



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latinohoy@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.macaulay@brazil.ox.ac.uk](mailto:fiona.macaulay@brazil.ox.ac.uk)

BIBLID [1130-2887 (2005) 39, 141-163]  
 Fecha de recepción: noviembre del 2004  
 Fecha de aceptación y versión final: diciembre del 2004

**RESUMEN:** Brasil se introdujo en América Latina. Desde 1985 se ha tratado en conseguir la independencia judicial, el acceso a la justicia o los recursos que llevan a una justicia brasileña. Es por ello que los problemas del sistema judicial presentan el Poder Judicial, así como

*Palabras clave:* Brasil, tribunales

**ABSTRACT:** Brazil has embarked on the issue of judicial independence, leading to an uneven application of justice or resources which lead to an uneven application of justice. This article discusses the problems of the justice system in Brazil, focusing on the judiciary, while paying attention to the politicalization and uneven application of justice in the reform processes.

*Key words:* Brazil, courts, justice

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

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 ineeficiencia 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 movilizada 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 desciende 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 sobresaturados 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

1. Traducido por Hugo Picado León.

desde el soborno o la evasión a intimidación y la justicia sumaria de abusos a los derechos humanos de la ciudadanía, incluye ejecuciones extrajudiciales y de excesiva fuerza<sup>2</sup>, y en particular no tenga la efectiva capacidad para proteger a la población.

El acceso a la justicia y la calidad de la administración de justicia han ido convirtiendo en temas sociales de atención prioritaria. La necesidad de atender las demandas sociales ha llevado a la creación de tribunales extralegales y también por más allá de la justicia ordinaria. La apertura del mercado tomó la forma de privatizaciones de empresas del Estado, lo que ha aumentado el interés sobre el Poder Judicial. La inflación no es la única razón, sino también la necesidad de cambios de un modelo de estatismo centralizado a uno de mercados y tribunales. La confianza hacia el Poder Judicial entre los ciudadanos comunes debería cimentarse en términos de celeridad en los procesos judiciales y en la eficiencia. Los casos replicados, mayor acceso a la justicia y la excesiva autonomía de los tribunales son las principales demandas en la segunda ola de reformas que surgen tras la primera.

En los debates públicos y en los medios de comunicación se han discutido puntos respectivo a la contribución del Poder Judicial a la democracia en el período: la independencia judicial, la rendición de cuentas, la difusión de la información, la transparencia y la rendición de cuentas, la modernización del sistema judicial. Entre 1985 y 1989, los tres primeros acapararon los debates y la agenda política e institucional de los medios de comunicación.

## II. LAS PRIMERAS REFORMAS DEMOCRÁTICAS

Los reformadores del período de 1985-1989 enfocaron sus esfuerzos en aspectos formales, procedimentales y estructurales. La separación de poderes y la protección de los derechos humanos y los derechos democráticos tenían muy en cuenta la independencia judicial<sup>3</sup> y limitadas competencias.

2. AMNISTÍA INTERNACIONAL (1998). *Brasil: la justicia sigue siendo un problema*. São Paulo. www.ouvidoria.org.br

3. Mediante la introducción de la independencia judicial.

régimen se colocó a sí mismo sobre la autoridad de los tribunales y sobre la Constitución de 1946<sup>4</sup>, 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 Público<sup>5</sup>. 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 temas<sup>6</sup>, 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 otras leza altamente dirigista de la Co gama de derechos sociales, econ sociales del terreno del gobierno ria legislación adicional para la ef de esa legislación aún no ha sido que fueron canalizadas hacia las la actividad o inactividad del ge vínculo brasileño entre democr centralista del régimen autorita garantizando niveles de autonom y, especialmente, para las municipi al, donde los juzgados de men cionalidad, al liberarse de la inter del 2004. Brasil era el único país riores no constituyán un preceden los asuntos civiles y penales, percia del precedente vinculante (c o SEV) tuvo profundas consecuen do a la dinámica de las relaciones Judicial como actor democrático

El poder de revisión de los tr arrestar las inclinaciones autocr ha sido objeto de gran interés en El particular sistema híbrido en en el corazón de los debates sobr Pues contenía algunos elementos (en el que cualquier juez pue la vía incidental en cualquier tipo naba con aspectos típicos del mo en donde la facultad de determin monopólio de una corte de cons del resto del Poder Judicial<sup>7</sup>. La su principal responsabilidad, aum ma una nueva Corte Suprema de pósito de apartar al STF de la abs

7. La Constitución requiere 285
8. P. DOMINGO (1999).
9. R. B. ARANTES (1997).

10. Una anotación terminológica de la justicia (*tribunais superiores*) com

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 quasi-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, trátese 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 1991<sup>11</sup>. 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, sistema de justicia, a la generación. El 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 precedentes de 175 ADINS habían sido admisibles. Cerca de una cuarta parte había nes civiles, específicamente cárteles públicos. Los partidos políticos, en 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, pese a las ideas económicas del gobernatura, había decidido librarse de 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 apareció política económica. De todos los partidos ese período, el 80% habían sido 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 de diputados interponer un recurso de ADIN con bastantes 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 Congreso interpuso 1.200 recursos de ADIN, todos por el Congreso. Cerca del 50% fueron rechazados. Esta tendencia se revertió durante el período de LIMA y F. LIMONGI (1999: 49).

el Ejecutivo y el Legislativo. La evidencia apunta a que el STF fue más bien parsimoniioso en el tratamiento de las ADINs y tendió, en términos generales, a sostener las políticas del gobierno<sup>16</sup>. 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 Corte<sup>17</sup>. 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 federales<sup>18</sup>. 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

16. M. CASTRO (1997).

17. Mauricio Corría, 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. ROSEN (1998: 27).

20. W. PRILLAMEN (2000).

21. Un estudio realizado por el Sindicato de los Trabajadores en la Tesorería del Estado de São Paulo entre enero y agosto del 2000, un total de 1.200 trabajadores, la tesorería, los bancos estatales (*Cadernos do Instituto de Estudos da Administração Pública do Estado de São Paulo*, 5 de septiembre de 2000).

22. Cada juez de la Corte Suprema y los magistrados de las Cortes laborales tienen 65.

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 desesperadamente 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 externo<sup>23</sup> 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 abogados<sup>24</sup>.

## 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 celosísimas 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

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).

moneda. La vieja frase «para mí resume la estratificación social americanas informales del funcionamiento y el sistema carcelario. Aquellos que descubren a sí mismos como víctimas que los poderosos encuentran siempre Según una encuesta el 95,7% de las personas pobres recibiría un trato mejor que una persona rica<sup>27</sup>.

Todos los esfuerzos de reforma todo el sistema judicial. Los públicos siguen disfrutando la ve- gos criminales, sea por delitos compuesto, serían procesados ante una instancia<sup>28</sup>. Esto conduce a situaciones atender un asunto de un hombre dueño a que el dueño de los perros esté. El proyecto de ley tramitado en categorías, los miembros de las Fuerzas, otó la protección a aquellos que tienen inmunidad parlamentaria, que ha sido interpretada de manera tan cargo público<sup>30</sup>, sino también de los representantes con cargos graves gozan mantengan sus puestos<sup>31</sup>. Los privados dictado en 1941 autoriza a los

25. Atribuida al presidente Getúlio Vargas

26. Por ejemplo, el número de apelaciones del defensor es considerado excesivo porque retarda la conclusión del caso durante

27. CPDOC-FGV/ISER (1996).

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

29. Fue procesado con base en el delito de maltrato animal.

30. De conformidad con el artículo tomados en flagrante delito, o si se cue

31. En 1999 en casos de alto perfil, la Cámara de Diputados, para que aprobó una moción de censura sobre la conveniencia de remover la confianza en el presidente Fernando de la Rúa.

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 privilegiado<sup>32</sup>, 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 condenados<sup>33</sup>. 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 investigación<sup>34</sup>, 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. Carvallo (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 población<sup>35</sup>, 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 analfabeta<sup>36</sup>, los cuales se encuentran relativamente bien garantizados por los tribunales electorales<sup>37</sup>. Por su parte, los derechos civiles, más

32. Collor abolió la *prisión 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

específicamente los derechos a la vida, los abusos cometidos por el Estado brasileño. Para un enorme porcentaje de la población, el ejercicio de la capacidad jurídica para la defunción, estado civil, cédula de identidad y de su alcance económico, debía ser garantizado por los servicios del monopolio de los medios de propiedad<sup>38</sup>.

Un tema común entre los resultados de incrementar el acceso al sistema judicial<sup>39</sup>, para acercarse a la instalación de Cortes especializadas en la imitación. La disposición que creó los *círculos judiciales*, dedicados al tratamiento de los asuntos mediante una ley promovida por la Constitución de 1988, y regulada por los principios de celeridad, informe directa del demandado/imputado, que no se recarga a los tribunales. Los representan un intercambio efectivo en número de casos, posiblemente de los abogados litigantes, relegó al presunto democrático a la justicia debiendo instanciar en cualquier tipo de asunto hasta la fecha, aunque, hay evidencia que aumenta la demanda de servicios de resolución incluyen tanto los Centros de Ciudadanía Integrada (Despacho de Asesoría Legal) en lo que concierne con el propósito de ofrecer servicios de asistencia jurídica a las personas que viven en las zonas rurales y urbanas de la nación. Es un hecho que en el sistema de justicia tienen un impacto significativo en las situaciones claves que afectan al desarrollo social y económico de la población.

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

38. Aunque la Constitución garante la lación subsecuente y la acción de las autoridades.

39. E. LINS E SILVA (1997).

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

41. El escenario actual presenta Pernambuco, Paraná y Rio Grande do

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 transaccionales<sup>42</sup>. 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 pérdida<sup>43</sup>. 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).

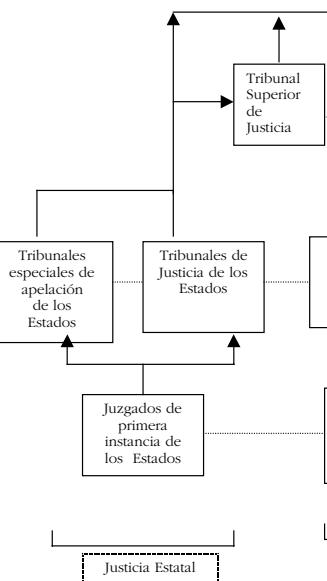
En Brasil, coexisten cinco sistemas de tribunales paralelos, cada uno de ellos compuesto por juzgados menores, tribunales de apelación estatales o regionales y Cortes Supremas (ver Figura 1). Éstos son: las Cortes ordinarias civiles y penales, organizadas a nivel estatal; las Cortes federales que conocen cualquier asunto de relevancia federal o constitucional, y el sistema de justicia federal especializada que integran las Cortes electorales<sup>44</sup>, las Cortes militares y las Cortes laborales. Las dos últimas, por distintas razones, han acaparado la atención de los reformadores<sup>45</sup>.

42. L. HAMMERMREN (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 reclamaciones pero que terminaron convirtiéndose en Cortes paralelas de apelación.



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

Las Cortes laborales nacieron bajo instituido por el presidente Cardoso, dictado de la legislación laboral conocida como la Ley 8.112. En consecuencia, ellas representan el presidente Cardoso intentó reforzar la función institucional. A fines de la década de 1990, se aprobaron, como la abolición total de las Cortes laborales y la creación de la Justicia del Trabajo (*Tribunal Superior do Trabalho*).

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

47. Esto fue propuesto en el proyecto de ley de Aloysio Nunes Ferreira, cercano al presidente Lula.

48. El presidente del Colegio de Abogados de São Paulo, José Geraldo da Cunha, presentó la propuesta, que 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 *juízes 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»<sup>49</sup> dejados por el régimen militar, a pesar de su larga historia<sup>50</sup>. 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 violencia<sup>51</sup>. 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 militares<sup>52</sup>. 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 Congreso<sup>53</sup>. Las

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.

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

Mejorar la eficiencia de las otras instituciones del sistema de tres elementos principales, la policía ha sido tema de gran debate en la policía militar en el Congreso, cía civil<sup>54</sup>. El desempeño de los tribunales sustantivos y procesales, principalmente la Ley de Ejecución Penal. En 1994 José Carlos Dias, con el objetivo de tema de apelaciones.

## VII. DINÁMICAS DE REFORMA

La reforma judicial en Brasil: experiencia de otros países latinoamericanos abandonando regímenes autoritarios y asistencia externa de agencias como la OEA. Brasil permaneció fuera de la corriente principal porque el tamaño y la diversidad del país justificaba que era preferible realizar «una reforma propia». Segundo, Brasil tiene una tradición de respeto a los derechos humanos y a las leyes, la cual data de la fundación del país. Tercero, el Poder Judicial nunca ha sido totalmente independiente. Finalmente, el nacionalismo en la cultura política brasileña es una actitud de autosuficiencia y sospecha de las élites europeas y norteamericanas, y de considerar que el modelo del Brasil es superior a las experiencias del capital internacional. Esta actitud es conflictiva con la democracia, y no conflictiva a la democracia, porque se basa en la idea de que ellos mismos eran capaces de

Reformar el Poder Judicial ha sido, desde 1985, frecuentemente obstruido

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

prioridades profundamente distintas<sup>55</sup>. 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 reformas<sup>56</sup>. 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 Aloisio Nunes Ferreira, presentó un primer reporte, seguido por un texto sustitutivo del subsiguiente informante, la diputada federal del PSDB Zulaiê 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 2001<sup>57</sup>.

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 vacío<sup>58</sup>. 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

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).

nóminas seleccionadas para satisfacer la lógica gobernante que apoya al presidente de forma considerable, según su trayectoria. Los jueces más frecuentemente han intervenido en la elaboración de verdaderos reformadores legales, pero no necesariamente retomadas por los ministros. Dias (1999-2000) y Miguel Reale Júnior, pero ignorados por los otros. El problema: entre 1985-2002 Brasil tuvo un presidente de izquierda, aun bajo Cardoso. El carácter conservador y reactiva<sup>59</sup> a cualquier propuesta o iniciativa que contrastase con el proceso de reforma impulsado por el presidente de manera endógena, y le dotó de una visión civilizada, protectora de la *res publica*, que defendió el sistema federal de gobierno y buscó preservar el poder de las élites locales. La centralidad del control sobre el sistema de justicia, dentro de las reformas propuestas tanto por el presidente como el mayor acceso y eficiencia judicial, y presentan un cúmulo de experiencias innovadoras, y en otros dejan contra la resistencia conservadora. El siguiente ejemplo ilustra la tensión entre el

El gobierno federal participó puestas de Jobim, Carneiro y Ferreira escaparon a su influencia sos. Es valioso examinar los principio acordado por los reformadores señalados anteriormente<sup>61</sup>. Koerner promover, respectivamente, la de mínima, o un *statu quo corporativo*, el PT y por los funcionarios judicación, el control externo y la demócrata-tutivito presentado por la diputada el ministro de Justicia José Carlos de manera clara estas preocupaciones. segundo modelo es el economicista

59. M. T. SADEK (1995).

60. R. ARANTES (2000b); M. T. S.

## 61. Agradezco a Oscar Vilhena

62. Un abogado penalista y defen

© Ediciones Universidad de Salamanca

América Latina Hoy, 39, 2005, pp. 141-163

© Ediciones Universidad de Salamanca

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 Ferreira<sup>63</sup>. 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 reincisión de la *avocatária*, introducir el precedente vinculante<sup>64</sup>, 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 inferior<sup>65</sup>, 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 Judicial<sup>66</sup>.

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 civil<sup>67</sup>. 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

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).

creación de tribunales federales y reforma agraria; se establecen criterios que la mitad de los magistrados renunciarán automáticamente; se crean nuevos cargos para la actividad litigiosa. Sin embargo, el precedente vinculante para los jueces es una novedad. Los magistrados del Tribunal Federal tienen triviales. La enmienda permite que los jueces tengan facultades de los derechos humanos, en particular la facultad de llevar a cabo la investigación de los delitos. Se prohíbe que los jueces nombrados por el presidente por el cual el Tribunal Superior de Justicia puede votar para evitar apelaciones. Continuación del trato especial para el Poder Judicial, estas reformas integran el Poder Judicial, eliminando las estribaciones y se busca mejorar el acceso a la justicia, zando algunos aspectos procedimientos y la repetición de casos iguales.

## VIII. CONCLUSIÓN

En la primera ola de reformas, que dominó la función macropolítica, se centró en la *horizontalidad* (*horizontality*)<sup>68</sup>. La carencia de unión entre el Poder Ejecutivo y los tribunales ganaron un nivel de autoridad, tanto en la medida en que la demanda de justicia se volvió más inquietudes micropolíticas, como en la buena gobernanza, que a la vez garantiza la *horizontalidad* y revaloración de las instituciones. Las reformas posteriores, más sustantivas, prevalecieron en referencia a la exclusión social. Las reformas de reforma no resultaban necesariamente fundamentalmente económico, como el desarrollo y las políticas de apertura de las economías de tiempo y recursos en las ciudades.

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/IDES.
- ARANTES, Rogerio y KERCHE, 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 ciudadania en Brasil*. México: Fondo de la Cultura, 1995.

- CASTRO, Marcus de Faro. O Supremo Tribunal Federal e o processo de democratização. In: *Brasileira de Ciências Sociais*, 1999, vol. 10, pp. 1-20.
- CPDOC-FGV/ISER. *Lei, justiça e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: CPDOC, 1999.
- DOMINGO, Pilar. Judicial Independence in Latin America. In: *Accountability in New Democracies*. Ed. Figueiredo Cheibud, Argelina y Lins e Silva, Evandro. Rio de Janeiro: Ed. Figueiredo Cheibud, 1999.
- HAMMERGREN, Linn. *Fifteen years of democracy in Brazil: have we made more progress*, 1999.
- HUMAN RIGHTS WATCH. *Behind Bars: Prison Conditions in Brazil*. New York: Human Rights Watch, 1999.
- LINS E SILVA, Evandro. A reforma do Judiciário. In: *Democratização e justiça no Brasil*. Ed. Maria y DUNKERLEY, James (eds). Rio de Janeiro: Ed. Lins e Silva, 1999.
- Institute of Latin American Studies. *Latin American Politics and Society*, 1999.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Diagnóstico da justiça no Brasil*. Rio de Janeiro: Min. da Justiça, 1999.
- OSIEL, Mark. Dialogue with Dictators: The Case of Brazil. In: *Inquiry*, 1995, vol. 20, n.º 2, pp. 19-37.
- PANDOLFI, Dulce Chaves et al. *Cidadania e justiça no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Vargas, 1999.
- PEREIRA, Anthony. Persecution and Justice in Brazil: The Trials, 1964-1979. *Latin American Studies*, 1999.
- PEREIRA, Carlos y MUELLER, Bernardo. Ajuste social e sistema de comissões no legislativo. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1999, vol. 15, n.º 43, pp. 45-68.
- PIHNEIRO, Armando. *Judiciário e economia no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Páginas, 1999.
- PINHEIRO, Paulo Sergio. Police and Politics in Brazil. In: *Martha (ed.). Vigilantism and the Rule of Law*. Westport, CT: Preager, 1991.
- The Legacy of Authoritarianism in Brazil: The Politics of American Development and Public Policy. In: *American Development and Public Policy*. Westport, CT: Praeger, 1999.
- PRILLAMEN, William. *The Judiciary and the Rule of Law in the Rule of Law*. Westport, CT: Praeger, 1999.
- ROSSEN, Keith. Judicial Reform in Brazil. In: *Latin American Politics and Society*, 1999, vol. 4, n.º 2, pp. 19-37.
- SADEK, María Teresa. *A justiça eleitoral no Brasil*. Berlin: Adenauer Stiftung Serie Pesquisas, 1999.
- *Reforma do judiciário*. São Paulo: Ed. da UNESP, 1999.
- TATE, C. Neal y VALLINDER, Torbjörn. *Democracy and the Rule of Law*. New York: York University Press, 1997.
- TAYLOR, Matthew. El Partido de los Pobres. In: *Latin America Hoy*, 2004, vol. 37, pp. 1-20.
- VIANNA, Luiz et al. *A judicialização da justiça no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Viana, 1999.