



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latin hoy@usal.es

Universidad de Salamanca
España

Macaulay, Fiona
Democratización y poder judicial: agendas de reforma en competencia
América Latina Hoy, vol. 39, abril, 2005, pp. 141-163
Universidad de Salamanca
Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30803906>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BINDER, Alberto y OBANDO, Jorge. *De las Repúblicas Aéreas al Estado de Derecho*. 1.º edición. Buenos Aires: AD-HOC, 2004, pp. 200 y ss.
- FUENTES, Alberto. *Reforma Judicial en América Latina: Una tarea inconclusa*. London: Institute of Latin American Studies, 2001. Versión electrónica visible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/publi2.html>.
- INVERTEC IGT S.A. *Memoria de la Reforma Judicial de Costa Rica 1996-2002*. Informe realizado para el Poder Judicial, 2003.
- HAMMERGREN, Linn. Quince años de reforma judicial en América Latina: ¿Dónde estamos y por qué no hemos progresado más? En FUENTES, Alfredo (ed.). *Reforma Judicial en América Latina: Una tarea inconclusa*. London: Institute of Latin American Studies, 2001. Versión electrónica visible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/publi2.html>.
- MATTEUCCI, Nicola. *Organización del poder y libertad*. Madrid: Trotta, 1998.
- RIVERA-CIRA, Tirza. Nuevas tendencias y organización judicial en Costa Rica. En FUENTES, Alfredo (ed.). *Reforma Judicial en América Latina: Una tarea inconclusa*. London: Institute of Latin American Studies, 2001. Versión electrónica visible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/publi2.html>.

ISSN: 1130-2887

DEMOCRATIZACIÓN Y
AGENDAS DE REFORMA
Democratisation and the Ju

Fiona MACAULAY

Institute for the Study of the Americas, U
✉ fiona.macauley@brazil.ox.ac.uk

BIBLID [1130-2887 (2005) 39, 141-163]

Fecha de recepción: noviembre del 2004

Fecha de aceptación y versión final: dici

RESUMEN: Brasil se introdujo en América Latina. Desde 1985 se ha tratado en conseguir la independencia del Poder Judicial, el acceso a la justicia o los recursos, el acceso a la justicia brasileño. Es por ello que los problemas. El objetivo del artículo es presentar la reforma judicial brasileña, prestando una atención especial a la independencia del Poder Judicial, así como a los recursos.

Palabras clave: Brasil, tribunales, independencia

ABSTRACT: Brazil has embarked on a process of judicial reform in Latin American countries. Since 1985 the issue of judicial independence, leadership, or resources which lead to an uneven wave of reforms was aimed at addressing the problems of the justice system in Brazil. The article presents the Brazilian judicial reform processes, paying special attention to the independence of the Judiciary, as well as to the resources.

Key words: Brazil, courts, Judiciary

I. INTRODUCCIÓN¹

El Poder Judicial ejerce múltiples funciones en la sociedad democrática moderna: sostiene la legalidad, dirime los conflictos sociales, garantiza los derechos colectivos e individuales contenidos en la Constitución y en los códigos legales y crea un ambiente de inversión estable y predecible. Desde el retorno a las formas democráticas de gobierno en 1985, el interés de los grupos, la sociedad civil y muchos políticos se ha centrado en el papel de la judicatura brasileña en relación con la democracia política, la ciudadanía, la equidad y el desarrollo, a partir de lo cual se han propuesto varias iniciativas de reforma diseñadas para mejorar el desempeño judicial en todas estas dimensiones. En consecuencia, la cuestión de la contribución de las judicaturas a la construcción de nuevos regímenes democráticos ha aparecido de manera intermitente e insistente en la agenda política, pero rara vez a la cabeza, hasta que el PT llegó al poder en el 2003 y aprobó una reforma constitucional en noviembre del 2004. Se han dado dos olas de reformas, la primera durante la Asamblea Constituyente de 1987-88; la segunda iniciada a fines de la década de 1990 con el propósito de enmendar algunos de los fallos detectados en la primera etapa. Las reformas, tanto las propuestas como las aprobadas, revelan profundas tensiones y contradicciones en el gobierno y la sociedad referentes al papel del Poder Judicial en una sociedad democrática orientada al libre mercado. ¿Pueden las Cortes proveer un ambiente de inversión estable y previsible que promueva el crecimiento económico en una era de irreversible globalización? ¿O es que la principal responsabilidad del Poder Judicial es proveer un canal accesible para que los ciudadanos ejerciten el control democrático sobre las acciones del gobierno? ¿Qué impacto tienen la relativa ineficiencia e inaccesibilidad de los tribunales sobre la calidad de las libertades públicas y la ciudadanía? Este artículo explora la dinámica de la reforma judicial en Brasil desde 1985 y evalúa el peso relativo de las consideraciones políticas, económicas y sociales en los diferentes conjuntos de reformas propuestas.

La democratización en una sociedad de masas con una sociedad civil movilizadora genera una serie de expectativas respecto a la capacidad del Poder Judicial para desempeñar una amplia gama de funciones. El sistema judicial trabaja con asuntos civiles, penales, laborales, electorales y político-militares, además de valorar la legalidad y constitucionalidad de las leyes y decretos gubernamentales. Su desempeño afecta a cuestiones que van desde la política económica nacional y descende hasta el nivel micro de facilitar y garantizar la ciudadanía de los individuos. Lograr que el imperio de la ley prevalezca sobre todo el territorio nacional continúa siendo un enorme reto para el sistema de justicia penal brasileño, especialmente porque los tribunales han sido extremadamente lentos y se encuentran sobrecargados de casos. La incapacidad, percibida y real, de los poderes judiciales para enfrentar crecientes niveles de criminalidad y nuevas formas de conflicto social, como las generadas por nuevos actores sociales, induce a que cierto sector social adopte estrategias extralegales; estas estrategias oscilan

desde el soborno o la evasión a la intimidación y la justicia sumaria de abusos a los derechos humanos de la policía, incluye ejecuciones extrajudiciales y de excesiva fuerza², y en parte no tenga la efectiva capacidad para

El acceso a la justicia y la celeridad han ido convirtiéndose en temas sociales de atender las demandas sociales extralegales y también por más acceso que la apertura del mercado tomara las privatizaciones de empresas del Estado ha aumentado el interés sobre el tema no sólo por la inflación, sino también por los abusos de un modelo de estatismo corporativo. La confianza hacia el Poder Judicial de los ciudadanos comunes debería crecer en términos de celeridad en los procesos y casos replicados, mayor acceso a la justicia y la excesiva autonomía de los tribunales en la segunda ola de reformas que la primera.

En los debates públicos y en los últimos puntos respecto a la contribución del período: la independencia judicial, la rendición de cuentas, las dificultades de la reforma de justicia y la modernización. En 1980, los otros tres acapararon los debates de la década del 2000. De inmediato se produjo una crisis política e institucional de los

II. LAS PRIMERAS REFORMAS DEMOCRÁTICAS

Los reformadores del período de los años 80 se preocuparon por los aspectos formales, procedimentales y la efectiva separación de poderes y la independencia de los poderes democráticos tenían muy en cuenta la independencia judicial³ y limitaron

1. Traducido por Hugo Picado León.

2. AMNISTÍA INTERNACIONAL (1999), *Annual Report 1999*, *Ombudsman* São Paulo. www.ouvidoria.org.br
3. Mediante la introducción de

régimen se colocó a sí mismo sobre la autoridad de los tribunales y sobre la Constitución de 1946⁴, sin embargo, las Cortes brasileñas no habían sucumbido del todo ante la fuerza de la represión y no sufrieron la misma suerte que otros poderes judiciales en la región tales como la politización del sistema de justicia, la purga de jueces, la progresiva desprofesionalización y la desaparición del Ministerio Público⁵. Como resultado, durante la transición, la independencia judicial se convirtió en preocupación predominante, postergando otros temas como el acceso o la eficiencia.

Durante el período de apertura a inicios de la década de 1980, los temas de la independencia y la eficiencia aparecieron brevemente en la agenda política en la medida en que el mayor partido de oposición, el PMDB, exigía una reforma judicial. Sin embargo, tales iniciativas murieron con su principal impulsor, Tancredo Neves, presidente electo del PMDB. El vicepresidente Sarney, quien asumió el poder, no estaba interesado en esos temas⁶, y dedicó su presidencia a combatir la hiperinflación, con lo cual se aseguró un período adicional en el poder e intentó controlar las propuestas más radicales en la Asamblea Constituyente de 1987-88. Las reformas judiciales fueron dejadas de lado pues ni el Ejecutivo ni la clase política conservadora, que permaneció en el poder durante el cambio de régimen, tenían ningún proyecto coherente al respecto. Los 43 artículos de la Constitución de 1988, que sientan las bases de la estructura y facultades de los tribunales y de la fiscalía pública para la persecución de los delitos, son fiel reflejo del caótico proceso de redacción y de los intereses corporativos de jueces y abogados que ejercieron una influencia definitiva sobre el texto final. Esos artículos otorgan a los tribunales brasileños más autonomía política y operativa que en ningún otro país latinoamericano. Sin embargo, la hiperautonomía y aislamiento resultantes generaron más problemas que los resueltos.

III. AUTONOMÍA POLÍTICA

La Constitución de 1988 otorgó al Poder Judicial una casi completa independencia estructural respecto del Ejecutivo. La única excepción es la Corte Suprema Federal (Supremo Tribunal Federal-STF), cuyos miembros son nombrados por el presidente

4. Decreto Institucional n.º 1, declara a los decretos militares del gobierno la norma suprema en materia de decretos excluidos de revisión judicial. El número de jueces en la Corte Suprema fue manipulado para aprovecharse de los pocos jueces cooperativos. Los militares pudieron, en aspectos referentes a la seguridad nacional, trasladar casos de los tribunales inferiores a la Suprema Corte (con su aprobación). El Decreto Institucional n.º 5 otorgó al presidente el poder de remover o retirar del cargo a cualquier juez. En 1977 el Congreso fue cerrado después de oponerse a un proyecto para crear una supervisión externa para las Cortes, una medida eventualmente agregada a la Constitución.

5. Las Cortes a menudo desafiaban al gobierno: la Corte Suprema Federal resolvió en favor de los detenidos políticos y en 1968 declaró inconstitucional la Ley de Seguridad Nacional. Sobre el complejo papel político de las Cortes militares, ver OSIEL (1995) y para una comparación de las Cortes durante los regímenes militares en Argentina y Brasil, ver A. PEREIRA (1998).

6. De hecho, como senador de ARENA (partido político oficial), él había apoyado un proyecto de reforma judicial propuesto por el gobierno militar, al cual el MDB se opuso.

de la República. De todas maneras republicana se añadieron otros elementos altamente dirigista de la Constitución: gama de derechos sociales, económicas y sociales del terreno del gobierno. Se requería legislación adicional para la efectividad de esa legislación aún no ha sido promulgada que fueron canalizadas hacia las actividades de la actividad o inactividad del gobierno. El vínculo brasileño entre democracia y autoritarismo centralista del régimen autoritario garantizando niveles de autonomía y, especialmente, para las municipalidades, donde los juzgados de menor jerarquía, al liberarse de la intervención del Ejecutivo del 2004. Brasil era el único país en América Latina cuyos tribunales superiores no constituían un precedente vinculante en los asuntos civiles y penales, pero el precedente vinculante (código de ética o SEV) tuvo profundas consecuencias en la dinámica de las relaciones del Poder Judicial como actor democrático.

El poder de revisión de los tribunales para trarrestar las inclinaciones autocráticas ha sido objeto de gran interés en la literatura. El particular sistema híbrido en Brasil se encuentra en el corazón de los debates sobre la independencia. Pues contenía algunos elementos de independencia (en el que cual cualquier juez puede ser removido por la vía incidental en cualquier tipo de caso) y se relacionaba con aspectos típicos del modelo de independencia en donde la facultad de determinar el monopolio de una corte de consenso con el resto del Poder Judicial⁷. La principal responsabilidad, aunque no exclusiva, de una nueva Corte Suprema de Brasil es el propósito de apartar al STF de la absorción de los asuntos.

7. La Constitución requiere 285 jueces.

8. P. DOMINGO (1999).

9. R. B. ARANTES (1997).

10. Una anotación terminológica: los tribunales superiores de la justicia (*tribunais superiores*) como

estrategia fracasó dado que el STF asumió la resolución de dos tipos de casos. Por una parte, admitía apelaciones provenientes de tribunales inferiores en los cuales la discusión sobre constitucionalidad resultaba incidental respecto al punto discutido. Sin embargo, como corte cuasi-constitucional, también posee la facultad concentrada de conocer sobre las acciones directas de inconstitucionalidad (*Ações Diretas de Inconstitucionalidade-ADINs*), lo cual constituye un desafío para cualquier ley federal o estatal pues puede ser cuestionada por una amplia variedad de actores, desde gobiernos estatales hasta fiscales públicos, partidos políticos y, de manera significativa, organizaciones de la sociedad civil como cámaras de comercio y agrupaciones o colegios de profesionales.

Esta composición híbrida ha producido resultados contradictorios para la gobernabilidad y la rendición de cuentas democrática. La difusión de la revisión judicial potencialmente otorgaba a los demandantes y a los jueces un extraordinario poder de veto sobre los gobiernos democráticamente elegidos, por la ausencia del precedente vinculante. Eso era fuente de gran frustración para sucesivos gobiernos por la posibilidad de que sentencias de tribunales locales anulasen los efectos de una ley, disposición o decreto, aunque fuese temporalmente, pero, sobre todo, porque los medios de cuestionamiento eran múltiples y a menudo contradictorios, lo cual metía al gobierno en onerosas disputas legales y no se conseguía resolver un asunto de una vez por todas. Cada Corte Federal de instancias inferiores posee autonomía para interpretar la ley según sus propias consideraciones, sin tener que atender a lo establecido al respecto por el STF, trátase de una apelación o de un asunto presentado por primera vez. Esto ha producido lo que es definido con menosprecio como la *indústria dos liminares* (industria de las resoluciones), una vía libre para que los abogados generen oleadas de recursos y de resoluciones interinas de los tribunales contra alguna regulación del gobierno que les parezca controversial. Cuando el presidente Collor dictó en 1990 el notorio decreto provisional 168, congelando todas las cuentas y activos bancarios, fueron presentados decenas de miles de recursos ante las Cortes federales de primera y segunda instancia, aunque el STF declinó resolver directamente sobre la legalidad del decreto. El número de casos atendidos por el sistema de justicia federal ascendió meteóricamente de 193.709 en 1988 a 725.993 en 1991, triplicando su crecimiento entre 1990 y 1991¹¹. Por supuesto, sin un aumento correspondiente en recursos y personal, las Cortes no podrían atender la avalancha. Mientras que en 1988 las Cortes federales resolvían tantos asuntos como el número que recibían, para 1991 dos terceras partes de los casos quedaron sin resolver, contribuyendo al notable incremento de asuntos pendientes que creció aún más durante la década de 1990. El gobierno de Collor respondió presentando una apelación en cada uno de esos miles de casos, hasta que todos ellos llegaron al STF, paralizándolo por completo. El gobierno también intentaba restringir la revisión judicial por parte del STF, pues en su criterio este tribunal no podía resolver contra medidas antiinflacionarias gubernamentales, así como eliminar el poder de revisión de las Cortes de instancias inferiores. Miles de los 60.000-70.000 casos que llegaron al STF cada año fueron idénticos, mientras que la STJ recibía 5.000 apelaciones a la semana. Desde la

11. R. ARANTES (1997: 161).

perspectiva de muchos analistas, el sistema de justicia, a la generación del Ejecutivo se muestra constante de sus medidas frente al desafío en la segunda etapa de reformas.

La modalidad concentrada y más manejable y menos volátil del STF no establecían precedente. Cerca de 175 ADINs habían sido admitidas. Cerca de una cuarta parte habían sido civiles, específicamente cámaras públicas. Los partidos políticos, los casos, aunque ese número aumentó con el gobierno de Cardoso. Este uso del Parlamento como fuera del mismo brasileña en la que la izquierda, por te a las ideas económicas del gobierno, había decidido librar sus luchas parlamentarias o las urnas, es de cuestionamiento jurídico. Los partidos frenar los decretos del Poder Ejecutivo recurso de la oposición a las Cortes sobre el ritmo y el contenido de la constante aparición de medidas prerrogativa del Ejecutivo que reemplazar. En el período 1995-1998 apartó política económica. De todos los partidos ese período, el 80% habían sido do retener ese poder surgido durante

Habría que preguntar hasta qué punto el poder político del Ejecutivo y de q

12. Curiosamente, el único precedente de las acciones de constitucionalidad de la República, al Senado, a la Cámara interponer un recurso de ADIN con base en las maneras su utilización es muy poco frecuente.

13. Ahora que el PT está en el poder (2004: 134).

14. Ver C. PEREIRA (2000).

15. En el período 1946-1963, el 50% de los casos fueron presentados por el Congreso. Cerca del 50% fueron presentados por el Poder Judicial. Esta tendencia se revertió durante el período de F. LIMONGI (1999: 49).

el Ejecutivo y el Legislativo. La evidencia apunta a que el STF fue más bien parsimonioso en el tratamiento de las ADINS y tendió, en términos generales, a sostener las políticas del gobierno¹⁶. Muy pocos decretos provisionales fueron anulados por los tribunales de esa manera, ello se debe a dos factores. El primero es el inevitable carácter político de la Corte Constitucional ya que los jueces del STF, al igual que en otros países, son seleccionados por el presidente para aprobación del Senado. De hecho, dos ex ministros de Justicia ocupaban cargos de juez en la Corte¹⁷. Se podría suponer que ellos habían sido seleccionados por su simpatía con los amplios intereses del gobierno, particularmente en lo referido al manejo del campo económico. Uno de ellos, Nelson Jobim, como diputado y posteriormente como ministro, fue responsable de presentar proyectos al Congreso para otorgar carácter vinculante a las sentencias del STF, una posición promovida por el STF y el STJ, pero contraria a la preferencia de la mayoría de los jueces. El segundo de los factores es el carácter excesivamente detallista e inflexible de la Constitución de 1988 que, combinado con el elemento difuso e incidental de la revisión judicial en Brasil, genera las condiciones para una crisis de gobernabilidad. La prudencia del STF en relación con las ADINS parecía constituir un contrapeso.

El control difuso había sido adoptado en 1891 según un modelo federal de gobierno en un tiempo en que consolidar el poder de las Cortes locales permitía un necesario acomodo de las diferencias políticas regionales. Ante la actual tendencia a devolver un mayor poder fiscal, administrativo y político a los Estados, la reconcentración del poder en cualquier sentido se consideraba como autoritaria. Como el grueso de las actividades judiciales quedan bajo el dominio de los gobiernos estatales, y no del gobierno federal, cualquier disminución de la jurisdicción de las Cortes estatales es interpretada como un ataque sobre la autonomía de los Estados. A pesar de la fuerza de estos sentimientos, el gobierno federal comenzó a poner límites, en muchas áreas, al excesivo poder de los Estados y a restablecer las restricciones federales¹⁸. El sistema descentralizado ha sido fuertemente defendido por los niveles inferiores de la judicatura e, inicialmente, por la izquierda, como un baluarte contra la potencial politización y captura del STF por parte del Ejecutivo y como símbolo de la función democratizadora del disenso. De todas maneras, en realidad este «poder ciudadano» fue una quimera. Las Cortes se encuentran paralizadas bajo una montaña de casos y el STF casi nunca resuelve en contra del gobierno en la apelación final. Los tribunales superiores tramitaban miles de reclamaciones idénticas (que alcanzan el 90% de las apelaciones ante el STF) con el automático dictado de sentencias predeterminadas, tornando en una mofa la idea de que cada caso se examinaba según sus méritos propios. Los jueces también tendían a seguir informalmente las sentencias de los tribunales superiores cuando sabían que

una resolución contraria iba a ser se convirtió en un medio equivocado nadie²⁰. Además, involucraban al gobierno acordó no contestar ciertos, simplemente porque no valía la pena, el gobierno se vio arrastrado y luego demoraba los pagos ordenados.

Los remedios legales sugeridos por la reducción del precedente vinculante en casos de relevancia constitucional en tribunales superiores. Estos últimos se a conocer casos tramitados en los últimos *incidente de inconstitucionalidad* durante el régimen militar. Los otros casos incrementarían el control de las apelaciones sería mínima en la reducción más en la carencia de recursos (limitar las apelaciones y combatir la existencia de un mayor acceso a la justicia).

IV. AUTONOMÍA OPERATIVA

Aunque la independencia del régimen democrático, puede entrar en conflicto con la importancia del control judicial, incluso los tribunales. Los tribunales exclusivos respecto al manejo de los recursos disciplinarios, desde que fue reorganizados. Los presupuestos, aprobados por el Congreso, regularmente se sobregiraban en propiedad definían sus propios recursos. Los tribunales superiores tramitaban con el apoyo de 5.000 funcionarios de la República y disfrutaba de 60 millones de dólares.

16. M. CASTRO (1997).

17. Mauricio Corrêa, ministro del Gobierno de Sarney, y Nelson Jobim, ministro bajo Cardoso.

18. Por ejemplo, la llamada *Ley Camata* restringía a los gobiernos estatales a gastar no más del 60% de sus presupuestos en salarios (25% de los gobiernos municipales), mientras que la Ley de Responsabilidad Fiscal castigaba a los funcionarios municipales y del Estado por gastar más allá de lo establecido.

19. K. ROSSENN (1998: 27).

20. W. PRILLAMEN (2000).

21. Un estudio realizado por el STF entre enero y agosto del 2000, un total de 100 casos, la tesorería, los bancos estatales (Corte de São Paulo, 5 de septiembre de 2000).

22. Cada juez de la Corte Suprema de los tribunales laborales tienen 65 millones de dólares.

chófer y servicios médicos gratuitos. Las nuevas oficinas del STJ costaron \$170 millones, y tienen una piscina, un salón de baile y permitían el acomodo de 88 jueces, aunque había sólo 33. La mala distribución de recursos en el sistema se reflejaba en que los tribunales inferiores se encontraban desesperantemente limitados en financiamiento y equipo humano y manejaban un 86% de casos nuevos. Aunque Brasil tenía 7,7 jueces por cada 100.000 habitantes, colocándolo en la media de los países de América Latina, los juzgados inferiores se convirtieron en un cuello de botella.

Se ha puesto en evidencia después de las reformas de 1988, que la autonomía judicial ha ido demasiado lejos, dejando abierta la puerta a la corrupción y al nepotismo. El Poder Judicial ha llegado a ser visto como algo excesivamente aislado del escrutinio público y de los temas actuales.

Si el Poder Judicial no era capaz de mantener en orden su propia casa, los otros poderes podían imponer algunas formas de regulación externa. Como sea, esta sugerencia fue inicialmente rechazada con firmeza y los jueces amenazaron con ir a la huelga contra una ley de 1996 que les prohibía contratar a familiares no cualificados para los cargos, y definitivamente fueron a la huelga en 1999 en protesta cuando una subcomisión del Senado encargó al senador Antonio Carlos Magalhães investigar la evidencia de corrupción en el Poder Judicial. El nuevo edificio de la corte regional de apelaciones (TRT) de São Paulo costó US\$230 millones, de los cuales 75% fue desfalcado por el juez retirado de la Corte Laboral, Nicolau dos Santos Neto, por medio de una componenda con los constructores. Este particular escándalo provocó la indignación pública, primero por la evidente falta de transparencia y los niveles de derroche y, en segundo lugar, por la práctica de la impunidad y el trato especial a los privilegiados. La opinión pública debilitó la resistencia corporativista al control externo²³ y en el proyecto de reforma del 2000 se envió al Senado la propuesta de establecer un Consejo Nacional de Justicia (*Conselho Nacional de Justiça*-CNJ), una idea propuesta inicialmente por la izquierda y luego apoyada por el colegio de abogados²⁴.

V. DEMOCRATIZANDO EL TRATO Y EL ACCESO

Que el Poder Judicial brasileño sea independiente no necesariamente significa que sea imparcial; sobre todo a nivel local, donde las relaciones informales entre funcionarios judiciales con la policía y con la élite económica y política tienden a crear nexos de poder que frecuentemente aseguran la impunidad del poderoso y una celosísima aplicación de la ley para los grupos socialmente marginales o disruptivos, como los sindicatos rurales. Las diferencias en el acceso a las Cortes para la resolución de disputas y el distinto trato por parte del sistema judicial constituyen dos caras de la misma

moneda. La vieja frase «para mi resume la estratificación social an ticas informales del funcionamien y el sistema carcelario. Aquellos descubren a sí mismos como víc que los poderosos encuentran si Según una encuesta el 95,7% de persona pobre recibiría un trato m sona rica²⁷.

Todos los esfuerzos de refor ña todo el sistema judicial. Los p públicos siguen disfrutando la ve gos criminales, sea por delitos co puesto, serían procesados ante un instancia²⁸. Esto conduce a situaci atender un asunto de un hombre do a que el dueño de los perros e El proyecto de ley tramitado en categorías, los miembros de las Fu tó la protección a aquellos que t inmunidad parlamentaria, que p ha sido interpretada de manera a cargo público³⁰, sino también del sentantes con cargos graves goza mantengan sus puestos³¹. Los privi to dictado en 1941 autoriza a lo

25. Atribuida al presidente Getúlio Vargas.

26. Por ejemplo, el número de apellidos del defensor es considerado excesivo por retardar la conclusión del caso durante el juicio.

27. CPDOC-FGV/ISER (1996).

28. El STF actualmente conoce a los ministros, el vicepresidente, los miembros del Congreso, los jueces comunes y administrativos, los jueces de las Cortes de apelación de los Estados, los jueces federales. Los tribunales federales regionales, así como a los fiscales federales y estatales.

29. Fue procesado con base en la Ley de Protección de Animales.

30. De conformidad con el artículo 107 de la Constitución, los jueces no pueden ser tomados en flagrante delito, o si se cue

31. En 1999 en casos de alto perfil, el STF decidió por la Cámara de Diputados, para que se votara sobre la conveniencia de remover la

23. Una propuesta similar fue rechazada por *lobby* de los jueces en la Asamblea Constituyente de 1987-88.

24. La enmienda constitucional fue presentada por el diputado federal José Genoíno del Partido de los Trabajadores (PT).

secretarios estatales, los oficiales mayores, los concejales de ciudad, los jefes de policía, los legisladores estatales y federales, los miembros de las Fuerzas Armadas y oficiales de policía, los jueces y cualquiera que hubiera servido en un juzgado o posea un título universitario, a acogerse a la *prisão especial*, es decir, a condiciones de detención provisional muchísimo mejores que las de las superpobladas, violentas y antihigiénicas prisiones populares. En esencia, a los prisioneros pertenecientes a la clase social de élite sí se les garantizan todos los derechos establecidos, sobre el papel, para todos los detenidos bajo la ley doméstica brasileña y los tratados internacionales de derechos humanos. La condena pública de este tipo de trato privilegiado³², que viola el principio constitucional de igualdad ante la ley, se encendió por una serie de escándalos de corrupción en los altos niveles surgidos a partir de 1985, así como del crecientemente papel activo de los medios de comunicación colectiva y de la fiscalía, exponiendo a aquellos que se presumían ubicados por encima de la ley. El otro lado de la moneda lo constituye la violación de las libertades civiles de los prisioneros de bajo nivel económico aunque apenas se trate de sospechosos o de individuos ya condenados³³. A pesar de la garantía constitucional de defensa legal gratuita para todos los acusados que la necesiten, el servicio sufre escasez de personal, provoca largos retrasos y proporciona una defensa tan superficial que lesiona los principios del debido proceso. La extendida práctica de la tortura en los cuarteles de la policía, como método de investigación³⁴, la primacía de la confesión sobre otros medios de prueba, y la efectiva presunción de culpabilidad que recae sobre los sospechosos de clase baja, pone en evidencia el dualismo inherente a los procedimientos y a la cultura del sistema de justicia.

El acceso a la justicia subyace en cualquier noción de derechos civiles. Carvalho (1995) dice que Brasil revirtió la secuencia *marshalliana* según la cual fueron adquiriéndose los diferentes tipos de derechos, o sea, civiles, políticos y sociales. Los derechos sociales para ciertos sectores de la población³⁵, fueron garantizados de arriba hacia abajo por Vargas durante su revolución autoritaria en las décadas de 1930 y 1940, y las Cortes laborales continúan tratando sobre esos beneficios corporativistas. Los derechos políticos se completaron con el retorno a la democracia en 1985 y la extensión de la plena ciudadanía a la población analfabeta³⁶, los cuales se encuentran relativamente bien garantizados por los tribunales electorales³⁷. Por su parte, los derechos civiles, más

específicamente los derechos a la vida, a la libertad y a la propiedad, los abusos cometidos por el Estado brasileño. Para un enorme porcentaje de la población, el ejercicio de la capacidad jurídica en materia de defunción, estado civil, cédula de matrimonio, etc., de su alcance económico, debido a la falta de servicios del monopolio de los abogados, es una propiedad³⁸.

Un tema común entre los reformistas es la necesidad de incrementar el acceso a la justicia. Este es el tema judicial³⁹, para acercarse a la justicia, la instalación de Cortes especializadas en cada ciudad (Cortes de mitigación). La disposición que creó las Cortes (Cortes *especializadas*), dedicados al tratamiento de casos de violencia doméstica, mediante una ley promovida por el gobierno federal en la Constitución de 1988, y regulada por la Ley de 1991, en los principios de celeridad, informalidad y acceso directo del demandado/imputado a la justicia, que no se recarga a los tribunales ordinarios. Los juicios representan un intercambio económico: un número de casos, posiblemente de 100,000, por los abogados litigantes, relegó al proceso democrático a la justicia de primera instancia en cualquier tipo de asunto. Hasta la fecha, aunque, hay evidencia de que la medida que aumenta la demanda de servicios de resolución incluyen tanto los Centros de Ciudadanía Integrada (Despacho de Asesoría Legal) e incluso el propósito de ofrecer servicios gratuitos⁴¹. Es un hecho que en el sistema judicial las claves que afectan al

32. Collor abolió la *prisão especial* en 1991 pero como no pudo reemplazarla con una nueva disposición legal, la mantuvo vigente por defecto. En el 2001 una reforma introducida durante el gobierno de Cardoso retuvo el estatus de «prisionero especial» pero redujo el trato preferente a la estancia en una celda separada de otros prisioneros.

33. Ver AMNISTÍA INTERNACIONAL (1999) y HUMAN RIGHTS WATCH (1998).

34. NACIONES UNIDAS (2001).

35. Estos derechos fueron restringidos para el sector de trabajadores formales, tanto públicos como privados, y fueron contingentes entre la membresía de sindicatos reconocidos. Para quienes trabajaban en el sector informal no habría ningún tipo de protección.

36. L. BETHELL (1994).

37. Es interesante que tanto las Cortes laborales como las electorales gozan de niveles mucho más altos de confianza que los tribunales civiles; por ejemplo, 80,8% expresa un nivel medio o alto de

aprobación al desempeño de los tribunales electorales. D. PANDOLFI *et al.* (1999: 104).

38. Aunque la Constitución garantiza el acceso a la justicia, la acción de las autoridades judiciales es la acción de la justicia.

39. E. LINS E SILVA (1997).

40. R. AZEVEDO (2000). La reforma judicial tuvo la posibilidad de establecer actividades. En Amapá, botes y autobuses.

41. El escenario actual presenta un número de casos, posiblemente de 100,000, por los abogados litigantes, relegó al proceso democrático a la justicia de primera instancia en cualquier tipo de asunto. Hasta la fecha, aunque, hay evidencia de que la medida que aumenta la demanda de servicios de resolución incluyen tanto los Centros de Ciudadanía Integrada (Despacho de Asesoría Legal) e incluso el propósito de ofrecer servicios gratuitos⁴¹. Es un hecho que en el sistema judicial las claves que afectan al

constitucionales y códigos legales de cualquier tipo— deben ser combatidos a nivel nacional. Sin embargo, actualmente la Administración de justicia se imparte fundamentalmente a nivel estatal, dada la cantidad de alternativas de acceso. Tal diversidad refleja la historia del aparato judicial y de la sociedad civil de cada Estado, pero trasciende el tema que ahora nos ocupa.

VI. EFICIENCIA Y MODERNIZACIÓN

Un elemento común de la reforma judicial en América Latina ha sido la racionalización del funcionamiento de los tribunales, mediante la remoción de elementos redundantes y la inclusión de nuevas ramas de especialización judicial con el objeto de administrar responsabilidades y recursos de manera más eficiente, acelerando el trámite de los asuntos y reduciendo los costos transaccionales⁴². La observación y la evidencia anecdótica identifican al Poder Judicial como un gran cuello de botella institucional que restringe el crecimiento económico y el desarrollo, así como la gobernabilidad. Un reciente estudio muestra que los pequeños y medianos empresarios brasileños prefieren evitar las Cortes en la medida en que sea posible, aun cuando les represente una pérdida⁴³. Los costos de oportunidad generados por no acudir a la justicia —pérdida de contratos y de inversiones— se estiman muy superiores a los actuales costos de litigio. Recientemente se han propuesto reformas para una redistribución horizontal y vertical de recursos habiendo descongestionando ciertas ramas y creando nuevos tribunales especializados, aunque todavía no existen intentos serios para establecer juzgados de asuntos menores con competencia para atender litigios corporativos (solamente individuos, y no compañías, pueden utilizar los otros juzgados de asuntos menores).

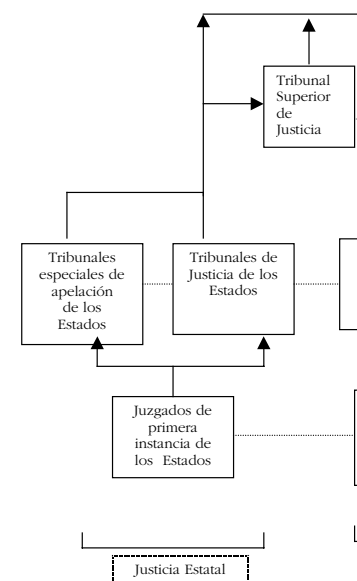
En Brasil, coexisten cinco sistemas de tribunales paralelos, cada uno de ellos compuesto por juzgados menores, tribunales de apelación estatales o regionales y Cortes Supremas (ver Figura 1). Éstos son: las Cortes ordinarias civiles y penales, organizadas a nivel estatal; las Cortes federales que conocen cualquier asunto de relevancia federal o constitucional, y el sistema de justicia federal especializada que integran las Cortes electorales⁴⁴, las Cortes militares y las Cortes laborales. Las dos últimas, por distintas razones, han acaparado la atención de los reformadores⁴⁵.

42. L. HAMMERGREN (1998).

43. A. PINHEIRO (2000).

44. Las Cortes electorales son las más baratas en cuanto a su funcionamiento, alrededor de R\$1 millón y las menos controversiales. Ellas presiden uno de los más modernizados sistemas electorales (con el 100% de voto electrónico), lo cual eliminó las antiguas prácticas de fraude electoral. Ver M. T. SADEK (1995).

45. La Constitución de 1988 permite a los Estados establecer *varas agrárias* (juzgados agrarios) mientras que la propuesta de reforma del 2000 incluye la abolición de los *Tribunais de Alçada*, que originalmente fueron juzgados de pequeños reclamos pero que terminaron convirtiéndose en Cortes paralelas de apelación.



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Corte Suprema de Brasil.

Las Cortes laborales nacieron bajo instituido por el presidente dictado de la legislación laboral co. En consecuencia, ellas representan el presidente Cardoso intentó modificación institucional. A fines de la tas, como la abolición total de las de Trabajo (*Tribunal Superior do*

46. <http://www.tst.gov.br>.

47. Esto fue propuesto en el pre Aloysio Nunes Ferreira, cercano al pre

48. El presidente del Colegio de fue rechazada por su membresía.

la reducción de su presencia regional. Se dice que estas Cortes cuestan a Brasil R\$231 millones al año, sosteniendo 1.109 consejos locales de arbitraje, 24 Cortes regionales de apelación y el TST, donde la cuantía típica de un asunto ronda los R\$1.800, en comparación con los R\$500 de las Cortes federales, civiles y criminales. La supervisión de las Cortes laborales se convirtió en tema central en 1999 con el escándalo de TRT. Sin embargo, las Cortes laborales también son apoyadas por significativos grupos de interés, como los sindicatos y las federaciones patronales, dado que proveen un mecanismo funcional para canalizar las disputas entre trabajadores y patronos. La cantidad de litigios aumentó exponencialmente de 164.179 casos iniciados y 183.476 casos resueltos en la década de 1980, a 590.775 y 467.583 casos, respectivamente, en la década de 1990. La reforma del 2000 propuso reubicar a la mitad de los jueces laborales, conocidos como *juizes classistas*, que son personas sin formación jurídica, seleccionados por las asociaciones y uniones de patronos, con jueces de carrera. Las *juntas de conciliação e julgamento* serían reemplazadas por *varas de justiça de trabalho* y se ofrecerían servicios de arbitraje para evitar la presentación de demasiados casos ante la Corte. Estas medidas tienden a la profesionalización y reflejan la creciente preferencia hacia los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Las Cortes militares simbolizan parte de los «escombros autoritarios»⁴⁹ dejados por el régimen militar, a pesar de su larga historia⁵⁰. Ellas ostentan competencia suficiente para conocer no sólo crímenes estrictamente militares cometidos por las Fuerzas Armadas, sino también delitos contra civiles por la policía militar a nivel estatal. Esto último fue central en el proyecto represivo del régimen militar, que combatió tanto a los disidentes políticos como a los sospechosos de crímenes con la misma violencia⁵¹. Hasta el retorno a la civilidad, los militares han continuado cometiendo graves abusos contra los derechos humanos de los ciudadanos. Las Cortes militares constituyen un baluarte de la impunidad institucional debido a que los fiscales militares normalmente envuelven los casos en espurios terrenos técnicos con el consentimiento de los jueces militares⁵². Los defensores de los derechos humanos consideran que la desmilitarización de la policía es fundamental para fortalecer la legalidad e incrementar la *accountability* democrática, pero los intentos de someter a la policía militar bajo la autoridad civil han fracasado debido al poderoso *lobby* realizado por ella ante el Congreso⁵³. Las

Cortes también se encuentran re-
puesto para 1999 fue de R\$94 mil.
El Tribunal Supremo Militar tiene
creto número en comparación con
Supremas. Debido a lo delicado
justicia.

Mejorar la eficiencia de las C
otras instituciones del sistema de
tres elementos principales, la po
ha sido tema de gran debate en a
la policía militar en el Congreso
cía civil⁵⁴. El desempeño de los tri
sustantivos y procesales, princip
la Ley de Ejecución Penal. En 19
José Carlos Dias, con el objetivo
tema de apelaciones.

VII. DINÁMICAS DE REFORMA

La reforma judicial en Brasil
experiencia de otros países latino
abandonado regímenes autoritar
asistencia externa de agencias co
mas. Brasil permaneció fuera de la
el tamaño y la diversidad del país
ra que era preferible realizar «p
Segundo, Brasil tiene una tradici
legales, la cual data de la fundaci
y el Poder Judicial nunca ha sido t
Finalmente, el nacionalismo en l
actitud de autosuficiencia y sospe
de considerar que el modelo del B
reses del capital internacional. Est
y no conflictiva a la democracia,
cho de que ellos mismos eran cap

Reformar el Poder Judicial h
1985, frecuentemente obstruido

49. Un término acuñado por Cardoso cuando era senador.

50. La Suprema Corte Militar (*Superior Tribunal Militar*-STM) fue fundada en 1808 y es la más antigua del país. Se puede consultar un resumen de su desarrollo en <http://www.stm.gov.br>.

51. A. PINHEIRO (1991); C. BARCELLOS (1992).

52. I. CANO (1999). La mayoría de los fiscales militares antes de 1996 aceptaban la versión de la policía sobre las muertes de civiles, según la cual fallecían en enfrentamientos armados resistiéndose al arresto. Otro estudio (I. CANO, 1997) muestra que la mayoría de los civiles asesinados por la policía militar fueron víctimas de ejecuciones extrajudiciales.

53. Un proyecto del diputado federal del PT, Hélio Picudo, fue tramitado en 1996, pero eso fue posible pues establecía que solamente los homicidios intencionales de civiles cometidos por la policía militar en cumplimiento del deber, necesariamente irían a los tribunales civiles. Sin embargo, son los propios policías quienes investigan los casos y determinan la intencionalidad.

54. La mayoría de la seguridad
policíacas a nivel estatal: la policía milit
del crimen, mientras que la segunda es
boración entre ambas.

prioridades profundamente distintas⁵⁵. Los grupos de interés organizados aprovecharon la coyuntura de transición y la ausencia de un Ejecutivo con un proyecto fuerte en la Asamblea Constituyente para adquirir poderes nuevos y exclusivos. El apoyo a esa excesiva autonomía se disipó rápidamente, y en 1992 Hélio Bicudo, reconocido defensor de los derechos humanos, abogado y diputado federal por el Partido de los Trabajadores (PT), presentó un proyecto de enmienda constitucional que incluía profundas reformas⁵⁶. Sin embargo, en un año en que el presidente Collor fue destituido y la inflación se disparó, el proyecto fue enterrado debido al más urgente trabajo parlamentario. En 1993, el diputado federal Nelson Jobim intentó introducir el principio de precedente vinculante para todas las sentencias de las Cortes Supremas y las decisiones sobre el mérito de recursos constitucionales. En 1995 se formó un comité parlamentario especial que presentó un borrador preparado por el diputado federal del PFL Jairo Carneiro. Aunque fue archivado en 1996, éste produjo un debate que generó la formación de una agrupación de jueces progresistas, la Asociación de Jueces por la Democracia. En marzo de 1999 el Poder Judicial volvió a las primeras planas cuando el senador Antonio Carlos Magalhães propuso que un comité del Senado investigara el escándalo del TRT. Como prominente figura dentro del PFL, este diputado había dirigido su mira populista hacia el Poder Judicial, pretendiendo sacar provecho del bajo nivel de confianza pública en los tribunales. Cuando trató de convertir esto en una gran investigación del Poder Judicial como un todo, el gobierno se sintió forzado a retroceder, reviviendo al comité especial. Su primer informante, el diputado federal del PSDB Aloysio Nunes Ferreira, presentó un primer reporte, seguido por un texto sustitutivo del subsiguiente informante, la diputada federal del PSDB Zulaide Cobra, que fue publicado en septiembre de 1999. Finalmente, aprobado con cambios en noviembre de 1999, el proyecto de Reforma Constitucional fue enviado para su votación final ante el Senado en junio del 2001⁵⁷.

En esta segunda fase de reforma, la iniciativa provino primero de la izquierda, perdió fuerza en el Congreso y sólo fue retomada por la bancada del gobierno con el fin de enfrentar otra propuesta, esta vez de la derecha. Se ha sostenido la hipótesis de que el Ejecutivo iba a dejar ciertos temas en manos de un comité legislativo en lugar de impulsar legislación por sí mismo, aun cuando simpatizaba con la orientación del comité, pues poseía poca información sobre el tema y esperaba que el comité llenara ese vacío⁵⁸. El impulso interno para la reforma no fue dirigido por el gobierno de Cardoso o sus predecesores, debido a varias razones. El cargo de ministro de Justicia en el Brasil contemporáneo constituye una posición esencialmente política, a menudo cubierta entre

nóminas seleccionadas para satisfacer la voluntad de la clase política gobernante que apoya al poder judicial. Considerablemente, según su trayectoria, frecuentemente han intervenido no los verdaderos reformadores legales, sino los políticamente retomados por los ministros de Justicia, como Dias (1999-2000) y Miguel Reale Jr. (2000-2001), pero ignorados por los otros. El problema: entre 1985-2002 Brasil tuvo un presidente, aun bajo Cardoso. El carácter conservador y reactivo⁵⁹ a cualquier propuesta de reforma contrasta con el proceso de reforma que se desarrolló de manera endógena, y le dotó de un carácter más civil, protector de la *res publica*. El problema del sistema federal de gobierno es preservar el poder de las élites locales y el control sobre el sistema de justicia, con las reformas de las reformas propuestas como el mayor acceso y eficiencia, y presentan un cúmulo de experiencias de innovación, y en otros de resistencia a la conservación. Ante esto, la tensión entre el gobierno y el poder judicial ejemplifica la tensión entre el gobierno y el poder judicial.

El gobierno federal participó en las reformas propuestas de Jobim, Carneiro y Ferreira. Los reportes escaparon a su influencia. Es valioso examinar los principios acordados por los reformadores, señalados anteriormente⁶¹. Koerner promovió, respectivamente, la *de jure* mínima, o un *statu quo* corporativista, el PT y por los funcionarios judiciales, el control externo y la democracia. El modelo presentado por la diputada Zulaide Cobra, el ministro de Justicia José Carlos Magalhães, de manera clara estas preocupaciones. El segundo modelo es el economicista.

55. Para un detallado recuento de las diferencias entre los varios borradores de proyectos de reforma, ver M. T. SADEK (2000a).

56. PEC 96-A/92. Al presente se han añadido varias enmiendas: 112/95, 127/95, 215/95, 368/96 y 500/97.

57. Asistí a dos rondas de votaciones en la Cámara de Diputados, el 12 de abril y el 7 de junio del 2001, luego pasó al Senado donde debía ir a comisión y por dos votos obtuvo la mayoría cualificada (dos terceras partes).

58. C. PEREIRA y B. MUELLER (2000).

59. M. T. SADEK (1995).

60. R. ARANTES (2000b); M. T. SADEK (2000a).

61. Agradezco a Oscar Vilhena por su ayuda.

62. Un abogado penalista y defensor público que fracasó en su intento de reforma del sistema de justicia fracasó por falta de apoyo político.

para la inversión y el capital extranjero a partir de la legalidad, al estilo del Banco Mundial, tal y como se refleja ampliamente en el reporte de Ferreira⁶³. Éste propone detener la reducción de los tribunales laborales y reconcentrar los poderes de revisión judicial, así como la jurisprudencia de las Cortes Supremas mediante la efectiva reinserción de la *avocatória*, introducir el precedente vinculante⁶⁴, e investir a la Corte Suprema de poderes de control jurisdiccionales y disciplinarios sobre los tribunales inferiores de cada rama. Llama la atención la concepción verticalizante del Poder Judicial y el mínimo control de la sociedad civil sobre la judicatura. El tercer modelo, preferido por los organismos profesionales que representan a jueces y fiscales, especialmente a aquellos de rango inferior⁶⁵, fortalecería el poder institucional de la judicatura y le concedería un estatus de privilegio respecto a salarios y condiciones de trabajo. Las soluciones técnicas a los retrasos de los tribunales, como la informatización, resultan aceptables, pero el precedente vinculante genera estruendosa oposición. El proyecto, finalmente enviado al Senado en el 2001 incluyó esa disposición, lo cual sugiere, para algunos, una victoria de los diseñadores de la política económica del gobierno sobre los intereses corporativistas del Poder Judicial⁶⁶.

Con el gobierno de Lula, la reforma judicial se convirtió en prioridad. El nuevo Secretariado comisionó un análisis de diagnóstico a una institución académica y le dio prioridad a una enmienda constitucional que fue aprobada en el Senado en noviembre del 2004. Una vez promulgada, ésta crea Consejos Nacionales para el Poder Judicial y para el sistema penal. Estos Consejos con 15 miembros, que tienen la facultad de exigir y supervisar las investigaciones disciplinarias sobre jueces concretos, como también la facultad de monitorear la administración de los juzgados, tendrán dos abogados y dos ciudadanos independientes nombrados por el Congreso. Esto último constituye todo un logro de parte de la sociedad civil⁶⁷. Los tribunales de apelación de los Estados también adquirirán nuevos *ombudsman* (*ouvidorias*). Otras medidas incluyen: un período de cuarentena para los jueces que quieren regresar al trabajo privado; se eliminan las vacaciones especiales en los juzgados; una distribución inmediata de los casos; una directiva por la que los tribunales de apelaciones de los Estados, los penales, civiles, federales y del trabajo deben crear servicios móviles y descentralizados; se establece la

creación de tribunales federales de reforma agraria; se establecen criterios que la mitad de los magistrados sean de la actividad litigiosa. Sin embargo, el precedente vinculante para los magistrados del Tribunal Federal es trivial. La enmienda permite, es decir, la facultad de los jueces de los derechos humanos, en la facultad de llevar a cabo la investigación mucho tiempo por parte de las Cortes a la Cámara de Diputados para su aprobación prohíbe que los jueces nombren a otros jueces, lo mismo por el cual el Tribunal Supremo pueden votar para evitar apelaciones, la continuación del trato especial por parte de la general, estas reformas integran el Poder Judicial, eliminando las especialidades, y se busca mejorar el acceso a la justicia, reduciendo algunos aspectos procedimentales y la repetición de casos iguales.

VIII. CONCLUSIÓN

En la primera ola de reformas judiciales dominó la función macropolítica de *horizontalidad*. La carencia de un Poder Ejecutivo resultó en un Poder Judicial que ganó un nivel de autonomía, en la medida en que la disminución de las inquietudes micropolíticas, la mejora de la buena gobernanza, que a la vez promovió la *transparencia* y revaloración de las instituciones, las reformas más sustantivas, prevalecieron en referencia a la exclusión social. Las reformas no resultaban necesariamente fundamentalmente económicas, como la apertura de mercados y a las políticas de apertura de mercados, sino de tiempo y recursos en las Cortes.

63. R. ARANTES (2000a).

64. La Corte Superior de Trabajo (TST) también tiene medidas de eficiencia/concentración. En su *website* se aboga por más poderes para el TST sobre las Cortes regionales, por mejores leyes procesales para acelerar los trámites, por filtrar los casos que lleguen al TST según el criterio de relevancia, y por la suma vinculante para casos en los que el TST haya reiterado su criterio en repetidas ocasiones (<http://www.tst.gov.br>).

65. Por ejemplo, la *Associação de Magistrados Brasileiros*, un cuerpo profesional representado por 14.700 jueces federales, laborales, estatales y militares de todos los niveles. Para conocer su posición respecto a la reforma ver su página de internet <http://www.amb.org.br>.

66. M. BALLARD (1999).

67. La composición y las facultades de los CNJ han sido muy debatidas en las propuestas para las reformas durante la década de 1990 y, paulatinamente, se aceptó la presencia de personas que no fueran jueces (M. T. SADEK, 2001).

68. A. SCHEDLER *et al.* (1999).

judicial por sí misma, y su potencial para la universalización de la legalidad, la equidad en el trato de los ciudadanos ante la ley y la apertura del acceso a la justicia para todos. Cuando los intereses corporativistas perdieron terreno ante el impetuoso manejo económico del Ejecutivo, se operó un cambio en la estructura del poder. El área de menos progreso ha sido la relativa a la universalización del acceso a la justicia y el trato equitativo ante la ley, debido a que la masa de consumidores está menos articulada que el Estado y que las organizaciones corporativistas.

Los reformadores brasileños se han interesado en los elementos básicos de la organización judicial y en la actividad común con otros países latinoamericanos en proceso de democratización: acceso, eficiencia, independencia y *accountability*. De toda suerte, estos elementos no son necesariamente compatibles y aquellos que defienden y diseñan reformas judiciales han tropezado en el intento de definir los propósitos y resultados esperados de las mismas. Las reformas institucionales inevitablemente son influenciadas por las realidades políticas, por las coyunturas de democratización, por el particular balance de poder entre las tres ramificaciones básicas del Estado en Brasil, por el sistema federal de gobierno y por los intereses corporativistas dentro del Poder Judicial. Sin embargo, el pacto firmado en diciembre del 2004, entre el gobierno y los líderes de las Cámaras, para agilizar disposiciones de rango inferior a la ley, da a entender que existe más voluntad que antes para construir un sistema judicial más apropiado para la democracia.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- AMNISTÍA INTERNACIONAL. *No One Sleeps Here Safely: Human Rights Violations Against Detainees*. London: Amnistía Internacional, 1999.
- ANGELL, Alan; SCHJOLDEN, Line y SIEDER, Rachel. *The Judicialization of Politics in Latin America*. London: Palgrave/Institute for the Study of the Americas, 2005.
- ARANTES, Rogerio. The Judiciary, Democracy and Economic Policy in Latin America. En NAGEL, Stuart (ed.). *Handbook of Global Legal Policy*. New York: Marcel Dekker, 2000a.
- *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: University of São Paulo, 2000b.
- *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Educ/FAPESP/IDESP.
- ARANTES, Rogerio y KERCHÉ, Fabio. Judiciário e democracia no Brasil. *Novos Estudos*, 1999, n.º 54.
- AZEVEDO, Rodrigo. *Informalização da justiça e controle social: Implantação dos juizados especiais criminais em Porto Alegre*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 2000.
- BALLARD, Megan. The Clash Between Local Courts and Global Economics: The Politics of Judicial Reform in Brazil. *Berkeley Journal of International Law*, 1999, vol. 17, pp. 230-276.
- BARCELLOS, Caco. *Rota 66: A história da polícia que mata*. São Paulo: Editora Globo, 1992.
- BETHELL, Leslie. *On Democracy in Brazil*. London: Institute of Latin American Studies, 1994.
- CANO, Ignacio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997.
- *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro: A atuação da justiça militar*. Rio de Janeiro: ISER, 1999.
- CARVALHO, José Murillo. *Desenvolvimento de la cidadania en Brasil*. México: Fondo de la Cultura, 1995.

- CASTRO, Marcus de Faro. O Supremo. *Brasileira de Ciências Sociais*, 1999.
- CPDOC-FGV/ISER. *Lei, justiça e cidadania*.
- DOMINGO, Pilar. Judicial Independence. En ANDREAS; DIAMOND, Larry y PLATT (eds.). *Accountability in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- FIGUEIREDO CHEIBUD, Argelina y LINS E SILVA, Evandro. *Accountability in New Democracies: A constitutional perspective*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- HAMMERGREEN, Linn. *Fifteen years of democracy: Brazil has not made more progress*, 1999.
- HUMAN RIGHTS WATCH. *Behind Bars: Human Rights in Brazil*. New York: Human Rights Watch, 1999.
- LINS E SILVA, Evandro. A reforma do Poder Judiciário. En MACAULAY, Fiona. *Democratization and the Rule of Law in Brazil*. Maria y DUNKERLEY, James (eds.). Institute of Latin American Studies, University of Cambridge, 1999.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Diagnóstico do Poder Judiciário*. Brasília, 1999.
- OSIEL, Mark. Dialogue with Dictators. *Inquiry*, 1995, vol. 20, n.º 2, pp. 1-15.
- PANDOLFI, Dulce Chaves et al. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- PEREIRA, Anthony. Persecution and Trials, 1964-1979. *Latin American Research Review*, 1999, vol. 34, n.º 1, pp. 1-15.
- PEREIRA, Carlos y MUELLER, Bernardo. O sistema de comissões no legislativo. *Revista de Direito*, 1995, vol. 15, n.º 43, pp. 45-68.
- PIHNEIRO, Armando. *Judiciário e economia*. São Paulo: FGV, 1999.
- PINHEIRO, Paulo Sergio. Police and Politics. En MARtha (ed.). *Vigilantism and the Rule of Law*. Westport, CT: Praeger, 1991.
- The Legacy of Authoritarianism in Brazil. *American Development and Public Policy*, 1999, vol. 1, n.º 1, pp. 1-15.
- PRILLAMEN, William. *The Judiciary and the Rule of Law*. Westport, CT: Praeger, 1991.
- ROSSEN, Keith. Judicial Reform in Brazil. *Latin American Research Review*, 1999, vol. 4, n.º 2, pp. 19-37.
- SADEK, Maria Teresa. *A justiça eleitoral*. Adenauer Stiftung Serie Pesquisas, 1999.
- *Reforma do judiciário*. São Paulo: FGV, 1999.
- TATE, C. Neal y VALLINDER, Torbjörn. *The Rule of Law in Brazil*. New York: New York University Press, 1997.
- TAYLOR, Matthew. El Partido de los Trabajadores. *Latina Hoy*, 2004, vol. 37, pp. 1-15.
- VIANNA, Luiz et al. *A judicialização da política*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.