jurídica no les permite. Entonces debe ser desgastante. Entonces, debe tener conocimientos, debe estar asesorado, pero indudablemente.... yo tengo aquí una química... y le ha ido muy bien en la mediación. Y sin embargo... yo creo que es una actividad interdisciplinaria y las personas deben tener un perfil especial, deben tener características especiales e indudablemente practicar todas esas técnicas y herramientas y también practicar en los asuntos diarios que tratan.

Entrevistador (André Luis): Entonces, ¿podríamos decir que hay un “Programa de resolución alternativa de conflictos” en Puebla?

Entrevistada (María Elena Torres Machorra): Sí, por supuesto que sí.

Entrevistador (André Luis): ¿Y quién financia este programa de mediación?

Entrevistada (María Elena Torres Machorra): El Gobierno del Estado, el Tribunal Superior de Justicia. Nosotros dependemos del Tribunal Superior de Justicia, esto es una institución gubernamental, un órgano del Poder Judicial.

Entrevistador (André Luis): ¿Hubo en algún momento una cooperación externa de una ONG?

Entrevistada (María Elena Torres Machorra): Que yo sepa, no. No tengo conocimiento porque yo tengo un año.... tengo menos de un año. Yo entré en noviembre como directora de este Centro de Mediación y no tengo conocimiento de que haya existido algún financiamiento de una ONG.

Entrevistador (André Luis): ¿Y en la formación de los mediadores?

Entrevistada (María Elena Torres Machorra): En la formación de los mediadores, el mismo Tribunal de Justicia ha tenido los costos. Y creo que ABA en algún momento puede haber intervenido, pero ABA no sé si es una ONG. ABA (American Bar Association) es una organización norteamericana y no sé realmente cómo fue. Al parecer es una parte muy pequeña, pero esa parte la verdad la desconozco. Yo te puedo decir esa parte, nosotros pertenecemos al Poder Judicial.

Entrevistador (André Luis): Para finalizar la entrevista, me gustaría que hiciera una consideración final.

Entrevistada (María Elena Torres Machorra): Creo que estamos ante esta nueva disciplina que a mi me alegra, me contagia. El saber que hay muchos sectores, sea judicial, privados, universitarios, están trabajando por la resolución de conflictos. Estamos trabajando, no nada más resolver el asunto de que las partes puedan pagar una cantidad o llegar a un divorcio voluntario, sino que buscamos también reestablecer relaciones interpersonales. Creo que estamos ya ante un mundo muy conflictuado, ante una violencia generalizada mundial. Indudablemente siempre han existido conflictos pero, en estos últimos años, no sé, es mi perspectiva... tal vez se hayan acentuado. Yo les digo a los papás de antes “la verdad es que ustedes tuvieron mucha suerte porque no batallaron tanto como los papás de ahora”. Ante lo que los hijos ven, ante la violencia a la que están expuestos. Antes podíamos salir a la calle y jugar libremente, y no pasaba mucho. Llegábamos a escuchar un caso esporádico de que si un niño se lo robaban, en fin... Pero ahora, la violencia es muy grande. Hay violencia familiar, los divorcios cada vez tienen un índice más alto. Los hermanos pueden llevarse menos, los papás pueden platicar menos, en el trabajo...Entonces creo que somos seres humanos, el conflicto no se va a terminar; lo importante es encontrar la manera de cómo poder dialogar, de cómo poder resolver ese conflicto, volver a juntar una situación.

A mi me da muchísimo gusto que cada día veo que más organizaciones, más países están involucrándose en esta nueva cultura de la paz, en esta nueva cultura de reestablecer relaciones, de trabajar en una vía pacífica, enseñarles a las nuevas generaciones que no todo es a través de la violencia, que no todo lo pueden conseguir así y que podemos prevenir incluso situaciones graves a través de la mediación.

Aquí hubo un caso en México muy mencionado porque un señor de una casa tenía un kinder pegado, siempre del kinder salían a hacer sus fiestas en la calle y al señor le molestaba. Y nunca hubo la comunicación para decir “a mi me molesta lo que tú haces en tu kinder” y que pudieran dialogar. Un día el señor llegó de malas, levantó el carro, mató a los niños que estaban en el kinder. Y si esa situación... por la misma sociedad que en las calles, en la ciudad, el cogestimiento, el trabajo se nos ha vuelto más rápido y hemos dejado de disfrutar de cosas simples pero que eran importantes en la vida: hemos dejado de disfrutar de ver un paisaje, de levantarnos y ver la luna... hemos dejado de disfrutar cosas bonitas porque este mismo mundo mercantilista que nos conlleva a estar trabajando todo el día, con prisas, en el tráfico... y que nos altera indudablemente a todos, altera a los padres, a los hijos, a las hermanas, a la casa. Entonces van conflictuando nuestras relaciones.

Qué bueno que ya estamos trabajando sobre esto, qué bueno que hay muchas organizaciones. Sé que hay ONG´s que aportan a la cuestión económica para trabajar sobre esta nueva cultura. Eso me agrada, me alienta a seguir en esto mismo.

Entrevistador (André Luis): Muchas gracias.

APÊNDICE E- Entrevista al juez Julio Vargas Domínguez

Transcrição: Lorena Chaban

Entrevistador (André Luis): *Para empezar, a mi me gustaría que usted se presente, cuente lo que hace, qué ha hecho de su vida profesional. En fin, que hiciera un breve comentario de toda su trayectoria profesional.*

Entrevistado (Julio Vargas Domínguez): Mi nombre es Julio Vargas Dominguez,, egresado de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Soy licenciado en derecho. Tengo diecinueve años de pertenecer al Poder Judicial del Estado de Puebla. Me inicié siendo secretario de estudio y cuenta, manejando las cuestiones penal, civil y familiar. Posteriormente, fui secretario de estudio y cuenta en una sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado y después de un año, me designaron juez. Mi primer juzgado fue precisamente un juzgado familiar; luego estuve en un juzgado mixto, esto es, que conocía de materia penal, de materia civil y, obviamente, de materia familiar. Actualmente, tengo nueve años desempeñándome como juez primero de lo familiar en este distrito judicial de la capital del Estado de Puebla.

Entrevistador (André Luis): *¿Aquí la carrera judicial es una carrera en la que se asciende o se hace un examen específico?*

Entrevistado (Julio Vargas Domínguez): Actualmente, ya se somete a los aspirantes a un examen. Pero supone cubrir ciertos requisitos: haber sido secretario de estudio y cuenta, ya sea de juzgado o de sala; por supuesto, tener por lo menos cinco años de haberse titulado, haber observado buena conducta...

Pero sí podemos hablar de una otra manera de una carrera judicial, porque actualmente, para aspirar a ser juez, se necesita tener el antecedente de haber fungido en algún cargo dentro del aparato de administración de justicia.

Entrevistador (André Luis): *En Brasil, nosotros hacemos un examen específico para eso. La modalidad que ustedes utilizan creo que implica una evolución muy positiva.*

Entrevistado (Julio Vargas Domínguez): Claro.

Entrevistador (André Luis): *En la década de '90 hubo, en toda América Latina, una reforma del Estado. A mi me gustaría que usted hablase sobre cómo usted sintió la reforma del Estado*

en México. ¿Hubo una reforma? ¿Y si la hubo, en qué forma ha influenciado su vida profesional y su percepción de los ciudadanos?

Entrevistado (Julio Vargas Domínguez): ¿Me hablas de la reforma Del Estado entendiéndolo como concepto o consumiéndolo a la materia judicial?

Entrevistador (André Luis): *Como un concepto. Después hablamos de lo judicial.*

Entrevistado (Julio Vargas Domínguez): Sí, efectivamente, en la década de los ´90 se empieza a sentir la necesidad de innovar las instituciones para hacerlas más acordes a la realidad y necesidades sociales. Por poner aquí un ejemplo: en México se modificó la estructura de la Suprema Corte. Se crearon más juzgados federales a fin de atender a la necesidad de las personas.

En cuanto al concepto de “reforma judicial” así como tal, yo te diría que en México fue una reforma tan sólo parcial. Creo yo que hacer una reforma integral del Estado supone el concurso de todos los actores políticos y, en México, tal cuestión no se ha dado. No obstante, sí debo reconocer que ha habido algunos cambios importantes. Pero estamos todavía en un proceso de perfeccionamiento de la reforma del Estado. Inclusive, cuando inició su sexenio el presidente Fox, una de las metas u objetivos que tenía era precisamente impulsar una reforma integral del Estado. Lamentablemente, por situaciones de índole linderamente político, no se pudieron dar. Ocurrieron muchas situaciones, pero políticamente no se prestó el momento, o no se pusieron las condiciones para centrar definitivamente una reforma integral del Estado. De manera que estamos por iniciar un próximo gobierno y sigue siendo todavía una idea prioritaria hacer esa reforma. Creo que falta el concurso de los partidos políticos para que, con esa convicción, se pueda realmente hacer lo que nosotros aspiramos.

Tratándose de mi ámbito local, te podría decir que ha habido también reformas en cuanto a la estructura del aparato judicial. Se han innovado algunos códigos para hacer fundamentalmente más ágil el proceso de administración de justicia. Una de las quejas más sentidas de la población es que el proceso judicial, además de, para ellos, ser honeroso, es muy dilatado. O sea, no se cumple con la meta constitucional de tener una justicia pronta y expedita. Y eso exacerba a los gobernados que tienen la necesidad de acudir a las instituciones judiciales en busca de una solución judicial, jurisdiccional, a su conflicto.

Entrevistador (André Luis): *¿Y qué dice usted sobre las formas alternativas de conflicto y esas reformas judiciales locales? ¿Existe una correlación entre adopción de las formas alternativas de resolución de conflictos y esas reformas judiciales locales?*

Entrevistado (Julio Vargas Domínguez): Esto es, ¿si se están incorporando medios alternos?

Entrevistador (André Luis): Sí.

Entrevistado (Julio Vargas Domínguez): Definitivamente. Tan sólo un ejemplo: en nuestro procedimiento civil ahora se contempla, como primera fase procesal, la figura de la conciliación. Y es muy importante porque nosotros hemos encontrado en la conciliación procesal una forma de dinamizar los trámites, e incluso, terminarlos en una misma audiencia. Y eso nos ha dado buenos resultados, inclusive en el sentido de que la carga laboral la hemos sentido disminuida, precisamente porque los asuntos ya no llegan a lo que es propiamente el juicio, sino que culminan en la etapa conciliatoria. Tiene, en mi concepto, algunos bemoles – la conciliación procesal, porque la practicamos nosotros directamente, los jueces. Y en función del tiempo que disponemos, en función de todas las características que deben concurrir en la persona del *conciliador* (no hablamos de mediador, sino del conciliador), eso nos hace un poquito más ardua la tarea.

Pero sí, ya está la conciliación procesal. De hecho, ya la figura de la *mediación* se introdujo a nuestra legislación procesal civil, cosa que no existía formalmente. Ya hay un Centro de Mediaciones dependiente del Tribunal Superior de Justicia y creo que eso ha sido un avance muy importante para tratar de responder a la necesidad social, de resolver conflictos, preferentemente sin llegar a los tribunales jurisdiccionales.

Entrevistador (André Luis): Y temporalmente, ¿cuándo empezó la adopción de la reforma de mediaciones alternativas?

Entrevistado (Julio Vargas Domínguez): Virtualmente, en cuanto a la legislación, en enero del '85. O sea que realmente esto es novedoso. Quiero comentarte que hace ya algunos años se ha empezado en el foro la inquietud de apostarle más a los medios alternos. Se ha estudiado, se han preparado foros. Incluso varios de mis compañeros, jueces y tu servidor hemos asistido a congresos nacionales, mundiales. La idea es darle realmente un auge, el lugar que se merecen los medios alternos de resolución de conflictos. Pero incorporarlo a nuestra legislación local, eso data de enero del año 2005, de hecho, estamos agotando el primer año y medio de labores con nuestra nueva legislación procesal, donde ya se contempla la conciliación procesal como la primera fase del procedimiento, y es obligatoria.

Entrevistador (André Luis): Usted habló de los “foros internacionales”. ¿Qué agencias financiaron esos foros?

Entrevistado (Julio Vargas Domínguez): Todos estos eventos a los que varios de nosotros hemos concurrido son financiados por el Tribunal Superior de Justicia. A nosotros nos

designan para acudir a esos congresos, seminarios, diplomados, que tienen todo que ver con los medios alternos de resolución de conflictos.

Entrevistador (André Luis): *Yendo a una parte más específica de su vida profesional, ¿podría describir su actividad profesional? ¿Qué hace un juez en México? ¿Cuáles son sus atributos laborales?*

Entrevistado (Julio Vargas Domínguez): Profesionalmente, un juez se desempeña como rector del procedimiento judicial. Esa es nuestra principal labor: ser rectores del procedimiento jurisdiccional. Pero nuestra función es muy amplia. Entre otras tenemos que velar, por supuesto, por el buen orden del juzgado. Esto es, [el buen orden] en relaciones meramente laborales y personales con nuestros colaboradores: designar a quiénes van a colaborar con nosotros en las distintas áreas del despacho. Somos la comunicación oficial del juzgado con las demás autoridades y, si te refieres ya propiamente a nuestra labor, somos responsables del acuerdo y la labor más importante que tenemos es la de emitir sentencias.

Entrevistador (André Luis): *¿De qué modo las formas alternativas de solución de conflictos cambiaron su trabajo?*

Entrevistado (Julio Vargas Domínguez): Yo diría que mucho. Debo comentarte que, desde que yo tuve el primer acercamiento hacia los medios alternos de solución de conflictos –lo digo con todo convencimiento–, yo llegué a la convicción de que en la cultura no podríamos no ser justos, por todas las bondades que tienen estos medios. Entonces, aún cuando tal vez no me he interiorizado en el estudio de los medios alternativos, los contactos que he tenido con los conocedores, con los académicos, me pueden, mejor dicho, me han permitido tener, rescatar, algunos conocimientos que yo he aplicado en el juzgado, fundamentalmente en las juntas de conciliación con las partes pero, inclusive, hasta para pretender tener una buena relación con mis empleados, con mis compañeros de trabajo.

Pero si me preguntas en el aspecto meramente profesional, yo siento que me ha vuelto más sensible para orientar, para ayudar a las personas a solucionar sus conflictos y que no lleguen hasta el momento en que yo tenga que dictar una sentencia. Y no solamente para evitarme el trabajo de dictar una sentencia –al final de cuentas, es mi trabajo–, sino para que se pueda resolver un conflicto de manera integral y que las gentes, las personas, se sientan satisfechas.

Uno de los problemas más graves que tenemos es que nosotros, al emitir una resolución judicial, necesariamente tenemos que darle la razón legal a una u otra parte, lo que implica que quien obtuvo sentencia favorable va a expresar maravillas del sistema, pero el que no la

obtuvo va a asumir la actitud exactamente contraria. Eso, en mi concepto, genera un desánimo social, una inconformidad social que a la postre sigue dando más conflictos. Entonces, desde ese punto de vista es que yo soy un convencido de que los medios alternos son una mejor opción y que solamente las decisiones jurisdiccionales deben ser las excepciones. Los asuntos que se ventilen en tribunales deben ser los mínimos, los menos. Y los que, después de haber agotado todos los medios alternos que nos permite la ley, se llegue a la conclusión de que existe la necesidad de que un tercero elimine esa controversia. Pero por mi experiencia personal, te podría decir que muchísimos asuntos bien podrían terminarse en uno de esos procedimientos alternos.

Entrevistador (André Luis): *Y [en medio de] esos procedimientos alternos, tales como mediación, conciliación, arbitraje, nace en el escenario judicial otra persona, la figura del mediador. ¿Cómo usted ve, en cuanto juez, la figura del mediador, en ese escenario?*

Entrevistado (Julio Vargas Domínguez): Bueno, hablo por mi, pero creo compartir el sentimiento con mis compañeros. Vemos al mediador como una persona que colabora en nuestra tarea. Es decir, nunca hemos sentido que la labor del mediador afecte nuestro trabajo sino, por el contrario, contribuye a hacerlo más eficiente. Aquí tal vez el problema –y por eso no puedo contestar tu pregunta tal como la formulas- en nuestro sistema, el juez es el conciliador, cosa que a lo mejor es discutible. Pero el juez es el conciliador, es el que hace las veces del conciliador. Esto es, no tenemos en cada juzgado un conciliador o un mediador ex profeso. Pero nosotros ya sabemos de la labor, por ejemplo, del “Centro de mediación”, y le apostamos todo. De tal manera que, cuando hay necesidad de que nosotros contribuyamos con ellos en algún punto específico o a la inversa, estamos en plena disposición y colaboración. Todos estamos convencidos de las bondades de la mediación. No vemos en la figura del mediador un competidor o un enemigo. Por el contrario, un colaborador, excelente colaborador en la tarea común que es que se resuelvan los conflictos.

Entrevistador (André Luis): *Entonces, ¿podríamos decir que hay un “Programa de resolución alternativa de conflictos” en Puebla?*

Entrevistado (Julio Vargas Domínguez): Sí, por supuesto que sí.

Entrevistador (André Luis): *Hablando de mediación de conflictos, ¿cuál es el método más utilizado? ¿Hay un método específico? Anglosajónico, europeo....*

Entrevistado (Julio Vargas Domínguez): Por el contacto que yo he tenido con el Centro de Mediación, creo que es el transformativo. Predomina el transformativo aún cuando ellos han tratado de ser un tanto cuantopléticos, según las particularidades de cada caso. Pero inclusive a mi, en lo particular, el que más me gusta es el transformativo.

Entrevistador (André Luis): ¿Y quién financia este programa de mediación?

Entrevistado (Julio Vargas Domínguez): El Gobierno del Estado.

Entrevistador (André Luis): ¿Y usted me sabe decir si hay una ayuda, una cooperación externa, internacional? ¿Si es que hay una relación con una ONG internacional o con el Banco Interamericano de Desarrollo?

Entrevistado (Julio Vargas Domínguez): Hasta lo que tengo entendido, no. No sé, en cuanto al financiamiento, creo que no.

Entrevistador (André Luis): Para finalizar la entrevista, me gustaría que hiciera una consideración final.

Entrevistado (Julio Vargas Domínguez): Como consideraciones finales, yo simplemente expresaría que estoy enamorado de la mediación. Me gustaría disponer de mayor tiempo para perfeccionar técnicas, para aprender más de esto, porque yo creo que el mundo o nuestra sociedad ya no puede seguir viviendo del mismo estilo. Este [estilo] es el de la confrontación, el de la solución de problemas únicamente a través de los tribunales. Porque, como expresaba hace unos momentos, siempre crea un resentimiento social. Y eso hay que evitarlo, porque a la postre eso genera más y más problemas. De esta manera, yo le apuesto a la mediación. Creo que todos nosotros hemos hablado con nuestros superiores sobre la conveniencia de seguir impulsando esta corriente. También yo creo, como muchos, que la mediación es un estilo de vida. Es una forma de tratar de vivir en paz. Y si hay paz, podemos concebir las mejores cosas del ser humano. No cabe duda que el enfrentamiento, o la confrontación, las divergencias mal resueltas, son lo que ha llevado a la humanidad a tantos conflictos sociales. Y eso ya no lo podemos permitir.

Inclusive, si me permites comentarte una experiencia: hace algunos años, en un canal de televisión privada, pasaron “Las siete profesías del pueblo maya”. Entre ellas, una hablaba de

que, a partir del año 1999, la humanidad iba a iniciar un proceso de nueve años que ellos llamaban “El tiempo del no-tiempo”. Y en ese período se iban a ver catástrofes naturales, conflictos sociales, enfrentamientos entre distintas sociedades, conflictos internos entre los Estados. Pero que, terminando ese proceso, que culminaría en el año 2012, no se iba a acabar el mundo, sino que la sociedad humana empezaría a vivir una época nueva. Una época de renacimiento de la humanidad. Y platicando con mi esposa y teniendo el primer contacto con la mediación, el primer comentario que yo le hice es: ¿“sabes qué? A lo mejor aquí la mediación va a jugar un papel muy importante en la profecía de los mayas”. Y cada vez que ella y yo vemos la televisión y vemos los constantes conflictos que hay, en todos los órdenes, nos codeamos y recordamos: “acuérdate de los mayas”. Pero también yo le digo: “acuérdate de la mediación”.

Esto es, seguramente la mediación no va a resolver todos los problemas de la humanidad. Pero creo que, en la medida en que permea en todos los estratos, en todas las sociedades, va a ser un punto muy importante para que suceda eso: que la humanidad empiece a vivir realmente una época de florecimiento, lo que, a poco los griegos llamaban “La edad de oro”. Entonces, ha sido una de las experiencias más bonitas que he vivido, profesionalmente hablando. Esto es, tener contacto con estos medios. Porque nosotros, como abogados, nos venimos formando en base a criterios romanistas, franceses, muy esquemáticos. Y para nosotros, o por lo menos para mí, no había otra forma, la mejor forma de arreglar problemas y de dirimir controversias que a través de los órganos convencionales. Y eso realmente es una gran mentira. Entonces, soy un enamorado de los medios alternos, pienso seguir involucrándome en esto para ser mejor y ofrecer algo de lo que yo aprendo a los demás, para que vivamos en una sociedad mejor.

Entrevistador (André Luis): *Muchas gracias.*

APÊNDICE F – Entrevista com o Dr. Jorge Trindade (coordenador da Ação Social do TJ-BA e do programa Balcões de Justiça e Cidadania)

Transcrição: Lucimar Pereira Novaes

***Entrevistador (André Luis):** Essa é uma entrevista semi estruturada, fruto da pesquisa de mestrado em que tentando fazer é uma análise comparativa de três experiências de acesso à justiça via uso da mediação de conflitos na América Latina: Córdoba, Bahia e México. Na verdade, trata-se de um estudo comparado... um campo de pesquisa um pouco adormecido aqui no Brasil... A primeira questão que seria uma demanda... Gostaria que o Senhor fizesse uma breve apresentação, seu nome, profissão, trajetória acadêmica, profissional. Um breve panorama da sua vida até chegar aqui nessa função de gestor do projeto Balcão de Justiça e Cidadania.*

***Entrevistado (Dr. Jorge Trindade):** Meu nome é Jorge Augusto de Noronha Trindade Junior. Sou formado em Administração Governamental, desde 1992 (me formei em 92). Sou funcionário do Tribunal desde 1987. Trabalhei 10 anos no IPRAJ (Instituto Pedro Ribeiro de Administração Judiciária) que é um órgão administrativo que gerencia a parte administrativa do Poder Judiciário. Trabalhei na Secretaria de Planejamento, fui diretor administrativo financeiro de uma fundação chamada Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado da Bahia – FAPESB. Nós montamos inclusive a Fundação. Fui chamado para montar a parte administrativa financeira.*

Saí da Fundação e fui ser Diretor Administrativo da SEPLAN (Secretaria de Planejamento), a FABESP era ligada a SEPLAN, hoje não mais, ela está ligada a Secretaria de Ciências e Tecnologia e retornei para o Tribunal na gestão passada em 2005. Trabalhei na Coordenação de Juizados 2 anos com Dra. Maria Elza Brandão, implantando juizado, otimizando rotinas internas do juizado, criando formas de acelerar o trabalho dos juizados que hoje todos sabem que os juizados foi criado para agilizar essa demanda e está na mesma ou pior situação de que várias abarrolagens de processos, então, por exemplo, criamos um sistema de gravação de depoimento que é o tempo maior que e faz no juizado, nós pegamos essa idéia em São Paulo e trouxemos, implantamos o programa nos juizados inicialmente com o consumidor e todo o depoimento vão ser digitados. Os depoimentos são gravados em CD e se o juiz que quiser ter acesso ouve o CD e faz a sentença em cima dele, não precisa gravar o cd, pois fica anexado ao processo. Então, algumas inovações tentamos fazer. Tivemos algumas resistências por causa de alguns juizes mais antigos que não queriam usar, então como o Ministério pode obrigar,

apesar da lei 9.099 dizer que facultado o uso de gravações magnéticas nas audiências de juizados especiais, alguns continuaram, outros não. Hoje eu não sei como está.

Bom, saí do juizado. Nessa gestão, o Presidente do Tribunal me convidou para implantar um projeto de ações sociais dentro do Tribunal de Justiça, e como o projeto de Balcão de Justiça foi criado em 2003 com o objetivo de descentralizar o poder judiciário, principalmente nas comunidades de baixa renda para levar a essas comunidades os serviços da justiça, ter um acesso mais rápido e gratuito então foi criado em 2003 com a formatação de parcerias como Faculdades e transferências de recursos do Tribunal para as faculdades e que cada faculdade fazia sua formatação de núcleo de mediação que são os Balcões.

Na gestão passada teve uma demonstração do próprio presidente que não deu prosseguimento ao projeto e nós nessa nova gestão estudamos o projeto já que não foi criado, essa equipe que está atuando hoje não foi a de 2003. Estudamos como foi criado o projeto e reformulamos ele. Não temos mais parcerias a nível de transferências de recursos, nós ampliamos as parcerias não só às faculdades que hoje participam do projeto como qualquer instituição pública ou privada que queria participar.

Implantei o projeto, até porque ele é muito barato, manutenção muito pequena, então hoje nós temos parcerias como o Governo do Estado através dos Centros Sociais Urbanos que nos dão espaço, pagamento de luz, energia, limpeza, tudo é feito por eles. Nós temos parcerias com a Prefeitura nos cedendo as AR's que são as Administrações Regionais. Nós temos parcerias com a Santa Casa de Misericórdia que implantou um balcão no Bairro da Paz, as próprias faculdades, algumas continuaram conosco como a FABAC, a Rui Barbosa, a D. Pedro II que é uma parceria nova, os próprios Centros Comunitários de bairros alguns continuaram também.

Então é isso. Nós ampliamos as parcerias, não repassamos nenhum recurso, nada para parceiros, nós apenas implantamos o projeto. Como ele é de baixo custo, cada um contribuiu com o que pode.

O Tribunal atualmente tem 26 balcões na capital e no interior (nós estamos ampliando o projeto no interior). Então o balcão é um projeto de centralização da justiça com um núcleo de mediação principalmente na área de família, 90% das demandas são questões de família como separações, divórcios, pensão alimentícia, regulamentação de visitas, solução de união estável, todas as questões que envolve família o balcão trabalha mediação. Tenta-se mediar, marca a sessão de mediação e trabalhamos também com as questões cíveis de menor complexidade, o que os juizados trabalham hoje, cíveis, não criminais, até 40 salários mínimos, questões de vizinhança. Então o projeto foi ampliado, as parcerias foram ampliadas,

o número de unidades está sendo ampliada, nós criamos, quer dizer, a resolução antiga já falava mas não tinha efetivamente a Coordenação Jurídica dos balcões que é um instrumento fundamental no cumprimento desses acordos que são feitos nesses balcões, então essa coordenação jurídica nós implantamos num local muito aconchegante, na Bx. dos Sapateiros no NAJ (Núcleo de Atendimento Judiciário) com uma estrutura como se fosse uma vara de família, uma equipe que recepcionava esses acordos provenientes dos balcões na capital, e esses acordos são encaminhado e todo rito processual que uma Vara faz a Coordenação Jurídica faz, recebimento do processo, tem uma equipe para analisar se está faltando algum documento, se os termos estão de acordo com o que o juiz já solicita porque tem toda uma determinação do juiz em relação aos processos, então tem uma equipe que já sabe se o processo não está de acordo retorna ao balcão para ajustar e depois volta. Então esses acordos são lançados no sistema que vira um processo judicial porque até no balcão não é processo porque tem um advogado no balcão que questiona esse acordo para o juiz que analisa, tem o promotor público na Coordenação Jurídica que dá plantões porque 95% são casos que envolvem crianças, então o promotor passa o visto no processo e encaminha ao juiz que homologa e é publicado. Enfim toda tramitação que se faz hoje, publicado, homologado e no caso de divórcio o mandado é encaminhado para o balcão e as partes recebem o esse mandado para depois irem no cartório registrar, então as partes não precisa sair dos seus territórios ou da sua localidade para resolver essas questões, pois tudo é feito através dos balcões e hoje nós temos uma efetividade nesses serviços desde os processo de mediação até a solução com o mandado de elevação, alguns 30 dias, não passa de 90 dias, até mesmo porque os acordos são todos prontos. Quando o juiz recebe já passou por várias etapas, várias pessoas analisando. Eles não têm muita dificuldade para analisar tudo, então é um trabalho que só tem a ganhar, as comunidades, os executores do projeto, porque é importante que diga que os estagiários de direito se beneficiam muito desse projeto porque o balcão mostra a visão humanística pois infelizmente as faculdades não ensinam isso, os estudantes de direito saem das faculdades em busca do litígio quando ele não essa oportunidade acha que a sobrevivência dele é pela desagregação social, pelo litígio e o balcão mostra a visão social de direito. Como o estagiário e o futuro advogado ou futuro bacharel ou futuro juiz como pacificador social, ele constrói esses formadores de direito futuros como pacificador social e a justiça também se beneficia a partir do momento que você consegue resolver o problema na origem não deixando que essas demandas cheguem às Varas que são super lotadas, beneficia também o Ministério Público porque essas questões são resolvidas, a Defensoria Pública também é um grande beneficiário. Então é um projeto que tem um impacto sócio-econômico muito amplo, ele abrange todos os

setores que se possa imaginar e o custo do projeto é infinitamente bem menor do que a construção ou a formatação de uma Vara até de um juizado especial ele é infinitamente econômico.

***Entrevistador (André Luis):** Eu gostaria que o Sr. falasse um pouco da sua percepção do movimento de reforma do Estado brasileiro ao longo das décadas de 80 e 90, tanto de um modo geral, como também sua percepção desse movimento no âmbito do Judiciário... aqui no país e, em específico, na Bahia. Um quadro panorâmico das suas percepções... na administração pública, no judiciário baiano...*

***Entrevistado (Dr. Jorge Trindade):** É uma pergunta muito ampla, mas na verdade a Reforma tem que ser. As pessoas mudam todos os dias, todas as horas e pessoas como integrantes de uma comunidade, de uma população, de um país. O país efetivamente muda porque as pessoas mudam e o que eu percebo hoje em relação a essas décadas de 80 e 90 é que está havendo não só uma Reforma em termos estruturais, tecnológicos, mudanças nessa busca de facilitar e diminuir a distância entre o papel e o virtual, mas vejo também uma mudança muito interessante na questão da busca pela pacificação, meios, instrumentos, é você perceber que não tem mais como ficar nesse discreto moral, ético da população, dos governantes, então percebe uma vontade muito grande de uma quantidade de pessoas que quer essas mudanças. Quando a gente vê acontecendo na TV essas questões corruptas, o que eu creio que é uma minoria que ainda sobrevive disso mas com a pressão da população e essa mudança de cultura a gente está tendo uma mudança muito interessante.*

Voltando para o Poder Judiciário a gente percebe que essa mudança nessas questões de como conseguir chegar a população e não apenas resolver a questão processual, mas imagine o Bacharel, o advogado, o juiz com percepção de que aquilo ali se pode fazer um trabalho de conscientização de dar a população instrumentos para que se exerça efetivamente o processo de cidadão, ou seja, sair de uma linha processual extremamente fria pegar uma questão e colocar numa conjuntura jurídica para compreensão do ser e tentar ver que aquele conflito não vai resolver uma questão processual e sim na busca de alternativas de ver o mundo, mudanças de paradigmas e ajudar esse indivíduo a enxergar, porque isso não se fala só em pessoas de baixa renda e sim qualquer pessoa. Nós percebemos que o conflito está na unicidade da visão, quando você ver só de uma forma com certeza se terá um conflito mas quando o ser começa a enxergar por outro ângulo na sua vida você começa a ter oportunidades de caminhar por

outros caminhos, você passa a ter um leque de opções para percorrer, isso obviamente a solução dos conflitos parte daí, quando se consegue entender o diferente e o operador do direito. Hoje ele consegue enxergar isso, nós estamos buscando implementar vários projetos nesse sentido, então eu percebo que o mundo está mudando, as estruturas estão deixando de ser muito pesadas para ter uma estrutura mais humanística, eu vejo que está em busca a mudança é por essa vertente aí.

Entrevistador (André Luis): *Pergunta em relação ao neoliberalismo e as Reformas, o Sr. sente alguma relação entre o modelo neoliberal de acumulação capitalista e as Reformas do Estado... e as reformas do Judiciário? O Sr. observa alguma ponte de ligação?*

Entrevistado (Dr. Jorge Trindade): Eu vejo a ponte disso aí quando o judiciário começa a delegar o poder, ou seja, as comunidades organizadas podem e devem buscar formas para resolver essas questões porque você tem uma estrutura para resolver todos os problemas particulares da pessoa, criar uma estrutura que muitas vezes não tem a competência legal porque você põe na mão de um magistrado, de um promotor, de um defensor, o caminho, o direcionamento da sua vida muitas vezes não consegue resolver a questão, as vezes complica, as vezes desagrada as duas partes. Então a gente vê que o caminho é esse, delegar para o privado a solução dos seus conflitos, não é o juiz que tem que resolver isso, o psicólogo também pode resolver isso, ou um analista ou uma assistente social ou uma pessoa de bem que não tem formação, que sabe ouvir, que sabe conversar, dialogar, então eu vejo que o neoliberalismo veio para delegar as coisas. A máquina do Estado, ela tem que delegar, não tem condições de manter uma estrutura que está aí.

Entrevistador (André Luis): *O Sr. poderia fazer um histórico de como aqui no país iniciou a adoção de formas alternativas de resolução de conflitos...quais seriam as experiências que o sr. destacaria?*

Entrevistado (Dr. Jorge Trindade): Eu estou tendo essa experiência agora, é o segundo ano praticamente que estou à frente desse processo alternativo. Alguns processos alternativos já foram implementados, já estão funcionando mas não estão dando certo, o próprio juizado é um processo alternativo de solução de conflitos e que não vem dando certo porque existe ainda estrutura pesada de Tribunais, a formatação, as rotinas que são ainda muito pesadas,

então foi criada uma estrutura alternativa só para dizer que não são várias mas continua sendo a mesma, então eu acho que a própria lei de arbitragem é uma estrutura menos pesada, você delega a população na resolução dessas questões pelo menos nas questões a nível de consumo, mas temos também a mediação e conciliação que é muito interessante, que se delega as pessoas a resolverem essas questões e de cunho até indisponível, então a mediação e conciliação acho muito importante num país que a população aumentou a cada dia, conseqüentemente os conflitos vão aumentando também e o Estado ainda não delega a população para resolver seus problemas, porque eu vejo a questão do litígio é o seguinte, o problema na minha visão, maior não é a demora da resposta judicial e conseqüentemente a demora é de conviver com esse conflito, pra mim o problema maior é quando delega o outro o direcionamento da sua vida, então um juiz através de um assistente, o próprio advogado que muitos quando a parte entra numa seção de audiência o advogado é que fala pelo indivíduo. Quem é que ta ali? Quem conviveu décadas com aquele conflito? Quem é que está sentindo o conflito? O advogado ou o indivíduo?

O problema do litígio maior é esse, que vc chega numa estrutura dessa pensando que resolveu mas não resolveu nada. Não resolve, o conflito continua. Então o problema maior do litígio é esse, é obviamente a demora e o tempo que vc parte com aquele problema também é mas quando vc chega, vc resolve termos judiciais mas não resolve efetivamente conflitos. Então através do processo de mediação que um processo que usa técnicas de compreensão, de ouvir, de respeitar o outro, de buscar a solução, buscar o conflito principal que envolve o problema, ver os sentimentos das pessoas, mostrar outros caminhos, e tem pessoas que quer ser ouvida apenas, externar seu sentimentos na estrutura em que eles vivem foram pessoas que não deram ouvidos a elas ou que alimentam aquele conflito e no fundo ela não queria está com aquilo, então só o trabalho de mediação porque pra mim é como se fosse uma pequena análise e a pessoa sai bem porque sai descarregada daquilo.

A minha visão hoje de formas alternativas é a melhor possível.

***Entrevistador (André Luis):** Agora a gente sai dessa parte mais genérica e passa para questões mais específicas...Assim, gostaria de modo bem detalhado que o Sr. descrevesse a sua atividade profissional nessa Secretaria de Ação Social, bem como a sua relação com o projeto Balcão de Justiça e Cidadania.*

***Entrevistado (Dr. Jorge Trindade):** Essa Secretaria foi criada para absorver, implementar, criar projetos de cunho social relacionado a justiça. Assumimos o projeto como carro chefe,*

temos outros projetos já implementado, questões até culturais aqui no Tribunal como trabalho de trazer orquestra sinfônica para o Tribunal, trazer artistas plásticos para apresentarem suas obras e no projeto balcão com essa questão social é nosso carro chefe e a Secretaria foi criada para coordenar a implementação desse projeto então nós aqui começamos desde a busca de parceiros, desde a ida nos locais para vê se era adequado, se era de fácil acesso à população e da implantação mobiliária e a capacitação dos estagiários, nós assumimos inicialmente, nós tínhamos delegado a uma nova instituição que faz esse trabalho de mediação nós estamos capacitando, eu inclusive dou treinamento de mediação então temos uma equipe que dar o treinamento na área processual porque se tem aquela estrutura. Não estamos terceirizando, estamos querendo que o Tribunal tenha autonomia total no projeto em todas as fases.

A partir dessa formatação nós estamos uniformizando os procedimentos nos balcões, criamos inclusive um sistema no computador para ser implantado ante ontem, o tratamento do projeto do balcão tem que ser em qualquer balcão, as pessoas que vão num balcão tem que ter o mesmo tratamento em outros. Então a Secretaria gerencia e administra toda a parte estatística de atendimento, de quantas sessões tiveram no balcão, quantos acordos. Nós também administramos essas estatística, estamos buscando uma melhoria na questão da resposta dessa mediação, se está sendo feita a contento como treinado a teoria, então estamos buscando fazer parcerias com o núcleo de psicologia para eles avaliarem os mediadores dos balcões, com relatórios e fichas para analisarem se os mediadores estão efetivamente usando as técnicas nos processos, porque a pessoa pode não está fazendo a mediação correta, podendo estar impondo alguma solução no momento da mediação e a gente fica sem saber e paralelo a isso estamos também criando um sistema de sugestões para dizer como foram tratados, então nós estamos buscando a cada dia o aperfeiçoamento desse projeto, temos buscado junto a juizes, tem um juiz na Bahia que ele é do conselho Nacional de Justiça e ele é especialista nessa área de mediação, André Goma, ele foi chamado para passar uma semana conosco fazendo um treinamento e nos assessorando no que precisarmos. Ele viaja muito pelos países para dar esses treinamento formando multiplicadores. Estamos querendo fazer dos balcões excelência, passar inclusive para outros estados pois com essa formatação esse projeto é o único aqui na Bahia, nos outros estados tem esse projeto mas não com essa formatação, o Tribunal assumindo isso. A nossa intenção é melhorar a cada dia, estruturando os técnicos de mediação que vão estar abrindo espaço para os psicólogos também, porque esse ano trabalhamos apenas com os estudantes de direito mas queremos abrir também para psicologia até porque esse processo de mediação como já havia falado é um processo muito ligado a questão psicológica, de solução de conflitos passa muito por essas questões e os estudante de direito não tem, que é

importante eles terem essa visão social do direito, mostrar a eles que o direito muitas vezes não é esse que é ensinado nas faculdades.

Entrevistador (André Luis): Uma pergunta que fiz em outro país e que me inquietou bastante quando formatei esse projeto de pesquisa... era tentar descobrir quais tensões esses programas alternativos provocaram na comunidade jurídica local... essa inquietação mudou ao longo dessa pesquisa. Mas, a pergunta fica... Que tensões o Sr. observa entre esses novos juizes, advogados, promotores e esses novos atores nos sistema jurídico, os mediadores (inclusive os agentes de cidadania), que tensões são perceptíveis a olho nu?

Entrevistado (Dr. Jorge Trindade): É uma boa pergunta. ...Eu venho percebendo de forma muito clara, muito imperativa. Não é nem tensões, posso dizer que resistências, principalmente entre os magistrados mais antigos... e é normal que essas coisas novas cheguem de uma forma mais devagar com os outros mais novos que tem uma visão diferente que tem pouco tempo de magistratura isso é normal, mas nada que empeça que atrapalhe o projeto, é apenas uma questão de diálogo e mostra que esse projeto não é mais uma teoria é uma realidade que não tem mais como regredir como isso até pela própria vida institucional, essa estrutura de mediação não tem como regredir até porque nos outros países já se vive isso, aqui é que nós estamos engatinhando, mas não vejo como uma coisa impeditiva eu vejo até pra lutar porque a cada dia que passa, a cada momento que se vê uma resistência , se tem que buscar melhorias e formas para fazer com que esse projeto seja muito mais efetivo do que antes no Tribunal da Bahia.

Entrevistador (André Luis): Outra pergunta... aqui o sr. pode dizer sim ou não... para cumprir a tabela. Quer dizer então que existe um Programa de acesso a justiça por meios alternativos de resolução de conflitos via mediação aqui no país?

Entrevistado (Dr. Jorge Trindade): Sim

Entrevistador (André Luis): E... aqui na Bahia?

Entrevistado (Dr. Jorge Trindade): Sim

Entrevistador (André Luis): *Qual o mais usado? Arbitragem, mediação, conciliação ou outro método?*

Entrevistado (Dr. Jorge Trindade): Eu acho que o processo de mediação e conciliação é muito mais usado até porque os juizados especiais quando criou, criou o conciliador legalmente... quando tem que ter a conciliação nos juizados especiais foi o juizado que começou esse processo de conciliação, a arbitragem ainda está engatinhando muito, e ainda tem que mudar muito a questão cultural das pessoas. E a mediação está vindo como uma técnica, como uma formatação, já tem uma lei que está tramitando e vejo como que a própria arbitragem pode usar técnicas de mediação para resolver o conflito. Mas a mediação e a conciliação estão sendo mais usada que a arbitragem.

Entrevistador (André Luis): *Nesse programa aqui no país, mais especificamente aqui na Bahia, existe alguns ajustes técnicos, uma cooperação internacional para esse projeto especificamente, existiu no início do projeto ou existe ainda uma cooperação internacional de alguma Ong. Internacional, de algum banco em desenvolvimento? E se existe qual o tipo de ajuda prestada? Foi material, intelectual?*

Entrevistado (Dr. Jorge Trindade): Para essa questão de mediação especificamente não... o que existe hoje é o PDJ (Plano Diretor do Judiciário) está sendo formatado esse projeto e esse Plano é dentro dele, existe o projeto dos alternativos de solução de conflitos está dentro desse projeto maior que o PDJ.

Entrevistador (André Luis): *Vocês produziram relatórios, prestação de contas para o órgão financiador?*

Entrevistado (Dr. Jorge Trindade): Não, porque ainda não temos recurso. Está em fase de análise dos projetos, reuniões com os atores do Tribunal, mas nós ainda não temos recurso.

Entrevistador (André Luis): *Mas tendo terá a accountability?*

Entrevistado (Dr. Jorge Trindade): É lógico, tendo recurso teremos prestação de contas.

Entrevistador (André Luis): Vocês hoje têm algum método de avaliação para mensurar abrangências e impasses do programa? Se existe qual seria o método?

Entrevistado (Dr. Jorge Trindade): Nós começamos esse projeto esse ano em abril, porque no início do ano tivemos problemas estruturais, nos faltou equipamentos, computadores, mas o trabalho da estatística estamos com tempo até porque o balcão não tem o sistema ainda, nós temos de forma manual passando para planilhas de Excel, para os balcões passarem para nós quantidades de informação, seções de mediação. Agora ainda estamos em fase de implantação e a questão também de informações sobre o retorno das partes em relação ao projeto que é o principal nessa questão da mediação, estamos implantando também o balcão de sugestões, o núcleo de psicologia está nos apoiando para fazer essa avaliação na mediação em si, então com tempo a gente está implantando formas para nos dar retorno de vários tipos de informações no balcão principalmente a satisfação do cliente.

Entrevistador (André Luis): Considerações finais...

Entrevistado (Dr. Jorge Trindade): Eu vou falar do próprio trabalho que você está fazendo... Eu vejo essas pesquisas, esses estudos como um instrumento essencial para que isso dê certo, já teve outras pessoas fazendo estudos sobre isso, matérias interessantes, porque reforça a cada dia, nós que militamos nessa área, já temos consciência do papel dessas ferramentas de alternativas de solução de conflitos, mas com esse estudo que vocês estão fazendo, comparativos com outros países, com outros estados e matérias sobre isso, nos mantém mais forte ainda nessa concepção e outras pessoas que ainda não tem, então esse trabalho é de suma importância para o sucesso dessa questão que para mim é algo que não tem retorno, é uma realidade e que apenas temos que arregaçar a camisa e trabalhar em cima disso.

Entrevistador (André Luis): Muito obrigado.