

# **Economia, judiciário e globalização: um debate interdisciplinar**

## *Economy, judiciary and globalization: an interdisciplinary debate*

Cleuber Castro de Souza

### **Resumo**

Este artigo retoma o debate sobre o processo de reformas do Poder Judiciário no Brasil e na Argentina discutindo as possíveis influências do receituário neoliberal para se compreender, ainda que, de modo genérico, qual foi o significado das reformas do Estado no contexto da globalização econômica. Dessa perspectiva levantou-se a seguinte indagação como problema de pesquisa: as recomendações feitas pelos organismos internacionais foram reais necessidades dos Estados periféricos ou essas recomendações podem ser pensadas como uma estratégia de domínio econômico dos países de capitalismo central? O trabalho parte da hipótese de que os ajustes estruturais e as modificações promovidas no âmbito da administração interna destes países são resultados de uma real necessidade de readequação ao novo cenário econômico decorrente das exigências da globalização.

**Palavras-Chave:** Economia; Judiciário; Globalização; Reforma do Estado.

### **Abstract**

*This article had as its objective to renew the debate about the process of reforms of the Judiciary Branch in Brazil and in Argentina discussing the possible influences of the neoliberal agenda in order to understand in a general manner what was the significance of the reformation of the State in the context of economical globalization. In this perspective there arose the following question as the problem for the research: The recommendations made by international organizations were real needs for peripheral States or these recommendations can be thought as an economic dominance strategy of countries with central capitalism? The work starts with the hypothesis that the structural adjustments and the modifications promoted in the context of internal administration in those countries are the result of a true necessity of re-adaptation to the new economical scenario brought about by the needs of globalization.*

**Keywords:** Economy; Judiciary; Globalization; State Reform.

### **INTRODUÇÃO**

O objetivo deste trabalho é apresentar e discutir, sob a perspectiva comparativista, os diferentes modelos de reformas dos Judiciários havidos no Brasil e na Argentina, especialmente, no que diz respeito aos novos padrões de acesso à justiça. Partindo das experiências desses dois Estados o objetivo da pesquisa é compreender de que modo a agenda internacional exerceu influência na formulação de políticas públicas concebidas para as reformas do Judiciário, e, ainda, compreender as ações dos governos de Brasil e Argentina para garantir o acesso à

justiça no âmbito das denominadas "reformas do Estado" ocorridas a partir da década de 1990 e início dos anos de 2000.

Desse modo, este trabalho se insere na questão das reformas administrativas ocorridas em dois países de grande expressão na América Latina, Brasil e Argentina. A reestruturação nas administrações públicas destes países, na década de 1990 e início dos anos de 2000, se inserem num panorama mais amplo de reformas de Estado e se relacionam com outras transformações de envergadura na relação Estado-sociedade, que teve início ainda na década de 70 e se ampliam a partir da década de 1990 (BRESSER PEREIRA, 1998).

Neste contexto, também ganha força, no âmbito do debate reformista, a formulação de alternativas em nível de políticas públicas para as reformas das instituições judiciárias no continente. De um lado, observa-se uma estratégia pensada pelo Banco Mundial para o desenvolvimento das reformas dos Judiciários na América Latina. De outro, as particularidades de cada país sinalizam pela construção de alternativas próprias para as reformas dos Judiciários, ainda que orientadas pela agenda internacional (SANTOS, 2008, p.17). Não se pode esquecer que, a partir desse suposto receituário neoliberal, definido em grande parte pelo "Consenso de Washington", o desenvolvimento do modelo, a aplicação e a adaptação em cada país, se deu cada qual, em consonância com as suas potencialidades, "principalmente a partir da maior ou menor vontade política dos governantes de cada país latino-americano, que adotou como referência esse pacote de reformas" (SETTI, 2011, p. 14).

O eixo central dessa discussão retoma o debate sobre o processo de reformas do Poder Judiciário no Brasil e na Argentina apontando possíveis influências do receituário neoliberal, para se compreender de modo genérico, qual foi o significado das reformas do Estado no contexto da globalização. Dessa perspectiva levantou-se a seguinte **indagação**: as recomendações feitas pelos organismos internacionais são reais necessidades dos Estados periféricos ou essas recomendações podem ser pensadas como uma estratégia de domínio econômico dos países de capitalismo central?

Inicialmente, serão discutidos os aspectos e as concepções teóricas envolvendo o fenômeno da globalização, do neoliberalismo e a importância do sistema judiciário no contexto das economias cada vez mais influenciadas pelo sistema econômico internacional. Em seguida, a pesquisa revela uma aproximação necessária entre o fenômeno econômico com o jurídico. Neste sentido foram apresentadas as contribuições de estudos que analisaram empírica e conceitualmente como o fenômeno jurídico e o econômico se inter-relacionam em diferentes sistemas judiciais considerando as duas vertentes de tradição judicial na cultura ocidental: o sistema de *civil Law* e o *common Law*. Quando comparadas entre si, essencialmente, as reformas são apresentadas e compreendidas como resultados de uma agenda direcionada pelos organismos internacionais aos países da América Latina em que houve uma conjugação de retórica de poder, financiamentos de programas de reformas, emissão de receituários, monitoramento de experiências, consultorias, etc. Esta reflexão aponta para o modo como os Estados observados inseriram nas suas políticas públicas nacionais as pautas de reformas sugeridas pelas organizações internacionais.

Nas considerações finais, o texto aponta que a necessidade de readequação da burocracia judicial às exigências do modelo inaugurado com o fenômeno da

globalização, sinaliza que os arranjos políticos, determinaram, em grande medida, as reformas da máquina pública nestes países ao lado de todo um complexo processo de desenvolvimento das instituições e da relação destas com o tecido social (DINIZ, 2007; RODRIGUES, 2008). Países em desenvolvimento como Brasil e Argentina, inseridos no contexto da globalização econômica, também sofrem imediatamente as consequências de eventuais crises que ocorrem nos países desenvolvidos. Ou seja, os possíveis altos e baixos dos países economicamente fortes refletem quase que instantaneamente nos países periféricos. Diante de uma possível alternância histórica entre momentos de "mais Estado e menos Estado", não só em países de capitalismo periférico, mas também nos países ricos, surgiram inúmeras interpretações quanto à viabilidade, importância, grau de expansão e até juízos de valores sobre as distintas concepções econômicas para a efetividade do sistema judicial.

## **GLOBALIZAÇÃO E AS REFORMAS DOS SISTEMAS JUDICIAIS**

O processo de globalização e a doutrina neoliberal são temas umbilicalmente ligados às mudanças e transformações que ocorreram nas estruturas dos sistemas de justiça durante os últimos vinte anos na América Latina, em especial, no Brasil e na Argentina. Nesse aspecto este trabalho parte da premissa de que a atual configuração do sistema judicial bem como a estrutura normativa adotada pelos países da região recebeu influências significativas do receituário neoliberal característico dos anos de 1990. Em outras palavras, tanto o fenômeno da globalização econômica quanto as teses do novo liberalismo econômico, característico de fins do século XX e início do XXI, produziram efeitos na organização e no funcionamento do Poder Judiciário e por consequência no arcabouço jurídico de diversos países em desenvolvimento.

Essas alterações foram promovidas em grande medida pelas orientações do Banco mundial por intermédio de resoluções ou de recomendações com “força paranormativa” (CANDEAS, 2008). Tais documentos serviram como orientações aos Estados nacionais da América Latina a fim de que pudessem reformar os seus sistemas judiciários modernizando assim suas estruturas com vistas ao atendimento das necessidades e aos interesses da economia cada vez mais globalizada (LEAL; FARIA; MESQUITA; 2013). Mesmo com todas as alterações, inclusive na esfera processual, visando à eficiência da prestação da justiça ao “cidadão-consumidor” de serviços públicos, o atual cenário da administração judicial ainda é tido como de ineficiência na maioria dos países do continente. No Brasil, o Poder Judiciário ainda não foi capaz de atender a crescente demanda de questões sociais, políticas e econômicas que estão *sub-judice*, resultando em significativa perda de legitimidade política perante a sociedade civil.

De modo genérico a literatura especializada trata a doutrina neoliberal como sendo aquela que se afirmou no campo da teoria econômica nos anos de 1970 e 1980 em cuja principal característica reside a idéia de que o encolhimento do papel do Estado enquanto interventor seria coincidente com o incremento do processo de globalização econômica, resultando na implantação de uma economia de mercado livre das amarras do próprio Estado. Historicamente, uma das funções do Estado nacional burguês foi exatamente promover o desenvolvimento da economia de mercado. Na perspectiva do neoliberalismo o mercado imperfeito funciona com maior eficiência que o Estado perfeito e mesmo com todas as suas imperfeições (do

mercado) conseguiria alocar uma maior quantidade de recursos com mais eficiência do que outros mecanismos alternativos. Na luta ideológica contra o estruturalismo a corrente neoliberal sobreviveu com a tese de que o Estado seria incapaz de alcançar a “promoção do crescimento econômico” (LEAL, 2013, p. 173).

No campo do pensamento neoliberal uma contribuição importante deve ser creditada a Friedrich Hayek que influenciou gerações de Economistas em todo o mundo. Oscar Vilhena Vieira, em análise sobre a obra de Hayek (1990) sinaliza que ele faz uma advertência quanto à excessiva intervenção estatal no campo da economia a partir do crescente poder discricionário, concentrado na figura dos burocratas, quando justificam, por exemplo, uma maior necessidade da intervenção estatal nas relações econômicas para se alcançar os objetivos sociais. Essa intervenção “excessiva” representaria uma ameaça à “eficiência econômica” (HAYEK, 1990 apud VIEIRA, 2011). Vilhena Vieira argumenta em concordância com Hayek que uma das funções do Estado de Direito é servir de regulador das ações do comportamento humano. Este é um conceito formal de acordo com o qual os sistemas jurídicos podem ser mensurados, não a partir de um ponto de vista substantivo, como a idéia de *justiça* ou de *liberdade*, mas por sua funcionalidade.

Ou seja, a principal função do sistema jurídico é conduzir de forma segura as ações humanas, inclusive resguardando o processo produtivo garantindo o pleno funcionamento da economia de mercado (VIEIRA, 2011). Nesse referencial teórico repousa a concepção de que se faz necessário a presença de instituições capazes e responsáveis pela interpretação das normas instituídas pelo Estado de modo que a aplicação da estrutura normativa de determinada sociedade possa ser compreendida e aceita como um “parâmetro efetivo” para orientar a ação individual. Neste aspecto torna-se imprescindível a ação de um Poder Judiciário independente com vistas à solução dos conflitos no interior de uma determinada sociedade (LEAL, 2013). Não por acaso os economistas adeptos da corrente neoliberal aceitam a visão de que o Estado seria um mero instrumento para fornecer ao mercado global, previsibilidade, segurança jurídica e estabilidade no cumprimento das regras instituídas. Na execução dessas três dimensões fundamentais para o funcionamento da economia de mercado (previsão de regras, segurança jurídica e estabilidade) o Poder Judiciário cumpre, nessa estrutura fundamental, o papel de interpretar e dizer o direito (MONTESQUIEU, 1997). Isto é, o Poder de julgar ocupa um importante papel nessa estrutura fundamental.

A concepção de que o Estado seria um instrumento para garantir previsibilidade ao mercado global também foi compartilhada em alguns aspectos pelos teóricos do desenvolvimentismo. Essa corrente alcançou prestígio e reconhecimento acadêmico nos anos de 1950 com ampla participação de Economistas e Cientistas Sociais latino-americanos (BRESSER PEREIRA, 1998). Das recomendações apresentadas pelo desenvolvimentismo econômico surge dentre algumas delas a possibilidade e a necessidade de se criar instituições financeiras internacionais cujo papel principal seria o fornecimento das condições materiais para que os países pobres tivessem condições e alcançassem os padrões desejados de bem estar social e econômico.

Essas condições seriam alcançadas mediante a concessão de créditos financeiros adicionados à adoção de regras sugeridas pelos organismos internacionais com a finalidade de modernizar suas estruturas de governos e, por conseguinte, de suas economias nacionais (BRESSER PEREIRA, 1998). Apesar das boas intenções contidas no projeto original quase nada desses objetivos

previstos na perspectiva teórica do desenvolvimentismo foi alcançado com relação ao projeto inicial. Bresser Pereira (1995) ao desenvolver uma análise crítica com relação à possibilidade das transformações econômicas para os países pobres admite que,

Uma coisa é iniciar o processo de crescimento e transformar uma economia pré-capitalista ou mercantilista em uma economia capitalista industrial, outra coisa é alcançar um nível de desenvolvimento, é o país deixar de ser subdesenvolvido. Esse segundo objetivo obviamente não foi atingido (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 07).

Dentre essas instituições que poderiam cumprir a função de promover o desenvolvimento dos países ganha destaque o Banco Mundial que foi criado e instalado com a missão de auxiliar os países em reconstrução na Europa do pós-segunda guerra. Outra função do Banco Mundial também seria a de promover o crescimento econômico dos países no restante do mundo, financiando estrategicamente o processo de industrialização em economias “subdesenvolvidas”. Essa estratégia se deu com a política de financiamento externo para investimentos em infraestrutura e proteção à nascente indústria. As bases teóricas para a aplicação desse modelo tornavam-se cada vez mais sofisticadas no plano da teoria do desenvolvimento econômico (DINIZ, 2007).

Entretanto, dos dois objetivos propostos inicialmente pela teoria o primeiro deles obteve sucesso já no final da década de 1960. Ou seja, a recuperação econômica foi alcançada pelos países devastados pela segunda guerra mundial no continente europeu. De modo que essas economias não dependiam mais do financiamento externo. Por outro lado, o crescimento econômico nos países subdesenvolvidos não tivera o mesmo êxito obtido pelas economias europeias, apesar do incremento industrial pela via do financiamento externo. No restante do mundo, especialmente na América Latina, suas populações continuavam convivendo com elevadas taxas de pobreza e desigualdades socioeconômicas (CARDOSO & FALETTO, 2004). Na prática houve um fracasso do desenvolvimentismo que resultou nas crises econômicas da década de 1980. Neste contexto, as teses do neoliberalismo voltam ao cenário de discussões acadêmicas mais robustecidas com o viés da globalização econômica exigindo-se uma nova concepção do papel do Estado Nação para o “Estado Rede” (CASTELLS, 1999). Pastora Leal (2013) afirma que neste contexto ou momento de transição da economia internacional com reflexos nas economias domésticas,

O mundo mergulhou em um processo de globalização e percorreu um caminho de transformações tecnológicas que alteraram profundamente as relações sociais, e que impuseram uma nova forma de relacionamento entre os Estados, tanto no plano internacional, como no ambiente doméstico (LEAL, 2013, p. 178).

A concepção de “Estado Rede” em suas variadas formas é o principal mecanismo de que dispõe os cidadãos “para acompanhar e controlar o fenômeno da globalização” em razão da multiplicidade de seus valores e interesses. Ou seja,

mesmo com a globalização em marcha acelerada o Estado ainda continua sendo o instrumento de que dispõe os cidadãos para exercerem, na era da informação, a forma política que permite a gestão cotidiana da tensão entre o local e o global (CASTELLS, 1999). Por outro lado, os instrumentos do Estado erguido na era industrial não são mais suficientes para funcionarem de modo satisfatório na era da informação. Na concepção de Leal (2013) alinhada ao pensamento de Castells (1999) “forçar a utilização do modelo de Estado industrial no contexto das novas tarefas decorrentes dessa sociedade em rede aprofunda ainda mais a sua crise de operacionalidade e solapa a sua capacidade representativa” (LEAL, 2013, p. 178).

O debate desenvolvido por Castells resulta na proposição de alguns princípios para o funcionamento da administração pública. Estes princípios na compreensão do autor são necessários para as transformações na estrutura operacional do próprio Estado que resultaria no estabelecimento do chamado “Estado-rede” (CASTELLS, 1999). Essa orientação teórica se traduz em princípios de “boa gestão administrativa” para a reforma do Poder Judiciário no Brasil a exemplo da participação cidadã, da transparência administrativa, da modernização tecnológica, etc. Os princípios sugeridos na concepção de Castells objetivam a gestão eficaz e eficiente da máquina pública para garantir um ambiente econômico favorável e confiável aos investimentos (LEAL, 2013). Esta autora compartilha com o argumento desenvolvido por Castells (1999) ao reconhecer que na “era informacional e em rede as reformas estruturais precisam ser contínuas dada a velocidade e a profundidade em que as transformações sociais e econômicas ocorrem” (LEAL, 2013, p. 180).

Os efeitos dessa discussão, na prática, em muitos aspectos já foram vivenciados pelas reformas do sistema judicial no Brasil. Isto é, tais propostas em muitos aspectos se parecem àquelas recomendações sugeridas pelo Banco Mundial no que se refere às reformas do Poder Judiciário nos países da América Latina e do Caribe. Recomendações que na maioria dos casos já foram incrementadas quando do processo de reforma dos Estados no continente em fins dos anos de 1990 e início dos anos de 2000.

No Brasil, por exemplo, o resultado da denominada reforma do Poder Judiciário foi à promulgação da Emenda Constitucional de nº 45/2004 trazendo profundas modificações na estrutura e no funcionamento do sistema de justiça. Dentre as inovações resultantes dessa Emenda Constitucional é possível indicar os portais de transparência, as consultas sobre processos judiciais via internet que passaram a ser uma exigência do Conselho Nacional de Justiça, órgão fiscalizador de todo o sistema judicial; publicação de relatórios anuais sobre as metas previstas no início de cada ano judiciário; utilização do processo judicial eletrônico, etc.

Dessa forma, uma das maiores inovações na organização e no funcionamento do sistema judiciário brasileiro pós-Constituição de 1988 talvez tenha sido resultado de inspirações do neoliberalismo. Esse modelo teórico privilegia, em larga medida, uma concepção de justiça baseada em aspectos formais e não em uma concepção exclusivamente apoiada na lógica do funcionamento de uma justiça substantiva. Na perspectiva neoliberal o Estado e o sistema jurídico, como um todo, devem funcionar de modo que favoreça e propicie um ambiente seguro para o desenvolvimento do sistema econômico. Daí que os problemas envoltos ao ramo do Estado incumbido de interpretar e dizer o direito, ou seja, o funcionamento da justiça, também se traduz como um problema de gestão pública. Dito de outra forma, o problema da justiça deve ser corrigido mediante políticas públicas ou com políticas

de gestão que ofereçam resultados satisfatórios aos destinatários da jurisdição; entendida como um serviço essencial a ser prestado pelo Estado.

O funcionamento do sistema judicial e sua correlação com o processo de desenvolvimento econômico também recebeu tratamento teórico e conceitual como justificativa para a necessidade das reformas do Estado em países na linha do desenvolvimento. De modo geral, a essência da justificativa e das discussões que apontavam a necessidade para as reformas dos sistemas judiciários apoiavam seus argumentos em regras típicas de modelos como “*Rule of Law*”, Estado de Direito e principalmente com base no princípio da “segurança jurídica” como condição para o pleno funcionamento de um ambiente de negócios.

Essa discussão se ampliou influenciada pelos estudos produzidos com base em relatórios do Banco Mundial que a partir do início dos anos de 1990, momento em que as economias em desenvolvimento como as da América Latina ainda estavam sob o forte efeito do chamado “Consenso de Washington”. Pesquisadores como Robert Sherwood, Geoffrey Shepord e Celso Marcos de Souza apontavam que o principal desafio para o desenvolvimento econômico na América Latina seria tornar a justiça eficaz. O núcleo da argumentação defendida pelos autores revela que o sistema de justiça é ou seria uma condição *sine qua non* para que os países em desenvolvimento pudessem alcançar maiores e melhores condições econômicas (CUNHA, 2011; CANDEAS, 2008).

Essa concepção influenciou sobremaneira o debate brasileiro e argentino em torno da necessidade de reorganização do sistema de justiça. O problema da administração judicial passou a ser entendido e problematizado como sendo de gestão e não mais como sempre havia sido encarado, historicamente, como sendo apenas de efetividade da justiça. Essa efetividade seria compreendida em uma dimensão de qualidade da decisão judicial, ou seja, apenas em seu significado substancial (LEAL, 2013; PINHEIRO, 2003; CARVALHO, 2009). O princípio do *Rule of Law* passou a ser um elemento chave nas considerações em torno do desenvolvimento econômico de cada país. Este princípio (*Rule of Law*) foi alçado como um dos fundamentos justificadores para que qualquer sociedade ou economia pudesse atingir níveis razoáveis *na qualidade de sua cidadania* principalmente no que se refere ao gozo dos direitos sociais e econômicos (CARVALHO, 2003).

Cunha (2011) aborda dois grupos significativos de reformas salientando que ambos são utilizados como modelos para definir a qualidade do *Rule of Law* que se pratica em cada país. Na visão da autora dois aspectos fundamentais devem ser considerados. O primeiro deles é se as reformas implementadas procuram atender as necessidades democráticas. O segundo é se as reformas são produzidas com vistas ao desenvolvimento econômico (CUNHA, 2011). No primeiro aspecto a autora sugere que qualquer reforma na estrutura do Estado e principalmente na esfera judicial deve ter como núcleo o resguardo dos *direitos de cidadania* indicando que o funcionamento da justiça deve-se pautar por critérios de “equitatividade”. Ou seja, um poder judicial que seja capaz de promover uma justiça acessível e confiável aos cidadãos consumidores de serviços públicos.

Quanto ao segundo aspecto a autora aponta as influências ideológicas das doutrinas neoliberais para o enfrentamento do problema do desenvolvimento econômico na passagem do século XX para início do XXI. Reconhece que as propostas com vistas às reformas são profundamente preocupadas com o desenvolvimento do mercado de modo que a reorganização do Estado nesses

países em desenvolvimento sofre com os efeitos da globalização econômica. A propósito, Leal (2013) também compartilha com o argumento de Cunha (2011) ao apontar a influência do Banco Mundial e a necessária re colocação do problema da justiça, sua advertência é no sentido de que,

Elas visam o desenvolvimento do mercado, e pretendem a reforma estrutural do Estado para que este se modernize e se mova no sentido da necessidade da melhoria da administração da Justiça como serviço público. O desenvolvimento de projetos nessa área acompanha a criação, aplicação e ajustes das políticas do Consenso de Washington e tem como ator principal o Banco Mundial e seus próprios grupos (LEAL, 2013, p. 181).

Desse modo, o discurso da modernização da máquina pública no decorrer dos anos de 1990, amparado em princípios ou teses do neoliberalismo, preocupava-se acentuadamente com a manutenção de um sistema de livre mercado, manutenção das instituições típicas do liberalismo democrático, todas elas, com vistas ao funcionamento e a preservação de direitos individuais (*Rule of Law*). Cunha assinala que “independentemente da definição que se utilize para o termo *Rule of Law*, como uma situação de desenvolvimento, ele serve exclusivamente para legitimar um pacote de reformas que visam tal desenvolvimento” (CUNHA, 2011, p. 54). O foco do argumento para a modernização da máquina estatal é a idéia de governança no sentido de prática gerencial e não o governo entendido como sistema político.

Quanto à necessidade da implementação de uma reforma do sistema judicial a doutrina neoliberal acentua que a efetiva participação da magistratura e das instituições do aparelho judiciário podem ser úteis para o funcionamento dos mercados (GARAVITO, 2011, p. 73). Assumindo a perspectiva teórica do neoliberalismo esse autor argumenta que as funções essenciais do sistema judiciário devem ser entendidas com dois propósitos básicos: o ordenamento jurídico e o sistema judicial devem propiciar a manutenção de um ambiente favorável aos investimentos econômicos por intermédio da execução das regras jurídicas vigentes; e em outra dimensão, o aparato judicial deve manter e organizar as necessárias condições para a manutenção da segurança com vistas ao funcionamento pleno dos mercados (GARAVITO, 2011).

Em sua pesquisa intitulada *juízes para o mercado* Ana Paula Candéas (2008) analisou os impactos da globalização econômica sobre o sistema judicial. Sua consideração inicial parte do pressuposto de que as “ações do Poder Judiciário produzem consequências que não se restringem às fronteiras nacionais” (CANDEAS, 2008, p. 154). Na perspectiva teórica desenvolvida em sua pesquisa a autora aponta que o sistema capitalista globalizado procura construir consensos internacionais em torno de valores que promovam a economia de mercado. Uma das preocupações do mercado especialmente após o reforço das teses neoliberais gira em torno da construção de um discurso hegemônico, produzido e utilizado pelos organismos financeiros internacionais, dirigidos aos Estados nacionais. Sua conclusão aponta para as influências do Consenso de Washington exercendo forte pressão sobre a necessidade das reformas dos Estados na América Latina; a fim de

favorecer um ambiente mais seguro aos investimentos econômicos nesta região (CANDEAS, 2008, p. 155).

Essa autora argumenta que uma leitura dos documentos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento evidencia uma série de valores e recomendações destinados a aprimorar o funcionamento dos sistemas judiciais e influenciar no processo decisório dos juizes: previsibilidade, independência, eficiência, transparência, credibilidade, combate à corrupção, proteção à propriedade privada, acessibilidade e respeito aos contratos (CANDEAS, 2008). Outra das recomendações do Banco Mundial caminha na direção de que os países deveriam ser avaliados pela qualidade de sua governança, especialmente pelo “desempenho do sistema judicial, dos procedimentos de solução de conflitos, da rede de segurança social, do império da lei e do sistema operacional representado pelas políticas econômicas” (FRIEDMAN, 1999, p. 185).

Morgana Carvalho também discutiu a globalização e os desafios do Poder Judiciário no século XXI em prol da realização do bem-estar e do desenvolvimento econômico. Para esta pesquisadora a atuação do Poder Judiciário no século XXI tem como função promover o bem-estar e o desenvolvimento que geram efeitos não somente na economia, mas, também, em todo o tecido social. Quando um juiz profere uma decisão ou uma sentença este não pode deixar de considerar os efeitos e a repercussão de sua manifestação, precisamente, porque, no século XXI, não se pode mais pensar uma decisão estatal apenas em nível de suas fronteiras. Afinal, a economia e as relações sociais estão cada vez mais globalizadas (CARVALHO, 2009). Candéas (2008) utiliza a noção de “atividade paranormativa” para designar o conjunto da produção (pesquisas e publicações) do próprio Banco Mundial cujo objetivo seria o de auxiliar os Estados nacionais no processo de reestruturação de suas burocracias judiciais.

Uma das críticas apontadas por Candéas (2008) com relação às recomendações do Banco Mundial é a supervalorização do mercado em detrimento da democracia. O regime democrático não pode prescindir da efetiva participação do cidadão no gozo dos direitos fundamentais consagrados historicamente: direitos civis, políticos e sociais. Portanto, se o modelo proposto pelo Banco Mundial fosse efetivamente implementado pelos Estados nacionais da América Latina, os juizes atuariam e funcionariam para o mercado e não mais para a sua principal razão de ser, a afirmação dos direitos de cidadania (CANDEAS, 2008; LEAL, 2013). Neste aspecto é importante que os cidadãos possuam e contem com o funcionamento de um Poder Judiciário orientado pelos valores que conferem dignidade à pessoa humana e não simplesmente para o desenvolvimento da economia de mercado, mas principalmente para a afirmação dos valores democráticos (LEAL, 2013, p. 184).

## **O BANCO MUNDIAL E AS REFORMAS DO JUDICIÁRIO NA AMÉRICA LATINA**

Quais seriam as recomendações do Banco Mundial com vistas ao processo de reforma do sistema judicial na América Latina? O próprio organismo financeiro internacional produziu um conjunto sistematizado de textos que resultaram em publicações como “o Estado num mundo em transformação” (1997) e “Instituições para os mercados” (2002). Os textos encontram-se disponíveis em *Comprehensive Legal and Judicial Development Toward and Agenda for a Just and Equitable Society in 21st* (WORLD BANK, 2001). Além desses documentos o Banco Mundial ainda promoveu uma série de conferências no âmbito internacional, durante o ano

de 2000, para debater as propostas que seriam apresentadas com vistas às reformas do sistema judicial no continente latino-americano.

O núcleo das recomendações propostas pelo Banco Mundial aponta para o reconhecimento de elementos considerados essenciais no que se refere à prática judicial. Ou seja, o que seriam esses elementos chaves e/ou essenciais para o pleno funcionamento do Poder Judiciário? Independência nas nomeações do corpo de magistrados, independência na avaliação e no sistema disciplinar dos juízes membros de cada Tribunal, administração própria com respeito às decisões internas dos Tribunais, acesso à justiça com custos menos elevados às populações menos favorecidas economicamente, criação e instalação de Tribunais e Juizados Especiais, cursos de educação básica para a compreensão do exercício e dos direitos de cidadania, capacitação e treinamento para juízes e operadores do Direito, etc.

Outra preocupação manifestada pelo Banco Mundial se refere à conservação da estrutura funcional para o exercício do poder do Estado. Portanto, *o princípio da separação de poderes* com independência do Poder Judiciário e sua preservação para a resolução de conflitos entre os indivíduos e a sociedade e entre estes e o Estado foi também objeto de recomendação pelo Banco Mundial. A garantia da separação funcional no exercício da administração da justiça em relação aos demais poderes constitui-se em condição básica para o controle das arbitrariedades ainda que oriundas do próprio Estado. Noutras palavras, o livre funcionamento da justiça é uma garantia para o combate às eventuais ilegalidades e, por conseguinte, o resguardo da propriedade privada. Tais concepções apresentam uma relação direta com a manutenção dos contratos e a preservação dos interesses empresariais. Daí que o Judiciário é uma fórmula para a garantia de não-prejudicialidade ao livre funcionamento do mercado.

Quanto ao acesso à justiça é importante destacar que tal proposta se revela dentro de uma amplitude que não se reveste de singularidade. Ou seja, o acesso à justiça pode e deve ser entendido como um acesso não da população propriamente dita, mas que o Poder Judiciário promovesse reformas no sentido de tornar o acesso com um menor custo econômico possível, como por exemplo, instituindo Juizados Especiais, dispensando a figura do advogado para alguns casos e tornando o processo decisório mais célere. Neste aspecto, Candéas (2008) destaca que o desejo do Banco Mundial é promover uma combinação de instâncias decisórias mais simples e com menores custos de natureza econômica aproveitando a estrutura de funcionamento do próprio sistema judicial em vigor:

O Banco Mundial compreende que as barreiras ao acesso não são apenas econômicas, mas também psicológicas, informativas e mesmo físicas. O acesso depende do funcionamento do sistema em seu conjunto: tempo para proferir sentenças, custos incorridos pelas partes em litígio, acompanhamento processual dos usuários potenciais. A localização geográfica dos tribunais, a arquitetura imponente das Cortes e a linguagem judicial podem constituir verdadeiras “barricadas” físicas e psicológicas (CANDEAS, 2008, p. 160).

Outro dado importante contido no conjunto de propostas orientadas pelo Banco Mundial com forte viés econômico é a idéia de eficiência a ser alcançada com

as reformas. Para o Banco Mundial a eficiência do Estado deve ser a marca ou o distintivo da nova economia. O Estado deve ter a capacidade de responder às demandas dos indivíduos e da sociedade como um todo em termos de redução de custos, rapidez, igualdade de condições, e todos estes elementos se traduzem, no caso desta análise, em acesso à justiça de forma célere e eficiente. Um sistema judicial eficiente não se restringe somente aquele que produz decisões num menor custo de tempo, mas naquele que desenvolve uma combinação do fator tempo e decisão judicial substantiva, ou seja, o poder-Estado resolve a lide em questão efetivamente (GARAVANO, 1997; GLADE, 2005; KETTL, 2005).

Desse modo, o cerne das recomendações propostas pelo Banco Mundial gravita em torno da concepção de que seria possível ao sistema judiciário a adoção e a combinação de práticas decisórias alternativas mais eficientes com os demais instrumentos já utilizados pela mecânica do aparato judiciário. Havia uma forte tendência do Banco no sentido de que as reformas deveriam ser orientadas para a implementação de mecanismos alternativos de resolução de conflitos a fim de que se pudesse competir com o que o próprio Banco Mundial considera como sendo o “monopólio do Poder Judicial”: arbitragem, mediação, conciliação e também a própria arbitragem *inter partes* que, na visão do órgão internacional, pode ser considerada uma maneira rápida e eficiente do ponto de vista econômico para a obtenção da justiça.

Por último, é importante salientar como se deu o processo de articulação ou de consenso no âmbito internacional no que se refere à necessidade das reformas do sistema judiciário na América Latina, sob a orientação do Banco Mundial. Candéas (2008) aponta que houve duas orientações básicas para que as reformas pudessem efetivamente se concretizar. Neste sentido a autora classifica a construção do consenso a partir de duas gerações de reformas. O primeiro momento teria sido aquele em que houve uma forte influência das agências internacionais, como o Banco Mundial, que concentrou esforços na tentativa de modernizar as regras que orientam a atividade econômica, como por exemplo, a liberalização do comércio e dos investimentos, o processo de privatização, a quebra de monopólios estatais, austeridade fiscal e principalmente um rígido controle da inflação dessas economias nacionais (CANDEAS, 2008).

Tais propostas oriundas do Banco Mundial tinham como meta principal construir um ambiente que fosse capaz de oferecer ao mercado a capacidade e a responsabilidade pela alocação de recursos. Desse modo, os atores institucionais mais significativos para que o sistema econômico internacional obtivesse sucesso no alcance de seus objetivos, seguramente, seriam os representantes do Estado: o Poder Executivo com capacidade constitucional para promover as reformas necessárias; as autoridades do sistema financeiro nacional; as instituições multilaterais de crédito e os próprios investidores estrangeiros (CANDEAS, 2008).

Outra dimensão, não menos importante, também apontada como sendo a “segunda geração” das reformas do sistema judicial, teve como objetivo a modernização das instituições que seriam capazes de moldarem o ambiente institucional de modo que pudesse favorecer o desenrolar da atividade econômica. A reforma do sistema judicial é apontada por Candéas como o aspecto mais importante dessa segunda geração de reformas do Estado na América Latina. Na concepção da autora, o Judiciário, possuía a capacidade de apoiar as reformas de primeiro estágio, como por exemplo, decidindo demandas judicializadas por setores da sociedade civil contrários ao processo de privatização, fim dos monopólios

estatais, controle de preços, decretos regulamentadores no que se refere à abertura da economia, etc (CANDEAS, 2008).

Entretanto, mesmo com algumas avaliações positivas alguns autores argumentam que as reformas judiciais não foram suficientes para garantir o desenvolvimento econômico no continente latino-americano, “o que falta aos países da região é a estruturação de um quadro institucional adequado que estimule o investimento e permita o mercado operar eficientemente” (PINHEIRO, 2010, p. 17).

De todo modo, a ação do Banco Mundial estava pautada pela concepção de valores inerentes ao fenômeno da globalização econômica cuja veiculação desses valores se deu por intermédio de redes de informações contidas em relatórios, documentos técnicos, publicações respaldadas na opinião de especialistas no campo Direito de diversos países e também pelo apoio dado às redes latino-americanas patrocinadoras da idéia das reformas do sistema judicial no continente. Duas dessas principais redes existentes na América Latina são: a Rede Latino-Americana criada em 1998, em Santiago, por ocasião da cúpula das Américas; e a Cúpula Judicial Ibero-Americana, organismo que integra todas as Supremas Cortes de Justiça da região. Neste organismo o Brasil está representado pelo Superior Tribunal de Justiça - STJ.

## **A RELAÇÃO ENTRE DIREITO E ECONOMIA**

O debate em torno do fenômeno da globalização conta com a participação de várias perspectivas disciplinares no campo das Ciências e Humanas Sociais. Neste aspecto é inegável a presença de Economistas e Juristas como alguns dos principais atores envolvidos no debate principalmente por se tratar de um processo que se caracteriza pela integração econômica em escala internacional. Diferente do processo de integração econômica dos séculos anteriores, em especial durante o século XIX, é possível admitir que as transações econômicas, no mundo globalizado, são cada vez mais dependentes de contratos e acordos formalizados no plano jurídico para que se concretizem. Este debate sobre contratos e regulamentações normativas envolve constantemente Economistas e Juristas.

Daí que cada Estado nacional também procura desenvolver um modelo econômico que possibilite a produção e a integração econômica em nível internacional de forma competitiva e para tanto se torna necessário à inter-relação do fenômeno jurídico com o econômico. Ou seja, nas economias mais significativas tem havido uma crescente interação entre o Direito e a Economia. Essa interação tem-se refletido no aumento da regulação e no uso mais intenso dos contratos como forma de organizar a produção, viabilizar o financiamento e distribuir os riscos. O processo de reforma dos Estados na América Latina pode ser entendido como uma necessidade das economias de cada país para colocarem suas economias nacionais na rota da competitividade ou, pelo menos, como uma forma de dar impulso à integração econômica de seus países no contexto da economia mundial. Dessa perspectiva, as reformas dos anos 90 com privatização, abertura comercial, desregulamentação e reforma regulatória, na infraestrutura e no sistema financeiro, são indicativos do necessário impulso para inserção das economias da América Latina no contexto global (PINHEIRO, 2003).

A relação entre o fenômeno jurídico e o econômico pode ser pensada de várias formas nesse contexto de globalização econômica. No Brasil, por exemplo, a

tradição acadêmica tanto no âmbito da discussão jurídica como no debate economicista verifica-se uma coincidência de temas tais como “análise econômica do direito, *antidumping*, *antitrust*, comércio internacional, direito econômico”, etc. De maneira geral, estes temas são tratados no campo da microeconomia. Contudo o interesse deste tópico, em particular, caminha no sentido de uma discussão no campo macroeconômico. Isto é, o objetivo dessa discussão é apontar as consequências da qualidade das instituições jurídicas especialmente quanto à atuação do Poder Judiciário como arena institucional capaz de contribuir para o crescimento econômico de um país.

A qualidade das instituições jurídicas varia muito de um país para outro, na sua forma e nos seus aspectos históricos, o que, no mundo globalizado, apresenta consequências significativas para o desempenho das economias nacionais. Tais diferenças ficam mais claras, por exemplo, em estudo patrocinado pelo Banco Mundial que contou com a colaboração e a participação de associações de escritórios jurídicos (*Lex Mundi* e *Lex África*) em pesquisa que compara a qualidade dos sistemas jurídicos e judiciais em uma centena de países. Na pesquisa foram observadas duas situações homogêneas: o processo judicial em situação de despejo de inquilino faltoso com as mensalidades do aluguel; e outro processo em que se cobrava a execução de cheque sem provisão de fundos (PINHEIRO, 2003).

O estudo teve o mérito de revelar uma profusão de indicadores peculiares a cada sistema judicial. Ou seja, causas homogêneas podem receber tratamento processual diferente nos vários países, tanto no aspecto processual quanto no tratamento substantivo da questão jurídica. Dito de outro modo, o tratamento se diferencia em termos de regulamentação jurídica e ainda em termos de prática processual no âmbito do Poder Judiciário de cada país. Outro dado revelado pela pesquisa se refere ao tempo gasto com o desenrolar do processo judicial. A média de tempo pode variar significativamente de um país para outro (PINHEIRO, 2003, p. 01).

Há também estudos que analisaram empírica e conceitualmente como o fenômeno jurídico e o econômico se inter-relacionam em diferentes sistemas judiciais considerando as duas vertentes de tradição judicial na cultura ocidental: o sistema de *civil Law* e o *common Law*. Tais pesquisas revelam que não apenas há indicações de que o primeiro sistema protege de forma insuficiente os direitos de propriedade privada, mas também avalia as implicações práticas dessas diferenças para o crescimento e o desenvolvimento econômico dos países em questão. Outra evidência da influência dos sistemas legais e judiciais sobre o desempenho de uma determinada economia são as várias medidas de risco país apontadas pelas agências de *rating*, que incluem, dentre outros aspectos, uma avaliação das instituições judiciais de cada país sugerindo o grau de garantia que tais instituições podem assegurar e provê os direitos de propriedade. Interessante é a observação de que “o *rating* de risco soberano, por sua vez, influi no custo de captação externa e nas taxas de juros domésticas, e através destas no volume de crédito, no investimento, no crescimento e assim por diante” (PINHEIRO, 2003, p. 02).

Instituições como o Banco Mundial e o BID, sinalizam que as reformas do sistema judicial na América Latina, deveriam ocupar um papel de relevo nas reformas do Estado como sendo capazes e necessárias para dotar as economias em desenvolvimento e em transição como sendo instituições que sustentem o bom funcionamento do mercado. Para o Banco Mundial um bom Judiciário é importante para o razoável funcionamento de qualquer economia de mercado. Como exemplo,

pode-se apontar, que com a privatização, o fim dos monopólios e controles de preços, abertura comercial, etc, muitas transações antes realizadas pelo Estado, ou coordenadas por ele, após as reformas passaram a ser feitas pelo mercado. Decerto que sem o apoio do sistema judicial essas transações não poderiam ocorrer, ou se processarem de forma ineficiente. Do contrário, haveria uma pressão para que tais reformas fossem revertidas (BANCO MUNDIAL, 1997).

O Poder Judiciário é uma arena fundamental para o reconhecimento de direitos previstos constitucionalmente e também para o sucesso do novo modelo de desenvolvimento econômico que se impôs aos países da América Latina, especialmente pela sua capacidade no que diz respeito à afirmação em garantir direitos de propriedade e fazer cumprir os contratos. Pinheiro argumenta que,

Não é de se surpreender, portanto, que há vários anos o Congresso Nacional venha discutindo reformas que possam tornar o judiciário brasileiro mais ágil e eficiente. O que se verifica, não obstante, é que apenas recentemente se começou a analisar e compreender as relações entre o funcionamento da justiça e o desempenho da economia, seja em termos dos canais através dos quais essa influi no crescimento, seja em relação às magnitudes envolvidas. Nota-se, assim, que até aqui o debate sobre a reforma do judiciário ficou restrito, essencialmente, aos operadores do direito – magistrados, advogados, promotores e procuradores, a despeito da importância que essa tarefa terá para a economia (PINHEIRO, 2003, p. 02).

Uma questão a ser levantada no mundo globalizado do século XXI envolve a relação entre o Direito e a Economia. Ou seja, essa questão perpassa pela tentativa de compreensão das relações de cooperação ou confronto entre essas duas áreas do conhecimento e, principalmente, quanto às relações entre o desempenho do sistema judicial e o funcionamento da economia, que, são objetos de discussão neste tópico. Todavia, esse debate aborda a questão do papel e das funções do Poder Judiciário enquanto instituição econômica. Portanto, o ponto de partida para essa reflexão conceitual procura entender as possíveis influências do ordenamento jurídico e da atuação do Poder Judiciário sobre o desempenho da economia. Esse debate está presente na chamada escola *neo-institucionalista*, em cujos trabalhos de referência acadêmica podem-se apontar as contribuições de Ronald Coase, Douglass North e Oliver Williamson, autores mais representativos sobre o assunto. Há também outros trabalhos significativos que indicam a importância do sistema judicial e normativo para determinação da taxa de crescimento econômico em determinados países. Ou seja, “a qualidade das instituições judiciais implica em variações determinantes no ritmo do crescimento econômico e do desenvolvimento dos países” (WERNECK VIANA, 1999; REZENDE, 1999; SADEK, 2000; PINHEIRO, 2003; CANDEAS, 2008).

## **JUDICIÁRIO, ESTADO E GLOBALIZAÇÃO**

Dentre as propostas dessa agenda padrão de reformas, imposta pelos organismos internacionais, se destaca o tema da descentralização dos serviços judiciais, por intermédio de formas alternativas de gestão e solução de conflitos,

como uma metodologia de gestão de demandas processuais que descarta, num primeiro momento, a presença de um juiz togado para a resolução dos conflitos sociais demandados no âmbito da justiça. Dentre as metodologias alternativas que se apresentam no debate das reformas das instituições judiciárias sobressaem-se a **arbitragem, a conciliação e a mediação**, como modelos de políticas públicas para os Judiciários na América Latina. Nos anos de 1990, observa-se ainda em alguns países da América Latina, o surgimento e um constante crescimento 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 grande maioria, são destinados às camadas menos favorecidas da população cujo acesso ao Judiciário, por ser economicamente inviável, ainda é também um direito com baixo grau de efetividade.

O eixo que norteará a discussão quanto à influência dos organismos externos para o processo de reforma dos Estados na América Latina adota como ponto de partida o artigo de autoria de Eli Diniz, intitulado "**o pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminada**". No texto a autora questiona em que medida os êxitos e fracassos das reformas de Estado devem ser atribuídos às restrições externas decorrentes da globalização (DINIZ, 2007).

A resposta mais adequada para esta discussão se pauta pela orientação de que os ajustes estruturais e as modificações na organização e na política judiciária destes países são resultados de uma real necessidade de readequação ao novo momento de globalização das economias diante do esgotamento do modelo de Estado keynesiano que perdurou até meados das décadas de 70 e 80 (SETTI, 2011). Essa necessidade de readequação dos Estados às exigências do modelo inaugurado com o fenômeno da globalização sinaliza que os arranjos políticos determinaram em grande medida as reformas da máquina pública nestes países ao lado de todo um complexo processo de desenvolvimento das instituições e da relação destas com o tecido social.

Para Diniz as reformas e as políticas governamentais não foram eficientes para conduzir a região (América Latina) a uma nova via de desenvolvimento, possibilitando retomar o crescimento e alcançar maiores níveis de bem-estar para o conjunto da população. Entre os desafios presentes, destaca-se o problema da reforma do Estado no contexto de democracias, ainda em processo de estabilização, considerando a derrocada dos regimes autoritários nas décadas de 80 e 90. Sugere a autora que é necessário superar as modalidades de déficit na participação democrática, historicamente acumulados, no decorrer do processo de constituição do Estado na América Latina; que foram aguçados sob o impacto da hegemonia das políticas neoliberais durante os anos de 1990 (DINIZ, 2007, p. 23).

Quanto às influências do fenômeno da globalização, entre os equívocos mais correntes, situa-se a visão da globalização como um processo de natureza exclusivamente econômica, impulsionado por forças de mercado e mudanças tecnológicas autônomas. O fenômeno da globalização é essencialmente multidimensional. Se por um lado, expressa uma lógica econômica, obedece, por outro lado, a decisões de natureza política. Em outros termos, a economia não se move mecanicamente, independente da complexa relação de forças políticas que se estruturam em âmbito internacional, pela qual se dá a tecedura dos vínculos entre economia mundial e nacionais. Portanto, um dos efeitos da visão economicista é obscurecer o papel da política (DINIZ, 2007, p. 25). Por fim, em contraposição à

argumentação tecnicista, a autora discute a construção histórica da relação entre Estado e sociedade civil no decorrer do século XX nos países latino-americanos.

Essa perspectiva histórica-comparativa demonstra que eventos na trajetória política, nos aspectos econômicos e nas transformações sociais ocorridas durante o século XX, fornecem elementos para se compreender as diversas faces do relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. Outra contribuição teórica de envergadura sobre o tema foi desenvolvida por Chang (2004) ao discutir os aspectos históricos do processo de desenvolvimento econômico dos países ricos com relação ao sentido histórico do desenvolvimento e do crescimento econômico dos países de capitalismo periférico, a exemplo, dos latinos americanos.

Nesse sentido é também importante mencionar a indagação de Ha-Joo Chang, já que o autor também se filia à metodologia histórico-comparativa para compreender o processo interno de desenvolvimento dos países ricos. Como os países ricos enriqueceram de fato? Esta é uma das principais questões levantadas por Chang (2004). Em linhas gerais, os países ricos não seriam o que são hoje se tivessem adotado as políticas e instituições que agora recomendam às nações em desenvolvimento. Outro dado importante na visão do autor é que antes de se tornarem completamente desenvolvidos esses países possuíam poucas das instituições consideradas "básicas" aos países em desenvolvimento na atualidade (CHANG, 2004, p. 14). Ainda sob uma perspectiva histórica o autor considera que as instituições não devem ser simplesmente "transplantadas". Seria uma grande negligência a adoção de padrões institucionais comuns a países em situações diferentes.

Gabriel Setti (2011) desenvolve uma análise sobre a realidade histórica do Brasil e da Argentina sugerindo a existência de uma "incrível semelhança" no modo como se deu ao longo do século XX a intervenção "gerencialista" na governabilidade estatal desses dois países. Para o desenvolvimento de sua análise o autor se apoia em eventos macro-históricos que caracterizam as duas realidades acentuando a importância do período pré-1930; o processo de industrialização pela via do modelo de "substituição de importações" aliado à concepção de "Estado empresário"; o nacional-desenvolvimentismo característico do pós-guerra; as rupturas institucionais nas décadas de 60; o modelo autoritário dominante; a redemocratização e, por fim, enfatiza a presença do *debate reformista* nas décadas de 1980 e 1990, apelando para a mudança de perfil estatal tanto no Brasil quanto na Argentina (SETTI, 2011, p.19-67).

## **AS REFORMAS DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL E NA ARGENTINA**

No Brasil, assim como na Argentina, toma corpo na opinião pública, a partir da década de 90 e início dos anos de 2000, a percepção coletiva da existência de uma crise institucional que comprometia o funcionamento dessas instituições. Tereza Sadek (2004) argumenta que a crise do Poder Judiciário brasileiro guarda em si duas dimensões: de um lado a dimensão política e, de outro, a dimensão não política. Quanto à primeira dimensão, relaciona-se à condição política agregada ao Poder Judiciário pela Constituição de 1988, qual seja, garantir a interpretação do direito ao caso concreto. Quanto à dimensão não política da crise no âmbito do Judiciário, Sadek aponta para o descontentamento da sociedade no que se refere à atuação da burocracia judiciária como prestadora de serviços.

Para a autora, é neste aspecto que reside à principal insatisfação da população com as instituições de justiça nomeadamente pela baixa capacidade gerencial na formulação de políticas públicas de acesso à justiça, tais como: combate a morosidade, modernização dos procedimentos, reduzido número de juízes em relação à população, ritos processuais ultrapassados, etc. (SADEK, 2004, apud SANTOS, 2008, p. 96). Diante desse arcabouço de constatações práticas e construções retóricas em torno da crise no Judiciário brasileiro, inicia-se na década de 1990, um processo de reforma na instituição.

Diferente do caso argentino, o cenário nacional sugere a existência de consenso entre os atores da sociedade civil, da comunidade acadêmica, do governo e dos organismos internacionais envolvidos no projeto de reforma judiciária. No entanto, seguindo um percurso mais lento que o modelo argentino, a pauta de reforma para o Judiciário brasileiro obedeceu a uma agenda nacional formulada pelo poder legislativo e executivo (RODRIGUES, 2008). Em dezembro de 2004 houve a promulgação da Emenda Constitucional nº 45. Esta é conhecida como, Emenda da Reforma do Poder Judiciário.

Dentre outras inovações trazidas pela Emenda Constitucional houve a previsão de alteração na legislação comum com vistas à formulação de políticas públicas voltadas para o Poder Judiciário envolvendo desde questões ligadas à administração da justiça a programas alternativos para uma prestação jurisdicional mais célere, isto é, constitucionaliza-se, no Brasil, a idéia de eficiência a ser alcançada como meta pelo sistema judicial e legal. Essa constitucionalização se deu com a inscrição no texto da Carta Magna com o que se denomina razoável duração do processo aliada à formulação de um pacto nacional em defesa do acesso ao Poder Judiciário (DALLARI, 2012; MORAES, 2017).

Da agenda de reformas para o sistema judicial e legal, composta por doze itens específicos, justificava-se a necessidade de uma reestruturação do modelo com o argumento de trazer mais rapidez e efetividade aos valores republicanos, a partir de um Judiciário moderno e mais eficiente. Essa agenda comum se traduziu em *status* de política pública que a reforma do Judiciário se transformou naquele momento (SANTOS, 2008, p. 98). Em linhas gerais, foram adotadas algumas propostas para as reformas judiciais tanto no Brasil quanto na Argentina que guardam semelhanças entre si. Dentre os doze itens da reforma constavam algumas medidas que visavam à modernização do sistema judicial: a implementação da reforma constitucional do Judiciário; reforma do sistema recursal e dos códigos de procedimentos; maior aporte de recursos financeiros para a defensoria pública; implementação e ampliação dos juizados especiais e da justiça itinerante; execução fiscal com mais celeridade; precatórios mais céleres no devido pagamento; maior aporte de atuação estatal nas graves violações de direitos humanos; informatização dos serviços Judiciários; produção de dados e indicadores estatísticos para demandas judiciais; incentivo à aplicação de penas alternativas; observância às orientações jurisprudenciais já consolidadas; políticas públicas de incentivo à mediação e solução de conflitos (CARVALHO, 2009; CANDEAS, 2008; PINHEIRO, 2003; SETTI, 2011).

Os itens formulados para a reforma judiciária encontram-se muito próximos das prescrições emanadas do Banco Mundial para os Judiciários da América Latina. Seriam as reformas desses Judiciários, de Brasil e Argentina, um movimento autêntico ou consequência de uma política regional orientada pelo Banco Mundial? 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 o que mais se aproxima dos interesses de ordem coletiva, possivelmente porque se admite que os Judiciários da região sejam pouco acessíveis às camadas menos favorecidas economicamente ou porque se considera o acesso à justiça uma condição para o fortalecimento das democracias. Nesse sentido, há um reconhecimento de *déficit democrático* no campo da efetividade dos direitos fundamentais, inclusive, do acesso à justiça na América Latina.

Uma das principais soluções apresentadas pela agenda internacional para a reforma dos sistemas judiciários nesses dois países, Brasil e Argentina, diz respeito à facilitação do acesso à justiça utilizando-se de formas alternativas e descentralizadas na gestão e solução de conflitos que se traduzem em políticas públicas de acesso à prestação da justiça substantiva. Nessa perspectiva a resolução de conflitos por intermédio de meios alternativos, oportunizaria para os cidadãos, de modo geral, a satisfação das demandas de modo mais efetivo e ainda seria menos oneroso para a burocracia judiciária.

Desse modo, a agenda das organizações internacionais na década de 90 já apresentava uma reflexão sobre a condução de políticas públicas para as reformas das instituições judiciárias na América Latina (SANTOS, 2008, p. 109). A agenda internacional de reformas dos Judiciários para a região, dentre os diversos tópicos de recomendações, apontava o acesso à justiça como um dos pontos mais importantes do receituário. Ou seja, a noção de acesso à justiça formulada pelo Banco Mundial e dos demais organismos internacionais que compartilhavam da mesma perspectiva é uma noção comprometida com os valores do livre mercado, da desregulamentação da economia e da diminuição das atribuições do Estado na sua função de interpretar e dizer o direito ao julgar controvérsias.

Por fim, a análise de conjuntura dos processos políticos comuns dos Estados na América Latina, em especial, nos casos de Brasil e Argentina, suscitam a emergência do tema “acesso à justiça” nas agendas de políticas públicas nacionais. Mesmo com a existência de uma agenda internacional, sobretudo na década de 90, tendo sensibilizado os governos da região para a relevância do tema, essa é uma reivindicação antiga que também acompanha os processos políticos dos países na América Latina. Este trabalho busca compreender os processos de reforma dos Judiciários no Brasil e na Argentina a partir da agenda internacional elaborada nas décadas de 1980 e 1990, cujos eixos centrais das propostas e os efeitos macropolíticos ainda subsistem na atualidade (ALVAREZ, 2003; PRZEWORSKI, 2005; RIGGIROZZI, 2006).

No geral, tais reformas, são resultados de uma agenda direcionada pelos organismos internacionais aos países da América Latina em que houve uma conjugação de retórica de poder, financiamentos de programas de reformas, emissão de receituários, monitoramento de experiências, consultorias, etc. Esta reflexão aponta para o modo como os Estados observados inseriram nas suas políticas públicas nacionais as pautas de reformas sugeridas pelas organizações internacionais. Nesse sentido, os dois países, Brasil e Argentina, aderiram à maioria das recomendações da agenda de reformas do Judiciário e, no que tange ao acesso à justiça, ambos inseriram nas suas rotinas judiciais a mediação de conflitos. Esta alternativa (mediação e solução de conflitos), pode ser entendida, como um modelo de política pública para o desafogamento da máquina judiciária e a facilitação do acesso à justiça.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa reflexão sobre as influências da globalização econômica nas reformas dos Estados da América Latina e de modo particular sobre as estruturas dos sistemas judiciários e normativos possibilitou o reconhecimento de que há inúmeras razões para se acreditar que judiciários eficientes podem estimular o crescimento e o desenvolvimento das economias nacionais (LEAL, 2013; CANDEAS, 2008; PINHEIRO, 2003). Quando o sistema judiciário consegue, com eficiência, proteger a propriedade e os direitos contratuais, quando reduz a instabilidade da política econômica, coíbe eventuais confusões entre a esfera pública e a privada de modo independente e com imparcialidade, esse sistema judiciário estimula o investimento, a eficiência da cadeia produtiva e o progresso tecnológico. Embora esta pesquisa tenha se desenvolvido com base em análise de revisão bibliográfica é possível evidenciar que de fato o sacrifício em termos de crescimento econômico no que se refere à importância do Poder Judiciário para as relações produtivas é significativo (PINHEIRO, 2003).

Todavia, apesar do consenso quanto à importância e o significado das reformas de Estado e do próprio sistema judicial e normativo para o Brasil, em particular, ainda são tímidos os resultados obtidos quanto ao acesso à justiça. Ou seja, as reformas do Poder Judiciário em questão revelam, à primeira vista, uma empreitada por parte do Estado e da sociedade que não alcançou os resultados desejados e esperados. Se os recursos disponíveis são insuficientes para solucionar o grande número de demandas que chegam ao Poder Judiciário a cada ano, as soluções plausíveis indicam que um aumento da disponibilidade de recursos ao sistema judiciário poderia contribuir para a redução do número de processos judiciais (SADEK, 2004; DINIZ, 2007; PINHEIRO, 2003).

Algumas propostas são direcionadas para que se façam mais investimentos em tecnologia de informação (informática) e no provimento dos cargos de juízes ainda vagos. Tais propostas significam fazer mais da mesma maneira (SANTOS, 2008; SETTI, 2011). É provável que, se tais propostas fossem efetivamente implementadas poderiam elevar, ainda mais, os custos orçamentários com o Poder Judiciário, “o que conflitaria com a necessidade de se reduzir o *déficit público* e ao mesmo tempo aumentar a oferta de serviços essenciais como saúde, educação e segurança pública” (PINHEIRO, 2003, p.11). Por outro lado, os expressivos aumentos de gastos com o Poder Judiciário a partir da Constituição de 1988 indicam que essas medidas, se adotadas isoladamente, não seriam capazes de resolver o problema do acesso à justiça (VIEIRA, 2011).

Desse modo, ainda que se trate de uma consideração parcial no âmbito dessa pesquisa é possível admitir que os itens formulados para a reforma judiciária se encontram muito próximos das prescrições oriundas do Banco Mundial para os Judiciários da América Latina. Tal evidência se confirma a partir do problema de pesquisa formulado inicialmente para o enfrentamento da seguinte questão: as reformas dos sistemas judiciários, tanto no Brasil quanto na Argentina, foram reflexos de um movimento autêntico, capitaneadas por cada um desses países, ou consequência de uma política regional orientada pelo Banco Mundial?

Portanto, ao invés de conclusões afirmativas a pesquisa sugere alguns apontamentos favoráveis ao estímulo de questões sobre os valores que devem orientar a prática judicial em um contexto de aceleração da economia globalizada.

Indicam-se algumas indagações para que outros pesquisadores interessados nessa discussão também possam aprofundar e contribuir para o aprimoramento desse debate: a hegemonia do modo de produção capitalista e as recomendações de agências de governança global como o Banco Mundial, no que se refere ao processo de reforma do sistema judicial e normativo da América Latina, apenas promoveu uma grande influência nas instituições jurídicas visando ao mero objetivo de ampliação e de expansão dos mercados? Ou o Poder Judiciário dos países em desenvolvimento seria um mero agente dos interesses e organismos econômicos internacionais, caso incorporasse a lógica da eficiência, da transparência e o acesso à justiça recomendados pelo Banco Mundial?

Por fim, a partir dessa rápida reflexão pode-se questionar, em que medida os programas de *mediação e solução de conflitos* adotados pela América Latina, em especial nos dois Estados observados, são efetivamente, políticas públicas para facilitação do acesso à justiça, ou, se meros simulacros para o desafogamento dos Judiciários. Dessa forma, a partir de novos pactos sociais ainda em construção, o Estado neoliberal vai, gradativamente, assumindo um caráter subsidiário e coadjuvante nas relações sociais entre os indivíduos, delegando para os mesmos, funções até então essenciais do Estado, tais como a administração pública e a condução da justiça. Esse binômio desafogamento do Judiciário *versus* acesso à justiça reivindica uma agenda de estudos que investigue em que medida políticas públicas de acessibilidade à justiça promove efetivamente o acesso do cidadão a soluções justas, céleres e sem prejuízos quanto ao alcance de uma “cidadania plena” (CARVALHO, 2003).

## REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Gladis Stella. *La mediación y El acceso a justicia*. Argentina. Culzoni Editores, 2003.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A teoria do desenvolvimento econômico e a crise de identidade do Banco Mundial*. Revista de Economia Política, v. 15, nº 01 (57), 1998.

\_\_\_\_\_. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CANDEAS, Ana Paula. *Juízes para o mercado?* Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, nº 33, 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, Morgana. *A globalização e os desafios do poder judiciário no século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2009.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede. A era da informação. Economia, Sociedade e Cultura*. Vol. 01, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHANG, Ha-Joo. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CUNHA, Luciana Gross. *Rule of Law e desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

DINIZ, Eli. *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2007.

FRIEDMAN, Thomas. *O lexis e a oliveira: entendendo a globalização*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 1999.

GARAVANO, German. *La Justicia argentina: crisis y soluciones*. Universidad Carlos III. Madrid, Septiembre /Diciembre de 1997.

GARAVITO, Cesar. *A globalização do estado de direito*. São Paulo: Saraiva, 2011.

GLADE, Willian. *A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina*. In PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (org). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005.

HAYEK, Friedrich. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

KETTL, Donald F. *A revolução global: reforma da administração no setor público*. In PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (org). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005.

LEAL, Pastora; FARIA, Márcio; MESQUITA, Valena. *Globalização, neoliberalismo e as reformas do poder judiciário*. *Direitos Fundamentais e Justiça*, nº 23, Abril-Junho, 2013.

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Editora Abril, 1997.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Editora GEN/Atlas, 2017.

NORTH, Douglass. *Transaction costs, institutions, and economic performance*. International Center for Economics Growth. Occasional Papers, nº 30, 1992.

PINHEIRO, Armando Castelar. *Direito e economia no mundo globalizado: cooperação ou confronto?* Rio de Janeiro: Editora Campus, 2003.

PRZEWORSKI, Adam. *Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent versus principal*. In PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (org). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005.

RIGGIROZZI, Maria 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, 4 Noviembre 2006.

RODRIGUES, Leandro do Nascimento. *O Conselho Nacional de Justiça como instrumento de accountability horizontal: análise do período 2005-2007*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2008.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, 18 (51), 2004.

SANTOS, André. *O Banco Mundial e a agenda do acesso à justiça*. Salvador. UFBA, Dissertação de Mestrado/Escola de Administração, 2008.

SETTI, Gabriel. *Alcances e limites da reforma do Estado no Brasil e na Argentina*. Tese de Doutorado. UnB/CEPPAC, 2011.

SHERWOOD, Robert. *Judicial systems and economics performance*. The Quarterly Review of Economic and Finance. Vol. 34, Summer 1994.

VIANNA, L. W; REZENDE, Maria Alice; CARVALHO, Marcelo; BURGOS, Marcelo (orgs). *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Estado de direito e o desafio do desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2011.

WILLIAMSON, Oliver. *The institutions and governance of economic development and reform*. Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics, 1994.

WORLD BANK, *The State in a Changing World*, World Development Report, 1997.