

**BANCO MUNDIAL
DOCUMENTO TÉCNICO NÚMERO 319**

ELEMENTOS PARA REFORMA

MARIA DAKOLIAS

*O SETOR JUDICIÁRIO NA AMÉRICA LATINA E NO
CARIBE*

ELEMENTOS PARA REFORMA

MARIA DAKOLIAS

BANCO MUNDIAL WASHINGTON, D.C.

Tradução: Sandro Eduardo Sardá

Copyright - 1996

Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial

1818 Rua H Nova York

Washington, D.C. 20433, U.S.A

Todos os direitos reservados

Produzido nos E.U.A.

1ª edição junho de 1996

Os Documentos Técnicos são publicados visando comunicar com a maior brevidade possível os resultados dos trabalhos do Banco Mundial, no desenvolvimento comunitário. Portanto, as normas técnicas deste documento não foram desenvolvidas de acordo com os procedimentos formais apropriados para textos impressos, sendo que o Banco Mundial não se responsabiliza por erros. Algumas fontes citadas neste documento podem tratar-se de documentos informais não disponíveis.

As interpretações e conclusões expressadas neste documento são de inteira responsabilidade dos autores e não devem de nenhuma forma serem atribuídas ao Banco Mundial, as suas organizações afiliadas ou aos membros de seu quadro de Diretores Executivos ou aos países que eles representam. O Banco Mundial não garante a exatidão dos dados incluídos nesta publicação e não se responsabiliza de nenhuma forma pelas conseqüências de seu uso. As fronteiras, cores, denominações e outras informações contidas nos mapas apresentados neste volume não implicam por parte do Banco Mundial qualquer julgamento acerca do status legal dos territórios ou aceitação dessas fronteiras.

O material desta publicação pode ser reproduzido. As solicitações para reproduzir partes deste documento devem ser enviadas para o escritório do editor no endereço acima mencionado. O Banco Mundial incentiva a divulgação dos seus trabalhos e em geral concede prontamente a devida permissão. A reprodução para fins não comerciais é gratuita, mediante autorização prévia. A permissão para reproduzir partes deste documento para uso estudantil é garantido pelo Centro de Autorização para Direitos Autorais, suíte 910, 222 Rosewood Drive, Danvers, Massachusetts 01923, U.S.A . A relação completa de publicações pode ser encontrada no Índice de Publicações Anual contendo uma lista em ordem alfabética por título, autor, país e região. A última edição está disponível gratuitamente na Unidade de Distribuição, Escritório do Editor, Banco Mundial 1818 Rua H, Nova York, Washington, D.C. 20433, U.S.A ou Banco Mundial Avenida d'Iéna, 75116 Paris, França.

ISSN: 0253-7494

Maria Dakolias é uma Especialista no Setor Judiciário da Divisão do Setor Privado e Público de Modernização.

ÍNDICE

PREFÁCIO

SUMÁRIO

PREÂMBULO E AGRADECIMENTOS

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. INTRODUÇÃO
2. OS OBJETIVOS DA REFORMA DO JUDICIÁRIO
3. REFORMAS DO JUDICIÁRIO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE

INDEPENDENCIA DO JUDICIÁRIO

Nomeação no Judiciário e Sistema de Avaliação

Sistema Disciplinar

Recomendações

ADMINISTRAÇÃO DO JUDICIÁRIO

Administração de Cortes de Justiça

Orçamento do Judiciário

Instalações do Poder Judiciário

Administração de Ações

Recomendações

CÓDIGOS DE PROCESSO

Recomendações

ACESSO À JUSTIÇA

Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos

Custos da litigância

Assistência Jurídica

Juizados de Pequenas Causas

Outras Dificuldades de Acesso ao Judiciário

Problemas de Gênero

Recomendações

ENSINO JURÍDICO E TREINAMENTO

Recomendações

CONSELHOS PROFISSIONAIS DE ADVOGADOS

Recomendações

4. IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE REFORMA DO
JUDICIÁRIO : POLÍTICA DE RECOMENDAÇÕES

PREFÁCIO

Os países da América Latina e Caribe passam por um período de grandes mudanças e ajustes. Estas recentes mudanças tem causado um repensar do papel do estado. Observa-se uma maior confiança no mercado e no setor privado, com o estado atuando como um importante facilitador e regulador das atividades de desenvolvimento do setor privado. Todavia, as instituições públicas na região tem se apresentado pouco eficientes em responder a estas mudanças. Com o objetivo de apoiar e incentivar o desenvolvimento sustentado e igualitário, os governos da América Latina e Caribe, estão engajados em desenvolver instituições que possam assegurar maior eficiência, autonomia funcional e qualidade nos serviços prestados. O Poder Judiciário é uma instituição pública e necessária que deve proporcionar resoluções de conflitos transparentes e igualitárias aos cidadãos, aos agentes econômicos e ao estado. Não obstante, em muitos países da região, existe uma necessidade de reformas para aprimorar a qualidade e eficiência da Justiça, fomentando um ambiente propício ao comércio, financiamentos e investimentos.

O Poder Judiciário, em várias partes da América Latina e Caribe, tem experimentado em demasia longos processos judiciais, excessivo acúmulo de processos, acesso limitado à população, falta de transparência e previsibilidade de decisões e frágil confiabilidade pública no sistema. Essa ineficiência na administração da justiça é um produto de muitos obstáculos, incluindo a falta de independência do judiciário, inadequada capacidade administrativa das Cortes de Justiça, deficiência no gerenciamento de processos, reduzido número de juizes, carência de treinamentos, prestação de serviços de forma não competitiva por parte dos funcionários, falta de transparência no controle de gastos de verbas públicas, ensino jurídico e estágios inadequados, ineficaz sistema de sanções para condutas anti-éticas, necessidade de mecanismos alternativos de resolução de conflitos e leis e procedimentos enfadonhos. Este trabalho pretende discutir alguns dos elementos da reforma do judiciário, apresentando alguns exemplos da região. Esperamos que o presente trabalho auxilie governos, pesquisadores, meio jurídico o staff do Banco Mundial no desenvolvimento de futuros programas de reforma do judiciário.

SriRam Aiyer

Diretor do Departamento Técnico para América Latina e Região do Caribe

SUMÁRIO

O Banco Mundial é relativamente um novo participante na reforma do judiciário, desenvolvendo um número de projetos em fase de elaboração e implementação, e outros a serem contemplados. A maioria dos trabalhos do Banco Mundial tem sido realizados na América Latina, conseqüentemente, os trabalhos do Banco nesta área já tem sido objeto de análise, ao passo que outros países do mundo somente agora tem se empenhado em suas reformas. As experiências do Banco Mundial tem claramente demonstrado a necessidade de definir os elementos de um programa global de reforma do judiciário o qual pode ser adaptado as situações específicas de cada país. Assim, é importante para o Banco desenvolver, nos projetos do setor judiciário, abordagens coerentes, tendo em vista que os pedidos de auxílio no processo de reformas tem se ampliado por diversos países ao redor do mundo.

O presente trabalho propõe um programa para a reforma do judiciário remetendo-se especificamente ao principais fatores que afetam a qualidade desse serviços, sua morosidade e natureza monopolística. O programa de reforma também relaciona os aspectos econômicos e legais, como as raízes da ineficiência e injustiça do sistema. Apesar de não apresentar uma lista exaustiva de medidas, o documento discute os elementos necessários para garantir uma reforma, em direção a um poder eficiente e justo. Os elementos básicos da reforma do judiciário devem incluir medidas visando assegurar a independência do judiciário através de alterações no seu orçamento, nomeações de juizes, sistema disciplinar que aprimore a administração das cortes de justiça através do gerenciamento adequado de processos e reformas na administração das unidades judiciárias; adoção de reformas processuais; mecanismos alternativos de resolução de conflitos; ampliação do acesso da população a justiça; incorporação de questões de gênero no processo da reforma; redefinição e/ou expansão do ensino jurídico e programas de treinamento para estudantes, advogados e juizes.

PREÂMBULO E AGRADECIMENTOS

Este material foi elaborado pela Unidade de Modernização do Setor Público do Departamento Técnico para América Latina e Região do Caribe. A Unidade de Modernização do Setor Público tem proporcionado suporte e orientação aos projetos de reformas do judiciário na região, sendo que este relatório foi elaborado com o objetivo de condensar as diferentes experiências da região, como um meio de auxiliar futuras reformas do judiciário. O presente trabalho beneficiou-se do suporte do Sr. Malcolm D. Rowat, Diretor da Unidade de Modernização do Setor Público, que com seus valorosos comentários serviu de instrumento para lhe dar coesão, bem como o suporte do Sr. Sri-Ram Aiyer, Diretor do Departamento Técnico. A autora agradece a Denise Manning-Cabrol, pelo seu trabalho de pesquisa durante a preparação deste trabalho, ao Departamento Jurídico e a Bryant Garth, por seus inestimáveis comentários e sugestões durante os vários esboços do relatório. Uma versão deste documento será publicada no Jornal de Direito Internacional da Virgínia (edição de primavera de 1996).

SUMÁRIO EXECUTIVO

O propósito deste trabalho é definir alguns dos elementos que devem ser considerados durante um processo específico de análise do setor, bem como durante a elaboração de um programa de reforma do Judiciário. Não obstante a impossibilidade de se produzir uma lista exaustiva de medidas, este relatório discute os elementos necessários para assegurar um poder justo e eficiente. Estes elementos tomados como um todo foram desenvolvidos para aumentar a eficiência e eficácia do judiciário - isto é, sua habilidade em solver conflitos de uma maneira previsível, justa e rápida. Um governo eficiente requer o devido funcionamento de suas instituições jurídicas e legais para atingir os objetivos interrelacionais de promover o desenvolvimento do setor privado, estimulando o aperfeiçoamento de todas as instituições societárias e aliviando as injustiças sociais. O relatório desenvolve um traçado sobre as reformas da América Latina e Região do Caribe, onde o Banco Mundial teve suas primeiras experiências, bem como inclui relatos de outros países em desenvolvimento. As experiências aqui mencionadas também são de grande relevância a outras regiões contempladas pela reforma.

Considerando que a América Latina e a Região do Caribe prossegue em seu processo de desenvolvimento econômica, grande importância tem sido destinada a reforma do judiciário. Um poder judiciário eficaz e funcional é relevante ao desenvolvimento econômico. A função do Poder Judiciário em qualquer sociedade é o de ordenar as relações sociais e solver conflitos entre os diversos atores sociais. Atualmente, o Judiciário é incapaz de assegurar a resolução de conflitos de forma previsível e eficaz, garantindo assim os direitos individuais e de propriedade. A instituição em análise tem se demonstrado incapaz em satisfazer as demandas do setor privado e da população em geral, especialmente as de baixa renda. Em face o atual estado de crise do sistema jurídico da América Latina e do Caribe, o intuito das reformas é o de promover o desenvolvimento econômico. A reforma do Judiciário faz parte de um processo de redefinição do estado e suas relações com a sociedade, sendo que o desenvolvimento econômico não pode continuar sem um efetivo reforço, definição e interpretação dos direitos e garantias sobre a propriedade. Mais especificamente, a reforma do judiciário tem como alvo o aumento da eficiência e equidade em solver disputas, aprimorando o acesso a justiça que atualmente não tem promovido o desenvolvimento do setor privado.

A população em geral, bem como a maioria de juízes e advogados, tem reconhecido como excessivo o tempo destinado à resolução de processos corriqueiros. Na Cortes de Justiça não é incomum os processos demorarem até 12 anos para serem solucionados. Como resultado, as Cortes tem experimentado enormes acúmulos de processos. No Brasil, em 1990, mais de 40 milhões de processos foram ajuizados na Cortes de 1ª Instância, mas apenas 58% dos processos foram julgados no final desse período. Na Bolívia, em diversas Cortes de 1ª Instância, somente 42% dos processos que são ajuizados foram solucionados no mesmo ano. Em Trinidad e Tobago, somente em torno de 30% das ações propostas são resolvidos no mesmo ano. O aumento no acúmulo de processos e o tempo despendido na região demonstram a crescente demanda pelos serviços judiciários.

Com o acréscimo da atividade econômica, as Cortes de Justiça tem enfrentado um aumento de demandas suplementares, contudo não tem tido capacidade de solucionar estas demandas, ocasionado portanto, novos acúmulos de processos. Além disso, as Cortes de Justiça tem sido administradas de forma deficiente. As Cortes historicamente tem sido gerenciadas pelos próprios juizes que utilizam até 70% de seu tempo com questões administrativas. Pior ainda: os juizes tem tido pouco treinamento antes de assumir suas responsabilidades administrativas ou judicantes. Não obstante, pretende-se evitar a morosidade e imprevisibilidade do sistema. Observa-se como resultado, o amplo reconhecimento da necessidade das reformas em apreço. Na verdade, muitos países na América Latina e Caribe já iniciaram a reformas do judiciário, aumentando a demanda de assistência e assessoria ao Banco Mundial. Todavia, os elementos da reforma do judiciário a algumas prioridades preliminares precisam ser formuladas.

Os elementos mais importantes incluem a Independência do Poder Judiciário - nomeações, avaliações, sistema disciplinar; administração judicial - administração das Cortes de Justiça, gerenciamento de processos, legislação processual; acesso à justiça - mecanismos alternativos de resolução de conflitos, custos das Cortes de Justiça, defensoria pública, juizados de pequenas causas e questões de gênero; ensino Jurídico - para estudantes e público em geral, e treinamento para advogados e juizes; e conselhos profissionais de advogados. Apesar destes serem os elementos básicos, a particularidade de cada sistema judicial não permite uma completa especificidade nas recomendações propostas por este documento. Estas especificidades somente poderão surgir como um resultado de profunda análise e revisão do setor judiciário de cada país. A seqüência das reformas também requer uma análise específica da situação de cada país, entretanto, algumas abordagens prioritárias podem inicialmente incluir: administração das Cortes de Justiça; independência do Poder Judiciário; treinamento de juizes, do quadro de pessoal e de advogados, e ampliação do acesso à justiça. Algumas propostas preliminares em relação a estas áreas serão relacionadas em cada tópico específico.

A independência do Judiciário, apresenta aspectos estruturais, organizacionais e administrativos que devem ser considerados durante a reforma, sendo essenciais para mudar a percepção pública sobre a corrupção no setor. Diversos aspectos que devem ser considerados incluem uma real independência individual, coletiva e interna, permitindo ao judiciário decidir de acordo com o direito aplicável e não baseado em fatores políticos, internos ou externos. A independência individual dos magistrados pode se atingida através do temo adequado de investidura no cargo, salários e fixação de atribuições jurisdicionais apropriadas. Além disso, a forma pela qual os juizes são nomeados, avaliados e promovidos revestem-se de importante função na independência do Judiciário, bem como na manutenção de juizes mais qualificados para exercer a magistratura. Uma parte importante da qualidade da magistratura depende de um sistema disciplinar e de avaliação. A independência do judiciário requer um sistema de nomeações baseado no merecimento, podendo envolver um conselho de justiça na participação desse processo.

Todos estes elementos constituem a independência total do Judiciário e devem ser consideradas durante a reforma. Medidas administrativas e organizacionais específicas, visando intensificar a autonomia do Judiciário inclui: autonomia orçamentário do Judiciário, existência de um sistema de nomeações uniforme, investidas estáveis, sistema disciplinar para o quadro de pessoal, salários e proventos de aposentadoria adequados à magistratura. Métodos transparentes de nomeação, remoção e supervisão devem ser incluídos no programa de reforma do judiciário, para assegurar independência funcional e individual da magistratura. A independência também pode ser ampliada através do desenvolvimento da capacidade administrativa e treinamentos para juizes e servidores. Dessa forma, o Judiciário se torna mais eficiente e obtém mais respeito, aumentando assim a qualidade de seus quadros, atraídos por uma carreira jurídica.

Os aspectos administrativos da independência incluem administração das Cortes de Justiça e de processos. A administração das Cortes abrange as funções administrativas das Cortes, incluindo os setores administrativos, pessoal, orçamento, sistema de informação, estatísticas, planejamento, estrutura e instalações. Historicamente, o orçamento das Cortes não tem sido suficiente para suprir as demandas do Judiciário. Os Juizes e os servidores trabalham em condições que não contribuem com uma eficiente administração da justiça. As inadequadas instalações e estruturas das Cortes e a carência de tecnologia fazem parte da composição deste quadro. Devido a falta de espaço físico para arquivar os processo findos e organizar os em andamento, freqüentemente os processos são dispostos nos corredores das Cortes. Por sua vez, a administração de processos, diz respeito ao seu processamento, incluindo, por exemplo o gerenciamento de processos, fator que pode apresentar um tremendo impacto na eficiência das Cortes. A maioria das Cortes enfrenta um severo acúmulo de processo e é incapaz de reduzir essa carga processual. No ano de 1993, por exemplo, existiam aproximadamente 500.000 processos pendentes em todo o Judiciário do Equador. A estatísticas oficiais argentinas estimam que mais 1.000.000 de processos estavam pendentes no Judiciário Federal, no ano de 1992. Na Colômbia, em 1993, mais de 4 milhões de processos também estavam pendentes. Uma forma de dar atenção ao problema é a revisão dos códigos de processo, determinando se criam um acúmulo no sistema legal.

Para analisar o elemento administrativo da reforma, o programa deve rever o processo orçamentário assegurando sua autonomia. Além disso, deve ser incluído atividades que visem a descentralização da administração dos orçamentos. Ademais, como parte da estrutura do Judiciário, deve ser criado um órgão administrativo permanente. Uma revisão do número de servidores deve ser realizada para determinar as atuais essa instituição torna-se incapaz em satisfazer as demandas do setor privado e da população em geral, especialmente, dotando as Cortes e administradores de técnicas adequadas. Deve ser estabelecido formas claras de nomeação, classificação de posições e um sistema de promoções baseado em avaliações periódicas. Finalmente as instalações e estruturas das Cortes devem ser modernizadas para acomodar essas transformações.

O acesso à justiça depende o adequado funcionamento do sistema jurídico como um todo, mas alguns fatores específicos incluem os obstáculos psicológicos, acesso a informação e barreiras físicas, para que os indivíduos possam ter acesso aos serviços jurídicos, abrangendo, os gastos com as demandas e as instalações, bem como as diferenças de linguagem que podem ser encontradas entre populações indígenas, por exemplo. Os programas de assistência jurídica e defensorias públicas e formas alternativas de resolução de conflitos também podem auxiliar na promoção do acesso à justiça. Os programas de defensoria pública e assessoria jurídica devem ser disponibilizados para prover assistência legal e orientação para aqueles que não tem condições de arcar com estes custos para propor uma ação ou se defender em juízo. O acesso à justiça pode ser fortalecido através de mecanismos alternativos de resolução de conflitos (MARC). Estes mecanismos que incluem arbitragem, mediação, conciliação e juízes de paz podem ser utilizados para minimizar a morosidade e a corrupção no sistema. Outro elemento importante de acesso são as questões de gênero que devem ser consideradas em cada aspecto da reforma. As diferenças de gênero criam obstáculos para as mulheres, as impedindo ou dificultando de acessar o sistema jurídico para assegurar seus direitos. Visando aprimorar o acesso à justiça os programas da reforma devem considerar tanto os MARC vinculados as Cs Cortes quanto os MARC privados. Esta estratégia permite um competição na resolução de conflitos e conseqüentemente a discussão sobre o monopólio do judiciário. Os programas pilotos podem ser desenvolvidos em uma ampla variedade de áreas incluindo os MARC vinculados as Cortes e os MARC privados, ou juízes de paz. Estes programas também devem se concentrar em prover representação legal qualificada para as populações de baixa renda. Além disso, devem ser assegurado informações que facilitem o uso do Judiciário, podendo incluir, conforme o caso, o uso de tradutores para os que não falam a língua oficial, bem como assistência aos analfabetos. A ampliação do acesso à justiça também depende das custas processuais, bem como dos honorários do advogado que são cobrados da parte. Os programas de reforma do judiciário devem rever as custas processuais determinado se são suficientemente altas ao ponto de deter demandas frívolas e condutas anti-éticas, e se proporcionam o acesso aos que não tem condições econômicas e financeiras de demandar em Juízo. Neste sentido, também devem ser revistos os honorários advocatícios arbitrados pelo juiz.

O ensino jurídico e o treinamento são fundamentais para a reforma do judiciário, incluindo treinamento para estudantes, educação continuada para advogados, treinamento jurídico para magistrados e informações legais para a população em geral. A qualidade dos cursos de direito tem se deteriorado e , conseqüentemente, existe a necessidade de aperfeiçoar o nível educacional universitário, bem como promover treinamento continuado para profissionais. Na maioria dos países da América Latina as universidades públicas não exigem requisitos para admissão onde cada estabelecimento educacional fixa seus próprios critérios. Devido a baixos salários, os professores de direito não trabalham em dedicação integral, e conseqüentemente, tem pouco tempo para se dedicar a pesquisa. Como resultado, freqüentemente os juízes não estão preparados para a magistratura.

O ensino jurídico universitário é importante para o futuro de uma profissão jurídica, mas é uma área ambiciosa que tem apresentado limitado sucesso. Uma avaliação nos cursos jurídicos, que não exigem requisitos de admissão, deve ser realizado para prevenir um excesso de advogados e conseqüentemente uma má utilização de recursos. Os programas de reforma do judiciário devem se concentrar no treinamento e capacitação de juizes, e o mais importante, no treinamento dos atuais juizes, já que as reformas somente serão bem sucedidas se a magistratura, em exercício, estiver convencida das necessidades de mudanças. Finalmente, o ensino público deve estar incluído no programa de reforma, podendo abranger campanhas públicas como uma maneira de prover uma melhor qualidade na educação e acesso a população em geral.

O papel central dos conselhos profissionais de advogados, em todos os países, é o de regular o exercício da profissão através de requisitos de admissão e de um sistema disciplinar, proporcionar a seus membros treinamento e atualização jurídico, bem como serviços legais a comunidade. Os requisitos para a qualificação de um advogado, normas éticas e procedimentos disciplinares devem ser claramente estabelecidos e assegurados. Na América Latina, geralmente, os requisitos para prática jurídica impõe tão-somente um diploma universitário de bacharel em direito e a condição de membro do conselho profissional; este é o caso da Argentina, Peru e Equador. Os conselhos profissionais de advogados são responsáveis em garantir um sistema disciplinar; todavia, os mecanismos em geral utilizados não operam adequadamente.

Os conselhos em análise devem ter um papel mais ativo no monitoramento da profissão e do judiciário, estabelecendo padrões éticos claramente definidos, devendo ser reforçados por um sistema disciplinar efetivo que possa impor as penalidades apropriadas. Também devem auxiliar no aprimoramento do acesso à justiça instituindo serviços jurídicos essenciais a comunidade. Deve ainda assegurar cursos e treinamentos para seus membros, abordando tópicos como atualização jurídica e de técnicas de gerenciamento de processos.

São esses os mais importantes elementos de reforma. Um programa de reforma ideal devem abranger, o tanto quando possível, todos os elementos deficitários e específicos de cada país. No estabelecimento das prioridades, deve ser considerado as limitações financeiras e outras contribuições voluntárias. Embora algumas recomendações gerais sejam feitas em cada capítulo, a elaboração de orientações específicas somente torna-se possível após completado a análise e revisão do setor judiciário do respectivo país. Outrossim, as prioridades para a implementação somente podem ser determinadas de forma específica em relação a cada país. Os programas de reforma do judiciário devem ser implementados em fases: a seqüência das fases devem ser planejadas levando em consideração os custos e benefícios de cada uma delas. As fases iniciais, todavia, devem evitar a reforma legislativa que por sua natureza implicam altos custos, em termos de capital político. As condições legais, econômicas, sociais e políticas de cada país devem ser avaliadas em conjunto com as recomendações, bem como no momento de avaliar as prioridades à implementação. O Banco Mundial pode auxiliar neste

processo financiando estudos sobre o setor judiciário, construindo, um proveitoso diálogo com os governos, ao mesmo tempo que delinea-se vias apropriadas de reformas.

Tem sido desenvolvida diversas iniciativas na Latina América e Região do Caribe proporcionando as diretrizes sobre a reforma do judiciário. O Banco Mundial iniciou com um pequeno componente tecnológico jurídico em um Empréstimo para Reforma do Setor Social Argentino no ano de 1989. Posteriormente em 1994 na Venezuela foi concedido um Empréstimo de Infra-estrutura para o Judiciário concentrado em infra-estrutura, tecnologia e alguns estudos substanciais em outras áreas, visando compensar a carência de uma análise prévia do setor. Todavia, durante implementação, o projeto tem sido substancialmente revisado. Ao mesmo tempo o Banco Mundial passou a desenvolver uma abordagem de segunda geração sobre a reforma do judiciário.

Em 1992, o Banco desenvolveu uma análise do setor judiciário da Argentina financiado pelo Fundo de Subvenção para Desenvolvimento Institucional. No ano de 1995, um projeto de reforma do judiciário foi aprovado para a Bolívia onde vários estudos foram completados o que influenciou os componentes que foram incluídos. O Banco Mundial adotou uma análise previamente produzida, e agora produz seus próprios relatórios sobre o setor judiciário. Estes documentos foram completados no Equador e Peru onde os projetos estão sob fase de preparação. Esse projetos tem como alvo a inclusão de uma variada amplitude de componentes que foram incluídos no primeiro projeto na Venezuela e iniciativas para a efetiva participação de um membro da comunidade legal na preparação de componentes individuais.

A reforma do judiciário deve ser conduzida através de uma abordagem consensual e a partir de uma iniciativa interna do país. Somente se esses dois objetivos se encontrarem - reforma judicial a partir de uma iniciativa interna e consenso - as reformas serão alterações sistêmicas, de longo termo, ao invés de reformas superficiais passíveis de serem revertidas. O consenso requer que sejam observadas as limitações políticas e as estratégias pragmáticas prioritárias. Qualquer programa de reforma do judiciário também deve levar em consideração os interesses corporativistas presentes no Judiciário, nos conselhos profissionais de advogados e outros setores governamentais. Tais interesses podem impedir o consenso. Os projetos devem incentivar a participação de um amplo comitê informal ou conselho judicial durante as fases de preparação e implementação, visando promover um consenso em torno do projeto, promover uma contrapartida, bem como garantir a sua viabilidade. Apesar da meta ideal ser a de atingir um completo consenso, pode não ser um objetivo realista. Conseqüentemente, sob um certo aspecto, é importante iniciar algumas atividades visando a reforma, ao mesmo tempo em que se continua construindo um consenso.

Hoje na América Latina e a Região do Caribe as reformas do judiciário são mais viáveis política, econômica e socialmente do que nas décadas de 60 e 70. Presencia-se uma maior estabilidade econômica na região, o que tem permitido esses países a iniciar as denominadas reformas de segunda geração.

Outrossim, as reformas econômicas também aumentaram as transações com atores desconhecidos aumentando assim a demanda por mecanismos formais de resolução de conflitos. As reformas são o resultado de iniciativas locais contando com forte determinação e amplo suporte entre os governos, partidos políticos, comunidade jurídica, setor privado e organizações não governamentais. Finalmente, os programas incluem uma grande variedade de elementos, especificamente elaborados para as demandas de cada país.

Hoje os objetivos destes projetos é o de prover um serviço eficiente e igualitário, respeitado e valorizado pela comunidade. A economia de mercado demanda um sistema jurídico eficaz para governos e setor privado visando resolver os conflitos e organizar as relações sociais. Ao passo que os mercados se tornam mais abertos e abrangentes e as transações mais complexas as instituições jurídicas formais e imparciais são de fundamental importância. Sem estas instituições, o desenvolvimento no setor privado e a modernização do setor público não será completo. Similarmente, estas instituições contribuem com a eficiência econômica e promovem o crescimento, que por sua vez diminui a pobreza. A reforma do judiciário deve ser abrangida quando da elaboração de qualquer reforma legal, posto que sem um judiciário funcional, as leis não podem ser garantidas de forma eficaz. Como resultado, uma reforma do judiciário racional pode ter um tremendo impacto no sucesso da modernização do estado dando uma importante contribuição para um processo de desenvolvimento mais amplo.

I - INTRODUÇÃO

Durante a década de 80, as abordagens desenvolvimentistas focalizavam uma agenda macro econômica que, sem necessidade, teve prioridade sobre as reformas institucionais. "Por décadas, os governos na América Latina falharam em desenvolver instituições necessárias em resolver os problemas básicos da população tendo em vista que concentravam a maioria de seus recursos no gerenciamento de seus ativos e passivos e na regulação de quase todos os aspectos da vida econômica". Todavia, como a estabilidade econômica tornou-se parte da realidade, muitos países passaram a trabalhar buscando a equidade social, bem como as reformas políticas e econômicas. Como resultado, o processo de desenvolvimento passa a envolver as reformas de segunda geração com um propósito mais amplo de focalizar as reformas institucionais, como a reforma do judiciário. Nas palavras de um Ministro de Justiça, "não basta construir rodovias e fábricas para modernizar o estado ... um sistema de justiça confiável também é necessário". Um governo efetivo requer a atuação de instituições jurídicas e legais, visando atingir os objetivos interrelacionados de promover o desenvolvimento do setor público, encorajar o desenvolvimento de toda as outras instituições sociais, diminuir a pobreza e consolidar a democracia. Os princípios legais que suportam a prevalência do sistema econômico na América Latina são nominalmente baseados na liberdade de exercer direitos individuais e direitos sobre a propriedade, mas a legislação torna-se inexpressiva sem um sistema jurídico efetivo que permita o seu cumprimento.

O propósito do judiciário, em qualquer sociedade é de ordenar as relações sociais (entre entes públicos e privados e indivíduos) e solucionar os conflitos entre estes atores sociais. O setor judiciário na América Latina efetivamente não assegura essas funções, estado de crise que é atualmente percebido por todos os seus usuários - indivíduos e empresários - e seus atores - juízes e advogados. Como resultado, o público em geral e os empresários passam a não acreditar no judiciário, vendo a resolução de conflitos nesta instituição como excessivamente morosa. A percepção de inefetividade por parte dos seus potenciais usuários obsta os seus intentos em acessar a esses serviços, e quando obrigados a utilizá-los acreditam que serão tratados de forma injusta. Consequentemente, o Judiciário não pode cumprir sua função de organizar a sociedade e resolver os conflitos sociais, tornando-se necessário a sua reforma. O presente trabalho pretende discutir o que é uma reforma do Judiciário, as razões de sua necessidade para o desenvolvimento econômico e social na América Latina e recomendações específicas, com contribuições e informações providas por experiências realizadas na região. Embora o Caribe esteja incluído neste documento, nem todos os problemas e recomendações serão relevantes para os países baseados no sistema do direito consuetudinário, uma vez que estes países apresentam uma série inquietações e preocupações específicos. Após a discussão dos elementos específicos da reforma do Judiciário na América Latina e no Caribe, a seção final deste documento proporcionará um debate mais extensivo sobre a formulação do projeto. Cumpre ressaltar que embora este relatório tenha se concentrado nos aspectos civis da reforma do Judiciário, muitos destes elementos se aplicam a ambas as jurisdições, quais sejam, a penal e a civil. Todavia, nos termos dos

seus acordos o Banco Mundial não está autorizado a desenvolver trabalhos na área de jurisdição penal, já que a intervenção nesta área não é considerada como forma produtiva em alcançar os seus objetivos, isto é, gerar o desenvolvimento econômico.

II. OS OBJETIVOS DA REFORMA DO JUDICIÁRIO

A reforma econômica requer um bom funcionamento do judiciário o qual deve interpretar e aplicar as leis e normas de forma previsível e eficiente. Com a emergência da abertura dos mercados aumenta a necessidade de um sistema jurídico. Com a transição de uma economia familiar - que não se baseava em leis e mecanismos formais para resolução de conflitos - para um aumento nas transações entre atores desconhecidos cria-se a necessidade de maneiras de resolução de conflitos de modo formal. As novas relações comerciais demandam decisões imparciais com a maior participação de instituições formais. Todavia, o atual sistema jurídico é incapaz de satisfazer esta demanda, forçando, conseqüentemente, as partes a continuar dependendo de mecanismos informais, relações familiares ou laços pessoais para desenvolver os negócios. Algumas vezes isto desestimula as transações comerciais com atores desconhecidos possivelmente mais eficientes gerando uma distribuição ineficiente de recursos. Esta situação adiciona custos e riscos as transações comerciais e assim reduz o tamanho dos mercados, e conseqüentemente, a competitividade do mercado.

Além disso, o crescimento da integração econômica entre países e regiões demanda um judiciário com padrões internacionais. Por exemplo, o WTO, MERCOSUL e o NAFTA requerem certos princípios para decidir questões comerciais. A integração econômica exige uma grande harmonização de leis, que por sua vez requer que elas sejam constantemente aplicadas pelos membros dos países. Os países membros dos mercados comuns devem ter a certeza de que as leis serão aplicadas e interpretadas de acordo com padrões regionais e internacionais. Dessa forma, os países ao redor do mundo devem modernizar o seus judiciários para acomodar estas demandas e prover um nível adequado para a arena internacional.

Os governos devem ser capazes de efetivar a aplicação das regras do jogo que foi criado; o judiciário, pode proporcionar este serviço garantindo direitos individuais e direitos sobre a propriedade.

Por sua vez, um consistente poder de coerção na execução das leis garante um ambiente institucional estável onde os resultados econômicos a longo prazo podem ser avaliados.

Neste contexto, um judiciário ideal aplica e interpreta as leis de forma igualitária e eficiente o que significa que deve existir: a) previsibilidade nos resultados dos processos; b) acessibilidade as Cortes pela população em geral, independente de nível salarial; c) tempo razoável de julgamento; d) recursos processuais adequados.

Ao contrário do ideal, o setor judiciário na América Latina não é eficiente, tampouco efetivo na garantia da legislação existente. Atualmente o sistema sofre de descrédito e morosidade processual impedindo o desenvolvimento do setor privado e o acesso às Cortes. Primeiro, a população de forma generalizada não confia no Judiciário. Na Argentina, por exemplo, somente 13% da população acreditam na administração da justiça. No Brasil, 74% da população vêem a administração da justiça como regular ou insatisfatória. O pior caso talvez seja o Peru onde 92% da população não confiam nos juizes. O quadro de pessoal do Judiciário, incluindo os juizes e pessoal de suporte, bem como outros servidores públicos tem percebido que estão na raiz do problema e conseqüentemente dificultam a promoção de mudanças. Em termos econômicos, o Judiciário detém o monopólio da justiça, e conseqüentemente apresenta incentivos para atuar de forma ineficiente. Assim, este setor proporciona serviços abaixo do ideal que por sua vez causa morosidade no julgamento dos processos.

A população em geral, bem como os juizes e advogados consideram excessivo o tempo destinado para a resolução de um processo normal - isto gera um dano aos indivíduos e empresários que sofrem devido ao tempo prolongado para esta resolução e com a incapacidade em satisfazer as demandas da população pelos serviços judiciários. Não é incomum os processos demorarem até 12 anos para serem solucionados. Como resultado, as Cortes tem sofrido com enormes acúmulos de processos. No Brasil, em 1990, mais de 40 milhões de processos foram propostos, na Corte de 1ª Instância, mas apenas 58% dos processos foram julgados no final do ano de 1990. Na Bolívia, em diversas Cortes de 1ª Instância, somente 42% dos processos que são ajuizados foram solucionados no mesmo ano. EM Trinidad e Tobago, somente em torno de 30% das ações propostas são resolvidos no mesmo ano. O aumento no acúmulo de processos e a morosidade demonstram a crescente demanda por serviços judiciais. O Judiciário no Chile e Equador, casos típicos, não aumentam o fornecimento de serviços em resposta à crescente demanda.

Devido ao atual estado de crise do Judiciário na América Latina, os objetivos e benefícios da reforma podem ser amplamente agrupados em duas estruturas globais: fortalecer e reforçar a democracia e promover o desenvolvimento econômico. A reforma do Judiciário é necessária para o funcionamento democrático da sociedade, sendo parte de um processo de redefinição do estado em suas relações com a sociedade. Ademais, o desenvolvimento econômico não pode seguir em frente sem uma efetiva definição, interpretação e garantia dos direitos de propriedade. Mais especificamente, a reforma do judiciário tem como alvo o aumento da eficiência e equidade na resolução de conflitos, ampliando o acesso a justiça e promovendo o desenvolvimento do setor privado.

III REFORMA DO JUDICIÁRIO NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Visando atingir estes objetivos, um programa de reforma do Judiciário deve ser elaborado para avaliar especificamente os principais fatores que afetam a qualidade dos serviços judiciais, sua natureza monopolística e ineficiência. Essa reforma também deve avaliar profundamente as causas políticas,

econômicas e legais de um judiciário ineficiente e injusto. Se uma abordagem holística não for adotada, esta reforma terá probabilidade mínima de sucesso. Não obstante, a impossibilidade do presente trabalho em desenvolver uma lista exaustiva de medidas, serão discutidos os principais elementos necessários para uma reforma que vise um judiciário eficiente e igualitário. Os elementos básicos de uma reforma deve incluir medidas visando garantir a independência do Poder Judiciário através de alterações no orçamento, nomeações de juízes e um sistema disciplinar; aprimoramento administrativo das Cortes através da adoção de gerenciamento de processos e reformas administrativas; adoção de reformas da legislação processual; implantação de mecanismos alternativos de resolução de conflitos; ampliação do acesso à justiça; incorporação de questões de gênero no processo de reforma; e redefinição e/ou expansão do ensino jurídico, programas de estágio para estudantes e treinamento para juízes e advogados. Apesar de estes serem os elementos básicos, as particularidades de cada sistema jurídico não permite uma completa especificação nas recomendações, somente podendo ser alcançadas em um análise profunda do setor judiciário de cada país.

INDEPENDÊNCIA DO JUDICIÁRIO

Em todos os níveis a administração da justiça depende da qualidade dos juízes em exercício, conseqüentemente, a independência do judiciário é um característica imperativa de qualquer projeto de reforma para o setor. Ao contrário do esposado pelo senso comum, a independência do Judiciário significa muito mais do que a independência do magistrado em relação a influência política. Esta independência apresenta um número de definições e dimensões , incluindo aspectos estruturais, organizacionais e administrativos do sistema, todos desenvolvendo um importante papel na garantia do instituto em análise . Todavia, devido ao fato de um determinado número de aspectos estruturais da independência serem constitucionais por natureza, o foco desta seção será direcionado em questões administrativas e organizacionais . Existem diversas formas diferentes de independência: independência substantiva que correspondem no modelo alemão e americano a independência funcional ou decisória, respectivamente (as decisões judiciais e o exercício das atribuições de magistrado não estão sujeitas a nenhuma outra autoridade senão a do direito), independência pessoal (garantias individuais da magistratura), independência coletiva (participação judicial na administração central das Cortes), e independência interna (independência em relação aos colegas e membros das cortes superiores) .

O primeiro tipo de independência do judiciário, a funcional ou decisória, corresponde a possibilidade de se tomar decisões de acordo com o direito aplicável e não em fatores políticos externos . Diversos aspectos podem influenciar as decisões judiciais, incluindo a pressão de setores políticos do governo, outros membros do Judiciário e relações pessoais ou públicas com as partes ou o objeto da demanda. Os setores governamentais, e particularmente o Executivo tem historicamente influenciado o processo decisório. Em face a um número de fatores históricos, políticos e estruturais, os Judiciários da América Latina, historicamente, não tem atuado como instituições de

contrapeso em relação aos abusos de poder por parte do executivo e do legislativo .

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

Também é importante que os juízes individualmente tenham independência pessoal, entendido como tal o fato de terem investiduras estáveis nos cargos e bons níveis salariais, bem como o controle das atribuições processuais dos magistrados, pautas de julgamento, critérios de remoção e transferência . As remoções e transferências forçadas podem ser particularmente contrárias a independência individual dos juízes , podendo ser alcançada através de mecanismos apropriados de nomeação, remoção e supervisão . Além de reforçar a independência individual da magistratura esta medidas auxiliam em garantir a confiabilidade no judiciário. Os juízes são prestadores de serviço público, devem portanto, serem independentes e imparciais mas também devem ter responsabilidade social em relação a população que servem .

Tem sido sustentado que a falta de independência do Judiciário na América Latina pode ser necessário para o desenvolvimento econômico da região. Atualmente existe uma tensão entre democracia e reforma econômica, bem como entre reforma econômica e políticas sociais existentes . Durante recente reformas na América Latina, por exemplo, alguns países tem se beneficiado pela existência de um Poder Executivo forte que pode atuar de maneira eficiente. O dilema é como ao mesmo tempo fornecer uma chancela institucional que garanta a responsabilidade, transparência e fiscalização destes atos do Executivo . Estas experiências ocorrem mais freqüentemente quando o Executivo tem o poder de editar decretos, ao passo que o sistema jurídico atrofiado ou sem legitimidade é incapaz de obstar o abuso de poder por parte do Executivo através de um controle judicial efetivo ou fiscalização legislativa . Em diversos casos de impasse entre o Executivo e o Judiciário, o Executivo tem sido capaz de suplantar os confrontos através de decretos visando atingir sua política econômica, com pequena ou nenhuma consulta ao Judiciário. As experiências do Peru e Argentina demonstram esta atitude. Todavia, esta intervenção por parte do Judiciário pode ser um componente chave das reformas econômicas. Além disso, sem esta abordagem jurídica as reformas podem se tornar instáveis e sujeitas a um processo reversível.

NOMEAÇÃO DE JUÍZES E SISTEMA DE AVALIAÇÃO

Para que qualquer sistema proporcione justiça, seus membros devem ser altamente qualificados, competentes e respeitar os indivíduos na sociedade. Consequentemente, mecanismos institucionais adequados devem existir para selecionar e manter estes indivíduos na estrutura do judiciário. Tais mecanismos institucionais incluem os processos de nomeação, o período de investidura, os níveis salariais e o sistema de avaliação. Todos esses elementos devem estar adequadamente dispostos a fim de proporcionar os devidos incentivos para que os operadores jurídicos prestem serviços de qualidade. Em outras palavras, o processo de nomeação deve ser talhado visando encontrar os indivíduos mais qualificados, as condições do cargo não devem oferecer incentivos indevidos que reforcem interesses pessoais, os salários devem ser suficientes para atrair e manter elevada a qualidade dos profissionais, e, finalmente, um sistema de avaliação deve permitir a seus membros e ao público em geral, o monitoramento da atividade judicial. Por fim, um fator que freqüentemente esquecido é a transparência. Para um mercado funcionar (no caso o mercado são os serviços judiciais), deve ser disponibilizados suficientes informações aos potenciais usuários dos serviços. A independência do Judiciário requer um sistema de nomeação transparente e baseado no merecimento, sendo que atualmente apresentam-se diferentes sistemas de nomeação . Alguns países tem adotado um comitê especial para analisar as credenciais e relacionar os advogados qualificados. Estes comitês podem adotar a forma de um conselho judicial , com representantes do executivo, membros dos conselhos profissionais de advogados e mesmo algumas vezes com advogados de reconhecido saber jurídico ou população em geral, podendo contribuir com uma percepção de objetividade do processo, se critérios específicos forem adotados. A Suprema Corte de El Salvador utiliza-se destes conselhos para a indicação de seus juizes. No Chile o Presidente nomeia os magistrados com base em um lista elaborada pela Corte Suprema . Outros países utilizam comitês administrados pelo Executivo para recomendar magistrados . Embora, as nomeações sejam freqüentemente feitas pelo Executivo, em alguns sistemas, as Cortes sugerem e revisam as indicações . As escolas de direito também podem ser uma importante fonte de nomeações, como no caso uruguaio, por exemplo. Entretanto, tem sido defendido, a observância de um sistema misto de nomeações com juizes de carreira e membros externos do Judiciário . Finalmente, cumpre ressaltar que o processo de indicação é diferenciado para os juizes de Cortes Inferiores que freqüentemente são indicados pelas Cortes Supremas . Não obstante, em qualquer sistema de indicação, o mais importante é o respeito aos critérios previamente definidos .

Um sistema baseado nos mais altos padrões de integridade pessoal e profissional promoverá um quando de pessoal e uma justiça de qualidade. Os sistemas de indicação baseados em padrões de lealdade política somente perpetuarão a dependência do Poder Judiciário. Consequentemente, é essencial que só os indivíduos realmente qualificados sejam indicados e nomeados. Critérios previamente elaborados para o processo de indicação pode ser aplicados através de diferentes formas, dependendo do sistema em apreço: exames, carreira jurídica e/ou treinamento específico. A maioria dos países, incluindo a Argentina, Chile e Equador, não requer um exame ou concurso para o acesso a magistratura . No Brasil, entretanto, o ingresso é

realizado através de concurso público . No Peru e Venezuela os novos magistrados também são selecionados através de concurso público . Além do sistema de nomeações, o tempo de investidura no cargo apresenta um importante papel na garantia de independência do Judiciário, devendo ser estabelecido para permitir a maior autonomia possível . Apesar de poder não ser vantajoso o estabelecimento de vitaliciedade para todos os juizes, o instituto pode proporcionar aos magistrados de algumas instâncias um ambiente livre de pressões externas e influências políticas. Na Argentina, a Província de Tucumam, instituiu recentemente a vitaliciedade para os juizes, com o fito de garantir a independência do Judiciário. As investiduras permanentes podem levar alguns juizes a agir de forma inapropriada e anti-ética visando assegurar outras oportunidades de trabalho após concluírem suas carreiras na magistratura. Na Suprema Corte do Equador, por exemplo, os juizes são nomeados para um mandato de seis anos com a possibilidade de recondução. Este sistema cria um ambiente onde os magistrados atuam em seus antigos processos privados , tendo em vista que possuem interesse em manter controle sobre os mesmos, se novamente se encontrarem no setor privado. O mesmo problema ocorre se os juizes não perceberem pensões seguras e estáveis. Entretanto, mesmo quando a magistratura da América Latina tem garantida a sua vitaliciedade nos cargos, ainda assim, a história tem demonstrado que isto não assegura a independência do Judiciário quando o Executivo viola estes direitos . Embora exista o instituto da vitaliciedade em certos países, um período de experiência pode ser um opção a ser considerada. A Alemanha é um exemplo de país que se utiliza de um período probatório . Todavia, os incentivos para uma boa conduta podem se limitar ao período probatório . O tempo de investidura e o sistema de nomeação deve ser considerado conjuntamente para proporcionar o necessário equilíbrio aos incentivos que reforçam uma conduta judicial adequada.

Procurando evitar os problemas decorrentes de uma alta faixa etária entre a magistratura, muitos países implantaram aposentadorias compulsórias por idade. Tem sido defendido que devido a baixa idade da aposentadoria compulsória, os Judiciário perde muitos magistrados que ainda estão aptos a atividade judicante . Outra opção é permitir aos juizes, em uma determinada idade, que se aposentem de forma voluntária ou ingressem em um "status" compulsório superior com uma carga processual mais branda , permitindo aos próprios magistrados que avaliem sua capacidade de continuar ou não desenvolvendo suas atividades .

Da mesma forma, um Judiciário independente requer padrões salariais competitivos . Em geral, os salários permanecem baixos se comparados com outros setores privados e algumas vezes com outros cargos no setor público . No Equador, por exemplo, no ano de 1992, a remuneração dos magistrados foi aumentada em 100%. Não obstante, esta remuneração ainda é considerada baixa em relação aos salários de advogados de instituições sem fins lucrativos . Os salários no Judiciário deve ser comparado com os níveis remuneratórios de legisladores e outras profissões . Em certos países, como no Uruguai e Paraguai, os níveis salariais do Judiciário tem por base a remuneração de outros servidores públicos, ao passo que outros países ambigualmente requerem um "salário adequado" ou "apropriado para sua posição" . Na Bolívia

os salários do Judiciário são comparados com os do setor público em geral e em alguns casos são até mais altos (ver figura 1 e 2).

FIGURA 1

MÉDIA ANUAL DE SALÁRIOS BASE PARA JUÍZES, POR TIPO DE CORTE E PAÍS.

(EM DÓLAR AMERICANO)

Peru - Primeira Instância: US\$ 10.740,00

Equador - Primeira Instância: US\$ 12. 346,00

Argentina - Primeira Instância: US\$ 37.749,00

Estados Unidos - Jurisdição geral: US\$ 85.699,00

FIGURA 2

RELAÇÃO ENTRE A RENDA "PER CAPTA" E OS SALÁRIOS DOS JUÍZES DAS CORTES DE PRIMEIRA INSTÂNCIA GDP, 1994

Peru - Primeira Instância: 3, 34

Equador - Primeira Instância: 2,91

Argentina - Primeira Instância: 4,57

Estados Unidos - Jurisdição geral: 3,46

Uma vez nomeados, é necessário um processo periódico de avaliação de juízes para manter um alto padrão, a cargo de um conselho ou outros mecanismos previamente determinados. O Chile e El Salvador, por exemplo, estabeleceram um sistema de avaliação administrado pela Corte Suprema . Tem sido considerado que estes programas melhoraram a imagem pública do Judiciário . Alemanha e França também se utilizam de avaliações de desempenho para decidir sobre promoções na magistratura . Outros países como os Estados Unidos, não relacionam o desempenho nas avaliações com promoções ou aumentos salariais . Deve-se tomar precauções para que um sistema de promoções não usurpe a independência do Judiciário . Se o processo de avaliação estiver vinculado a promoções e aumentos salariais, a avaliação não deve unicamente basear-se no número de casos julgados uma vez que pode estimular um processo decisório rápido, mas injusto. Atualmente a Bolívia tem, como critério para a avaliação de desempenho, certa relação com o número de processos julgados . Considerando-se que a magistratura deve estar livre de "qualquer interferência de terceiros na aplicação da lei", uma importante questão é quem implementa as normas de desempenho. Assim, pode não ser inteligente ter o Ministério da Justiça avaliando os magistrados; ao contrário, o Judiciário pode ser avaliado por seus pares.

Um elemento final deve ser incorporado em qualquer processo de nomeação e avaliação que o país pretenda implementar: a transparência. Atualmente, a população latino americana vê a nomeação como um processo secreto sem qualquer participação ou conhecimento da sociedade . De alguma forma, a população deve participar do processo de nomeação e avaliação . Os mecanismos que assegurem a transparência e a efetiva participação geram confiança pública no processo de nomeação, qualidade da magistratura, que por sua vez se reflete no Judiciário.

SISTEMA DISCIPLINAR

Um sistema disciplinar efetivo é essencial na manutenção de altos padrões de qualidade do Judiciário. Na atualidade, muitos sistemas, quando existentes, não são efetivos, e em alguns casos são simplesmente ignorados. Isto cria um ambiente onde a população e advogados não tem condições de propor processos éticos e disciplinares contra juízes.

Existem diversas estruturas de sistema disciplinar. O conselho judicial, por exemplo, pode ter jurisdição sobre matérias disciplinares, somando-se ao sistema de nomeações e avaliações, criando, assim um sistema uniforme e um órgão central . Além disso, a análise e revisão dos casos deve ser conduzido por pessoas que não tenham tido um relacionamento anterior com os juízes em questão . Os conselhos judiciais podem receber alegações de conduta inadequada e realizar investigações iniciais .

Não é necessário que o Conselho Judicial conduza as investigações, mas deve haver algum tipo de comissão que investigue as alegações de mau procedimento . Em outros casos, o Ministério da Justiça pode ter responsabilidade pelo sistema disciplinar . Em diversos países, o sistema disciplinar é totalmente administrado e monitorado dentro da estrutura do Judiciário . Em qualquer sistema, juízes, advogados e o público em geral devem ter o direito de apresentar reclamações contra os magistrados. Também é importante que o Judiciário esteja envolvido no processo disciplinar - garantindo sempre a objetividade das decisões . Não obstante, a estrutura disciplinar adotada, existe um número consistente de problemas no sistema disciplinar, incluindo a ausência de normas claras de conduta ética, mecanismos inapropriados de assegurar os procedimentos e a falta de transparência no processo.

A falta de normas éticas definidas, que estabelecem as condutas adequadas da magistratura ou provêm diretrizes claras de avaliação geram incentivos a corrupção. A ausência de normas objetivas também inibem o desenvolvimento de mecanismos que reforçam a capacidade de propor ações por corrupção nas Corte de Justiça. A punição disciplinar também deve ser realista e apropriada em relação a violação, uma vez que apesar das suspensões e a perda do cargo seja possível, são raras ou inexistentes . Importante ressaltar que este sistema de sanções não deve violar a independência do Judiciário . O processo preliminar de exoneração deve ser conduzido pela Corte ou Comissão com a participação majoritária de magistrados selecionados pelo Judiciário. Alguns autores sustentam que a perda do cargo somente deve se aplicada pelo

Judiciário . Desta forma, existe uma alta regulação por parte do Judiciário, já que o processo investigatório e decisão de exonerar ocorre dentro deste poder sem interferência dos poderes políticos governamentais .

RECOMENDAÇÕES

Todos esses elementos caracterizam a total independência do Judiciário e devem ser observados durante a reforma que, por sua vez, deve buscar abranger cada tipo de autonomia. Independente do tipo almejado, as medidas administrativas e organizacionais que visam reforçar essa independência devem incluir: autonomia orçamentária, sistema de nomeações uniforme, investidas estáveis, sistema disciplinar, salários e proventos adequados para a magistratura. Os métodos transparentes de nomeação, exoneração e supervisão devem ser incluídos na reforma visando assegurar a independência funcional e individual da magistratura. A independência também pode ser ampliada pela construção da capacidade administrativa e treinamento de juizes e servidores. Assim o Judiciário se torna eficiente e obtém mais respeito, aprimorando a qualidade dos membros atraídos por uma carreira jurídica.

Pode ser difícil, dentro da amplitude da reforma do Judiciário, abordar as questões relacionadas a independência, justamente por requerer alterações legislativas ou constitucionais. Além do mais, em muitos casos, não são exclusivamente as leis que geram a falta de independência, mas o próprio comportamento da instituição. Em última instância, depende do próprio Judiciário atuar de forma independente . A falta de independência e o alto nível de politização geralmente é encontrado mesmo nos altos escalões do Judiciário, argumento que nos remete a iniciar as reformas a partir das Cortes de 1ª Instância e daí em direção ao ápice. Não obstante, a independência nas Cortes Superiores deve ser abordada de forma simultânea. Uma reforma baseada no fortalecimento da independência do Judiciário pode ser politicamente inexecutável, devido a interesses de alguns membros do Legislativo, Executivo e mesmo do Judiciário, não obstante ser essencial a efetivação de uma verdadeira reforma.

Idealmente, o processo de nomeação deve ser revisto em todos os níveis do Judiciário, considerando-se que um dos objetivos principais da reforma é assegurar que profissionais administrem a justiça. Em muitos casos isto significa alterações no processo de nomeação e grandes reformas constitucionais ou legislativas. Também é importante que o programa de reformas inclua tanto as Cortes Inferiores quanto Superiores, simultaneamente. Isto porque, ainda que em todos os países a nomeação de Juizes da Corte Suprema seja inevitavelmente dominada por um processo político, em muitos casos compete a ela nomear os magistrados das Corte Inferiores. Visando diminuir o sistema de apadrinhamento, as reformas devem necessariamente iniciar pelas Cortes Superiores como recentemente, realizadas no México.

Como parte de um sistema de nomeação e avaliação, diversos países da América Latina estabeleceram conselhos judiciais, geralmente detentores das seguintes competências: administração de cortes, recursos humanos e mau procedimento individual e das Cortes. Também podendo ter jurisdição tanto

sobre as Cortes Inferiores, quanto sobre a Corte Suprema. Na Província de Tucuman, na Argentina, a criação do Conselho para o processo de nomeação tem assegurado a indicação de advogados mais qualificados, em todas as instâncias jurídicas. É importante ainda que os membros do conselho sejam independentes e não estejam concorrendo a nenhum cargo político nos partidos. A Argentina, Equador e Peru criaram recentemente esses organismos . Os Conselhos devem incluir a participação de membros do Judiciário, conselhos profissionais de advogados, cidadãos e o Executivo, quando estabelecido de forma similar ao proposto no Chile , devendo ser presidido por um magistrado, como no modelo boliviano . Na formação do conselho torna-se relevante considerar se os membros terão dedicação parcial ou integral .

A nomeação de magistrados, o período de investidura e a avaliação tem um importante papel no desenvolvimento de um esquema de incentivos adequados a todos os operadores jurídicos, incluindo juízes, advogados e servidores, podendo contar com exames internos como requisito de nomeação, proporcionando, assim, incentivos para a delegação de funções administrativas, bem como a publicação de estatísticos processuais de cada Corte, estimulando os magistrados a atuar de forma mais eficiente . Os salários devem ser cuidadosamente avaliados nos projetos de reforma, para proporcionar incentivos adequados para juízes e servidores . Os programas de reforma devem se concentrar em criar diversos incentivos adequados com o objetivo de mudar o comportamento desses atores, garantindo uma justiça eficiente e de qualidade - um sistema disciplinar é especialmente importante no esquema de incentivos.

Se os mecanismos disciplinares não operarem de forma adequada, as interferências políticas forçarão, muitas vezes, a exoneração extra-institucional (e algumas vezes extra-constitucional) de magistrados, como ocorrida no México em 1994. Essa interferência política, em razão do mal funcionamento dos mecanismos disciplinares, abala as instituições jurídicas, a confiança da população e a independência de juízes. Os programas de reforma devem avaliar se os atuais mecanismos disciplinares são adequados, e se estão sendo efetivados. Deve-se considerar a criação de Comitês responsáveis pelo recebimento e julgamento das representações, devendo interagir com o público e com a comunidade jurídica. Embora a decisão disciplinar final possa ser realizada fora do Judiciário, pode-se elaborar um sistema onde a análise inicial seja conduzida por um comitê interdisciplinar que inclua a participação de juízes. Além disso, em relação as normas éticas, é essencial revisá-las e proporcionar treinamento para juízes.

Finalmente, visando educar os juízes sobre os comportamentos que não são aceitáveis, e informar o público dos processos disciplinares, um relatório anual das representações feitas deve ser disponibilizado aos juízes e à população em geral. A publicação de artigos e opiniões é importante, na medida em que proporciona indicações e definições de comportamentos inaceitáveis e sujeitos a punição . As publicações também garante a população que as representações são tratadas de forma séria, estabelecendo uma necessária relação de confiabilidade. Alguns autores tem defendido que medidas adicionais, visando a transparência e confiabilidade, devem incluir

oportunidades para que a população e os conselhos profissionais de advogados enviem comentários sobre as condutas dos magistrados .

ADMINISTRAÇÃO DO JUDICIÁRIO

A magistratura latino americana depara-se com severos acúmulos processuais, baixos salários, staff sem treinamento e carência de tecnologia, fatores que os impedem de exercer suas funções de maneira eficiente. Como resultado, a administração da justiça necessita ser analisada como uma das áreas mais importantes da reforma. A administração da justiça engloba duas áreas: a administração das cortes e dos processos, ambos devem ser revistos visando o aprimoramento da instituição. A administração das Cortes envolve as funções administrativas das Cortes, incluindo os setores administrativos, pessoal, orçamento, sistema de informações, estatísticos, planejamento e manutenção. De outro lado, a administração de processos refere-se ao processamento das ações, abrangendo, por exemplo, o gerenciamento de processos.

ADMINISTRAÇÃO DAS CORTES:

Em muitos países da América Latina, freqüentemente, os próprios magistrados são encarregados da administração das Cortes. Esse acréscimo da responsabilidade os impede de despender o tempo necessário em suas atividades judicantes. Na verdade, no Equador, os juízes dedicam 70% ou mais do seu tempo em funções administrativas, sobrando pouco tempo para o efetivo exercício da magistratura . No Brasil e Peru respectivamente, as mesmas responsabilidades administrativas ocupam 65% e 69% do tempo disponível para atividade judicante . Não obstante, é comum para os magistrados delegarem muitas das funções judiciais aos seus escrivães, mantendo as incumbências administrativas para si. Três aspectos sobre a administração das Cortes merecem particular atenção: primeiro, a centralização de responsabilidades administrativas e conseqüente necessidade de delegar essas funções; segundo, a administração de servidores, e terceiro, o orçamento do Judiciário.

Freqüentemente, a administração da Corte é centralizada. Em alguns casos, as Cortes Superiores preferem concentrar a administração geral do sistema, podendo causar ineficiência se as Cortes Inferiores tiverem de requerer a esse departamento centralizado até os pedidos mais simples . Sugere-se um trabalho em direção de um sistema administrativo conectado aos diferentes níveis de atividade judicial, capaz de assegurar as Cortes respostas a suas demandas geográficas específicas, tanto de ordem quantitativa quanto qualitativa.

Como a carga processual continua aumentando, os juízes podem ser forçados a delegar responsabilidades, pressionando-os a destinar mais tempo em suas atividades judicantes. Algumas Cortes tem estabelecido cargos administrativos específicos, com pessoas treinadas na área gerencial, permitindo que tomem decisões administrativas corriqueiras, permitindo aos magistrados elaborar políticas mais amplas e avaliar a administração geral da Corte deixando as decisões do dia-a-dia para os profissionais da área. O estabelecimento desses

novos cargos administrativos tem se demonstrado um sucesso e conseqüentemente, os juizes começam a perceber que pode ser um grande auxílio na administração da justiça. Todavia, estes cargos devem ser criados de forma oficial para que transcendam as mudanças no poder. No Equador, por exemplo, somente após um longo processo de ajuste e resistência preliminar, é que foi aceita uma abordagem gerencial profissional, tendo sido rejeitada por alterações subseqüentes na presidência da Suprema Corte. Como resultado o atual presidente assina cheques para despesas de combustível e decide a concessão de licenças prolongadas para tratamento de saúde de servidores lotados nas Cortes das províncias. O Peru representa um caso singular na América Latina, onde o cargo administrativo é oficial, e não tem sido afetado pelas mudanças na presidência da Suprema Corte. A Bolívia e o Chile estão utilizando administradores em um projeto piloto . O segundo ponto da reforma, relativo a administração das Cortes, corresponde a administração de pessoal. Deve ser realizada uma revisão do atual quadro de servidores e sua distribuição nas Cortes, considerando-se que diversos países apresentam uma estrutura superior ao número de servidores. Freqüentemente, como forma de lidar com os problemas relacionados ao acúmulo de processo as Cortes tem proposto soluções baseadas no aumento do quadro de servidores e magistrados. No Brasil, 81% dos magistrados apontam como causa da ineficiência do Judiciário o insuficiente quadro de pessoal. Todavia, somente o aumento no quadro não gera necessariamente um ambiente mais eficiente. Em muitos países da América Latina, como ocorre no Equador, por exemplo, o staff das Cortes é fixado por lei ou decreto . Assim, o número do quadro é o mesmo em cada Corte de 1ª Instância, ainda que o volume e natureza processual sejam distintos. Além disso, nas Cortes onde existe um número maior de servidores atuando, não se tem evidência do aumento na eficiência em relação aquelas operando com um menor número de membros.

Além do número de servidores oficiais, muitos países, incluindo Argentina, Equador, Peru e Chile, apresentam escrivães não oficiais que não são diretamente remunerados pelo Judiciário, mas recebem pequenas quantias para atuar nos processos .

É importante ressaltar que muitos magistrados na América Latina recebem uma tremenda carga de processos. Devido a esse fato, talvez justifique-se o aumento do número de juizes. As decisões relativas ao aumento do quadro de servidores e juizes deve se basear em tendências estatísticas do volume processual . Obviamente, isso requer das Cortes a manutenção de relatórios e indicadores estatísticos para que se possa realizar previsões acuradas. Freqüentemente, como forma de lidar com os problemas relacionados ao acúmulo de processo as Cortes tem proposto soluções baseadas no aumento do quadro de servidores e magistrados . No Brasil, 81% dos magistrados apontam o insuficiente quadro de pessoal como causa da ineficiência do Judiciário . Todavia, somente o aumento no quadro não gera necessariamente um ambiente mais eficiente . No Paraguai, por exemplo, o procedimento oral foi instituído em processos não criminais e o número de juizes foi aumentado em 1/3. Os novos magistrados foram recrutados entre os graduados que completaram um curso no Instituto de Treinamento Jurídico. Essas reformas resultaram em uma diminuição no tempo de julgamento, por processo .

ORÇAMENTO DO JUDICIÁRIO

Um orçamento livre de forças políticas é necessário para garantir a independência do Judiciário . Todavia, para alcançar este objetivo o Judiciário deve ter uma suficiente experiência orçamentária e habilidades financeiras para prever e calcular todas as suas necessidades orçamentárias. Importante ressaltar que o orçamento do Judiciário é um aspecto relacionado a sua independência, e por sua vez, uma importante medida que deve ser analisada sobre o prisma da autonomia, já que todos o pontos da reforma dependem de uma efetiva diretriz orçamentária.

O Judiciário deve ter uma autonomia orçamentária, tendo em vista a possibilidade do Executivo e do Legislativo atuarem como uma barreira na alocação de recursos. Isso pode ser mais grave do que impedir as Cortes em prestar seus serviços de forma eficiente e justa. Muitos dos Judiciários latino americanos apresentam orçamentos que somente permitem desenvolver padrões mínimos de justiça a população, perpetuando a sua dependência, gerando corrupção entre o quadro de pessoal e o impedido de atrair juízes de servidores qualificados. Devido aos inerentes problemas relacionados a falta de independência, o Judiciário deve controlar e administrar o orçamento destinado pelo Legislativo . Entretanto, como as responsabilidades administrativas e orçamentárias estão intimamente interrelacionadas uma administração verdadeiramente eficiente não pode ocorrer ao menos que o Judiciário controle e implemente um programa orçamentário eficiente .

Visando garantir uma alocação eficiente de recursos orçamentários o Judiciário deve apresentar habilidades técnicas de contabilidade financeira e de auditorias. Na maioria dos países latino americanos o quadro de pessoal do Judiciário não esta suficientemente treinado em matérias de contabilidade e finanças. Em alguns casos, os próprios magistrados administram o orçamento, sendo que na maioria dos países, não existe efetivos procedimentos administrativos centralizados . Além disso a carência de servidores especializados impede o Judiciário de planejar adequadamente suas necessidades orçamentárias. O Executivo não pode garantir o orçamento requisitado pelo Judiciário se a própria instituição não prepara uma previsão razoável e bem detalhada para aprovação legislativa. Em vários países da América Latina - incluindo Brasil, Colômbia e El Salvador - o Judiciário é obrigado a preparar o seu orçamento . Ainda que seja do Legislativo a responsabilidade pela votação final do orçamento, é essencial que o Judiciário seja capaz de definir suas necessidades financeiras baseados em previsões sobre expectativa de processos que serão ajuizados, processo em andamento e processos julgados . Todavia, o controle orçamentário não necessariamente significa uma distribuição orçamentária centralizada. Na maioria dos países latino americanos, a Corte Suprema gerencia o orçamento total, conseqüentemente, a administração centralizada resulta em distribuição assimétrica de recursos. Em muitos países, as Cortes das áreas rurais não recebem recursos baseados na população ou volume de processos . Essa desigualdade somente reforça a inacessibilidade do Judiciário as comunidades rurais de baixa renda.

Embora muitos países latino americanos tenham proposto um método pré fixado de destinação de recursos sobre o orçamento total, como forma de aumentar os recursos, isso não representa uma medida necessária, tampouco uma solução suficiente. Primeiro, em face a especificidade de cada país, em relação as características processuais e procedimentais, bem como diferenças culturais na população propensa a demandar em juízo, torna-se inadequado sustentar que uma proporção fixa total do orçamento do governo aprimoraria necessariamente o funcionamento do sistema jurídico . Segundo, esse percentual orçamentário, pré fixado pelo legislativo, nem sempre é respeitado . Somente o tamanho do orçamento não afeta a eficiência (medida por acúmulos processuais e morosidade), embora algumas das medidas necessárias a reforma, que proporciona esta característica, requer uma maior destinação de recursos.

FIGURA 3

Percentual do Orçamento Total Anual Destinado

ao Setor Judiciário

PAÍS	PERCENTUAL
E.U.A (Justiça Federal)	1,2%
Venezuela	1,3%
Peru	2,5%
Equador	2,5%
Argentina	1,4%
Honduras	3,0%
Guatemala	2,0%
Costa Rica	6,0%
Paraguai	6,0%
Alemanha	0,9%
Japão	0,5%

ESTRUTURA DAS CORTES

Historicamente, as estruturas das Cortes não tem sido uma prioridade na distribuição do orçamento nacional, e conseqüentemente, o Judiciário não tem apresentado estruturas modernas. Em alguns casos, os orçamentos do Judiciário não tem incluído qualquer verba para aprimoramento das estruturas. Como resultado, as estruturas das Cortes não tem sido capazes de acompanhar o aumento das demandas no Poder Judiciário, e portanto, não

refletem adequadamente as necessidades dos magistrados, servidores e usuários. O aumento da necessidade por tecnologias modernas, segurança e por Cortes hábeis a acomodar procedimentos orais tem tensionado o modelo tradicional da estruturas das Cortes . A bem da verdade, tem aumentado a atenção nas estruturas das Cortes uma vez que afetam a percepção global e imagem da administração da justiça.

Atualmente, em muitos países, os magistrados e servidores trabalham em condições que não contribuem para uma eficiente administração da justiça. Devido a deficiência na estrutura física para dispor os processos em andamento e os findos, freqüentemente são encontrados empilhados nos corredores das Cortes. Isso pode representar um risco a saúde e a segurança especialmente onde algumas Cortes tiveram que ser fechadas devido as condições perigosas causadas pelo peso do papel. Além disso, freqüentemente existem longas filas somente para adentrar nas Cortes e algumas dessas com duração de até 2 horas. Muitas Cortes também não oferecem segurança aos magistrados. As condições das Cortes tem um efeito, tanto sobre a população, quanto no quadro de pessoal, afetando ainda a imagem do Judiciário. As Cortes devem refletir as necessidades do servidores e usuários do sistema.

O planejamento das Cortes deve considerar o número de usuários dos serviços judiciais, quadro de pessoal, uso da informática e a necessidade de segurança. Deve-se avaliar essas questões em um programa global de reforma do Judiciário. Em muitos países não existe um projeto arquitetônico padrão para as Cortes, ao contrário, cada instalação pode ter uma configuração diferente . Algumas podem não ter janelas ou eletricidade, enquanto outras apresentam chuveiros privados para cada magistrado. Os investimentos nas estruturas das Cortes devem ser considerados, todavia, somente após a existência de um entendimento claro das reformas que serão implementadas, especialmente nos países que pensam em instituir procedimentos orais, requerendo salas de audiência e instrução separadas. As estruturas adequadas são necessárias para implementar um alteração global e devem ser consideradas em qualquer tentativa de implementação de uma reforma.

ADMINISTRAÇÃO DE PROCESSOS

O gerenciamento de processos é a base da administração da Justiça. A maioria das Cortes sofrem com severos acúmulos processuais e são incapazes de reduzir o volume processual para enfrentar o problema da morosidade. No Equador , em 1993, por exemplo, existiam aproximadamente 12.000 processos pendentes na Corte Suprema e 500.000 processos pendentes em todo o Judiciário . A estatísticas oficiais argentinas estimam que mais 1.000.000 de processos estavam pendentes no Judiciário Federal no ano de 1992 . Na Colômbia, em 1993, mais de 4 milhões de processos também estavam pendentes .

O aprimoramento dos procedimentos administrativos requer a revisão de sua existência em relação a ineficiência no gerenciamento de registros, gerenciamento do fluxo de processos , gerenciamento dos próprios processos, gerenciamento do volume processual e manutenção de estatístico processuais

e arquivos. Essas medidas têm um significativo impacto na redução da morosidade do Judiciário. Além da revisão dos procedimentos relativos à administração de processos, também é benéfico a inclusão de tecnologia de acompanhamento processual para auxiliar as Cortes na manutenção dos registros. No distrito de Santa Cruz na Bolívia, um projeto piloto de acompanhamento processual está sendo testado, podendo ser objeto de estudo de seu uso potencial em outras partes da Bolívia, e possivelmente adotado em outros países. A manutenção de estatísticos processuais é essencial no monitoramento do progresso do sistema e para estimar futuras demandas por recursos financeiros. Os atuais dados sobre volume processual proporcionarão um marco capaz de avaliar os novos programas e procedimentos, além de garantir as informações necessárias às projeções orçamentárias. Os estatísticos processuais também estimularão o desenvolvimento de pesquisas na área, que atualmente somente são realizadas na América Latina em algumas instâncias isoladas.

As técnicas apropriadas de gerenciamento de processos requer que as Cortes sejam capazes de reunir dados sobre volume processual. Os projetos devem preparar o quadro de servidores, encarregado da parte administrativa das Cortes, para desenvolver o planejamento e a pesquisa necessária à aplicação das técnicas de gerenciamento processual. Também é importante que as avaliações sobre o fluxo processual sejam feitas pelas Cortes, como forma de analisar as questões relacionadas à morosidade, e estabelecer prazos padrões para processamento de processos e monitoramento individual do andamento de cada processo. Uma avaliação da carga de trabalho é importante para uma estratégia de planejamento e pesquisa, utilização de recursos e desenvolvimento de atividades judiciais e não judiciais por parte do quando de pessoal. Os dados relacionados aos processos podem ser utilizados para uma variedade de questões gerenciais incluindo distribuição de recursos, planejamento, gerenciamento do fluxo processual, avaliação de desempenho, informação pública e análise de tendências nacionais. Além disso, pode auxiliar em identificar as Cortes que operam eficientemente, informando as outras sobre programas e procedimentos bem sucedidos. Garantir ao público o acesso a informações sobre os processos gera suporte às Cortes e também afasta falsas pretensões sobre as atividades e funções judiciais, bem como educa os servidores sobre seu importante papel no julgamento das ações. A disponibilidade ao público dessas informações também são importantes para assegurar a confiabilidade dos usuários do sistema nos trabalhos das Cortes e controlar os recursos destinados ao Judiciário.

Para enfrentar os atrasos excessivos é crucial que um estudo sobre a redução da morosidade seja conduzido, visando identificar o funil de determinadas fases processuais. Assim, deve ser desenvolvido um programa de redução da morosidade do sistema. A referida prática é uma importante forma de medir o desempenho, já que o estudo permite estabelecer padrões objetivos de avaliação, assim como realizado na Argentina e Equador, através dos estudos do Banco Mundial sobre a morosidade do Judiciário. Assim as Cortes podem determinar se o tempo atual de duração dos processos ocorre dentro dos limites padrões estabelecidos. Os programas de reforma também podem

incluir alterações nos procedimentos administrativos e nos códigos de processo, para aumentar a eficiência no processamento das demandas.

Alguns autores defendem que os problemas relacionados a morosidade do sistema decorre do fato dos magistrados não terem uma postura ativa no andamento processual . Mais de 90% dos juízes pesquisados no Chile indicaram que os magistrados tem uma postura passiva em relação ao andamento processual . Outros estudos como esse descobriram que os atrasos ocorrem quando os processos param mesas dos secretários, nas Cortes de Primeira Instância. Frustrados pelo sistema, os advogados e as partes freqüentemente se dispõe a pagar preços especiais para aumentar a qualidade dos serviços judiciais: para apressar o andamento do processo ou determinar a solução do litígio, contribuindo assim com a corrupção no sistema e efetivamente limitando ou negando o acesso à justiça. Um estudo no Peru identificou os escrivães como a principal fonte de corrupção . Como resultado, o enfrentamento da morosidade no atual sistema auxiliará em aperfeiçoar os problemas de acesso ao serviços jurídicos, ao mesmo tempo em que trabalha no sentido de eliminar a corrupção e aumentar a confiança dos usuários no Judiciário.

RECOMENDAÇÕES

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

Os programas de reforma devem avaliar o processo orçamentário e assegurar a sua autonomia. Uma vez implementada as medidas citadas, os setores relacionados ao orçamento devem ser formalmente estabelecidos, contando com servidores qualificados. Os programas devem concentrar-se em proporcionar treinamentos para o quadro de servidores, para que possam gerenciar e preparar o orçamento do Judiciário de forma adequada. É essencial que o Judiciário não só justifique qualquer aumento de gastos, mas também administre eficientemente o atual orçamento. No Peru, por exemplo, o orçamento do Judiciário aumentou de 0,6% para 2,5% (v. figura 3), mas,

anualmente tem devolvido dinheiro ao Executivo diante de sua incapacidade para utilizá-lo. Também deve ser incluído atividades para estimular a descentralização do orçamento, como tem sido realizado com sucesso no Equador, onde cada Corte Superior administra o orçamento da circunscrição. Não se pode deixar de ressaltar que os mecanismos de monitoramento devem preceder qualquer processo de descentralização.

Visando discutir o tamanho do orçamento destinado ao Judiciário, deve ser realizada sua revisão em relação ao total dos gastos e a arrecadação do governo de cada país. O objetivo principal da revisão orçamentária é determinar como os recursos destinados podem ser gastos de forma mais eficiente. Em parte, isso pode ser feito comparando o número de processos ajuizados versus o número de casos solucionados, em uma determinada Corte, ao longo do tempo. Como base de análise, a distribuição do orçamento pode ser avaliada, bem como as demandas necessárias de investimentos adicionais para reforçar a eficiência.

Devem ser desenvolvidos padrões de desempenho para o Judiciário. O Chile tem desenvolvido iniciativas para desenvolver padrões de desempenho ("indicadores de gestión") para o orçamento de quadro de pessoal, mas esses devem ser criados para todo o sistema. Pode ser vantajoso primeiro criar padrões regionais e posteriormente desenvolver padrões específicos nacionais. Entretanto, é importante mencionar que esses padrões de desempenho e os critérios de avaliação devem ser desenvolvidos com a participação de juízes e outros atores jurídicos. Os programas devem incluir gerenciamento de processos, e assim, tanto o fluxo processual quanto o gerenciamento de registros e em conjunto um programa de redução da morosidade, e sistemas em rede de estatísticas geral e informação. Essas atividades podem ser complementadas com informação sobre tecnologia, uma vez que pode ser utilizada para reduzir a morosidade.

Essas medidas podem ser inicialmente implementadas em um projeto piloto, para que se aprenda com a experiência, antes de expandi-lo em todo o país. Cada projeto piloto, pode focalizar uma técnica diferente de redução da morosidade incluindo métodos de gerenciamento de processos, distribuição de processos e programas de busca rápida. Uma vez que os programas pilotos dependem, na maioria das vezes, de pessoas especializadas para sua implementação, o treinamento é essencial para a efetivação desse componente da reforma do Judiciário, através da educação do quadro de pessoal (juízes, escrivães e secretárias) sobre os novos métodos e sistemas para gerenciamento do volume processual. Além dos programas de treinamento técnico, também é importante aprimorar a mentalidade do quadro de pessoal, especialmente nas Cortes de 1ª Instância. Também os juízes podem trabalhar com o atual arcabouço legal para facilitar o fluxo de processos, promover arranjos e acordos, e melhorar as relações com advogados, litigantes e servidores.

CÓDIGOS DE PROCESSO

Os códigos de processo provêm o arcabouço para processar as ações e são um importante elemento para a reforma do Judiciário. Em muitos casos, a simples implementação dos procedimentos atuais pode ser suficiente (quando existe prazos que são regularmente ignorados, por exemplo), ao passo que em outros uma reforma processual pode ser necessária . Uma razão para isso ocorrer é que pode ser benéfico protelar o processo até que a quantia demandada seja insignificante, devido inflação . Todavia, em alguns países, como na Argentina e no Brasil, estipulou-se que os juízes devem corrigir monetariamente os valores de acordo com a inflação. Apesar das reformas processuais, geralmente, envolver os códigos de processo específicos de cada país, algumas das seguintes questões podem ser analisadas: os procedimentos orais e imediatos, reformas para minimizar o tempo despendido nos processos e as questões relativas a comunicação "ex parte".

Diversos países da América Latina, incluindo Argentina, Bolívia, Costa Rica, El Salvador e Guatemala, decidiram revisar seus códigos de processo criminal para incorporar os procedimentos orais. O Peru e a Venezuela instituíram procedimentos civis orais, apesar de terem sido implementados tão somente no Peru. Os procedimentos orais tem permitido julgamentos públicos, que por sua vez, contribui para tornar os juízes publicamente responsáveis por suas decisões. Entretanto, não foi oferecido treinamento suficiente a juízes e advogados antes da instituição dos procedimentos orais . Isso criou uma situação onde os magistrados e advogados carecem da habilidade necessária para utilizar esse novo procedimento, em sua extensão máxima. Até a presente data, não existem estudos comparando a duração dos conflitos nas Cortes, antes e após da implementação dos procedimentos orais. Os relatórios devem acompanhar a implementação dos procedimentos orais como foi realizado em Trindad e Tobago, no ano de 1991, para que sejam utilizados de forma eficiente. Além disso, no aprimoramento da eficiência do Judiciário , os relatórios e estatísticas das Cortes tem um papel importante em assegurar a confiabilidade no sistema.

As reformas processuais demandam uma identificação dos procedimentos que obstruem a eficiência das Cortes e causam atrasos. No Brasil, 82% dos magistrados indicaram que o excesso de formalidades processuais é a causa de uma administração da justiça ineficiente . Em certas Cortes a morosidade é atribuída, em parte, a existência de um grande número de recursos. No Brasil, por exemplo, 73% dos juízes entrevistados citaram o grande volume de recursos como a principal causa da morosidade . A imposição de pressupostos recursais estritos apresenta-se como uma opção. Apesar dos prazos processuais serem essenciais ao bom funcionamento do sistema, os magistrados não os cumprem com regularidade. Em uma amostragem realizada na Venezuela, 100% dos processos analisados não estavam dentro dos prazos previstos . Na Argentina, os códigos prevêm prazos peremptórios, todavia raramente são observados . Os Códigos de Processo Civil freqüentemente estabelecem penalidades para os magistrados que descumprem os prazos processuais. Na Argentina e Bolívia, os juízes podem perder a jurisdição sobre o processo, entretanto, as sanções previstas raramente são aplicadas. De acordo com um estudo financiado pelo Banco Mundial, na Bolívia, os procedimentos processuais para as Cortes de 1ª

Instância não deveriam ultrapassar 42 dias, quando na prática duram 519 dias - dez vezes mais. Além disso a manifestação dos juízes dura seis meses quando o prazo máximo é de 50 dias . Esse estudo concluiu que os próprios magistrados são os principais responsáveis pelos problemas relacionados a morosidade do sistema .

A revisão ou a devida efetivação das disposições contidas nos códigos de processo também podem reduzir os atrasos e acúmulos processuais, proporcionando mecanismos para uma rápida solução dos processos, incluindo entre outros os procedimentos facilitadores do uso de mecanismos alternativos de resolução de conflitos. Além disso, os códigos de processo também podem ser revistos para que os magistrados tenham mais controle no andamento de seus processos. Em alguns países, os códigos permitem aos juízes estabelecerem juntamente com as partes, os pontos controvertidos da discussão, mas muito freqüentemente os magistrados não implementam essas medidas. Ademais, a manifestação formal dos magistrados pode ser aprimorada através da troca de informações iniciais entre as partes estimulando-se, assim, a definição das matérias controvertidas. No Uruguai, por exemplo, 60% das lides foram solucionadas nas audiências de conciliação, e em 85% dessas o demandado reconheceu que a ação proposta pelo demandante tinha procedência . Os juízes que atualmente não cumprem essa função devem passar a utilizar-se de forma ativa esses mecanismos, visando uma solução inicial dos conflitos. Outra opção para redução da morosidade, e que tem sido utilizada no Peru e Venezuela, é a nomeação de juízes temporários. Na Venezuela, o Conselho nomeia um magistrado temporário para atuar em 20 processos . Se, eventualmente, esse sistema for adotado é importante assegurar que não ocorra uma diminuição na qualidade da prestação jurisdicional, podendo ser garantida, em parte, com a nomeação de juízes temporários provenientes do quadro de magistrados aposentados.

Finalmente, o último aspecto da reforma processual que tem recebido limitadas atenções na América Latina diz respeito as comunicações "ex parte" . Quando a comunicação "ex parte", é permitida, os litigantes podem se dirigir aos juízes, que por sua vez, podem solicitar a presença das partes ou de seus advogados separadamente. Essas comunicações são amplamente praticadas no sistema jurídico da América Latina, uma vez que os códigos não regulam a matéria. A comunicação "ex parte", contribui para uma percepção geral da corrupção no Judiciário e permite sua ocorrência com grande freqüência. As reformas processuais devem abordar a erradicação das comunicações "ex parte".

RECOMENDAÇÕES

Os programas de reforma do Judiciário devem dar ênfase em garantir e implementar as normas e procedimentos existentes. Todavia, se forem realizadas reformas processuais, devem ser inicialmente feitas com projetos pilotos trabalhando dentro dos procedimentos já existentes e do arcabouço institucional, devendo incluir os treinamentos. As Cortes podem, por exemplo, automaticamente extinguir processos que estão inativos por dois anos desde que precedido de notificação aos advogados e as partes, como é feito nas Cortes de Trinidad e Tobago e Estados Unidos.

O problema das comunicações "ex parte" devem ser analisados como parte das norma éticas aplicáveis nas Cortes. Outrossim, um estudo sobre a morosidade deve ser conduzido para identificar quais procedimentos causam os maiores atrasos, possibilitando sua revisão durante o processo de reforma. Considerando, por exemplo, que o período de "término de pruebas" (instrução processual) é a mais longa das fases processuais, as reformas devem inicialmente se ocupar dessa matéria .

ACESSO À JUSTIÇA

Um dos maiores problemas da reforma do Judiciário corresponde ao acesso da população à justiça. As Cortes de Justiça devem ser acessíveis para aqueles que necessitam utilizá-las por razões legítimas . O acesso à justiça depende do adequado funcionamento do sistema jurídico, como um todo. O aprimoramento do acesso à justiça é essencial para garantir serviços básicos para a sociedade, garantindo os objetivos previamente mencionados de democratização e institucionalização, redefinindo as relações entre a sociedade e o estado. A percepção pública do Judiciário, como já ressaltamos, é um fator que determinará se os usuários em potencial buscarão ou não os serviços judiciais. Particularmente, os cidadãos de baixa renda tendem a apresentar um menor nível de confiança no sistema se comparado com outros setores da população. Todavia, tem sido demonstrado que essa percepção pode efetivamente ser mudada. No Chile, por exemplo, observou-se que a população de baixas renda que nunca teve uma experiência com o Judiciário apresentou um proporção 20% de confiança no sistema, sendo que esses valores aumentaram entre aqueles que já demandaram em Juízo. As Cortes prestam um serviço público que deve ser estruturado para que todos, independente da renda, possam acessá-las, levando em consideração as fontes de recursos disponíveis.

O acesso à justiça pode ser avaliado através de diversos fatores como: tempo de julgamento, custos diretos e indiretos das partes com a litigância (despesas com requerimentos, custas processuais, cauções, honorários advocatícios, perdas salariais com o tempo despendido, etc.), acesso físico as Cortes e a capacidade dos potenciais usuários, de ter acesso a informação e possibilidade de acompanhamento das fases processuais . Em outras palavras, os sistemas jurídicos podem apresentar barreiras psicológicas, informacionais e físicas aos indivíduos que necessitam desses serviços . Existem diversas soluções para superar ou diminuir determinadas barreiras econômicas à justiça, incluindo a redução dos custos da litigância, programas de assistência jurídica e a criação de formas alternativas de resolução de conflitos, menos onerosas.

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

O acesso à justiça pode ser reforçado através de mecanismos alternativos de resolução de conflitos (MARC). A morosidade, ineficiência e corrupção tem estimulado os litigantes a evitar completamente o sistema judiciário formal, optando pela resolução de conflitos extra-judicial. MARC podem proporcionar as partes métodos alternativos de resolução amigável de conflitos, distante da

morosidade do sistema formal. Ao mesmo tempo, os MARC ampliam o acesso a grande parcela da população.

Um dos maiores benefícios da expansão dos MARC corresponde a ampliação do acesso à justiça, para grande parcela da população. Assegurar alternativas adicionais ao sistema judiciário formal é outro benefício dos MARC. Em El Salvador, a mediação garante as partes a possibilidade de acordos num prazo de 2 meses e sem a presença de advogados, tendo demonstrado-se especialmente importante à população de baixa renda.

Inicialmente magistrados e advogados podem se sentir ameaçados pela perda de poder causado pelas vias adicionais proporcionados aos litigantes. Entretanto, os juízes podem ser cooptados pela capacidade dos MARC em aliviar o volume processual, removendo a responsabilidade pelos processos complexos e de grande visibilidade pública. Os advogados também podem temer a necessidade de adquirir novos conhecimentos e trabalhar sob novas normas. Apesar disso, eles também podem pensar que a longo prazo os MARC são úteis aos seus clientes e a si próprio. Alguns projetos chegaram a revelar que as partes podem tolerar, mais freqüentemente, em aguardar pela mediação do que as decisões judiciais. No Chile, por exemplo, existe uma proporção de sucesso na ordem de 70% nos procedimentos de mediação.

Os MARC podem proporcionar diversas vantagens. Os mediadores e árbitros bem treinados podem assegurar conhecimentos específicos e decisões mais previsíveis do que o sistema formal das Cortes, onde os magistrados talvez não estejam familiarizados com a matéria. Os MARC também apresentam vantagens adicionais como: a) os MARC são particularmente benéficos se as partes pretendem manter uma relação futura, quando o processo judicial formal pode extenuar essa relação; b) as partes preferem ter um papel ativo na solução de suas disputas; c) os litigantes estão mais disponíveis em se comunicar diretamente em um ambiente com os MARC; d) finalmente, se as partes tem preocupações com a privacidade os MARC podem ser uma solução melhor do que as Cortes. Não obstante, as vantagens dos MARC, as desvantagens da litigância formal podem ser um fator decisivo no uso desses mecanismos. A decisão das partes em utilizar os MARC ou o Judiciário formal vai depender da rapidez do sistema, capacidade de escolher o árbitro ou mediador, ou ainda, a percepção da possibilidade de uma derrota processual no sistema formal.

Embora existam várias formas de MARC, as mais comuns são a arbitragem, mediação, conciliação e em alguns casos os juízes de paz. Em diversos países, as câmaras do comércio tem serviços de arbitragem para contratos e disputas comerciais, uma vez que os atrasos no setor privado podem significar custos excessivos e sérios transtornos às transações. Esses serviços proporcionam as companhias MARC através de árbitros que podem estar mais familiarizados com a natureza dos negócios do que os magistrados, tornando-se uma grande vantagem quando os valores em disputa são altos. Recentemente, a aceitabilidade e o uso da arbitragem pelos empresários da América Latina tem aumentado, apesar de que os procedimentos tem se restringido a comunidade empresarial.

A mediação também faz parte de um processo que "facilita as negociações entre as partes em busca de um acordo" . Na América Latina, existe um arcabouço legal sobre mediação, presente nos códigos de processo civil, mas a participação de mediadores neutros geralmente não é utilizada. Quando esses métodos são utilizados o prognóstico de sucesso gira em torno de 20% . Muito freqüentemente, os juízes designados para os casos agem como mediadores . Esses procedimentos não permitem as partes serem sinceros sobre os fatos ou discutir os exatos termos para um acordo. Na verdade, os juízes sustentam a existência de questões éticas quando o mesmo magistrado atua como mediador e prolator da decisão. Todavia, em muitos países da América Latina e Caribe, o potencial dos MARC, como formas de redução da morosidade e dos acúmulos de processos, tem perdido o seu potencial, em face a mentalidade passiva dos membros das Cortes, que não tem consciência de sua capacidade na resolução consensual de conflitos. Ademais, a experiência tem demonstrado que a mediação, em particular, pode ser uma forma efetiva de solução de conflitos, para muitos que não tem condições de arcar com os custos das demandas . Os juízes de paz, atualmente utilizados em alguns países da América Latina , podem proporcionar alternativas ao sistema judiciário formal . Em alguns casos esses juízes são eleitos pela comunidade, e em outros nomeados pelo Judiciário . Os indivíduos podem ter pouco ou nenhum treinamento formal antes de assumirem as funções, sendo que podem ser voluntário ou inteiramente pagos .Outrossim, o sistema deve definir se será composto por juízes leigos ou com formação jurídica . Não obstante, se um sistema com juízes de paz leigos for implementado, torna-se especialmente importante assegurar treinamento, como no caso da Venezuela . Também deve-se considerar a importância de treinamento sobre mediação para esses juízes, já que em vários momentos esse será o seu papel principal na sociedade. No Peru, os juízes de paz propõem diversas soluções até que as partes concordem com elas . Em outros países os juízes de paz tem poderes mais substanciais para impor sentenças e se decidirem como juízes normais . Alguns países desenvolveram sistemas de juízes de paz eficientes e adequados onde as decisões raramente são recorríveis . Os juízes de paz peruanos são essenciais para assegurar o acesso à justiça. Todavia, pode-se claramente observar a inconstância da resolução dos conflitos .Atualmente, como tem se implementado na América Latina, os sistema de juízes de paz não fazem parte do sistema formal. Esse sistema é uma resposta a ineficiência do Judiciário e pode assegurar a necessária competição na resolução de conflitos. Todavia, um justiça de paz eficiente devem complementar o Judiciário e não criar instâncias adicionais, que impeçam o acesso à justiça ao invés de ampliá-lo .

Os MARC tem se tornado bastante popular na América Latina por representar uma alternativa a morosidade e corrupção que caracteriza o sistema judiciário formal, proporcionando, ainda, uma saudável competição ao Judiciário. Em El Salvador a mediação tem sido conduzida pela Procuradoria de Apoio a Infância. Nesse programa 90% dos casos são resolvidos por acordos, em menos de 2 meses. Em 1993, a Argentina criou um centro de mediação. O Ministério da Justiça Argentino tem desenvolvido o programa de forma bem sucedida, uma vez que diversos juízes tem ativamente participado do projeto. A análise dos dados revela que ao magistrados remetem os processos mais

difíceis ou aqueles que estão parado nas Cortes entre 5 a 8 anos para o centro de mediação. O centro tem tido um índice de sucesso de 65% na solução dos processos, através da mediação . Os processos versando sobre direito patrimonial e de família tem um índice de mediação superior a 70%.

Embora alguns países tenham estabelecido programas bem sucedidos de MARC, existe uma série de assuntos que devem ser abordados. Por exemplo, deve-se discutir se a mediação e a arbitragem será uma profissão regulamentada; se os treinamentos serão obrigatório, bem como as normas éticas a serem observadas nos julgamentos . Também devem ser considerados os obstáculos aos MARC e como serão suplantadas. Alguns advogados, por exemplo, não defendem os MARC, tendo em vista o temor de perder a clientela e seus honorários, pensam que os mecanismos serão utilizados para prolongar o processo ou porque não estão familiarizados com esses novos procedimentos. Ademais, existem certos óbices judiciais. Em determinados países da América Latina, incluindo Peru e Equador, os juízes não respeitam acordos extra-judiciais (e a lei não os obriga a aceitá-los) sustentando que a resolução de conflitos são suas atribuições, e assim, tentam manter sua capacidade de gerenciar os conflitos. Se os MARC não forem reforçados e respeitados pelas Cortes, não serão eficazes em aplicar o acesso à justiça, reduzir a morosidade e diminuir os gastos com a resolução de conflitos.

Existem diversos MARC que podem ser estabelecidos em um sistema privado ou vinculados as Cortes. Os programas de MARC vinculados as Cortes são aqueles devidamente autorizados por elas .Sob o sistema de arbitragem vinculada as Cortes, os MARC pode ser voluntários (quando as partes concordam em participar) ou mandatários (quando são compelidos pelas Cortes). Os MARC privados são aqueles que normalmente são oferecidos na América Latina pelas câmaras de comércio ou grupos sem fins lucrativos. Também inclui as arbitragens internacionais que freqüentemente são utilizadas quando existe uma disputa envolvendo investidores estrangeiros. O Centro de Mediação de Disputas sobre Investimentos conectado ao Banco Mundial , a Comissão das Nações Unidas sobre Direito Internacional do Comércio (UNCITRAL), Lei sobre o Modelo de Arbitragem, e alguns tratados bilaterais de investimentos como o NAFTA são alguns mecanismos que podem ser utilizados. Todavia, os acordos sobre arbitragem privada são executados sob a égide do Judiciário. Assim, quando uma parte não se obriga pelo acordo, a outra parte pode executá-lo judicialmente.

Além do tipo do programa oferecido, é importante identificar que espécies de processos são apropriados para os MARC . Não existe uma regra universal sobre que tipo de processo deve ser incluído ou excluído dos MARC. Historicamente, as Cortes tem utilizado a mediação e conciliação para lides domésticas, especialmente situações de divórcios. Todavia, os processo de violência doméstica tem geralmente sido excluído dos programas de mediação, tendo em vista o desequilíbrio de poder entre marido e mulher. Na Argentina, esses tipos de processos não foram excluídos da mediação, mas o programa é muito recente para avaliar o sucesso do projeto . Todavia, o treinamento psicológico dos mediadores e a possibilidade de utilização de benefícios

judiciais e extra-judiciais podem ser suficientes para minimizar esses problemas , especialmente quando pode não existir um fórum alternativo disponível. No caso do Equador, membros familiares imediatos não pode propor ações uns contra os outros nas Cortes de Justiça. Como resultado, os MARC são o único mecanismo disponível para os que sofrem com a violência doméstica. Muitos países usam arbitragem e/ou mediação para processos trabalhistas. De longe, esses mecanismos tem sido muito bem sucedidos . Outrossim, uma avaliação deve ser feita para determinar que tipo de processo pode estar causando entraves nas Cortes, se essas lides demandam mais atenção do Judiciário, bem como se é mais apropriado submetê-los aos MARC.

CUSTOS DA LITIGÂNCIA

Os gastos incidentais criam barreiras para todos os setores da população, mas especialmente limitam o acesso à justiça para as populações de baixa renda. Os gastos incidentais da litigância incluem honorários advocatícios e taxas notariais , morosidade do Judiciário e custas processuais. Primeiro, a simples exigência de um advogado para representar as partes obsta o acesso à justiça , ainda que em algumas instâncias não possa ser evitada. Além disso, a padronização de taxas e os elevados honorários advocatícios pode impedir um expressivo número de indivíduos de procurar assistência jurídica ou aconselhamento. Em alguns países, os honorários do advogado dependem do número de recursos ou medidas judiciais adotadas, se o advogado vai sozinho a Corte ou dependendo da complexidade da demanda. Pode existir, em algumas instâncias, serviços de assistência jurídica ou defensoria pública, o que aumenta os custos dos procedimentos em face ao atraso que o acesso a esses programas podem impor. Em Trinidad e Tobago, por exemplo, os serviços de assistência jurídica gratuita leva em torno de 3 meses para processar os pedidos . Os atrasos no sistema Judiciário podem obstar o acesso à justiça através de diversas formas. Por exemplo, embora a demanda por serviços judiciais tenha aumentado as Cortes não tem sido capazes de proporcionar esses serviços . Dessa forma, em alguns países os processo podem levar até 10 anos para serem solucionados, diminuindo o seu valor, impedindo a devida recomposição do dano ou a realização completa da justiça. A morosidade também aumenta os gastos com advogados, impedindo as partes de levar uma demanda válida e justa, após as Cortes de 1ª Instância. Devido a um grande número de recursos disponíveis nas Cortes da América Latina, a morosidade causa fadiga e prejuízos, enfim, injustiça a ambas as partes.

O terceiro tipo de gastos incidentais são as custas processuais. É importante que as custas sejam razoáveis, justas e compatíveis com a renda, para que não obstem o acesso ao sistema . As pessoas que apresentam uma demanda legítima tem esse o direito de acesso à justiça, e as custas processuais não devem impedi-las de postular seus direitos. Mas também não é o caso de defender a supressão das custas processuais. Ao contrário, elas são necessárias em diversos tipos de processos e podem produzir recursos ao Judiciário . Os programas de reforma devem considerar a isenção das custas processuais para a população de baixa renda. Recentemente, o Peru e o Equador adotou um sistema de custas processuais com isenções para certos

casos. Além das custas processuais oficiais, algumas pessoas e empresas defendem a necessidade de incentivos informais para motivar o quadro de servidores, e em algumas casos também os magistrados, a processar e julgar demandas que de outra forma ficariam pendentes por anos. Essas taxas de processamento não necessariamente geram um benefício ao sistema, mas ao contrário são direcionadas como um benefício pessoal a um juiz ou servidor, contribuindo com a corrupção e obstando efetivamente o acesso à justiça .

ASSESSORIA JURÍDICA

Programas de assistência jurídica e defensoria pública adequados e eficientes devem ser disponibilizados para promover assistência e aconselhamento as pessoas que não podem arcar com os gastos da litigância ou se defenderem em um processo . Embora algumas formas de assistência jurídica podem estar disponíveis na América Latina, geralmente são bastante limitadas. É necessário, para que esses sistemas sejam eficientes, um número suficiente de servidores no quadro da instituição. Atualmente, de forma geral, o número de defensores públicos é mínimo em relação a demanda pelos serviços. No Equador, por exemplo, existem um total de 21 defensores públicos mesmo após um aumento orçamentário total, sem precedentes . Existe somente 4 defensores públicos, tanto em Quito, quanto em Guayaquil, cidades com 3 e 4 milhões de habitantes, respectivamente . A cidade inteira de Buenos Aires conta com apenas 14 defensores públicos que prestam assistência jurídica gratuita ao populações de baixa renda em matérias criminal, civil, comercial, trabalhista e locações de imóveis. Conseqüentemente, existe longas listas de espera solicitando auxílio jurídico aos defensores públicos, gerando prejuízos aos que não podem pagar um advogado e obter um defensor público. Esse insuficiente número de defensores públicos aumenta a morosidade dos processos judiciais . Também é importante frisar que muitos países da América Latina e Caribe garantem as partes o direito constitucional de assistência jurídica, em determinados casos, conseqüentemente, a falta desses serviços afronta explicitamente esses direitos individuais.

O Ministério da Justiça, organizações não governamentais, conselhos profissionais de advogados e universidades podem desenvolver serviços de assistência jurídica, em adição aos escritórios de defensores públicos. No Peru, existe um advogado para cada "consultório jurídico" (defensoria pública), somente contando com sete desses escritórios em Lima e outros sete "consultórios" no resto do país. Os sete advogados de Lima trataram de 19.719 processos no ano de 1992 (v. Figura 4). Esses advogados geralmente recebem baixos salários , o que tem causado, em certas instâncias a cobrança não autorizada de honorários, como no caso peruano. Além disso, alguma vezes os escritórios não conseguem lidar com o número de pedidos de assistência jurídica solicitados ou devido aos requisitos relativos a renda ou número insuficiente de advogados disponíveis .

FIGURA 4

Número de Consultas Realizadas no Escritório de Assessoria Jurídica - Região Metropolitana de Lima - 1993-1995

Matéria	1993	1994	1995
Civil	13.000	12.000	11.000
Família	10.000	9.000	8.500
Penal	4.000	6.000	7.000
Infância e Juventude	3.000	4.000	5.000
Trabalhista	1.000	1.000	1.500
Total	18.000	20.000	19.000

Além da assistência jurídica prestada diretamente por serviços governamentais, também podem ser asseguradas por fontes alternativas, como parte de um programa de treinamento . Diversos países exigem que os bacharéis em direitos prestem serviços jurídicos, após concluir o curso, para que se tornem advogados, enquanto outros requerem treinamento prático antes de finalizado o curso . Em alguns países, incluindo Chile e Peru, os advogados devem completar um determinado período de treinamento prático após finalizado o curso de direito. No Peru, os novos advogados podem optar em completar esse treinamento nos escritórios que prestam serviços jurídicos gratuitos. Alguns países podem adotar essas práticas requerendo que os novos advogados prestem serviços nos escritórios já mencionados, similares aos programas belga, francês e holandês , bem como nos modelos chileno e peruano.

JUIZADOS DE PEQUENAS CAUSAS

Os juzizados de pequenas causas, com competência para julgar casos até determinados valores, são uma opção de reduzir os acúmulos processuais nas Cortes Superiores e ampliar o acesso à justiça, podendo ajudar na diminuição da morosidade, especialmente em áreas urbanas onde os atrasos parecem ser mais graves . Em Trinidad e Tobago esses juzizados julgam processos sobre matéria civil até um determinado valor . No Uruguai, por exemplo, os juzizados se utilizam de procedimentos simplificados, não é necessário a presença de advogados e as decisões não são recorríveis . A aceitação pública dessas Cortes tem sido extremamente favoráveis, conforme apurado em diversas pesquisas de opinião . Visando criar uma instância adequada de resolução de conflitos e permitir acesso as Cortes, onde as partes podem ser barradas devido a falta de recursos econômicos, é importante considerar a implementação de um sistema onde os litigantes possam apelar sem advogados . Todavia, as partes não devem ser impedidas de se fazerem representar por um advogado . Os procedimentos devem ser oral, para que as partes possam facilmente explicar os motivos da disputa ao juiz . Esse tipo de sistema permite a resolução dos conflitos denominados de "disputas de vizinhança" de forma eficiente e com o menor dispêndio de gastos possível, deixando às Cortes Superiores matérias mais complexas. Os juzizados de

pequenas causas que processam somente um determinado tipo de demandas podem assegurar um importante acesso ao público.

OUTRAS BARREIRAS DE ACESSO À JUSTIÇA

O acesso à justiça também pode ser reforçado através de diversos mecanismos coletivos . Esses mecanismos reduzem não somente as barreiras psicológicas e informacionais de acesso à justiça, mas também os obstáculos econômicos, uma vez que trazem importantes questões, que de outra forma não seriam trazidas as Cortes . As ações de classe se constituem numa maneira mais barata e eficiente de assegurar as partes um veículo adequado de propor uma demanda comum . Um mecanismo ligeiramente diferente foi criado no continente Europeu denominado de "ações coletivas" , criando um ambiente que assegura maiores poderes aos demandantes e minimizam os custos individuais . As medidas adicionais para reduzir as barreiras sobre a informação inclui tornar acessível ao público documentos das Cortes e do legislativo, proporcionar material informativo sobre determinadas questões jurídicas, bem como fornecer informações acerca do funcionamento do Judiciário. O Chile, por exemplo, tem produzido material informativo sobre como proceder em uma separação judicial.

Finalmente as pessoas não devem enfrentar barreiras físicas de acesso às Cortes, incluindo o acesso geográfico e físico. As Cortes devem ter estruturas para pessoas com deficiência física, e permanecer aberta ao público durante um período razoável . Ademais, deve ser assegurado tradutores as pessoas que não falam a língua oficial do país , podendo corresponder a uma importante questão em países com uma grande população indígena . A população indígena pode se sentir intimidade não somente pela falta de familiaridade com o sistema jurídico governamental, mas também com a barreira da linguagem, criando assim impedimentos adicionais em relação a capacidade do magistrado de obter nas informações necessárias à prolação de uma sentença justa. No Equador, por exemplo, não é assegurado a população indígena acesso a tradutores . Deve ser assegurado as pessoas que não sabem ler e escrever, assistência adequada quando da utilização dos serviços judiciais, e o servidores devem ser treinados e instruídos para ajudar as pessoas em preparar e preencher a documentação oficial necessária.

QUESTÕES DE GÊNERO

O acesso à justiça para as mulheres na América Latina é uma área que, por diversos motivos, demanda especial atenção,. Primeiro, em razão do alto nível de pobreza, carência educacional e de informações, e pelo fato das mulheres enfrentarem barreiras desproporcionalmente altas de acesso à justiça, se comparadas a outros grupos sociais. As mulheres são mais propensas a serem pobres, e conseqüentemente, incapazes de superar as barreiras econômicas, anteriormente mencionadas. As mulheres latino americanas apresentam uma probabilidade de 34,2% de estarem entre os 20% da população com a menor distribuição de renda, se comparados aos homens, que apresentam uma probabilidade de 14,5% . Em razão das mulheres apresentarem maiores níveis de analfabetismo e falta de instrução, observa-se um acesso bastante reduzido

aos conhecimentos sobre seus direitos e ao Judiciário . Um estudo chileno concluiu que 30,5% das mulheres desconhecem seus direitos, em comparação aos homens que contabilizaram 21,7% . Segundo, um grande percentual dos processos das Cortes latino americanas (1/3) envolvem questões sobre direito de família (v. figura 5) ; conseqüentemente, qualquer reforma do judiciário requer uma análise dos problemas enfrentados pelas mulheres dentro do sistema legal.

FIGURA 5

Número total de Processos Versus Processos sobre Direito de Família, (1994)

Peru

Total de Processos: 25.000

Processos sobre Direito de Família: 10.000

Estados Unidos

Total 1.500.000

Processos sobre Direito de Família: 500.000

Apesar de diversas questões já terem sido enunciadas no presente trabalho, todos os aspectos da reforma devem observar a inerente inclinação do Judiciário contra as mulheres, assegurando assim uma efetiva alteração do sistema.

Como previamente esboçado, os países da América Latina têm crescentemente experimentado os MARC para a equação de problemas versando sobre direito de família. Em diversos países, como no Chile, por exemplo, os MARC têm obtido sucesso em resolver conflitos domésticos . Diversas ONG promovem e dão suporte a esses mecanismos. No Peru, por exemplo, uma ONG desenvolve trabalhos de mediação, sobre questões legais das mulheres. As ONG equatorianas concluíram que os processos relacionados a questões de direito de família ocupa o segundo lugar no número de ações judiciais propostas. Embora, possa se reconhecer que, em face do desequilíbrio das relações de poder, os MARC não sejam a forma ideal de resolução desses conflitos, em alguns casos pode ser a única forma disponível de acesso à justiça às mulheres, como no caso do Equador . Enquanto alguns países já instituíram Varas de Família para responder a estes problemas, como a Espanha, Colômbia e a Província de Tucuman na Argentina, outros têm manifestado o interesse em criar essa jurisdição especializada, incluindo Equador, Peru e Chile .

Um tratamento justo das mulheres perante o sistema jurídico é essencial. Os programas de incentivo às questões de gênero, dentro da comunidade jurídica (advogados e juizes), deve ser parte integrante de qualquer programa de reforma. As pesquisas realizadas em operadores jurídicos, têm revelado que as mulheres contam com menor credibilidade do que os homens . Devido a

preponderância desses valores, as mulheres não terão acesso efetivo à justiça se esses conceitos não forem abordados. Embora algumas leis não tratem de questões específicas de gênero, a maneira como são interpretadas pode gerar discriminações. Em outros casos, a lei não tutela direitos específicos. Exemplos de interpretações potencialmente discriminatórias podem ser observadas nas relações de trabalho, direito de família e violência contra a mulher. Por fim, as mulheres devem ser ativamente incorporadas ao Judiciário, na qualidade de juízes e advogados, através de um aumento numérico na sua representação .

RECOMENDAÇÕES

Visando proporcionar competição na resolução de conflitos, os programas de reforma devem considerar a implantação de MARC vinculados as Cortes e MARC privados . Os programas devem se direcionar aos MARC vinculados as Cortes, bem como MARC privados, uma vez que a maioria dos códigos de processo já incluem os institutos da conciliação, mediação e arbitragem . Todavia, como esses mecanismos em geral não são empregados, os juízes e as partes devem ser estimuladas a utilizá-los, auxiliando e educando o público sobre a existência dos MARC, como atualmente ocorre no Peru. Programas pilotos devem ser instituídos com o objetivo de acostumar os juízes e as Cortes a esse processo. A elaboração dos projetos pilotos deve contar com a participação de magistrados, considerando-se que freqüentemente há o temor dos MARC retirarem seus poderes, como foi detectado no Equador. Eventualmente, esses mesmos magistrados podem promover e divulgar os programas a outros membros do Judiciário. Os juízes devem ter um papel ativo nos programas pilotos - alguns autores defendem que talvez possam ser treinados como mediadores nos programas de MARC vinculados as Cortes. Esses programas devem ter mediadores distintos dos magistrados, que potencialmente podem vir a julgar o feito, como tem sido realizado nas Cortes Trabalhistas na província de Tucuman, na Argentina. Independente, dos MARC serem patrocinados pelos conselhos profissionais de advogados, como em Lima, ou pela magistratura, como no Equador, é essencial que uma dessas organizações ou outras similares, dirija o programa tornando-o politicamente viável.

Os programas piloto podem ser desenvolvidos em uma ampla variedade de áreas incluindo os MARC vinculados as Cortes, MARC privados ou juízes de paz (como na Bolívia). É importante iniciar com algo que não necessite de reformas legislativas. Em alguns casos as Cortes detém competência para autorizar esses projetos pilotos, como no Peru, Equador e Argentina. Os programas de MARC vinculados as Cortes devem ser voluntários as partes. Ademais, visando evitar maiores protelações, os acordos devem obrigar as partes e ser reconhecidos em juízo para não gerar maiores delongas no processo. Os componentes relacionados ao treinamento e a avaliação são essenciais em todos os projetos pilotos. A avaliação devem incluir discussões entre os membros da comunidade jurídica, bem como os usuários do programa . As reformas legislativas devem basear-se nessas experiências.

A reforma do judiciário deve se concentrar em garantir à população de baixa renda representação jurídica qualificada. Todavia, o financiamento de projetos

simplesmente para aumentar o quadro de defensores públicos cria um problema de sustentabilidade, por conseguinte, um fundo de defensoria pública pode ser uma alternativa mais viável, possibilitando a esta população de ter acesso a uma lista de advogados qualificados. As prioridades e tipos de processos que caracterizariam o direito imediato a representação legal, bem como os critérios de comprovação de renda necessitam ser estabelecidos.

Além disso, deve-se assegurar as devidas informações que facilitam o uso do Judiciário, incluindo a presença de tradutores para as pessoas que não falam a língua oficial e assistência aqueles que não sabem ler e escrever. A ampliação do acesso à justiça também depende das custas processuais e honorários advocatícios que são cobrados da parte. O programa de reforma deve rever a cobrança das custas processuais determinando se são suficientemente altas para impedir demandas sem importância e condutas inapropriadas, mas suficientemente baixas para permitir o acesso à justiça. Também nesse sentido deve ser revisto os honorários advocatícios. Recentemente a Argentina, limitou pela via legislativa, a cobrança desses honorários, não excedentes a 25% do valor da condenação.

As diferenças de gênero criam obstáculos as mulheres impedindo-as de acessar o Judiciário na defesa de seus direitos. A inclusão das questões de gênero na reforma é um aspecto importante para diminuir a pobreza e alcançar o crescimento econômico. Majoritariamente são as mulheres que utilizam os serviços de assistência jurídica gratuita, e conseqüentemente, os programas devem concentrar-se nas áreas que mais as tem afetado. No Peru, quase a metade dos processos ajuizados pelos escritórios de assistência jurídica gratuita, versam sobre direito de família, e a maioria dos usuários são mulheres. No Equador, observa-se semelhante resultado. As estatísticas indicam que as questões sobre direito de família, que afetam a maioria das mulheres, juntamente com a assistência jurídica gratuita, devem ser objeto da reforma do Judiciário.

Os magistrados devem ser capacitados para atuar nos principais problemas que afetam as mulheres, uma vez que representam uma parte importante dos processos, devendo ser conscientizados que as questões específicas de gênero, em geral, antecedem os processos. Isso inclui conhecimento sobre direito de família, com ênfase em pensões alimentícias e violência doméstica. No Peru, por exemplo, os juízes recebem panfletos sobre violência doméstica para que possam melhor compreender as questões que envolvem esse problema, prática essencial para que se tornem sensíveis aos casos que lidam. Outrossim, deve ser realizado um estudo sobre as tendências de gênero, que atualmente existe tanto no judiciário quanto na comunidade jurídica. Um sistema justo não existirá sem que os julgadores, tenham consciência e comecem a mudar, os preconceitos ainda que não intencionais do sistema jurídico. Em muitos casos, do ponto de vista de gênero, a lei é neutra, mas é aplicada de forma discriminatória. Deve ser assegurado as mulheres informações sobre os serviços disponíveis, que as permita acessar o Judiciário, ou ainda outros programas extra-judiciais e de informação relacionados a questões legais que as afetam.

ENSINO JURÍDICO E TREINAMENTO

O aprimoramento do ensino jurídico é fundamental para a reforma do Judiciário. O ensino jurídico, estágio para estudantes, cursos continuados para advogados, treinamento para magistrados e conhecimentos jurídicos à população em geral, são áreas fundamentais da reforma. O ensino jurídico e os treinamentos, em qualquer nível, são importantes, mas a mudança fundamental deve começar nos cursos de direito. Em muitos países, a qualidade do ensino nos cursos de direito tem se deteriorado com o passar dos anos. A bem da verdade, no Brasil muitos autores citam isso como a razão principal da dificuldade pelo qual os graduados não são aprovados nos exames de admissão nas carreiras jurídicas. As áreas prioritárias da reforma do ensino jurídico inclui o estabelecimento de requisitos de admissão e graduação, bem como a revisão curricular.

Na maioria dos países da América Latina as universidades públicas não apresentam requisitos de admissão, e além disso cada instituição estabelece seus próprios critérios para a graduação. Ademais, a maioria dos países não contam com padrões nacionais de ensino jurídico. Rigorosos critérios de admissão e graduação devem ser estabelecidos como uma fase inicial ao enfrentamento de alguns dos problemas do sistema do ensino jurídico. Diversas questões devem ser consideradas com respeito a revisão dos currículos, incluindo classes especiais, métodos pedagógicos e treinamento prático. O atual currículo oferece muito pouco nas áreas específicas do direito que podem incluir propriedade intelectual, direito e economia, direito ambiental, transações comerciais seguras, finanças e contabilidade. O metodologia de ensino concentram-se predominantemente nos métodos tradicionais expositivos, que proporciona pouca oportunidade de interação professor-aluno. Embora os cursos geralmente ofereçam um treinamento prático mínimo, algumas instituições de ensino tem estabelecido programas de assistência jurídica gratuita, onde os estudantes aprendem a atender a população confinada em estabelecimentos prisionais. O programa é importante, tanto ao sistema jurídico, como à formação dos estudantes. O Chile e a Venezuela, bem como a Alemanha e o Canadá, exigem treinamento prático antes de conceder a autorização para o exercício da advocacia. No Chile, os advogados devem completar um período não remunerado de seis meses, em regime de dedicação exclusiva, no escritório de assistência jurídica gratuita para receber uma autorização dada pela Corte Suprema.

O professores dos cursos jurídicos também não dispõem das ferramentas necessárias para melhorar o sistema de ensino do direito. Devido a baixos salários, o corpo docente trabalha em regime de dedicação parcial, e conseqüentemente, tem pouco tempo para dedicar-se a pesquisa e reforma do sistema educacional do direito ou do Judiciário. Os professores que trabalham em regime de dedicação parcial tem a vantagem de adicionar experiência prática ao ensino jurídico, mas esse benefício ocorre em detrimento da preparação da aulas e atividades de pesquisa. O ideal é uma composição de professores com dedicação exclusiva e advogados com vasta experiência prática. As atividades de pesquisa dos estudantes também é limitada as teses requeridas para graduação. Atualmente, a Universidade de Buenos Aires

(UBA), primeira curso de direito da Argentina, está tentando criar um programa de mestrado visando preparar os advogados à atividade prática. Da forma como está atualmente concebida, a política de livre acesso a instituições públicas tornou impossível o monitoramento da qualidade do ensino : a universidade tem mais de 30.000 estudantes. Embora seja vista como o melhor curso jurídico argentino, os padrões de qualidade tem diminuído significativamente ao passar dos anos, conseqüentemente, o programa de mestrado é uma tentativa de aumentar os padrões de ensino da UBA . Na maioria dos países da região, não existe programas de educação continuada para advogados, ou então eles são muito limitados. Alguns países oferecem seminários, mas não de forma sistemática. Todavia, um programa bem planejado de ensino jurídico continuado é essencial para que os advogados mantenham-se atualizados acerca das alterações legislativas e tenham acesso a novos conhecimentos, para melhor atender os usuários do sistema. Os conselhos profissionais de advogados e os cursos jurídicos, devem ser estimulados a liderar a realização de treinamentos para seus membros. Um esforço nesse sentido foi iniciado no Chile, mas com pequeno sucesso. No México, entretanto, programas bem sucedidos tem sido desenvolvidos pelos cursos de direito. Na implementação dos programas de educação continuada (PEC), deve-se determinar se serão voluntários ou compulsórios e os tipos de cursos a serem oferecidos. Outrossim, além dos cursos sobre direito material, devem ser oferecidos conhecimentos sobre técnicas de gerenciamento de processos para advogados, eis que já foi demonstrado que muitos dos erros ocorreram devido a deficiências administrativas, na prática do direito .

O treinamento jurídico deve incluir tanto o estágio como educação legal continuada. Isso é especialmente verdadeiro para os novos juízes, que em alguns vezes casos são oriundos da advocacia e tem limitada experiência, sendo que nesses casos, o treinamento é indispensável. O treinamento básico deve incluir cursos com o objetivo de auxiliar os juízes para que atuem de forma justa, correta e eficiente. O cursos devem abranger matérias gerais submetidos a toda a magistratura, pontos relacionados a funções específicas (incluindo técnicas de gerenciamento de Cortes e de processos) e capacidade de tratar com novos direitos e preocupações sociais emergentes .

As instituições de treinamento jurídico podem ser divididas em dois grande modelos: as escolas de direito e o modelo de aprendizado em grupo. No sistema do direito codificado, os países tendem a ter escolas de direito, sob supervisão do Ministério da Justiça, responsável pelo treinamento de advogados, procuradores e magistrados. Nesse caso, a formação acadêmica é geral, de forma a beneficiar todos os profissionais , com universidades e estruturas permanentes. Geralmente, nessas instituições de ensino a admissão é feita mediante um exame de admissão. Pode ser assegurado aos estudantes com as maiores notas incentivos relacionados a escolha de uma carreira jurídica específica e local da nomeação, como ocorre na França, por exemplo .

No sistema do direito consuetudinário, o treinamento é responsabilidade do judiciário com a utilização do modelo de aprendizado em grupo, onde o treinamento de procuradores é realizado separadamente . Utiliza-se nesse modelo, magistrados em exercício que podem compartilhar seu conhecimento,

experiências e habilidades com os outros, concentrando-se na aplicação das leis. Geralmente, não existem universidades permanentes, estruturas fixas ou qualquer padrão curricular, mas ao contrário, realiza-se cursos que abordam os atuais problemas do sistema jurídico. Os magistrados acham importante o intercâmbio com seus colegas sobre idéias e métodos de trabalho, um vez que, geralmente, desenvolvem suas atividades com certo grau de isolamento.

Muitos países da América Latina estão se inclinando em direção ao modelo das escolas de direito. Alguns países instituíram com sucesso instituições de ensino jurídico e outras falharam em suas iniciativas. A Argentina desenvolveu planos para uma Escola Federal Judicial, mas ainda está para ser implantada. Não obstante, a carência de instituições nacionais de ensino do direito, diversos países, recentemente instituíram esses cursos. No Brasil, a Constituição de 1988 determina a criação de cursos jurídicos especiais, e alguns estados tem implementado esse preceito por sua própria iniciativa.

O Panamá, em janeiro de 1993, fundou uma instituição de ensino jurídico sob a responsabilidade do Judiciário.

Outras alternativas ou métodos híbridos devem ser considerados, ante a dificuldade de se criar novas instituições que, se criadas, requerem investimentos contínuos ao longo do tempo. A escola jurídica do Equador, por exemplo, sucumbiu, como uma instituição de ensino, podendo ter obtido sucesso se implementada como uma série de cursos. Ademais, muitas das instituições tem retardado o início das atividades devido a uma deficiência geral de consenso em certas questões, como no caso argentino, onde os debates continuam, se os treinamentos devem ser realizados sob responsabilidade do Presidente das Cortes Superiores, do Ministério da Justiça ou como uma instituição pública autônoma, como na Espanha. O Chile optou por criar uma instituição autônoma que atualmente encontra-se em processo de criação, sendo que adotará as técnicas de ensino das escolas do comércio e treinará magistrados para serem educadores, seguindo assim o modelo de aprendizado em grupos. No Chile, também tem se desenvolvido iniciativas de treinamento, na área administrativa, para alguns magistrados da Corte de Apelação. Esses programas podem ser elaborados por escolas locais de administração do comércio em cooperação com as Cortes. Uma escola privada do comércio no Chile, por exemplo, planejou de forma bem sucedida um programa de 5 dias de treinamento. No Equador, uma universidade privada também expressou o interesse em desenvolver um programa sob responsabilidade da escola de administração.

Os PEC são o segundo elemento para um Judiciário qualificado, já que os atuais magistrados necessitam de treinamento jurídico continuado para se manterem atualizados das alterações legislativas e novas áreas do direito. Considerando-se que existem poucos cursos, os juizes, ocasionalmente, devem participar de seminários organizados pelos conselhos profissionais de advogados, como no caso da Província de Tucuman, na Argentina. Na Bolívia, 92% dos magistrados não recebem treinamento adicional após terminarem os cursos jurídicos. No tocante as novas áreas do direito, os juizes que já trataram dessas matérias em suas Cortes podem atuar como instrutores, além

dos especialistas no assunto . Os PEC também devem incluir cursos, apostilas sobre problemas e questões comuns, bem como videotapes e audiotapes para o estudo dentro de ritmo e possibilidades da população alvo.

Durante a reforma deve ser cuidadosamente avaliado qual o tipo de treinamento jurídico a ser instituído. Apesar dos países, que adotam o sistema do direito codificado, se concentrarem no treinamento de novos magistrados, e os países do direito consuetudário focalizarem, de forma preponderante, a educação continuada para juízes, ambos os tipos de ensino são vitalmente importantes . As seguintes questões devem ser abordadas em qualquer programa de treinamento: se os treinamentos são requisitos à nomeação; se deve ser exigido um número mínimo de PEC; se após graduação deve ser realizado exames; se o Judiciário controlará o ensino do direito; se a equipe de treinamento será responsabilidade do Judiciário e se essa equipe terá servidores com dedicação exclusiva .

Ademais, o ensino do direito também deve ser assegurado ao público, no sentido de assegurar informação jurídica adequada e familiarização com o próprio sistema jurídico. Frequentemente, a falta de informação sobre o funcionamento do sistema é a intimidação inicial de acesso à justiça. Ademais, o ensino público aumenta a confiabilidade e credibilidade no Judiciário . Alguns países implementaram programas de rádio e TV, tendo como ponto focal o acesso, a determinados grupos sociais, a importantes informações sobre seus direitos. No Equador, por exemplo, um programa denominado "malandro de rua", informa os empregados domésticos sobre seus direitos, bem como as obrigações de seus empregadores. Os programas podem ser eficientes ferramentas para informar o público e devem ser expandidos para abranger outras áreas do direito. Estudos demonstram que uma vez informados de seus direitos e dos serviços jurídicos disponíveis, a população tende a apresentar mais motivação na busca de auxílio para enfrentar as injustiças a que são submetidas

Outrossim, a população deve ser informada da importância da reforma do Judiciário visando obter o suporte e o consenso necessário a essas iniciativas. Dessa forma, entenderão como as reformas são benéficas aos indivíduos e a sociedade como um todo. Na Argentina, 48% da população tem acompanhado as discussões sobre a reforma do Judiciário, mas não sabem os seus objetivos . Nos países onde foi estimulado as discussões públicas sobre o Judiciário observou-se o estabelecimento de interesse por parte de grupos sociais e institutos de pesquisa sobre as reformas. Esses grupos contribuem de forma inestimável às iniciativas de reforma através da realização de seminários, pesquisas de opinião pública e esclarecendo a população sobre o tema.

RECOMENDAÇÕES

O ensino jurídico, nas universidades, é importante ao futuro da profissão jurídica, mas apresenta-se como uma área ambígua que no passado teve limitados sucessos, conseqüentemente, pode ser mais útil concentrar-se inicialmente em cursos específicos nas instituições e desenvolvimento profissional para docentes. Os projetos devem estimular as instituições de

ensino do direito a desenvolver trabalhos em conjunto, conforme ilustrado pelo exemplo argentino . Também é importante identificar as instituições de ensino que produzem a maioria dos servidores do Judiciário, visando uma adequada distribuição de recursos. Deve ser realizada uma avaliação do sistema "aberto" (sem exames ou pré-requisitos) de acesso das instituições de ensino jurídico para impedir o excesso de advogados, e por conseguinte, a má distribuição de recursos.

A formação jurídica dos magistrados deve ser cuidadosamente analisada em qualquer processo de reforma, tendo em vista que mesmo com as "melhores leis e mais moderno sistema jurídico, a justiça nunca será melhor do que as pessoas que a administram" . O programa de reforma deve concentrar-se no treinamento de magistrados, e o mais importante, no treinamento dos atuais juizes, uma vez que a reforma somente obterá êxito se os atuais julgadores estiverem convencidos de sua necessidade. Os novos magistrados também devem ser treinados, como tem ocorrido nas instituições de ensino no Uruguai, mas deve-se iniciar com o treinamento da atual magistratura.

Os grupos de advogados e juizes, formados pela área de especialização (civil, criminal, etc.), podem identificar as carências e necessidades planejando programas apropriados. Todavia, pode ser importante a realização de uma pesquisa para delimitar as demandas de toda a magistratura, como está sendo feito no Equador. Assim, o comitê terá conhecimento das necessidades da maioria dos juizes. Esses comitês devem avaliar cada programa através de mecanismos de avaliação do nível de satisfação dos usuários ao invés de testes formais. Assim, selecionado o assunto, os magistrados com maior experiência na área devem atuar como instrutores. Ademais, como parte do PEC, a escola da magistratura deve proporcionar aos juizes assistência na realização de pesquisas sobre matérias jurídicas, através de um staff jurídico central . Na Costa Rica, por exemplo, os juizes podem requisitar assistência de uma instituição de ensino para obter orientação sobre a jurisprudência aplicável aos seus processos.

O treinamento jurídico também assegura um fórum apropriado para discutir a revisão dos problemas do sistema, atuando como um veículo para propor e descobrir possíveis soluções e obter apoio . A obtenção de suporte dos magistrados para as mudanças também é importante no desenvolvimento dos projetos pilotos, forma eficaz de alcançar o consenso para uma iniciativa nacional de reforma do Judiciário. Inicialmente, devem ser estabelecidos cursos obrigatórios para juizes, especialmente nas áreas relacionadas a ética, utilizando os próprios magistrados como instrutores, conforme planejado na Bolívia e Equador. Outrossim, os programas ideais de treinamento devem ser realizados separadamente para advogados, procuradores, servidores e juizes.

Finalmente, o ensino jurídico deve ser abordado no programa de reforma, incluindo campanhas públicas, como forma de prover uma melhor educação e acesso a grande parcela da população. Com as informações necessárias os grupos e indivíduos podem se auto organizar para propor ações coletivas como tem sido feito com sucesso na Província de Tucuman na Argentina.

CONSELHOS PROFISSIONAIS DE ADVOGADOS

Em todos os países, o principal papel dos conselhos profissionais de advogados é o de regular a profissão, através de requisitos para o seu exercício e um sistema disciplinar, treinamento profissional a seus membros e serviços jurídicos básicos a comunidade. Sendo assim, essas instituições devem ser estimuladas para tomar um ativo papel na reforma do judiciário.

Os conselhos profissionais de advogados tem uma importante função reguladora da exercício do direito, sob a supervisão da Suprema Corte. Os requisitos para a qualificação como advogado, as normas éticas e os procedimentos disciplinares devem ser claramente estabelecidos e efetivados. Na América Latina, de forma geral, as exigências à prática da advocacia resumem-se a ter um diploma universitário e ser membro do conselho profissional, como no caso da Argentina, Peru e Equador.

Outra forma de regular o profissão é através de um sistema disciplinar. Os conselhos profissionais de advogados são responsáveis pela efetivação do sistema disciplinar, todavia, os mecanismos existentes freqüentemente não operam adequadamente. Em alguns casos as normas éticas são por demais vagas e em outros simplesmente não são reforçadas . Ademais, as punições podem ser tão pequenas que a sua aplicação é incapaz de deter os comportamentos anti-éticos, por parte dos advogados. No Equador, as sanções por violação ao código de ética inclui: imposição de multas que variam de 100 a 2.000 Sucres (aproximadamente US\$ 0,05 a US\$ 1,00) de acordo com a gravidade da ofensa . Só recentemente o conselho profissional de advogados do Peru adquiriu o poder de expulsar um membro. As normas éticas, bem como os remédios disponíveis no sistema disciplinar, devem ser revistos e então efetivamente aplicados para garantir a necessária confiabilidade na profissão legal.

Além da devida regulamentação da profissão, os conselhos profissionais devem assegurar treinamento para seus membros que deve incluir cursos sobre direito material e técnicas de gerenciamento de processos. Considerando que os conselhos profissionais representam os advogados, podem estabelecer um fórum de discussão sobre alterações legislativas, elaborando recomendações para reforma e implementação dessas mudanças. Qualquer reforma no sistema requer a cooperação e suporte dos advogados. Os conselhos em análise, tem uma importante função na independência do Judiciário e para garantir a confiabilidade no sistema. Outrossim, além de disciplinar seus próprios membros que não atuam em conformidade com as normas éticas, também podem estimular os advogados a denunciar as condutas inadequadas de magistrados. Infelizmente, os conselhos profissionais de advogados, em geral, não são politicamente fortes, tampouco respeitados nem por seus próprios membros.

Finalmente, os conselhos podem instituir alguns serviços jurídicos básicos a comunidade. Esses serviços são geralmente básicos, mas podem ter um importante impacto devido ao limitado número de organizações que prestam assistência jurídica na região. Um exemplo, pode ser visto na Fundo de Defesa

Especial do Conselho Profissional de Advogados da Venezuela que assegura representação legal às populações de baixa renda . Outra maneira de garantir a representação legal é através do pagamento, aos membros do conselho, pelos serviços prestados ("pro bono"), todavia, isso não é comum na América Latina. Incentivos adequados devem ser estabelecidos para promover esse tipo de atividade ("pro bono").

RECOMENDAÇÕES

Os conselhos de advogados devem ter um papel ativo no monitoramento da profissão, bem como do Judiciário, estabelecendo normas éticas claras. Essas normas devem ser reforçadas por um sistema disciplinar eficiente que possa impor sanções adequadas. Todos os procedimentos éticos devem ser publicados e disponibilizados aos operadores jurídicos, bem como a comunidade em geral. Os conselhos profissionais devem realizar treinamentos jurídicos continuados e dar apoio aos treinamentos práticos de novos graduados, como na Venezuela . Os conselhos também devem auxiliar na ampliação do acesso à justiça, proporcionando representação legal a população de baixa renda. Muitas das reformas do judiciário vão afetar os advogados, assim é importante que dêem suporte e se tornem participantes do processo. Esse apoio pode ser obtido através da participação em grupos de trabalho e incentivo ao conselho profissional de advogados para que inicie programas de reforma, como tem sido realizado no programa piloto de mediação no Peru.

IV - IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA DO JUDICIÁRIO: POLÍTICA DE RECOMENDAÇÕES

O Banco Mundial é relativamente um novo participante na reforma do Judiciário, desenvolvendo um número de projetos em fase de implementação e preparo e outros a serem contemplados. A maioria dos trabalhos do Banco Mundial tem sido realizados na América Latina, conseqüentemente, os trabalhos do Banco nesta área já tem sido objeto de análise, ao passo que outros países do mundo, somente agora tem se empenhado em suas reformas . As experiências do Banco Mundial tem claramente demonstrado a necessidade em definir os elementos de um programa global de reforma do Judiciário, o qual pode ser adaptado as situações específicas de cada país. Como as demandas individuais de cada país somente podem se avaliadas após uma revisão, é importante que essa análise considere um programa de reforma global, podendo ser adaptado em razão das necessidades específicas de cada país, a serem implementadas ao longo do tempo. Como resultado, é importante para o Banco Mundial desenvolver nos projetos do setor judiciário abordagens coerentes, uma vez que os pedidos de auxílio no processo de reformas, pelos governos de todas as partes do mundo, tem se ampliado.

Tem sido desenvolvida diversas iniciativas na Latina América e Região do Caribe proporcionando o núcleo da abordagem sobre a reforma do Judiciário. O Banco Mundial iniciou com um pequeno componente tecnológico jurídico em um Empréstimo para Reforma do Setor Social Argentino no ano de 1989. Posteriormente em 1994 na Venezuela foi concedido um Empréstimo de Infra-

estrutura para o Judiciário concentrado em infra-estrutura, tecnologia e alguns estudos substanciais em outras áreas, visando compensar a carência de uma análise prévia do setor. Todavia, durante implementação, o projeto venezuelano tem sido substancialmente revisado para incluir o apoio ao Conselho Judicial, treinamento jurídico e "workshops", promovendo, assim, o envolvimento dos magistrados no processo de reforma. A experiência tem demonstrado que esses "workshops" devem ser conduzidos anteriormente a implementação das reformas, visando tornar os juízes parte integrante do processo decisório.

Durante o mesmo período, o Banco Mundial passou a desenvolver uma abordagem de segunda geração sobre a reforma do judiciário. Em 1992, o Banco desenvolveu uma análise do setor judiciário da Argentina financiado pelo Fundo de Subvenção para Desenvolvimento Institucional, onde uma equipe multidisciplinar e politicamente diversa analisou vários aspectos do setor judiciário, incluindo administração das cortes, mecanismos alternativos de resolução de conflitos, assistência jurídica gratuita, os conselhos profissionais de advogados, códigos de processo, ensino jurídico e treinamento, infraestrutura, bem como as iniciativas de reforma que tiveram sucesso no país. A análise foi feita de forma que a equipe envolvida discutisse suas conclusões com um Comitê Assessor composto com representantes da Suprema Corte Argentina, Suprema Corte da Província de Buenos Aires, Ministério da Justiça e Cursos de Direito. A composição da equipe também teve um papel importante no processo de análise formado por advogados argentinos e estrangeiros, especializados em diferentes áreas, especialistas em administração jurídica, sociólogos do direito, especialistas em administração de Cortes e um especialista no ensino jurídico. Para completar os trabalhos um seminário foi realizado em Buenos Aires para divulgar os resultados. No momento, o relatório final está sendo publicado para divulgar, ainda mais, as conclusões alcançadas, já que é a primeira vez na Argentina que um relatório abrange tantos diferentes aspectos do setor judiciário, trazendo uma lista dos trabalhos já desenvolvidos no país. No ano de 1995, um projeto de reforma do judiciário foi aprovado para a Bolívia onde vários estudos foram completados, não pelo Banco Mundial, que no entanto influenciou os componentes que foram incluídos. O Banco Mundial adotou uma análise previamente produzida e agora desenvolve seus próprios relatórios sobre o setor judiciário.

Uma análise do setor não é considerado um pré-requisito para qualquer operação de empréstimo na área de reforma do Judiciário. Embora, não tão detalhada como no caso argentino, relatórios setoriais foram posteriormente realizados no Equador, Peru e Trinidad Tobago para iniciar discussões tanto no governo, como dentro do Banco Mundial, com o objetivo de definir os componentes apropriados para as operações de empréstimo. Esses relatórios setoriais tem permitido ao Banco Mundial construir algum conhecimento nessa área e disseminar as iniciativas de reforma que estão sendo implementadas nos diferentes países da região. Atualmente, no Peru e Equador, os projetos de reforma do Judiciário estão sendo elaborados. A preparação desses projetos tem como alvo a inclusão de uma variada amplitude de componentes que constavam no primeiro projeto da Venezuela, baseados nos relatórios setoriais

finalizados. Além disso, o projeto incluiu uma ampla participação da comunidade jurídica na preparação de componentes específicos, como no caso do Equador. As experiências e dados sobre a região permitem ao Banco Mundial desenvolver elementos para uma abordagem coerente da reforma do Judiciário.

A reforma apresenta diversas fases, como descrito na Seção II, apesar de um programa inicial não exigir que todos os elementos sejam implementados de uma única vez. A reforma demanda uma mudança sistemática em como a justiça é prestada, e conseqüentemente, deve-se esperar que leve gerações para ser alcançada. Como resultado, a reforma do Judiciário deve ser implementada em fases: a dinâmica dessas fases deve ser planejada levando-se em consideração os benefícios de cada estágio em termos de capacidade política de cada país e habilidade do Judiciário para implementá-las. As fases iniciais, todavia, devem evitar a reforma legislativa, que por sua natureza implicam altos custos em termos de capital político, ao passo que na maioria dos casos a efetivação do direito existente assegurará um significativo aprimoramento e a construção da confiabilidade necessária nas reformas e no sistema jurídico. Um esboço preliminar para implementação dessas estratégias é apresentado a seguir.

A reforma do judiciário deve ser conduzida através de uma abordagem consensual e iniciada de dentro do país. Somente se esses dois objetivos se encontrarem - reforma judicial de iniciativa interna e consenso - as reformas serão alterações sistêmicas de longa duração, ao invés de reformas superficiais passíveis de serem revertidas. A iniciativa de reformas tem partido dos próprios países: Judiciário, Executivo, comunidade jurídica e ONG locais. Governos e grupos locais tem demonstrado um grande comprometimento com esse processo, tomando sérias providências em direção as reformas constitucionais, legais, processuais e estruturais. Esses grupos tem fortalecido as iniciativas de reforma, tomando a liderança em encorajar instituições de desenvolvimento internacional para participar do processo, proporcionando diferentes tipos de assistência. As agências multilaterais, incluindo o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, concentram seus esforços nas reformas relacionadas as áreas civil e comercial. Por outro lado, diversas agências bilaterais incluindo a Agência Norte Americana para Desenvolvimento Internacional, e a GTZ alemã através de fundações legais, tem atuado na região nas áreas penal, comercial e ambiental. As agências tem um importante papel complementar em auxiliar o Judiciário em suas iniciativas de reforma.

O consenso é necessário a implementação e desenvolvimento dos programas de reforma. O consenso requer que as limitações políticas e as estratégias pragmáticas prioritárias sejam avaliadas, demandando ainda reformas que incorporem elementos específicos, conforme descrito anteriormente, em conjunto com um planejamento do seqüenciamento das fases. Visando determinar quais elementos são necessários deve ser realizado uma análise prévia das condições específicas do país por uma equipe multidisciplinar. Essa revisão deve examinar os diversos elementos identificados na Seção II, considerando as condições culturais, políticas, sociais e econômicas e identificar as prioridades. Devido ao atual estado do sistema judiciário e os

interesses corporativos, a análise deve precisar os elementos da reforma com maior probabilidade de obter sucesso. No início, pode ser interessante assegurar, a curto prazo, benefícios para juízes e outros atores políticos para compensar perdas a longo prazo, combinando novamente com novos ganhos em fases posteriores .

Qualquer programa de reforma do Judiciário deve considerar os interesses corporativistas presentes no Judiciário, nos conselhos profissionais de advogados e outros setores governamentais . Esses interesses podem impedir o consenso. Tal fato pode ser visto em recentes atividades conduzidos pelos setores público e privado . Dessa forma, é importante construir coalizões para superar esses interesses corporativistas. Na Argentina, por exemplo, a USAID teve dificuldade em implementar reformas, antes da alteração para uma estrutura constituinte . Os projetos tem observado que, em alguns casos, os membros da advocacia tem "relutado em participar de discussões abertas sobre a reforma, que podem ser vistas como uma crítica ao Judiciário, por temor que os juízes possam se indispor contra eles prejudicando-os em processos futuros" . A USAID, por exemplo, observou que as ONG exercem pouca pressão na implementação de reformas, podendo em alguns casos, proporcionar fortes coalizões para reforma jurídica,mas a construção desses movimentos tem sido difíceis. Além disso as ONG tem sido acusadas de representar certos grupos no país. Em alguns países, as ONG originariamente tinham a concepção de que poderiam realizar reformas sem incluir o Judiciário, mas esse experiência falhou completamente. No Chile, a abordagem das ONG foi muito positiva devido a uma relação muito próxima com o Judiciário. Similarmente, espaços efetivos e gratuitos na mídia são necessários para construir uma base de apoio e gerar pressão pública pelas reformas . No Chile, por exemplo, a cobertura da imprensa foi muito importante para a reforma do Código Penal.

Os projetos devem incentivar a participação de um amplo comitê informal ou conselho judicial (consejo) durante as fases de elaboração e implementação, visando promover um consenso em torno do projeto, promover uma contrapartida, bem como garantir confiança e viabilidade. Os comitês também devem, em última instância, serem capazes de gerir os conflitos que podem ocorrer entre o Executivo e o Judiciário. Ademais, possibilita uma base de sustentação consensual mais ampla, uma vez que muitos elementos da reforma são bem recebidos além do Judiciário. Essa base de sustentação consensual é importante ao sucesso dos programas. Em alguns países os conselhos judiciais já foram instituídos e em outros mal foram formalmente criados, e em outros casos nem sequer foram estabelecidos como na Argentina, Chile e Equador. Nos casos onde os conselhos judiciais foram formalmente criados, mas não estão em funcionamento, o governo deve encorajar sua efetivação antes de preparar qualquer projeto de reforma do judiciário, garantindo a continuidade do processo. Visando a promoção de uma abordagem participativa, idealmente o conselho judicial deve desenvolver um plano global para a reforma do Judiciário e um plano específico de atuação, em conjunto com os diversos atores sociais envolvidos. Uma forma de proceder dessa forma é a realização de seminários e "workshops". Todavia, se não existe um conselho judicial, um comitê similar, mas informal, pode ser criado

para a elaboração do projeto conforme foi feito na Bolívia e Equador . Em ambos os casos, os comitês devem trabalhar em conjunto com os grupos de trabalhos compostos por juízes, servidores públicos do Judiciário e público em geral.

A existência de um titular do projeto é importante para alcançar o suporte necessário as reformas. Isso pode ser alcançado através da criação de um plano global criado pelos vários atores envolvidos (incluindo o conselho judicial ou comitê similar). Até o presente momento, o plano de ação somente foi utilizado no Equador, e se demonstrou bem sucedido no planejamento de futuras iniciativas para a reforma. Outros métodos incluem a realização de audiências públicas e "workshops", para planejar os projeto de reforma. Os métodos descritos foram empregados na Costa Rica onde mais de 6.000 pessoas participaram na elaboração do Projeto do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Os relatórios do setor judiciário podem proporcionar informações iniciais necessárias ao início das discussões com os atores envolvidos e com o governo. Dentre as diversas questões que devem ser incluídos nesses relatórios estão aquelas acima descritas . Como resultado, um plano pode ser desenvolvido em conjunto com os setores público e privado. Iniciativas como essas são importantes para construir o consenso necessário, prévio a implementação de qualquer mudança, uma vez que a reforma do Judiciário afeta o setor privado, público, comunidade jurídica, bem como os seus próprios membros.

Apesar do ideal ser a de atingir um completo consenso, isso pode não ser uma meta realista. Conseqüentemente, sob um certo aspecto, é importante iniciar algumas atividades visando a reforma, ao mesmo tempo em que se continua construindo o consenso. Discussões prolongadas sem ações concretas podem ser prejudiciais, ante a possibilidade de frustração dos atores envolvidos. Devido a restrições de tempo, recursos e a conjuntura política dos países, uma estratégia para a reforma que pode facilitar a necessária construção de um processo consensual, e que não requer a alterações legislativas, são os projetos piloto. Os projetos pilotos de reforma do Judiciário devem ter como alvo a criação de Cortes capazes de testar e implementar ações aplicáveis a outras Cortes. Dessa forma, o Judiciário torna-se capaz de construir e gerenciar projetos, bem como implementar reformas em pequena escala, e posteriormente transferir esse conhecimento e habilidade a uma escala global. Ademais, os projetos pilotos bem sucedidos servem para convencer juízes e servidores que as reformas e mudanças são vantajosas. As Cortes Piloto devem ser avaliadas, e os resultados divulgados pelo país através de seminários e "workshops". O Judiciário pode verificar as reais necessidades das Cortes nos projetos pilotos desenvolvidos e posteriormente ajustar apropriadamente as medidas para a reforma. Assim, as Cortes Piloto podem construir um consenso necessário a uma ampla reforma e assegura a experimentação e o aprimoramento dos projetos piloto em fases posteriores do programa global .Conseqüentemente, os projetos piloto proporcionam um trampolim no qual o público e as Cortes podem desenvolver uma base de análise e a formação de opiniões sobre o que deve ser alcançado.

O conhecimento sobre o Judiciário é essencial e pode ser intensificado através de pesquisas empíricas que começam a ser realizados sobre determinados aspectos a reforma, incluindo Cortes piloto. Um importante papel para o Banco Mundial é o de auxiliar, provendo mais informações empíricas que podem ser utilizadas para avaliar e ganhar novos conhecimentos sobre o Judiciário de determinado país, incluindo pesquisas similares ao estudo sobre prazos processuais realizada na elaboração do Projeto de Reforma do Judiciário da Bolívia, e estudos recentemente finalizados na Argentina e Equador, sobre os fatores da morosidade dos processos judiciais . A disponibilidade de dados empíricos possibilita o desenvolvimento dos padrões de desempenho para avaliar o sucesso das reformas do judiciário.

A abordagem acima descrita, potencialmente tem grande chance de ser bem sucedida, na América Latina e Região do Caribe. Os objetivos e metodologias delimitadas no presente trabalho distinguem a presente reforma do movimento dos anos 60 e 70, que tinha como alvo a modernização do sistema jurídico de países em desenvolvimento, concentrando-se no ensino do direito . Hoje, o ensino jurídico é somente um elemento do programa de reforma do Judiciário, baseado em uma abordagem holística desenvolvida pela comunidade jurídica local. Atualmente a comunidade jurídica é mais bem informada sobre o direito comparado, regularmente participa em fóruns jurídicos internacionais, tem uma melhor compreensão de como as leis e o judiciário atuam em sua sociedade e que tipos de reformas legais e do judiciário tem probabilidade de sucesso devido a características cultural, política, social e econômica dos países.

Hoje na América Latina e a Região do Caribe as reformas do judiciário são mais viáveis política, econômica e socialmente do que nas décadas de 60 e 70. Presencia-se uma maior estabilidade econômica na região o que tem permitido esses países a iniciar as denominadas reformas de segunda geração, anteriormente discutidas. As reformas econômicas também aumentaram as transações com atores desconhecidos, aumentando assim a necessidade por mecanismos formais de resolução de conflitos. Outrossim, a sociedade demanda o aprimoramento da limitação jurídica sobre o governo. Segundo, as reformas são o resultado de iniciativas locais e forte de comprometimento: estas reformas contam com um amplo suporte entre os governos, partidos políticos, comunidade jurídica, setor privado e organizações não governamentais. Terceiro, os programas incluem uma grande variedade de elementos o qual foram especificamente elaborados para as demandas do país.

As reformas do judiciário nos anos 90 leva em consideração as condições locais bem como os padrões internacionais. Devem ser considerados os aspectos econômico, social e cultural dos países, para determinar as medidas exatas necessárias a atingir os objetivos . O Banco Mundial pode auxiliar, em parte, financiando relatórios sobre o setor judiciário do países através de uma equipe multidisciplinar e politicamente diversificada. Além das considerações locais as reformas devem considerar os direitos reconhecidos pela comunidade internacional . Os valores internacionalmente reconhecidos se apresentam como importantes padrões na reforma. Existem, por exemplo, princípios básicos de independência do judiciário definidos pelas Nações Unidas , bem

como pelas Código de Padrões Mínimos de Independência do Judiciário da Associação Internacional de Advogados. Esses princípios foram desenvolvidos para assegurar os princípios internacionais sobre direitos humanos , não podendo ser ignorados durante os processos de reforma. Quando não existe "audiência pública e justa por um tribunal imparcial e independente" ocorre a violação desses princípios de direitos humanos . Os elementos da reforma do Judiciário, como anteriormente esposados, buscam diretamente atender a esses princípios.

O objetivo desses projetos é o de prover um serviço eficiente, igualitário, respeitado e valorizado pela comunidade. A economia de mercado demanda um sistema jurídico eficaz para governos e o setor privado, visando solver os conflitos e organizar as relações sociais. Ao passo que os mercados se tornam mais abertos e abrangentes, e as transações mais complexas as instituições jurídicas formais e imparciais são de fundamental importância. Sem estas instituições, o desenvolvimento no setor privado e a modernização do setor público não será completo. Similarmente, estas instituições contribuem com a eficiência econômica e promovem o crescimento econômico, que por sua vez diminui a pobreza. A reforma do judiciário deve especialmente ser considerada em conjunto quando contemplada qualquer reforma legal, uma vez que sem um judiciário funcional, as leis não podem ser garantidas de forma eficaz. Como resultado, uma reforma racional do Judiciário pode ter um tremendo impacto no processo de modernização do Estado dando uma importante contribuição ao desenvolvimento global.