

Uma Nova Agenda Econômica e Social
para a América Latina



**Criminalidade e a Reforma do Judiciário
na América Latina**

Matthew M. Taylor

2008

Este trabalho foi escrito entre 2007 e 2008 como contribuição ao projeto *Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina*, realizado pelo iFHC – Instituto Fernando Henrique Cardoso e pela CIEPLAN – Corporación de Estudios para Latinoamérica. O projeto foi realizado graças ao apoio da AECI – Agencia Española de Cooperación Internacional, BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. As informações e opiniões apresentadas pelos autores são de sua responsabilidade pessoal e não representam necessariamente nem comprometem as instituições associadas ao projeto.

Coordenadores do projeto: Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

Equipe Executiva: Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

Copyright ©: iFHC/CIEPLAN. 2008. São Paulo, Brasil, e Santiago de Chile.

O texto, em parte ou em sua totalidade, pode ser reproduzido para fins não comerciais dentro dos termos da licença de Creative Commons 3.0
<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/deed.pt>



Criminalidade e a Reforma do Judiciário na América Latina

Matthew M. Taylor
Departamento de Ciência Política
Universidade de São Paulo

O Judiciário e a criminalidade

A criminalidade é, sem dúvida, um dos maiores problemas enfrentados pela América Latina no novo milênio.¹ A crescente onda de crime que tomou conta da região, espalhando-se com especial intensidade nas duas décadas passadas desde as transições do autoritarismo, representa uma das mais serias ameaças às novas democracias, ao desenvolvimento, e às liberdades individuais no hemisfério. O problema se enraíza tanto em condições abrangentes como a globalização e a urbanização, quanto em condições locais, como a desigualdade socioeconômica e o fraco desempenho de muitas instituições e governos latino-americanos.

Diante das suas diversas causas, é essencial montar estratégias amplas e multidimensionais de combate à criminalidade que a abordem não somente do ponto de vista policial e penal, mas também lutando contra suas raízes em processos mais amplos, tanto sociais quanto econômicos. Também é essencial levar em conta a inter-relação entre o Judiciário e as instituições a ele associadas no combate ao crime, tais como polícias, procuradores, instituições penais, e defensorias públicas.

O intuito deste trabalho, porém, é focar especificamente no papel do Judiciário diante deste desafio da criminalidade. O trabalho abre com uma resenha das reformas ao Judiciário na América Latina nas duas últimas décadas. Analiso primeiro as metas da reforma do Judiciário implementadas no período, para depois aprofundar a análise em relação à reforma da justiça criminal. A segunda seção discute as lições desta experiência e os caminhos que ela aponta para uma nova agenda de reformas para o judiciário, especialmente no tocante ao combate à criminalidade.

I. Avaliação das reformas, 1986-2006

a. Objetivos gerais da reforma do Judiciário

Como seria de se esperar de uma política definida por diversos atores nacionais e internacionais, a reforma do Judiciário na América Latina durante os últimos vinte anos obedeceu muitas lógicas, nem sempre uniformes ou compatíveis entre si. Sutil (1999, 255) resumiu bem o processo reformista quando disse que ao tentar sumarizar os impactos da reforma, o observador pode ficar *“dizzy with the amount, nature, and degree of different initiatives. More changes are being proposed, approved, or are in the process of implementation than the judicial institutions can tolerate.”*

Vale notar que a criminalidade em si inicialmente não foi de principal importância ou interesse entre os reformistas. Pelo menos inicialmente, os reformistas se baseavam no seguinte diagnóstico: a incapacidade dos tribunais de lidar com as novas demandas de uma sociedade democrática de mercado seria resultado de orçamentos pífios, leis antiquadas tanto processualmente como substancialmente, um excessivo formalismo combinado com pouca transparência, um legado de cooptação por regimes autocráticos, pouco prestígio ou apoio popular, e talvez mais importante, uma resistência à reforma oriunda dos próprios integrantes do Judiciário.²

As justificativas para a reforma também englobavam Deus e o mundo. Os alegados motivos para as reformas agregavam metas variadas, incluindo a promoção da democracia, a proteção dos direitos humanos, a procura pela justiça social, o desenvolvimento econômico, e o combate à corrupção e ao crime transnacional.³ Diante desta cacofonia de justificativas, é natural que também existisse uma certa confusão sobre o diagnóstico do problema e suas consequências. Na prática, também, algumas justificativas foram oferecidas para facilitar a criação de coalizões pró-reforma, mas sacrificadas rapidamente quando surgiam preocupações políticas mais imediatas. Não foi incomum, por exemplo,

ver o objetivo da maior eficiência ou confiabilidade econômica sacrificado quando se mostrava incompatível com interesses mais cotidianos do poder executivo.⁴

A Figura 1 resume os objetivos estratégicos usados para justificar a reforma; os objetivos táticos; e algumas das medidas tomadas para alcançar estes objetivos.

Figura 1: Objetivos e medidas da reforma do Judiciário



Os objetivos estratégicos da reforma mostram uma preocupação sincera com o desenvolvimento econômico e político da região, enfatizando as melhoras no respeito aos contratos e ao ambiente de negócios que poderiam aprimorar a eficiência econômica de maneira geral; o fortalecimento dos pobres no âmbito legal; o aumento do respeito pelos direitos humanos no âmbito criminal; os *checks and balances* e o controle constitucional do executivo como forma de aumentar o *accountability*; e finalmente, a diminuição da criminalidade e a corrupção.⁵ Objetivos, em outras palavras, de altíssimo conteúdo democrático e com grande promessa tanto em termos políticos quanto econômicos.

Para alcançar estes objetivos, várias táticas foram adotadas. Cinco objetivos táticos que fundamentaram as reformas regionais podem ser levantados:

- 1) aumentar a eficiência processual do judiciário;
- 2) fortalecer a instituição do judiciário, no que concerne sua independência e autonomia diante dos outros poderes;
- 3) fortalecer a instituição do judiciário no que concerne sua atuação cotidiana, através de novos recursos orçamentários e aprimoramentos administrativos;
- 4) incrementar o acesso ao judiciário, especialmente o acesso entre os mais pobres; e
- 5) aprimorar o sistema de justiça criminal, mas em especial a proteção aos direitos humanos oferecido pelo apego ao devido processo legal (“*due process*”).

A tabela mostra algumas das muitas medidas concretas tomadas para atingir tanto as metas táticas quanto as estratégicas. Pode-se dizer, no entanto, que a experiência geral das medidas concretas implementadas na região pode ser resumida em cinco itens.⁶ A principal, adotada em uma maioria dos países da região, foi a reforma do processo penal, adotando um sistema de processo oral mais em linha com o sistema *adversarial* do que o antigo sistema inquisitorial.⁷ Esta mudança obrigou reformas tanto nos códigos penais quanto nas instituições jurídicas, e foi justificada pelo “paradoxo” dos sistemas inquisitoriais: apesar de não garantir muito em termos do devido processo legal, estes sistemas não oferecem nenhum ganho compensador em termos de maior eficiência.⁸ Foi amplamente difundida também a criação de Conselhos de Magistratura, que governariam o Judiciário e trariam, a princípio, um maior grau de *accountability* entre os juízes. Terceiro, muitos países mudaram as regras sobre a nomeação e permanência dos juízes, para tentar aprimorar sua independência, e alguns também tentaram melhorar o processo de seleção e treinamento de juízes. Quarto, foram adotados mecanismos alternativos para a resolução de disputas (*alternate dispute resolution*, ou ADR), geralmente através da criação de tribunais

de pequenas causas ou similares. Finalmente, mesmo sendo uma reforma menos universal e indiretamente ligada ao Judiciário em si, o quinto item refere-se à criação ou reforma do Ministério Público, reforma amplamente difundida, pela qual os procuradores e promotores receberam maiores poderes para investigar e/ou para processar suspeitos. Em todos estes itens, procurava-se não somente mudar os processos internos do Judiciário, mas também sua estrutura e as ideologias predominantes entre os membros dos tribunais (Sutil 1999, 267). Estas medidas foram “vendidas” como formas de resolver simultaneamente objetivos táticos e estratégicos diversos: a construção de novos tribunais, por exemplo, serviria como uma forma de garantir o melhor acesso ao Judiciário, e assim, de se (escolha uma): garantir os direitos humanos, diminuir a criminalidade, aprimorar a eficiência econômica, etc., etc.

Vale a pena notar que mesmo antes de plenamente implementada, a onda de reformas já trouxe um bem em si, seja através da maior atenção dada para o setor, seja por causa da maior consciência pública sobre o Judiciário como instituição democrática. Mas não foi um processo isento de problemas. O que já deve ter ficado claro é que muitas das medidas tomadas fundamentavam-se em mais de um objetivo. Embora isso pudesse ajudar a reforçar a coalizão a favor de cada objetivo tático reformista, também criava um certo grau de confusão para os reformistas. Um segundo problema concerne a compatibilização não somente das justificativas dadas pela reforma, mas também das estratégias sugeridas para atingir as diversas metas estipuladas. Independentemente do motivo escolhido como justificativa, a reforma do Judiciário precisa equilibrar várias finalidades simultaneamente. Se a reforma produz um Judiciário independente mas ineficiente, ou um Judiciário eficiente sem acesso amplo, corrige-se um problema para criar outro.⁹ Como Prillaman mostrou em sua análise do processo reformista na Argentina, no Brasil, no Chile e em El Salvador, as reformas mais bem sucedidas procuravam um equilíbrio constante entre diversos objetivos táticos; o desequilíbrio entre estes objetivos acabaria minando reformas na sua totalidade. Mas encontrar e manter o equilíbrio necessário entre estas finalidades, e

especialmente coordenar as medidas tomadas diante dos diversos grupos e interesses envolvidos no debate sobre a reforma em cada país, mostra-se um desafio constante e de difícil conclusão.

Devido a este exercício de equilíbrio constante, que variou bastante de país em país, é muito difícil resumir precisamente a experiência geral da região na reforma do Judiciário. A grosso modo, no entanto, pode-se afirmar que as reformas concentraram-se em diversos assuntos considerados importantes para levar adiante tanto a transição política, para a democracia, quanto a transição econômica, para a economia de mercado. Em muitos casos ocorreu uma melhora significativa em alguns dos objetivos táticos. Mas é muito mais difícil de avaliar se as reformas conseguiram atingir seus objetivos estratégicos maiores, diante dos diversos fatores não-judiciais que influenciam objetivos estratégicos tais como a eficiência econômica e o *accountability* do executivo. No tocante à diminuição da criminalidade, especificamente, o que se pode afirmar é que não existem grandes ganhos, e em muitos casos, houve até uma sensível piora nas taxas de vitimização e nas percepções de impunidade desde o começo do processo de reforma a duas décadas atrás.

b. A reforma da justiça criminal

A constatação mais clara que se pode fazer sobre as reformas ao Judiciário na América Latina é que elas foram direcionadas para muitos objetivos, mas o controle da criminalidade até recentemente foi a prioridade mais baixa, se é que entrava entre os múltiplos objetivos originais dos reformistas. Uma segunda constatação é que a atenção dos estudiosos do tema teve um forte tom anti-autoritário, voltado à prevenção de futuros abusos do poder pelo Estado. Por motivos óbvios, então, a questão do controle da criminalidade recebia pouca atenção – e esta atenção se voltava quase integralmente à questão dos direitos humanos – quando as reformas ao judiciário começaram a ser desenhadas no final da década de 1980.

O crescente foco dado durante a década de 1990 à reforma da justiça criminal como forma de enfrentar a criminalidade na região, portanto, significou que esta meta foi adicionada a um leque de objetivos numa reforma que já estava desenhada e em muitos casos, em vias de implementação. Significou também a formação de uma aliança bastante atípica entre aqueles que procuravam maior eficiência contra o crime e aqueles que procuravam aprimorar o devido processo legal, dando especial destaque aos direitos humanos.¹⁰ Esta tênue e até surpreendente aliança em prol do combate à criminalidade justificava-se com um argumento desenvolvimentista: diante dos altos custos da violência e criminalidade entre os mais pobres, argumentou-se que a violência seria um forte contribuinte à exclusão social e um empecilho ao desenvolvimento do capital humano.¹¹

Tendo em vista o fato das reformas do Judiciário até o momento terem sido quase sempre voltadas para objetivos não preocupados somente, ou mesmo primordialmente, com o controle da criminalidade, vale a pena pensar mais especificamente as reformas que foram de fato implementadas na região, especialmente no que concerne seus efeitos sobre estruturas e procedimentos usados no campo do controle da criminalidade. Mas é importante enfatizar de antemão que na maioria dos casos a “reforma” que se discute na imprensa é uma reforma temporária, de curto prazo, criada por políticos pressionados para dar uma “solução” ao problema da criminalidade. Por conseqüência, muitas vezes estas reformas temporárias instigadas pelo combate à criminalidade são meramente simbólicas, destinadas a atender demandas públicas, e sem grandes implicações a longo prazo, ou até com impactos contraproducentes.¹² Aliás, às vezes as medidas tomadas neste sentido procuram endurecer as leis e a atuação dos tribunais, contribuindo assim para um ciclo negativo, no qual a falta de justiça leva à pressão pública por leis mais rígidas, que podem exacerbar as deficiências do sistema jurídico, especialmente sua congestão e a dificuldade de lidar com as demandas impostas nele. O resultado pode ser uma distancia cada vez maior entre as regras formais e a capacidade real do sistema de justiça penal.

Porém, os resultados da reforma nos últimos vinte anos não foram poucos, e há de se reconhecer a grande evolução dos tribunais ao longo deste período, que inclui o que Hambergren chamou de “alterações revolucionárias” em termos de tamanho e estrutura.¹³ Entre outras alterações positivas, destacam-se a melhora significativa na penetração geográfica do Judiciário; seu orçamento crescente; uma carga de trabalho crescente; uma mudança generalizada nos padrões de funcionamento, incluindo tanto a adoção de processos orais e proteções ao devido processo legal quanto a investigação por procuradores especializados; e mecanismos para facilitar o acesso à justiça por grupos tradicionalmente marginalizados.¹⁴

Três ondas de reforma pertinentes à criminalidade ocorreram nestas duas décadas. Primeiro, houve um forte consenso sobre a adoção de reformas do sistema inquisitorial. Nos 19 países com sistemas de código civil da América Latina (excluindo, portanto, os países de sistemas legais de *common law*, prevalentes no Caribe) todos, menos México (que já tinha um sistema adversarial), Brasil e Uruguai, passaram por uma ampla reforma da justiça criminal nos anos 1990, migrando de um sistema inquisitorial para um sistema mais adversarial. Supunha-se que esta mudança traria uma maior eficiência e também eliminaria as piores vicissitudes do sistema inquisitorial, especialmente no tocante ao abuso da autoridade e a proteção de direitos.

Uma segunda onda de reformas procurou melhorar a administração interna dos tribunais, modernizando-os, aprimorando a tecnologia e a gestão dos processos. A lógica desta reforma procede da idéia de que quanto maior a eficiência, maiores as chances do Judiciário ter um efeito dissuasor na criminalidade (além, é claro, do saudável efeito em relação ao devido processo legal). Esta reforma se deu em todos os tribunais da região, em maior ou menor grau, levando ao aumento dos orçamentos, à informatização dos processos, e em muitos casos, à criação ou aprimoramento da carreira de administração de tribunais. Apesar destas convergências no plano macro, as reformas naturalmente variaram

de país para país, tanto em seu conteúdo quanto na amplitude e profundidade de sua implementação, como mostra a Tabela 1.

A terceira onda, que espera-se que começará a ser desenhada agora, deve procurar aprimorar o funcionamento do sistema de combate à criminalidade como um todo. Quase por definição, esta terceira onda terá que enfatizar estratégias de abrangência menor, focadas em instituições locais e sua interação com outras instituições locais no que pode ser chamada de “cadeia de controle da criminalidade”. Continua muito óbvia ao olho nu a necessidade desta reforma. Apesar da profundidade e da amplitude das primeiras duas ondas de reforma, que superaram em extensão temporal e em seus efeitos reais todas as reformas anteriormente vistas na região, o problema da justiça criminal continua sendo grave.

Pode ser perigoso, especialmente diante das graves violações de direitos humanos conhecidas na história recente da América Latina, mas é essencial afirmar que o problema maior da justiça criminal na região continua sendo a impunidade. Como lembra Adorno no caso brasileiro, isso não significa que a Justiça seja pouco rigorosa, mas só que “as sanções alcançam preferencialmente grupos sociais singulares.”¹⁵ Abusos do poder do Estado, dos próprios direitos humanos, a corrupção e os crimes mais graves são mal punidos, especialmente se os infratores são de um determinado estrato sócio-econômico e racial. Os crimes hediondos são particularmente mal resolvidos: entre dez mil processos instaurados em 1999 para apuração da responsabilidade penal em homicídio cariocas, 7 em cada 10 foram arquivados.¹⁶ Os números não parecem ser muito melhores em outras metrópoles da região, nem quando se fala em outras modalidades de crime e corrupção.

Com o intuito de contribuir para esta terceira onda de reformas, a próxima seção discute alguns dos problemas comumente enfrentados no processo de reforma da justiça criminal, antes de procedermos para uma discussão de medidas que poderiam ser adotadas para melhorar o confronto do Judiciário com os problemas da criminalidade.

Tabela 1: Reformas recentes à Justiça Criminal na América Central e América do Sul

País	Elementos centrais da reforma
Argentina	Em 1984, o presidente Alfonsín reformou o código de justiça militar. Foi quase uma década mais tarde que a nova democracia adotou um código penal novo a nível federal, utilizando métodos orais (algumas províncias, como Córdoba, haviam adotado sistemas parecidos já na década de 1940). Esta reforma foi aprovada a nível nacional em 1991 mas somente se implementou inteiramente a partir de 1994. Junto implantou-se o <i>Consejo de la Magistratura</i> , para aprimorar a disciplina entre os integrantes do judiciário, e um <i>Jurado de Enjuiciamiento</i> , com poderes para remover juízes nacionais, além de se outorgar maior independência ao Ministério Público. O <i>Consejo</i> , no entanto, não foi instalado efetivamente até 1999. Uma escola judicial existe na Argentina desde 1978.
Bolívia	A reforma boliviana progrediu de forma irregular durante os anos 1990. Embora um <i>Instituto de Capacitación de la Judicatura y el Ministerio Publico</i> foi criada em 1994, ela não se desempenhou da forma esperada durante os anos 1990. Houve uma reforma de grande impacto em 2001, adotando o processo oral.
Brasil	A primeira reforma ao Judiciário no período pós-militar aconteceu com a Constituição de 1988, que estabeleceu critérios de orçamento e auto-regulamentação que dotaram o Judiciário de uma independência enorme. A partir de 1988, apesar de muitos esforços e um número maior de propostas, a reforma ao Judiciário procedeu de forma muito lenta. Duas mudanças merecem destaque. A criação de juizados especiais nos estados e à nível federal ao longo dos anos 1990 foi uma mudança importante em termos do acesso à justiça. A segunda mudança refere-se à reforma implementada em 2004, que introduziu várias mudanças, entre as quais as mais importantes são a introdução de uma súmula vinculante e a criação de um Conselho Nacional do Judiciário (CNJ).
Chile	A reforma chilena procedeu em vários passos. Uma escola judicial foi criada em 1995, junto com medidas para estabelecer uma carreira judicial estável. Um pacote legislativo para reformar a justiça penal foi aprovado em 1995, eliminando o antigo sistema inquisitorial e substituindo-o por um sistema adversarial e oral, com uma modernização administrativa concomitante. O novo processo penal foi implementado inicialmente em só duas províncias, sendo gradativamente expandido para o resto do país até a conclusão, em Santiago, em 2005. Em 1997, uma emenda constitucional foi aprovada criando um novo Ministério Público.
Colombia	Houve dois momentos de reforma constitucional na Colômbia. Na primeira, em 1991, criou-se uma corte constitucional, uma procuradoria e um conselho do Judiciário. Esta reforma, no entanto, não mudou o processo inquisitorial existente, nem o confuso papel dos procuradores no sistema judicial. A segunda reforma, de 2003-4, iniciou a transição para um sistema adversarial e oral, criou um novo código de processo penal, e ampliou os recursos disponíveis à Defensoria Pública, além de limitar os poderes dos procuradores (<i>fiscales</i>). A implementação da reforma começou em algumas municipalidades e espera-se que estará completa até 2009. Criou-se uma escola judicial em 1996.
Costa Rica	Uma emenda constitucional criou uma nova corte constitucional (chamada de <i>Sala IV</i>) em 1989. Uma reforma significativa à carreira judicial aconteceu em 1993. O novo processo penal adversarial e oral foi implementado de forma universal (não incremental) em 1998. A <i>Ley de Reorganización Judicial</i> também data desse ano, deixando a investigação a cargo do Ministério Público. A escola judicial nacional existe desde 1964.
Ecuador	Uma reforma de grande impacto foi implementada em 2001, adotando o processo adversarial e oral. A constituição de 1998 também inclui um artigo especificando a adoção do processo oral. Uma escola judicial foi estabelecida em 2003.

Tabela 1 (continuada)

País	Elementos centrais da reforma
El Salvador	Uma grande reforma, incorporando o sistema adversarial e oral, foi aprovado em 1998. Esta foi revisada desde então para incluir novos elementos anti-crime. Uma escola judicial existe desde 1991, quando também aconteceu uma reforma à carreira judicial. O código do processo penal foi reformado em 1973 e mais recentemente em 1997.
Guatemala	A primeira reforma de grande impacto aconteceu com a aprovação de um novo código, incorporando o processo adversarial e oral, em 1992, ano no qual também estabeleceu-se uma escola judicial. Este foi implementado em 1994. Os acordos de paz assinados em 1996 criaram uma polícia civil, deixando-a independente do Ministerio Público, que detém o poder de investigação, enquanto a polícia trabalho mais na prevenção de crimes. Em 2005, a Suprema Corte definiu novas regras administrativas para aprimorar a eficiência.
Honduras	A escola judicial foi criada em 1989. Houve uma reforma ao sistema de nomeação de juízes e à carreira judicial em 1992. Uma reforma de grande impacto terminou de ser implementada em 2002, mudando o código penal para um sistema oral e adversarial. Também neste ano, criou-se um órgão independente com poder independente para escolher magistrados.
México	A reforma constitucional de 1994 criou um Conselho do Judiciário para melhorar e controlar o desempenho administrativo do Judiciário; ampliou a independência da Corte Suprema através de mudanças no processo de nomeação de juízes; estendeu os poderes de revisão constitucional; e criou uma escola judicial. Em termos da justiça penal, no entanto, embora existam propostas de reforma, ainda não foram aprovadas.
Nicarágua	Uma reforma abrangente ao processo penal foi aprovada em 2001 e adotado em 2002, adotando um sistema adversarial e oral. Criou-se o Ministério Público e a defensoria pública concomitantemente.
Panamá	O código de processo penal foi reformado em 1984. Houve uma reforma ao sistema de nomeação de juízes e à carreira judicial em 1991. Uma escola judicial foi estabelecida em 1993.
Paraguay	A Constituição de 1992 estabeleceu uma escola judicial. Em 1999 o sistema processual adversarial foi adotado, com um novo código penal entrando em vigor em março de 2002. Neste, o Ministerio Público fica a cargo de preparação da ação penal.
Peru	Com a queda do Presidente Fujimori (1990-2002), o processo de reforma deslanchou em 2003. Criou-se a Comissão Especial de Reforma Integral da Administração da Justiça (CERIAJUS), que gerou mais de 170 projetos de reforma. Embora poucas das propostas tenham resultado em medidas efetivas, um novo código foi aprovado em 2003 e a implementação paulatina do novo sistema adversarial começou em 2006. Uma escola judicial (a <i>Academia de la Magistratura</i>) foi criada em 1993 e começou a funcionar em 1996.
Uruguay	Uma reforma ao código civil em 1988-89 introduziu o processo oral, e um novo <i>Centro de Estudios Jurídicos de Uruguay</i> (CEJU) foi inaugurado em 1990. O <i>Consejo Judicial</i> existente foi fechado com a volta à democracia. Em 2003, aprovou-se uma lei para melhorar o desempenho do judiciário, contendo mudanças nas funções dos juízes de sumario (juízes examinadores) e os juízes de plenário (juízes de tribunal)

Tabela 1 (continuada)

País	Elementos centrais da reforma
Venezuela	A Venezuela iniciou sua reforma em meados da década de 1990. Criaram-se juízes da paz em 1994, e o <i>Código Orgánico Procesal Penal</i> de 1998 reformou o sistema penal, incorporando um sistema adversarial e oral. A Constituição de 1999 aboliu o Conselho do Judiciário existente e a Suprema Corte e os substituiu por um Tribunal Supremo de Justiça com ambas as funções: tanto de controle constitucional quanto de controle administrativo. Criou-se uma escola judicial em 2000. No entanto, a partir de 2004, o Executivo desse país exerceu uma dominação crescente do Judiciário, subvertendo sua independência.

Nota: Exclui Belize (país de tradição *common law*), Guiana (país de tradição *common law*, misturado com elementos do sistema legal holandês) e Suriname (tradição legal baseada no sistema legal holandês)

Fontes: De Shazo et al. (2006); Domingo (1999); Finkel (2001); Hammergren (2007); Hernandez (2006); Riego e Santelices (2005); Riego e Vargas (2003); Sutil (1999); USAID (2002).

c. Problemas com a reforma da justiça criminal

Nas reformas à justiça criminal surgiram vários problemas comuns à maioria dos países latino-americanos. Nem todos podem ser solucionados e portanto, é importante mantê-los em mente na hora de pensar reformas futuras. Assinalo os principais aqui:

1. Metas conflitantes: O primeiro grupo de problemas enfrentado na reforma teve a ver com seu alvo: nem todos os objetivos (sejam estes táticos ou estratégicos) eram compatíveis entre si, a avaliação dos problemas originais a serem “concertados” nem sempre foi acurada, e na hora da implementação das mudanças, muito dependia dos detalhes locais, como o tipo de mudança legislativa implementada, o treinamento dado, ou a tecnologia usada. Certamente não faltou dinheiro para financiar as reformas. Além dos recursos próprios oriundos de governos nacionais, estima-se que entre 1995 e 2005, gastaram-se mais de US\$730 milhões na reforma do Judiciário, somente através de doações do Banco Mundial, o BID e o USAID.¹⁷ Mas estes gastos não foram feitos com uma meta comum em vista, ou dentro de um programa unificado. Além disso, como já foi afirmado, a criminalidade muitas vezes era uma baixa prioridade, especialmente diante dos objetivos desenvolvimentistas e pro-negócios destas reformas. Com tantas metas para “a reforma” do Judiciário, o processo de mudança acabou perdendo sinergias e sendo mal coordenado. E como a reforma fora “vendida” como solução a uma lista imensa de problemas, teve custos tanto de oportunidade (gastos que poderiam ter sido mais úteis em outras áreas, como educação ou prevenção) quanto de percepção (quando o ‘novo’ Judiciário não conseguiu agir à altura das expectativas).

2. Estratégias conflitantes: Um segundo problema teve a ver com a origem das estratégias adotadas para a reforma. Estratégias impostas de cima para baixo, ou de fora para dentro, por agências internacionais como o Banco Mundial, muitas vezes contavam com a indiferença ou mesmo, a oposição de lideranças locais. Além disso, as imensas somas despendidas nestas reformas criavam “*external leverage*”¹⁸ que dava incentivos para

levar adiante a reforma sem que antes existisse um consenso doméstico à favor dela ou uma estratégia coesa que levasse em conta os interesses locais. Dificultava-se assim o comprometimento com sua implementação. Também foram raras as estratégias de reforma motivadas de baixo para cima, através da mobilização popular. A grande massa de vítimas da criminalidade, ou vítimas em potencial, dificilmente se agrega para sugerir uma reforma ampla que possa conciliar todos seus interesses. Mesmo que pudesse, a decepção e a desconfiança com o Estado são forças que podem acabar destruindo qualquer ação coletiva neste sentido.

3. Instituições conflitantes: Um terceiro problema relacionado com as metas da reforma é que as diversas instituições que teriam que mudar seu comportamento com as reformas tinham, e continuam tendo, objetivos muito distintos.¹⁹ Guardadas as devidas proporções e reconhecendo as diferenças entre distintos países, os procuradores têm muito mais interesse em assegurar a segurança pública do que em proteger os direitos do preso, especialmente em comparação com seus pares na defensoria pública; os juízes têm interesses que nem sempre prezam a celeridade que tanto os procuradores quanto os defensores em muitos casos procuram; e os interesses dos três grupos naturalmente são muito distintos em qualquer processo específico. Os próprios “clientes” do Judiciário também têm interesses diversos: “o que é bom para os negócios não necessariamente é bom para os trabalhadores, os pobres, o meio ambiente, e vice versa.”²⁰

Para dificultar ainda mais a reforma, na maioria dos países existem sérios problemas de “inveja institucional”: isto é, dificilmente uma reforma ao Judiciário como instituição pode proceder sem levar em conta seu impacto nos privilégios ou responsabilidades de outras instituições associadas a ele: procuradorias, polícias, defensorias e até associações de advogados. Portanto, é quase impossível começar do zero: toda reforma parte para a negociação com elites pré-estabelecidos, em cima de padrões de comportamento estabelecidos historicamente.²¹ Diante do grande número de reformas

implementadas nas últimas décadas, em muitos países estas coalizões reformistas e anti-reformistas têm-se consolidado; embora as reformas de certa forma criaram uma nova equação política, o fortalecimento e endurecimento das coalizões em diversos âmbitos (poder executivo e legislativo, partidos políticos, associações de advogados e o mundo acadêmico) limitam as possibilidades de eventuais mudanças futuras.²²

O lado oposto deste dilema, no entanto, também merece discussão: a falta de atenção dada ao problema da interação entre as diversas instituições envolvidas. Toda reforma bem planejada precisa levar em conta a questão da cadeia de instituições envolvidas no processo criminal: polícias, procuradores, juízes e a administração presidiária.²³ A relação entre estas instituições é marcada pela inveja institucional mencionada acima, além do desenho institucional conjunto de todas as instituições envolvidas no chamado *chain penal*, ou cadeia de instituições da justiça penal.²⁴ Portanto, mesmo uma reforma bem desenhada para uma única instituição, como o Judiciário, pode produzir resultados aquém do esperado se não leva em conta seu efeito sobre os processos conjuntos de monitoramento, investigação e sanção que fazem parte das responsabilidades de todas as instituições ao longo do processo legal.

Por fim, as reformas solucionaram diversos problemas, mas no processo levantaram novos dilemas. O processo de reforma sofre da síndrome de resultados imprevistos: toda reforma resolve alguns problemas, mas ajuda a criar as condições para a emergência de novos problemas, muitas vezes inesperados. Melhoras na eficiência, por exemplo, podem levar a novos congestionamentos quando a demanda dos ‘consumidores’ de serviços judiciais se ajusta às melhorias; reformas aos códigos civil e criminal podem enfrentar resistências pouco previsíveis diante da velha cultura institucional; e aprimoramentos na eficiência do judiciário podem levá-lo a apresentar um risco pouco antecipado à livre atuação dos poderes eleitos.

II. Pensando a agenda futura

O diagnóstico geral que se pode fazer dos sistemas judiciais na América Latina é de que a impunidade – o fato de uma parcela muito restrita dos atos criminais serem investigados e punidos – é o principal problema atual.²⁵ Mas como já deve ter ficado claro, é quase impossível sugerir uma reforma que possa ser aplicada uniformemente em todos os países da região para resolver este problema, devido à história distinta dos países da região, às diversas metas e objetivos dos reformistas, e às realidades e necessidades distintas do Judiciário nestes países. Diante deste cenário, resta pensar como melhor diagnosticar os problemas que a ‘nova agenda’ deve enfrentar para elaborar as melhores reformas possíveis dentro de contextos políticos e históricos distintos. Diante das reformas já implementadas e os objetivos existentes, como deve ser diagnosticada a situação atual para pensar da forma mais acurada possível a agenda futura?

a. Um momento de reflexão

Geralmente, a formulação de políticas públicas é vista como composta de pelo menos três fases: planejamento, implementação, e a avaliação dos resultados. Diante do avançado estágio das reformas ao Judiciário na região, já entrando na sua terceira década, vale a pena começar no final deste processo, com a avaliação dos resultados das ondas anteriores. A maior parte dos países na região está precisando parar, respirar fundo, analisar os resultados das primeiras ondas de reforma, levando em conta tanto os velhos objetivos quanto as novas necessidades, e somente proceder na formulação de novas reformas depois de uma reflexão crítica sobre a situação atual. Naturalmente, o intuito maior dos reformistas é continuar empurrando a agenda no âmbito político sempre que possível, para não perder o momentum positivo. E certamente esta pressão pode e deve ser retomada, mas desde que seja bem fundamentada em uma análise crítica dos impactos destas reformas. Parece ser igualmente importante permitir com que as reformas já

implementadas amadureçam e se sustentem por tempo suficiente para se enraizar, antes de chacoalhar o sistema novamente.

Um segundo motivo pela qual vale a pena pausar e refletir sobre a primeira onda de reformas tem a ver com sua ineficácia ou, melhor dito, sua incapacidade de lidar com a complexidade dos temas que se propôs a resolver. Azevedo resumiu bem a situação dos objetivos táticos quando disse que existe:

...uma grande defasagem entre o plano do formal e do real no tocante aos princípios, entre o dever ser e o ser. Quanto à acessibilidade, há desinformação sobre leis e procedimentos, bem como meios para buscar os direitos. Também há a perda da confiança em razão da imagem negativa do Judiciário criada pela corrupção, morosidade e ineficiência. Quanto à independência judicial, as decisões judiciais estão, em muitos casos, sujeitas a pressões externas...A imparcialidade e a equidade do juiz são atingidas por pressões, ameaças e corrupção...Quanto à transparência, constatam-se deficiências na fiscalização e na informação sobre as atividades...²⁶

Um problema a se destacar, porém, é a carência brutal de dados que possam servir de base para esta reflexão. As reformas dos anos 1980 e 1990 se fundamentaram em dados muito escassos (se é que eram baseadas em dados de alguma forma). Isto cria o que é apelidado de “um déficit de diagnóstico,” que permite que as políticas anticrime sejam construídas na base da ideologia, da improvisação e da imitação de experiências externas.²⁷ Embora uma das conquistas mais concretas das reformas recentes tenha sido uma crescente disponibilidade de dados processuais, faltam dados sobre os resultados destas reformas na segurança pública como um todo e, mesmo onde existem dados, os proponentes da reforma ainda não tomaram plena vantagem destes, com poucas exceções relativamente incipientes.²⁸ Apesar de incessantes chamadas para a avaliação contínua da situação atual,

pouco tem sido feito.²⁹ Como disse Hammergren, existe um certo medo da avaliação entre membros do judiciário (um ‘*evaluation phobia*’, nas palavras dela), em parte porque estes tendem a acreditar que a justiça não pode ser mensurada. Além disso, em situações nas quais os dados seriam de maior valia (como, por exemplo, quando as coisas não vão bem), as instituições e os próprios reformistas tem um forte incentivo a escondê-los ou a estabelecer metas de desempenho muito pouco específicas e/ou difíceis de acompanhar. Este é um âmbito, portanto, no qual a pressão de fora para dentro (de instituições internacionais ou regionais sobre governos nacionais), poderia servir positivamente para persuadir tanto os membros do Executivo quanto os integrantes do Judiciário a estabelecer bancos de dados continuamente atualizados que possibilitem a avaliação crítica do desempenho das instituições relevantes.

Mesmo existindo dados, no entanto, um problema central da diagnóstica é saber qual é o objetivo procurado quando se pensa na reforma da justiça criminal. Já discutimos a confusão reinante entre objetivos estratégicos, objetivos táticos e as medidas efetivamente tomadas para alcançar os múltiplos objetivos da reforma judicial como um todo na região. Como avaliar os resultados da reforma em termos de seus resultados, e em termos da capacidade do “novo Judiciário” de alcançar estes objetivos, tanto táticos quanto estratégicos?

Esta falta da avaliação se torna ainda mais urgente por causa da dificuldade de se adotar reformas idênticas em todos os países da região. O que podia ser feito em termos de uniformizar códigos processuais e adotar uma maior informatização já foi feito. Não existem mais receitas universalmente aplicáveis de ‘*best practices*’ que poderiam ser tiradas da estante e efetivamente aplicados para enfrentar aos novos desafios.³⁰ É preciso, portanto, procurar avaliar cada instituição e sistema judicial individualmente, focado no nosso caso no objetivo estratégico da diminuição da criminalidade. É essencial, em outras

palavras, uma reavaliação do terreno no qual os judiciários da região se encontram, tomando em conta as diversas experiências reformistas e divergentes condições locais.

b. Como avaliar?

Um bom começo seria partir do zero e repensar a situação atual em termos do novo objetivo estratégico central: a diminuição da criminalidade. Tendo em vista este objetivo central, portanto, quais os objetivos táticos que alcançariam o objetivo estratégico de diminuir a criminalidade? Quais as medidas concretas? As respostas necessariamente passarão pela análise do funcionamento do Judiciário, tanto como instituição individual quanto conjuntamente com outras instituições à ele associadas.

O ponto de partida mais produtivo procuraria traçar o fluxo de processos no sistema. Os crimes cometidos estão sendo reportados à polícia? Suspeitos são identificados, presos, e trazidos para o Judiciário? Que acontece com aqueles – tanto vítimas quanto suspeitos delinquentes – que são levados para os tribunais? Os resultados desta interação são satisfatórios? Se não, quais são as causas mais próximas: o viés de juízes, brigas entre instituições burocráticas, a incompetência de polícias ou procuradores, a falta de recursos, ou outro fator? Onde no processo entram estes problemas, e o que poderia ser feito para combatê-los? O central aqui não é avaliar reformas passadas, que muitas vezes nem consideravam a criminalidade como objetivo estratégico primordial, mas avaliar o processo penal com vistas a apresentar propostas adequadas a cada ambiente político-institucional.

Este processo penal deve ser avaliado levando em conta sua eficácia, eficiência e efetividade.³¹ Existe uma confusão comum entre estes três critérios, que facilita críticas às reformas do tipo “estas reformas podem até melhorar o número de processos julgado por cada juiz, mas nada farão para resolver o problema fundamental da segurança pública em si.” Pode até ser que esta análise esteja correta, mas é importante distinguir claramente

entre uma coisa e outra. A análise dos objetivos deve, portanto, distinguir melhor entre os três critérios e aplicá-los de forma restrita a determinados elementos táticos da reforma.

Quais são estes critérios, e como se distinguem?

1. O critério da eficiência procura saber como um determinado processo aconteceu, através da mensuração dos procedimentos e da razão entre insumos e produtos. No caso da avaliação de medidas reformistas como a informatização, este critério procuraria verificar se a execução da informatização foi competente e se produziu a melhor relação possível entre custo e resultado.

2. No caso da eficácia, a pergunta central é ‘que aconteceu?’. Através da comparação do *status quo ante* com os resultados da reforma, procurar-se-ia observar se houve uma melhoria na qualidade e na quantidade dos serviços produzidos na linha dos objetivos táticos discutidos na seção anterior. No caso da informatização, por exemplo, será que este ajudou a aumentar a eficiência dos funcionários do Judiciário, ou simplesmente criou mais uma barreira entre servidor e público? Houve uma melhora perceptível nos prazos dos tribunais, ou uma piora? Devemos pensar a eficácia não somente em termos dos resultados, mas também em termos do processo: houve uma melhora no número de processos resolvidos, e também no prazo médio no qual estes processos foram resolvidos?

3. O critério da efetividade procura responder a pergunta, ‘que diferença fez?’ na sociedade como um todo, na linha dos objetivos estratégicos. A informatização contribuiu de alguma forma à melhora substancial no desempenho do Judiciário, ou para diminuir o problema da segurança pública? Motta (1996) aponta três componentes essenciais da efetividade: a adequação, a equidade, e a propriedade política. Resumidamente, a adequação avalia se a reforma ajudou a satisfazer as necessidades que deram origem à política. A equidade pergunta se a reforma levou à distribuição mais justa de recursos. E a propriedade política avalia até que ponto a política respondeu às demandas explícitas da

comunidade. Conjuntamente, portanto, estes componentes ajudam a avaliar a efetividade da reforma em termos da sua repercussão mais ampla na sociedade como um todo.

Ao aplicar estes critérios de avaliação, é importante lembrar mais uma vez que nosso objetivo não é avaliar reformas passadas, mas sim o funcionamento atual do sistema judicial. O ponto de partida, portanto, é a situação no momento, e não uma comparação entre o *status quo* em 1980 e o *status quo* atual.

Um dos benefícios de se trabalhar com a questão da justiça penal é que as métricas que podem ser aplicadas para avaliar o desempenho são relativamente simples; certamente são muito mais fáceis de serem colhidos e avaliados do que os dados disponíveis na justiça civil, por exemplo.³² Na análise mais simples, se soubermos que foram registrados cem crimes em um determinado local no ano passado, a pergunta natural é: quantos destes foram de fato convertidos em processos?³³ Destes, quantos foram a juízo? Lamentavelmente, dados neste sentido continuam lamentavelmente esparsos e mal-utilizados na região, apesar da sua aparente simplicidade.

Quais dados seriam mais relevantes? Usando as categorias de eficiência, efetividade e eficácia descritas acima, podemos facilmente imaginar alguns dados específicos cuja coleta seria de muita valia. Em termos de eficiência, qual foi a velocidade com o qual os processos se resolveram? A Tabela 2 mostra duas medidas importantes: a razão entre processos resolvidos e processos ingressados, e entre processos resolvidos e pendentes. É claro que existem momentos e processos onde a eficiência deve ceder para a ponderação, mas na maioria dos casos, as questões debatidas não são de tamanha consequência para merecer um tratamento especial. No entanto, a grande variância na Tabela 2 mostra uma das dificuldades se utilizar dados quantitativos, e quão necessário é ir além das medidas estáticas (que nada mais fazem do que servir de base), para estudar processos individuais no contexto local.

Tabela 2: Taxas de resolução de processos, 2003

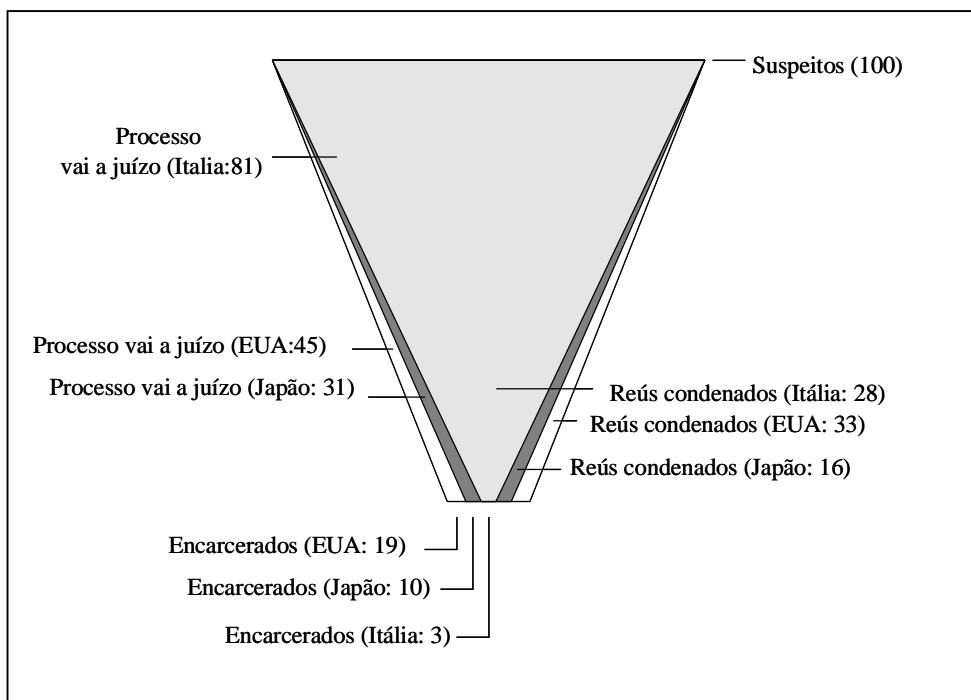
País	Processos resolvidos / Processos ingressados (%)	Processos resolvidos / Processos pendentes (%)
Argentina *	91	116
Bolívia	64	198
Brasil *	60	26
Chile	79	s.d.
Colômbia	102	129
Costa Rica	97	187
Ecuador	16	18
El Salvador	113	52
Guatemala	76	s.d.
México *	99	653
Nicaragua	19	31
Panamá	117	118
Perú	79	66
Venezuela	80	32

(*) A nível federal

Fonte: Hernandez (2006)

Neste sentido, uma segunda métrica útil é relativa à efetividade do processo judicial. Conforme a pirâmide invertida na Figura 2 mostra, esta relação pode variar significativamente de acordo com o desenho institucional em cada sistema jurídico. Este efeito claramente não depende tão somente de decisões tomadas por parte de juízes: a sociedade determina de antemão quais as políticas que serão adotadas em relação à criminalidade, e capacita juízes, polícias e procuradores para implementarem estas políticas. Nos Estados Unidos, por exemplo, mais da metade dos processos nem vão a júízo. Mas desses que vão a júízo, a taxa de condenação é alta e a taxa de encarceramento é das mais altas no mundo. Diante das escolhas feitas pela sociedade em termos do tratamento que será dado ao criminoso, esse tipo de mensuração pode ajudar a avaliar aonde no sistema existem os gargalos e, talvez mais importante, para avaliar quais são de fato as escolhas que estão sendo feitas por uma determinada sociedade.

Figura 2: O filtro processual nos EUA, Japão e Itália



Fonte: Os dados dos EUA são de Forst (1995); os dados da Itália e do Japão são de Mukherjee e Reichel (1999). A ilustração é do autor.

A Tabela 3 mostra algumas das métricas que poderiam ser usadas para avaliar tanto a eficácia quanto a eficiência do sistema judicial. A primeira coisa que se nota é que não há forma de se medir a escolha de regras legais quantitativamente. Também deve ser ressaltado o fato dessas métricas serem tão somente um primeiro instrumento analítico. Sem uma tentativa de avaliar os sistemas e os processos de forma qualitativa, que leva em conta tanto os interesses dos usuários quanto os empecilhos ao trabalho diário dos funcionários do sistema, dificilmente se chegará a uma avaliação adequada da situação atual. Finalmente, embora as medidas sejam muito menos exatas, e as relações de causalidade são quase impossíveis de se estabelecer com grande precisão, existe a mensuração da efetividade. Dados neste sentido já são muito divulgados, incluindo desde pesquisas de opinião que captam percepções populares sobre cidadania e insegurança até medidas como a mortalidade por violência, ou taxas de homicídio reportadas.

Tabela 3: Métricas de avaliação

	Recursos Humanos	Recursos materiais	Regras legais e processuais	Administração (Eficiência)
Investigação	Procuradores / população Policiais / população	Orçamento / procurador Delegados / polícias	-	Revindicações / procurador Processos / procurador Prisões preventivas / processo
Julgamento	Advogados de defesa / preso Juizes / população	Orçamento / tribunal Orçamento / processo	-	Processos / tribunal Processos / juiz Recursos / processo Processos pendentes / total
Penal	Guardas / preso	Orçamento / preso Presos / cela	-	Condenações / processos Presos / população

c. O por quê do impacto

Com estes critérios de avaliação em mente, a pergunta que surge é: a situação atual surge por causa do quê? Os critérios acima podem ajudar a pensar a questão do impacto direto de medidas ou processos específicos sobre o produto do Judiciário ou avaliar a situação atual do sistema penal. Mas não nos ajudam a pensar o motivo deste impacto, que deriva da influência que as políticas anticrime terão nas instituições jurídicas em si. Mesmo uma reforma simples, como o exemplo da informatização dado acima, tem impactos inicialmente nos insumos do judiciário, antes que possa influenciar o produto final (a oferta de justiça ou a eficiência da investigação, por exemplo).

Pensando o Judiciário especificamente, sabemos que qualquer reforma terá impactos em todos os “insumos” institucionais. Estes podem ser desenhados como um quadrilátero (Figura 3), com as seguintes dimensões:

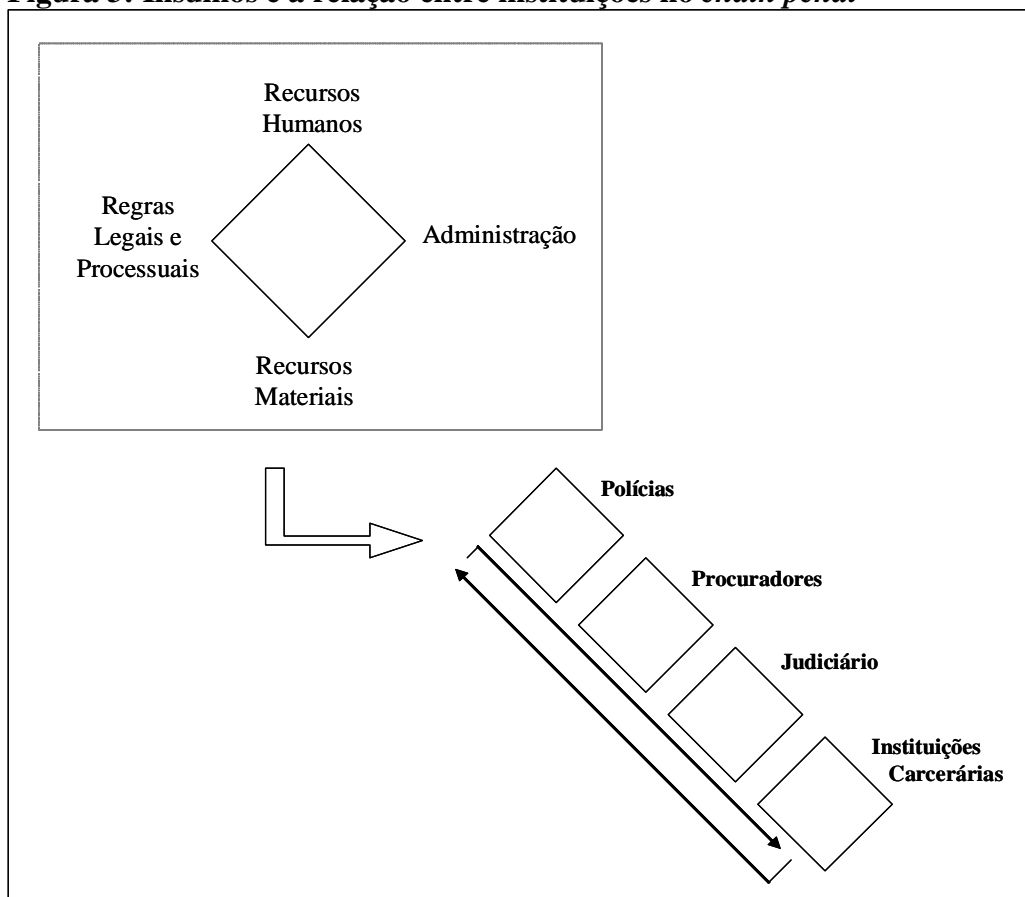
1. a dimensão de recursos humanos, que inclui o recrutamento de pessoal qualificado, seu treinamento, os incentivos de carreira existentes, e assim por diante;
2. a dimensão de recursos materiais, como o orçamento, equipamentos, e a segurança contra intimidação e corrupção;

3. a dimensão administrativa, que engloba os procedimentos internos e o sistema de acompanhamento processual; e
4. a dimensão legal, que estabelece os procedimentos internos usados, como a lógica de tomada de decisões e a hierarquia das decisões.

Toda reforma tem impacto de maneira direta ou indireta nestas dimensões. Uma reforma como a informatização, é claro, terá maiores impactos nas dimensões de recursos materiais e de recursos humanos. Mas certamente influenciará a dimensão administrativa e poderá até ajudar a fortalecer e uniformizar os critérios utilizados na dimensão legal. Da mesma forma, uma reforma ao código penal terá maiores efeitos na dimensão legal, mas certamente repercutirá nas outras dimensões, necessitando o treinamento no setor de recursos humanos, mudanças nos procedimentos internos e no sistema de acompanhamento processual.

Em relação a estas quatro dimensões, vale notar que a origem das reformas pode ser variada: podem surgir extra-institucionalmente (como, por exemplo, através de legislação implementada pelo Congresso que influirá no funcionamento do Judiciário) ou intra-institucionalmente (através da contratação de novos quadros ou a realocação de orçamentos, por exemplo). Nem toda medida reformista, portanto, requer a criação de um amplo consenso no sistema político. No entanto, é essencial levar em conta os impactos de qualquer medida tomada ao longo da cadeia de instituições associadas a ela, conforme a discussão a seguir.

Figura 3: Insumos e a relação entre instituições no *chain penal*



Um benefício de se pensar os “insumos” em termos das quatro categorias descritas acima é que permite que o impacto das reformas seja mensurado também em outras instituições que fazem parte do combate à criminalidade, como mostra a parte inferior da Figura 3. Afinal de contas, o impacto de uma reforma ao código civil não influencia tão somente o Judiciário, mas também os procuradores e a polícia, entre outros.

Esta constatação nos leva a um ponto maior, já mencionado acima. Na hora de considerar a efetividade de uma determinada reforma, em termos de seu impacto sobre um objetivo (como, por exemplo, a melhoria da segurança pública), o Judiciário deve ser visto como uma instituição inserida no centro de uma cadeia de outras instituições, o chamado *chain penal*. Muitas vezes, como Angell e Faundez notam, os diagnósticos tendem a se concentrar “quase exclusivamente no setor judicial como se fosse uma entidade separada do resto da estrutura institucional real.”³⁴ Mas as instituições do *chain penal* trabalham conjuntamente em cinco funções: 1) a prevenção do crime, 2) a repressão e a investigação

dos crimes; 3) a ação judicial (indiciamento, juízo e condenação dos responsáveis); 4) o sistema de sanção e punição; e 5) a reabilitação e reintegração dos criminosos na sociedade.³⁵

A avaliação da efetividade do sistema deve levar em conta esta corrente interligada de instituições e funções, refletir sobre os gargalos existentes, e procurar pensar os efeitos *upstream* e *downstream* destes: será que uma melhora na capacidade do Judiciário não criará uma sobrecarga no sistema prisional? Será que uma mudança no código criminal não terá impactos na eficiência investigativa das polícias e procuradores? No começo desta cadeia, a política de alta repressão policial à criminalidade, comum à maioria dos países na região na década passada, tem produzido resultados positivos em termos de um número maior de sentenças. Mas, como lembram Bailey e Dammert, os efeitos negativos no processo judicial e no sistema prisional talvez tenham superado estes efeitos positivos: o Judiciário se tornou vulnerável à ineficiência, à injustiça, à corrupção e aos abusos. E no final da cadeia penal, o sistema prisional se tornou um “depósito humano violento e perigoso” onde a única educação fornecida se resume ao treinamento em métodos criminosos.³⁶

Existem algumas constatações gerais na literatura sobre as políticas anticrime na região. Alguns argumentam, por exemplo, que a impunidade tende a residir na função investigativa, sendo que o gargalo do sistema penal está nas instituições mais ligadas a esta função: os procuradores no México e Colômbia, ou a polícia no Brasil.³⁷ Outros argumentam que é justamente a sobreposição de instituições em uma única função, como a investigação, em detrimento das outras funções (muitas vezes combinado com um nível inaceitável de conflito burocrático), que cria um gargalo favorável à impunidade.³⁸ É impossível criar uma agenda positiva de medidas reformistas sem refletir melhor sobre a relação inter-institucional em cada um dos países da região. Mas a lição básica é que a avaliação não pode deixar de levar em conta o problema de responsabilidades

compartilhadas e da falta de coordenação efetiva entre as instituições que fazem parte das políticas anticrime.³⁹

III. Conclusão

A reforma do judiciário na América Latina já se encontra em um estágio extremamente avançado. Depois de mais de vinte anos, uma enxurrada de dinheiro, e a implementação de uma miscelânea de propostas em todos os países da região, pode-se dizer que os tribunais latino-americanos de hoje são substancialmente diferentes do que eram antes da transição à democracia. No entanto, os resultados destas reformas, por mais positivas que sejam, mostram-se insuficientes para lidar com o substancial aumento da criminalidade e a violência na região.

Em parte, esta incapacidade se deve ao fato que as reformas implementadas até o momento nunca foram planejadas para lidar especificamente com a questão da criminalidade. No máximo, as medidas tomadas para alcançar outros objetivos estratégicos ajudaram a melhorar a eficiência e alguns aspectos administrativos que facilitarão a resolução mais célere de conflitos. Tanto desta vez, quanto durante as reformas dos anos 30 e 60, a reforma do Judiciário na América Latina tem sido motivada por outros fatores, e em especial por fatores muito mais associadas a mudanças estruturais no padrão de organização econômica prevalecente no hemisfério do que com o combate à criminalidade.⁴⁰

Este fato tem duas implicações quando se pensa especificamente o impacto da reforma judicial sobre a criminalidade. Primeiro, a não ser que o problema da criminalidade se mostre como ameaça ao bom funcionamento da economia liberal de mercado, dificilmente os sistemas políticos da região darão destaque e focarão a reforma do judiciário na criminalidade como objetivo estratégico primordial. Segundo, diante da

consolidação do novo paradigma econômico, a conjuntura política que permitiu o avanço das reformas judiciais ao longo das últimas duas décadas pode estar-se encerrando.

Apesar do pessimismo desta conclusão, no entanto, o importante de se notar é o fato de que muitas das mudanças mais importantes que requeriam a participação ampla do sistema político já foram concluídas. Os códigos penais já foram amplamente modernizados, as instituições necessárias para acompanhar esta transformação (tais como o Ministério Público) já foram criadas, e os recursos materiais disponíveis aos tribunais na região ampliaram-se significativamente. Muitas das transformações que precisarão se dar para enfrentar a criminalidade, portanto, já estão em curso. Basta adaptar os novos judiciários ao desafio.

Como se adequar? Este artigo procurou enfatizar a importância de dois ajustes que terão que acontecer para que os sistemas judiciais possam contribuir significativamente à resolução do problema da criminalidade. O primeiro é eminentemente realista, e consiste de uma auto-avaliação constante que leva em conta o desempenho do Judiciário em termos da sua eficiência, eficácia e efetividade no combate à criminalidade. Como é quase impossível prescrever soluções específicas para o judiciário de cada um dos variados países da América Latina, as recomendações aqui têm focado mais em métodos analíticos e em medidas para mensurar o progresso. O problema destas avaliações sempre é convertê-las em políticas concretas que corrijam os problemas apontados. Mas o fato de instituições como os conselhos do judiciário já terem sido criadas pode ajudar a transformar tais dados em ações concretas que buscam o constante aprimoramento do Judiciário.

O segundo ajuste é mais complicado, já que envolve o ajuste da relação entre diversas instituições. A criminalidade não é um problema que se pode enfrentar tão somente através de novas leis ou um melhor orçamento para determinado tribunal. As estratégias para confrontar o crime precisam ser amplas e multidimensionais, levando em

conta tanto os fatores sociais e econômicos quanto as perspectivas de efetiva punição que contribuem para o crime.

De uma perspectiva mais circunscrita, foi mencionado repetidas vezes aqui a importância de se pensar o combate à criminalidade em termos de todas as instituições do *chain penal*. Estas precisam ser melhor integradas para que o processo do combate à criminalidade se torne efetivo. A inveja e a rivalidade institucional são problemas em todos os países, mesmo aqueles com taxas de criminalidade baixa. Na América Latina, talvez o problema seja mais aparente por causa da transição política recente, que fez com que as relações entre estas instituições ainda não tenham se concretizado.

O Judiciário pode desempenhar um papel muito central no aprimoramento destas relações interinstitucionais. Além de já ter passado por uma reforma substancial que o dotou de recursos e capacidade inexistentes em muitas das outras instituições, tais como polícias e penitenciárias, o Judiciário é peça central no processo penal. Ao contrário das outras instituições, os tribunais tem contato direto com todas as fases do processo de combate à criminalidade, desde a investigação até a cadeia. Além disso, os funcionários do Judiciário, e em especial os juízes, tem grande prestígio diante de seus pares na polícia e nos Ministérios Públicos.

O desafio será interessar os juízes em liderar esta iniciativa. Comumente se joga a responsabilidade por melhorias da segurança pública nas costas da polícia e por extensão, no poder executivo. Especialmente por causa da bem-vinda nova ênfase nos direitos humanos, no devido processo legal, e no *accountability*, os integrantes do Judiciário hoje em dia muitas vezes se colocam em oposição ao Estado e seus órgãos repressores, tais como as polícias. Parte do desafio, portanto, será convencer os juízes de que precisa existir um equilíbrio entre o devido processo legal e a efetiva punição dos crimes. Mas além disso, e talvez mais importante, é convencê-los de que o Judiciário tem a responsabilidade de coordenar e integrar todas as instituições envolvidas neste processo. Sem este esforço,

difícilmente haverá a liderança necessária para identificar os problemas existentes no processo de combate à criminalidade – incluindo os cinco elementos supracitados de prevenção, investigação, ação judicial, punição e reabilitação – e pensar soluções que possam ser aceitas e implementadas por todas as instituições integrantes deste processo.

Bibliografía

- Adorno, Sérgio. 2002. "Crise No Sistema De Justiça Criminal." *Revista Ciência e Cultura* 54(1):50-51.
- Agüero, Felipe and Jeffrey Stark, Editors. 1998. *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Editors . Miami, Florida: North-South Center Press.
- Angell, Alan, and Julio Faundez. 2005. Reforma Judicial en América Latina: El Rol del Banco Interamericano de Desarrollo. *Sistemas Judiciales* 8.
- Arias, Enrique D. and Corinne D. Rodrigues. 2006. "The Myth of Personal Security: Criminal Gangs, Dispute Resolution, and Identity in Rio De Janeiro's Favelas." *Latin American Politics and Society* 48(4):53-81.
- Azevedo, Rodrigo G. d. 2006. "Criminalidade e Justiça Penal Na América Latina." *Sociologias* 7(13):212-41.
- Bailey, John and Lucía Dammert, Editors. 2006. *Public Security and Police Reform in the Americas*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Bergman, Marcelo S. 2006. "Review Essay: Crime and Citizen Security in Latin America: The Challenges for New Scholarship." *Latin American Research Review* 41(2):213-27.
- Buscaglia, Edgardo, Maria Dakolias, and William Ratliff. 1995. *Judicial Reform in Latin America: A Framework for National Development*. Stanford, CA: Hoover Institution.
- Carothers, Thomas. 2001. "The Many Agendas of Rule of Law Reform in Latin America." *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*, Editors Pilar Domingo and Rachel Sieder. London: Institute of Latin American Studies.
- Davis, Diane E. 2006. "Review Article: The Age of Insecurity: Violence and Social Disorder in the New Latin America." *Latin American Research Review* 41(1):178-97.
- DeShazo, Peter and Juan E. Vargas. 2006. "Judicial Reform in Latin America: An Assessment." *Policy Papers on the Americas (CSIS) XVII*(2).
- Dodson, Michael. 2002. "Book Review: Assessing Judicial Reform in Latin America." *Latin American Research Review* 37(2):200-220.
- Domingo, Pilar. 1999. "Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America." Pp. 151-76 in *The Self-Restraining State*, Editors Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Domingo, Pilar and Rachel Sieder, Editors. 2001. *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. London: Institute of Latin American Studies .
- Finkel, Jodi S. 2001. "Judicial Reform in Latin America: Market Economies, Political Insurance, and Judicial Power." Ph.D. Dissertation, University of California, Los Angeles, Los Angeles.
- Fruhling, Hugo. 1998. "Judicial Reform and Democratization in Latin America." *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Editors Felipe Agüero and Jeffrey Stark. Miami, Florida: North-South Center Press.
- Hammergren, Linn A. 1998a. "Fifteen Years of Judicial Reform in Latin America: Where We Are and Why We Haven't Made More Progress." Manuscrito não publicado, disponível online no <http://www.pogar.org/publications/judiciary/linn2/latin.pdf> .
- . 1998b. *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America: The Peruvian Case in Comparative Perspective*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- . 2005. Usos de la Investigación Empírica para el Reenfoco de las Reformas Judiciales: Lecciones desde Cinco Países. *América Latina Hoy* 39: 15-45.

- . 2006. "Running Faster and Still Losing Ground? Some Emerging Paradoxes of Latin American's Judicial Reform Movement." Trabalho apresentado no 3o. Congresso Latino-americano de Ciência Política (ALACIP), Universidade Estadual de Campinas, 4-6 de setembro de 2006 (a ser publicado).
- . 2007. *Envisioning Reform: Conceptual and Practice Obstacles to Improving Judicial Performance in Latin America*. University Park, PA: Penn State Press.
- Hernandez, Cristian, Editor. *Reporte Sobre El Estado De La Justicia En Las Américas, 2004-2005*. Santiago, Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Jarquín, Edmundo and Fernando Carrillo, Editors. 1998. *Justice Delayed: Judicial Reform in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Méndez, Juan, Guillermo O'Donnell, and Paulo Sérgio Pinheiro, Editors. 1999. *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Ministério da Justiça. 2004. *Diagnóstico Do Poder Judiciário*. Brasília, DF: Ministério da Justiça.
- Motta, Paulo R. 1996. "Avaliação Em Administração Pública: Eficiência, Eficácia e Efetividade." Pp. 202-27 in *ReAdministração Em Ação: A Prática Da Mudança Rumo Ao Sucesso*, Organizadores Geraldo Caravantes and Wesley Bjur. São Paulo: Makron Books do Brasil.
- Prillaman, William C. 2000. *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law*. Westport: Praeger.
- Riego, Cristian, and Fernando Santelices. 2005. Informe Comparativo: Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina. *Sistemas Judiciales* 8.
- Riego, Cristian and Juan E. Vargas. 2003. "Criminal Justice Reform in Latin America: Successes and Difficulties." *Tercera Conferencia Regional Sobre Justicia y Desarrollo* (Quito, Ecuador).
- Stotzky, Irwin P., Editor. 1993. *The Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Judiciary*. Boulder: Westview Press.
- Sutil, Jorge C. 1999. "Judicial Reforms in Latin America: Good News for the Underprivileged?" in *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Editors Juan Méndez, Guillermo O'Donnell, and Paulo Sérgio Pinheiro. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Taylor, Matthew M. and Vinicius Buranelli. 2007. "Ending Up in Pizza: Accountability As a Problem of Institutional Arrangement in Brazil." *Latin American Politics and Society* 49(1):59-87.
- Ungar, Mark. 2002. *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- United Nations. 2004. *The Ninth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems*. New York: UNODC Research and Analysis Section.

Notas

¹ Bergman (2006:213) argumenta que “[a]mong the most striking developments in Latin America over the last twenty years has been the dramatic rise in criminality.” De acordo com Davis (2006:178): “Sad as it is to say, violence could arguably be considered the central – if not defining – problem in contemporary Latin America as it faces the new millennium.” A taxa de homicídios média na região, variável usado como indicador básico dos níveis de insegurança, mais do que duplicou entre 1970 e meados da década de 1990, e continua sendo quase 150% maior do que a média no resto do mundo (United Nations 2004).

² Ver, por exemplo, Méndez et al. (1999: 222-223); Hammergren (1998b: 16-18); DeShazo e Vargas (2006).

³ Ver, entre outros, Carothers (2001); Domingo (1999, 163-4); Sutil (1999).

⁴ Ver, por exemplo, Finkel (2001, 11).

⁵ Domingo e Sieder (2001); Hammergren (2006).

⁶ Ver, por exemplo, Sutil (1999).

⁷ Sistemas adversariais de juízo se distinguem por ter um órgão distinto que apresenta a acusação (em geral o Ministério Público). Ao contrário, nos sistemas inquisitoriais, o juiz adota o papel tanto de questionar o réu quanto de decidir sobre o processo.

⁸ Riego e Vargas (2003, 6).

⁹ Prillaman (2000); Ungar (2002).

¹⁰ Stotzky (1993); Sutil (1999: 266); Riego e Vargas (2003).

¹¹ E.g., Davis (2006).

¹² Bailey e Dammert (2006: 23).

¹³ Hammergren (2006: 3)

¹⁴ Hammergren (2006: 3-5)

¹⁵ Adorno (2002, 50)

¹⁶ *O Estado de São Paulo*, editorial, 22 de maio de 2001, em Adorno (2002).

¹⁷ Hernandez (2006).

¹⁸ Agüero e Stark (1998)

¹⁹ Riego e Vargas (2003: 7).

²⁰ Hammergren (2007: 24). Tradução do autor.

²¹ Este argumento é antigo, e pode ser encontrado em textos relacionados com o movimento do “Law and Development” nos anos 1960 e 1970 (e.g., Trubek e Galanter 1974, 1093).

²² De Shazo and Vargas (2006: 3).

²³ Taylor and Buranelli (2007); Ungar (2002)

²⁴ Hammergren (2007).

²⁵ Bailey and Dammert (2006, 246).

²⁶ Azevedo (2006).

²⁷ Bailey and Dammert (2006, 7).

²⁸ Algumas exceções existem, como alguns trabalhos do CEJA (e.g., Riegos e Santelices 2005) e do Banco Mundial (ver o relato sobre os primeiros programas do Banco Mundial neste sentido em Hammergren 2005), além de tentativas de análise do panorama nacional, como o brasileiro (Ministério da Justiça 2004). Apesar destes trabalhos serem extremamente inovadores e apontarem importantes erros na sabedoria convencional sobre os tribunais, lamentavelmente a coleta destes dados é ainda muito restrita, e na maioria dos casos já concluídos se investigaram principalmente os impactos no processo civil e não no processo criminal.

²⁹ Angell e Faundez (2005, 11).

³⁰ Angell e Faundez (2005, 6-7). Talvez a melhor citação neste sentido seja de Linn Hammergren: “*The most dangerous [myth] may be the notion that reform itself can be reduced to a technical formula or model which once defined can be automatically and almost mindlessly followed*” (1998a, 15).

³¹ Esta discussão dos critérios de avaliação se baseia no trabalho de Motta (1996: 202-227). Embora ele esteja falando da avaliação de políticas públicas, seu arcabouço teórico me parece muito adequado para a análise de reformas, especialmente porque as reformas nada mais são do que mudanças nas políticas públicas predominantes.

³² Hammergren (2007).

³³ A utilidade de dados neste sentido é óbvio: no caso brasileiro, que não é tão distante da experiência do resto da região, os dados mostram que enquanto as taxas de criminalidade foram aumentando na década de 1980, as taxas de aprisionamento caíram, com um impacto óbvio associado em termos das taxas de vitimização (Adorno 2002, 51).

³⁴ Angel e Faundez (2001, 2), tradução do autor.

³⁵ Bailey e Dammert (2006, 18-19).

³⁶ Bailey e Dammert (2006, 18-19), tradução do autor.

³⁷ E.g., Bergman (2006, 225).

³⁸ E.g., Taylor e Buranelli (2007).

³⁹ Bailey e Dammert (2006, 255-56).

⁴⁰ Angell and Faundez (2001), Sutil (1999, 268).