

Democracia e novas institucionalidades jurídicas na América Latina*

Maria Celina D'Araujo**

SUMÁRIO: 1. Democracia e justiça; 2. A crise do Judiciário no Brasil e na América do Sul; 3. Acesso à justiça e assistência jurídica; 4. *Ombudsman* ou *defensor del pueblo*; 5. Marcs: arbitragem, conciliação e mediação; 6. Novos mecanismos de acesso à justiça na América do Sul; 7. Notas finais.

PALAVRAS-CHAVE: democratização na América Latina; acesso à justiça; justiça gratuita; mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

O fim dos regimes de exceção que dominaram o continente sul-americano dos anos 1960 aos anos 1980 se fez acompanhar por uma demanda reprimida por justiça e direitos cuja garantia exigia, para além das leis, uma justiça atuante, atenta e ágil. Esperava-se que, ao lado de uma estrutura judiciária revigorada, fossem surgindo mecanismos alternativos de resolução de conflitos (Marcs) que viessem a descongestionar o Judiciário e a prestar uma justiça mais rápida ao cidadão comum. Este é o caso de várias inovações introduzidas recentemente na maior parte dos países da América Latina, tais como o defensor do povo ou *ombudsman*, a assistência jurídica gratuita, tribunais de arbitragem, sistemas de mediação e de conciliação e os juizados especiais no Brasil. Este artigo faz um balanço dessas várias modalidades de democratização de acesso à justiça na América Latina, estabelece comparações e enfatiza sua importância como instrumentos de construção de cidadania.

* Artigo recebido em maio e aceito em nov. 2000.

** Doutora em ciência política e professora da FGV e da UFF. A autora agradece a colaboração das assistentes de pesquisa Sandra Regina Soares Costa, Juliana Rodrigues Mello e Luciene Costa de Castro. A pesquisa a que se refere este artigo insere-se no Projeto Brasil em Transição: um Balanço do Final do Século XX, aprovado pelo Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (Pronex), que tem o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV) como instituição-sede e o Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Ciência Política da UFF como instituição participante.

Democracy and new judicial institutions in Latin America

As the authoritarian regimes that dominated the South American continent from the 1960s to the 1980s coasted to an end, there emerged a repressed demand for justice and rights. New laws were not enough: these democratic traits could be guaranteed only by a pro-active, alert and swift judiciary branch. It was expected that, side by side with a reformed judiciary structure, there would appear alternative dispute resolution mechanisms that would relieve the case load of the judicial system and provide swifter decisions to the common citizen. This is the case of several recently introduced innovations in most Latin American countries, such as the public defender or the *ombudsman*, free legal counsel, arbitration courts, mediation and conciliation courts, and small claims courts in Brazil. This paper presents an evaluation of these several modes of democratization of the access to Justice in Latin America. It also compares them and emphasizes the importance of these institutions in strengthening citizenship.

1. Democracia e justiça

A pesquisa acadêmica no Brasil sobre o Judiciário é ainda emergente e foi apenas com o ressurgimento da democracia na América do Sul que o tema entrou na agenda dos cientistas sociais. A entrada dos cientistas sociais no tema não se deu, contudo, por um interesse específico em investigar o Judiciário na qualidade de um dos três poderes clássicos dos Estados modernos, mas pela necessidade de entender o seu papel como um instrumento imprescindível para a construção das democracias modernas. Isto porque os regimes de exceção que dominaram o continente sul-americano dos anos 1960 aos anos 1980 geraram uma demanda reprimida por justiça e direitos cuja garantia exigia, para além das leis, uma justiça atuante, atenta e ágil.¹ Mais do que isso, o que se esperava é que, ao lado de uma estrutura judiciária consolidada, fossem surgindo outras *alternative dispute resolutions* (ADRs) ou, em espanhol, *mecanismos alternativos de resolución de conflictos* (Marcs) que viessem a descongestionar o Judiciário e a prestar uma justiça mais rápida ao cidadão comum. Este é o caso de várias inovações introduzidas recentemente na maior parte dos países da América Latina, tais como a Defensoría del Pueblo ou *ombudsman*, a assistência jurídica gratuita, tribunais de arbitragem, sistemas de mediação e de conciliação e os juizados especiais no Brasil. Deve-se observar, contudo, que vários desses mecanismos alternativos, que na Europa surgiram como produto de uma longa experiência democrática, são aqui introduzidos pela via estatal como uma forma de acelerar a democratização dessas sociedades.²

¹ Ver seção 6, sobre as ditaduras e as constituições na América do Sul.

² Não estamos considerando neste artigo a Guiana, o Suriname e a Guiana Francesa.

O que se observa, portanto, é que a liderança alcançada pelo Judiciário nos países da América do Sul, em nossos dias, tem a ver com a preeminência da esfera da justiça concebida como propulsora da criação, da distribuição e da garantia dos direitos civis, políticos e sociais que caracterizam as democracias. A sociedade justa, no sentido do cumprimento e do respeito à lei, não seria nestes casos resultado de uma vida democrática de igualdade, mas um recurso a ser forjado como pré-requisito para as novas democracias.

Neste sentido, as duas últimas décadas presenciaram novidades institucionais, no Brasil e na América Latina, que explicitam bem esta preocupação em ter o Judiciário e a justiça como parceiros inseparáveis do cidadão — embora muito ainda precise ser feito nesse sentido. O movimento internacional por acesso à justiça, que teve em Mauro Cappelletti seu grande propagador, estendeu-se por aqui e se refletiu nos textos das novas constituições que os países da América Latina elaboraram durante a transição democrática e a reinstauração do Estado de direito.

No Brasil, os estudos sociológicos nesse campo começaram nos anos 1980 e têm-se voltado basicamente para as seguintes temáticas: perfil social dos magistrados, funcionamento interno do Judiciário, impacto do Judiciário sobre a economia, judicialização da política, liderança do Judiciário e respostas da justiça à violência, ao racismo — especialmente em relação aos negros — e aos direitos das minorias e das mulheres. Há ainda uma linha de trabalhos que privilegia as questões da cidadania e aqui se concentra, certamente, a maior parte dos estudos. Outra linha expressiva diz respeito às discussões sobre a pluralidade do direito e sobre o direito alternativo. Paralelamente, alguns poucos estudos têm sido empreendidos na investigação das novas institucionalidades legais brasileiras, tais como juizados especiais, Defesa do Consumidor e Defensoria Pública, instituições que entre nós representam o que há de mais avançado na defesa dos direitos do cidadão. Na América do Sul em geral observa-se o mesmo movimento, com ênfase maior em populações indígenas e direitos da mulher.

Da mesma forma, tem-se observado uma nova atenção de magistrados, juristas e advogados com a questão da democracia e com o papel que o Judiciário pode ter nesse sentido. Ou seja, quer do lado das ciências sociais, quer do lado da magistratura, há um interesse pioneiro no sentido de promover o debate entre justiça e democracia e examinar de que forma o Judiciário, tão pouco apreciado pelas sociedades latino-americanas, pode reverter sua imagem e colocar-se a serviço do bom governo e da boa sociedade. Mais precisamente, está muito claro para acadêmicos e magistrados que a justiça deve ser um agente ativo na consolidação da democracia e que a democratização inclui necessariamente uma nova visão de direitos e de acesso à justiça. Isto para a América do Sul é muito importante, por duas razões: em primeiro lugar, a maior parte dos países deste continente foi dominada, até as primeiras décadas do século XX, pelo caciquismo e caudilhismo, formas de dominação

política que desconsideram o universalismo de procedimentos, a igualdade de oportunidades e a igualdade legal entre os homens.

Em segundo lugar, a modernização nesses países foi sempre sujeita a surtos autoritários — civis ou militares — que desconsideram o respeito aos direitos humanos. As ditaduras estiveram presentes na maior parte dos países sul-americanos na segunda metade do século XX, deixando como saldo um retrocesso em várias esferas das liberdades e das garantias individuais. É contra este déficit de direitos que esses países se posicionam hoje, procurando consolidar formas tradicionais e criar novas modalidades institucionais que ajudem na demanda reprimida por direitos e que auxiliem na construção de uma democracia igualitária — embora nada garanta que este seja um caminho sem volta.

Nos últimos anos, ainda, a literatura sobre as transições democráticas, por sua vez, tem-se dedicado a um ponto que havia sido por muito tempo negligenciado na análise política: o papel que as instituições do direito podem ter sobre a construção e/ou consolidação da democracia. Em grande parte, a ausência desse tema se explica pela ênfase que os cientistas sociais colocaram nos estudos sobre a “sociedade civil”, relegando a segundo plano o exame das questões mais atinentes às esferas típicas de ação do Estado. O enfoque na sociedade partia de um pressuposto, não completamente equivocado, de que os esforços pela democratização viriam necessariamente da sociedade, em contraposição aos Estados militares corrompidos, autoritários e carentes de legitimidade. Passadas as ditaduras e com a recomposição de governos democráticos, a academia volta a perceber a necessidade de se direcionar para o estudo das agências estatais, principalmente porque verifica o quanto são frágeis para garantir uma nova ordem política que se pretenda democrática.

Por essa razão é possível encontrar hoje vários estudos de cientistas políticos fazendo a conexão entre democracia e justiça ou, mais precisamente, examinando de que forma atores judiciários fortalecidos podem contribuir para a institucionalização de procedimentos democráticos. Tais estudos procuram estabelecer uma interdependência entre democracia, “*accountability and rule of law*” definidos como “*a system of legal standards that are stable, general, non-retroactive, and public and that are applicable and administrated impartially to all sectors of the population without discrimination*” (Nino, 1996:164). Nesta mesma linha de raciocínio, Guillermo O’Donnell tem-se preocupado com o que ele chama de “*horizontal accountability*”, cuja idéia básica é a de que “*formal institutions have well-defined, legally established boundaries that delimit the proper exercise of their authority, and that are state agencies empowered to control and redress trespasses of these boundaries by any official agency*” (O’Donnell, 1999:44).

Embora a teoria democrática mais conhecida de hoje em dia, a teoria minimalista de Robert Dahl, não faça o questionamento acerca da maneira como “*the rule of law and effective accountability*” se relacionam com a democracia, a maior parte dos autores que estudam as novas democracias que de-

ram lugar às ditaduras nas últimas décadas do século XX tem insistido nesse ponto. Este é o caso de autores como Linz e Stepan e ainda Leonardo Morlino, que vêem a lei e o constitucionalismo como pré-requisitos para a democracia, e de Samuel Valenzuela, que declara que o mínimo em termos de procedimentos democráticos inclui separação de poderes, sem o que não poderá haver “*executive accountability*” ou proteção aos direitos do cidadão. Sem esses instrumentos, temos o que O’Donnell (1994) chama de “*brown areas*” ofuscando a democracia, ou, então, “*noninstitutionalized democracies*”.³

Recorrendo a Schmitter (1998) podemos dizer que a justiça constitui um “*partial regime*”, pois, na visão do autor, as democracias são compostas por várias esferas concomitantes de ação, mas que nem sempre se movem na mesma velocidade. E o Judiciário é certamente, entre os três poderes, o que mais lentamente responde à mudança, embora seja hoje, entre nós, o mais requisitado. Historicamente, tem sido o mais fraco e débil dos três poderes, pois o poder de mando e decisão na América Latina, em geral, tem-se concentrado no Executivo. Embora predominasse aqui uma retórica liberal, nunca houve uma efetiva independência do Judiciário. Associe-se a isso o patrimonialismo e a corrupção que tanto marcaram e marcam ainda essa instituição.

Este artigo se propõe a fazer um exame de como os países sul-americanos estão enfrentando os problemas concernentes à justiça e à democracia e quais os recursos institucionais que têm sido usados nesse sentido.

2. A crise do Judiciário no Brasil e na América do Sul

Com a gama de direitos individuais e coletivos acolhidos na Constituição brasileira de 1988 e em outras constituições de países vizinhos que se redemocratizaram recentemente, inúmeras demandas foram canalizadas para o Judiciário, conduto legítimo de afirmação de uma consciência mais nítida de cidadania. Era esperado que o Judiciário passasse a desempenhar novo papel no conjunto das relações sociais. Não por acaso o grau de democratização do acesso a este poder vem sendo tomado, nos estudos sobre cidadania, como um indicador de democratização geral da sociedade (Carvalho, 1995; Carvalho, 1996).

Apesar da notoriedade que a justiça vem adquirindo como instrumento primordial para a conquista e manutenção de direitos para a grande maioria, as sondagens de opinião pública ainda comprovam a imagem negativa que a população cultiva em relação ao Judiciário. Informações amplamente divulgadas na imprensa indicam que a maior parte dos brasileiros acha que a justi-

³ A literatura sobre o tema já está se tornando extensa. Ver, por exemplo: Linz & Stepan (1996); Morlino (1991:37-86); O’Donnell (1994a:55-69 e 1994b:157-80); Valenzuela (1992:57-104); Faria (1993); Fruhling (1998).

ça brasileira protege a impunidade, é corrupta, só condena os mais pobres e protege os ricos. Ou seja, a grande maioria não acredita no Judiciário como um instrumento de defesa igualitária para todos.⁴ O mesmo panorama aparece em quase todos os países da América do Sul, com maior ou menor intensidade.⁵

Mas, apesar de as críticas ao Poder Judiciário brasileiro terem aumentado nos últimos anos, este problema não ocorre unicamente nos países que conheceram mais recentemente a democracia. Mesmo os países desenvolvidos buscam alternativas e soluções para distorções em seus sistemas judiciais. No caso do Brasil a insatisfação generalizada fica expressa também pela quantidade de emendas apresentadas para rever os artigos da Constituição Federal de 1988 relativos ao Judiciário. Segundo Sadek e Arantes (1994), esta crise deve ser examinada a partir de três dimensões: a institucional, a estrutural e a relativa aos procedimentos.

Os problemas interpretados como sinais de uma crise institucional dizem respeito à independência do Poder Judiciário e sua relação com o Executivo e o Legislativo na organização tripartite de poderes. A Constituição brasileira de 1988 tornou efetivo o princípio da independência dos poderes, assegurando-lhes autonomia administrativa e financeira mas, como um resguardo contra novas investidas autoritárias, aumentou a responsabilidade do Judiciário na mediação política entre o Legislativo e o Executivo, gerando um fenômeno conhecido como “judicialização da política”. Com isso, o Judiciário encontra-se em um dilema: se decide por critérios políticos, pode pôr em risco a estabilidade do ordenamento jurídico; se decide apenas por critérios jurídicos, pode ameaçar a estabilidade política do país. Esta posição delicada faz com que o Judiciário se torne mais vulnerável à crítica social.

Do ponto de vista estrutural, o aspecto mais visível da crise do Judiciário diz respeito à sua pesada estrutura administrativa e funcional e à sua falta de agilidade, problemas para os quais a Constituição de 1988 não deu respostas satisfatórias. Com isso, os processos se avolumam, sem solução nem julgamentos, nos tribunais. Para esta demora, contribui muito o número insuficiente de juizes. No Brasil há um juiz para cada 26 mil habitantes, enquanto na Alemanha essa proporção é de um para 3 mil, e na Itália e França, de um para 7 mil habitantes. Há de se considerar no caso brasileiro um significativo percentual de postos criados e não-preenchidos por falta de pessoal qualificado (Sadek & Arantes, 1994).

No que toca aos procedimentos, a morosidade da justiça não se refere apenas a questões de natureza estrutural, mas tem a ver também com as lentas normas processuais e com o excesso de formalidades. Por todas essas ra-

⁴ A esse respeito ver resultados da pesquisa coordenada por José Murilo de Carvalho (1997).

⁵ Ver por exemplo: Buscaglia (1996 e 1997); Buscaglia & Dakolias (1997); Buscaglia, Ratliff & Dakolias (1995); Associação dos Magistrados Brasileiros (1996); Ulloa (1985); Ocampo (1990).

zões, tem-se insistido que uma maior informalidade aumentaria a eficiência do Judiciário e da justiça em geral e para tal vários mecanismos alternativos de resolução de conflitos são acionados.

Em função de todos os problemas enfrentados, o Judiciário se tornou na América Latina, um dos principais alvos da reforma do Estado. Isto não só porque sua ineficiência compromete as garantias individuais e a concretude do Estado de direito, mas também porque o Judiciário tem sido frequentemente apontado como um dos principais obstáculos ao crescimento econômico: a ineficiência da lei e a corrupção dos tribunais atuam como elementos a repelir possíveis investimentos internacionais.⁶

Contudo, a perda de credibilidade do Judiciário é apenas uma faceta de uma crise maior de legitimidade de todas as instituições estatais, fenômeno corrente em todo o mundo, mas que ganha uma dimensão maior na América Latina, em função dos governos discricionários que ali dominaram por décadas. Isto nos remete a outro problema, para o qual as soluções parecem lentas. Ou seja, a crise de legitimidade do Estado se dá ao mesmo tempo que esse Estado procura se reformar e reformar as instituições de acesso à justiça. Com isso, uma instituição já fragilizada atribui para si novas funções, embora não saiba até onde possa executá-las. A crise geral das instituições vinculadas ao Estado — crise no sentido de não cumprirem seu papel de garantir direitos, segurança e confiança — gera uma situação preocupante: como confiar em novas instituições públicas se o descrédito para com o poder público é muito forte? Embora esta seja uma questão pertinente, o que se sabe também é que essas novas institucionalidades estão sendo concebidas como um esforço para reverter esse quadro desolador. E uma das metas da mudança é envolver mais a sociedade no controle desses organismos e, em casos como o do *defensor del pueblo*, tirá-los da esfera crítica do Judiciário e mantê-los sob forte controle social via entidades civis e Parlamento.

3. Acesso à justiça e assistência jurídica

Conceitualmente, o direito de acesso à justiça se dá quando as partes antagonistas possuem igualdade de condições no litígio, ou seja, quando uma das partes, por exemplo, não é prejudicada por razões financeiras ou pelo não-reconhecimento de um direito de que é titular (Mascarenhas Filho, 1992).

Mauro Cappelletti (1975) descreve a evolução do modelo de assistência legal em alguns países europeus, da Idade Média à era contemporânea, distinguindo aqueles que mantiveram o que ele chama de “elementos anacrônicos” daqueles que se baseiam em conceitos modernos de assistência jurídica.

⁶ Referências importantes nesse sentido são os trabalhos de Armando Castelar Pinheiro (1997 e 1998).

Na Idade Média, a assistência legal era uma forma de caridade, fornecida pela Igreja e por pessoas cristãs. Além das iniciativas individuais de caridade, havia dois modelos organizados de assistência: o *Advocatus pauperum deputatus et stipendiatus*⁷ e aquele segundo o qual os magistrados eram orientados a isentar os litigantes pobres do pagamento das taxas e, por vezes, designar-lhes, gratuitamente, um advogado. Na Idade Moderna, Cappelletti alinha três modelos de assistência judiciária gratuita, mas todos ainda no âmbito individual.

A grande maioria dos autores, a exemplo de Cappelletti, concorda que o acesso à justiça diz respeito primeiramente à sua gratuidade para os necessitados e aos princípios de imparcialidade mas que esta é uma atividade estranha às atribuições do Estado liberal. Foi o Estado de bem-estar que passou a proporcionar assistência jurídica aos necessitados dentro de uma nova concepção de direitos sociais e coletivos. Ganhou força também, posteriormente, a questão dos interesses difusos (proteção ambiental, patrimônio cultural), pois são interesses caracterizados pela indivisibilidade dos objetos e pela impossibilidade de determinação da titularidade.

Descrevendo os novos estatutos criados, no século XIX, na Itália, França, Alemanha, Inglaterra e nos EUA, com o objetivo de remover as barreiras financeiras que impediam o pleno acesso dos pobres à justiça, Cappelletti conclui que a solução era híbrida: mantinha a idéia de caridade, mas ao mesmo tempo criava um caminho legal pelo qual os pobres podiam ter acesso a um advogado, através de leis positivas. Lembre-se que naquele século a concepção individualista de direitos fazia com que a idéia de uma ação afirmativa por parte do Estado fosse tratada com hostilidade.

No século XX, ao contrário, essas mesmas nações rejeitam a perspectiva oitocentista do Estado e a ele confiam a responsabilidade pelo bem-estar socioeconômico de seus membros. Esta mudança é ilustrada pelo surgimento de novos direitos que requerem ações públicas efetivas por parte do Estado, isto é, direitos sociais e direitos coletivos. Estas mudanças estão intimamente associadas às transformações sofridas pelos tribunais.

Resumidamente, os tribunais, pilares fundadores dos estados modernos, passaram então a sofrer adaptações que evidenciam mudanças de cultura política e de desenvolvimento socioeconômico. Segundo Santos (1996), até a I Guerra Mundial, os tribunais se pautaram pela defesa da independência dos poderes e por uma visão individualista dos direitos que se pretendia alheia aos interesses políticos e sociais. A partir daí, com o surgimento do *Welfare State*, os tribunais passam a ter uma maior responsabilidade sociopolítica e se assumem como protagonistas da promoção de justiça social, comprometendo a tradicio-

⁷ Um funcionário contratado pela Igreja para representar os pobres em cortes eclesiásticas, de acordo com a lei canônica.

nal visão de independência dos poderes. A crise do *Welfare State* a partir dos anos 1970 explicitou o aumento das desigualdades sociais e a crise de um Judiciário extremamente burocratizado e incapaz de atender às novas demandas e litígios que a desregulamentação do mercado e a reforma do Estado passaram a produzir. Foi em meio ao descrédito quanto à eficiência e eficácia das instituições estatais promotoras de justiça que vários outros instrumentos foram sendo concebidos. Entre eles, ganharam notoriedade os mecanismos de conciliação, arbitragem e mediação.

Em função de tudo isso, para que uma nação assegure, judicialmente, o direito à assistência legal, são essenciais: uma Constituição escrita e um sistema legal e judiciário com poderes para salvaguardá-la e autoridade constitucional para proteger o direito à assistência legal. Isso englobaria a igualdade perante a lei, o direito de ser ouvido e a garantia de um processo justo e imparcial. Em alguns países, estes direitos têm sido acompanhados de outros mais específicos, ampliando, assim, o direito à assistência e o acesso à justiça.

Organismos e cortes internacionais, bem como associações de juristas, são praticamente unânimes em reconhecer um elenco de deficiências de direitos na América do Sul. Este é o caso, por exemplo, do documento apresentado pela Comissão Interamericana na II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Americas, realizada em Santiago do Chile, em 1998. Ali ficaram expressos nove temas que deveriam receber a atenção dos governos locais: impunidade da justiça; falta de critérios nas prisões preventivas (cerca de 70% dos presos não foram ainda julgados); condições penitenciárias; falta de proteção às agências e pessoas que defendem os direitos humanos; falta de liberdade de expressão (que resulta, inclusive, em assassinatos de jornalistas); direitos da criança; direitos da mulher; direitos das populações indígenas; direitos para os trabalhadores migrantes e refugiados.⁸

Nos fóruns internacionais e nos trabalhos dedicados ao tema tem-se também observado uma preocupação em demarcar as diferenças entre assistência jurídica e assistência judiciária. Ou seja, pretende-se deixar claro que o acesso à justiça está relacionado ao direito de informação sobre procedimentos legais que possibilitem ao cidadão mais agilidade para resolver seus problemas. Desta forma, a assistência judiciária está diretamente relacionada à defesa do cidadão no foro de justiça, envolvendo direitos à isenção de despesas e à nomeação de um defensor público. A assistência jurídica, por sua vez, tem um caráter mais abrangente. Envolve, além de questões processuais propriamente ditas, qualquer ato que diga respeito à defesa do cidadão em termos judiciais e extrajudiciais. Ou seja, diz respeito a tudo o que é pertinente aos direitos em termos de orientação e defesa.

⁸ Ver discurso do presidente da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Carlos Ayala Corao, no III Congresso Anual da Federação Ibero-americana de Ombudsman, realizado em 1998.

Alguns problemas têm sido levantados quanto a este crescente movimento pela ampliação dos direitos de acesso à justiça. O primeiro diz respeito ao fato de que o Judiciário não está sendo capaz de dar respostas na mesma velocidade do acréscimo da demanda. O segundo é que, quanto mais aumentar a resposta do Judiciário, maior será o impacto positivo no sentido de aumentar a demanda sem que haja condições de atendê-la na mesma escala. O terceiro é que, no continente sul-americano, o acesso à justiça não é, como nos países desenvolvidos, um problema básico apenas para as minorias. Aqui as deficiências do acesso são generalizadas para a grande maioria da população, o que faz com que a demanda reprimida seja muito maior.

Finalmente, há a lembrar que várias soluções técnicas estão disponíveis e poderiam ser aplicadas. Mais do que isso, várias alternativas já estão formalmente definidas, embora os resultados ainda não sejam promissores. Ou seja, os diagnósticos têm sido feitos com certa precisão e as alternativas sugeridas parecem adequadas, mas os resultados ainda são precários (Falcão, 1996). Este impasse talvez possa ser examinado através de duas óticas: de um lado, a falta de uma cultura política voltada para a concretização de direitos, especialmente dentro do próprio Judiciário; de outro, um excesso de burocratização que pode estar sendo formado nas novas agências que se propõem a ser mecanismos alternativos de resolução de conflitos. Estudos sobre algumas dessas agências têm demonstrado a facilidade com que o advogado repete nesses novos organismos as mesmas práticas ritualísticas e burocratizadas típicas dos tribunais formais e não-condizentes com uma justiça mais ágil e mais amigável para com o cidadão comum.⁹

De toda forma, foi para responder aos novos desafios de acesso à justiça e às necessidades da assistência jurídica — condição básica de igualdade — que vários mecanismos inovadores foram introduzidos pelas novas instituições que selaram as democracias na América do Sul.

4. *Ombudsman* ou *defensor del pueblo*

O *ombudsman* surge na América Latina como órgão independente do Judiciário e do Executivo, em grande parte como resposta aos conflitos produzidos pelos golpes de Estado e pelas ditaduras, que promoveram o desrespeito aos direitos do homem e ao Estado de direito. Seu surgimento assinala também a preocupação de cada sociedade local em acompanhar inovações que se propõem a constranger, de forma rápida e eficaz, distorções e omissões quando se põem em prática os direitos formais do cidadão. Com características específicas em cada país, o *ombudsman* tem servido para responder a um anseio

⁹ Este é o caso dos juizados especiais no Brasil (Leite, 1999).

por mecanismos de controle dos abusos de poder das autoridades e dos funcionários públicos.

Esta foi, sem dúvida, uma das principais inovações em termos de acesso à justiça na América do Sul, em grande parte inspirada na Constituição espanhola de 1978. O *ombudsman* ou *defensor del pueblo*, como ficou conhecido na maior parte dos países de língua espanhola, é uma figura vinculada à defesa e à proteção dos direitos fundamentais do homem que remonta à República Romana. Na Suécia do século XVI tomou a forma de um agente da coroa que vigiava, sob a autoridade do rei, a aplicação da lei em todo o reino e transmitia ao monarca as irregularidades que encontrasse. No início do século XIX (1809), foi incorporado à Constituição sueca na condição de agente escolhido pelo Parlamento, mas dele independente, com a função de fazer respeitar a lei, os direitos e as liberdades do cidadão, ouvir suas reclamações e providenciar soluções. Da Suécia estende-se para a Finlândia (1919) e para a Dinamarca (1953) e depois para outros países da Europa. Nos países ibero-americanos sua primeira aparição ocorre nas constituições democráticas de Portugal (1976) e Espanha (1978) e dali se expande para vários países da América Latina, como o território de Porto Rico (1977), Guatemala (1985), México (1990), El Salvador (1991), Colômbia (1991), Costa Rica (1992), Paraguai (1992), Honduras (1992), Peru (1993), Argentina (1993), Bolívia (1994), Nicarágua (1995), Equador (1996) e Panamá (1997). Atualmente, Venezuela e Uruguai desenvolvem estudos nesse sentido (Maiorano, 1986a e 1986b).

Apesar das especificidades, o funcionário que recebe as funções de *ombudsman* tem algumas atribuições que podem ser generalizadas: independência frente aos partidos; investidura pelo Legislativo; atribuição de ouvir queixas do público contra injustiças, abusos ou erros da administração pública estatal; poderes de investigar, criticar e dar publicidade às ações administrativas. Porém, não dita sentenças nem impõe sanções. Cria, sim, as condições para que a justiça possa ser feita e, para tanto, tem de estar intimamente associado ao regime democrático (Rowat, 1986). É importante, também, destacar que em nenhum caso se exige que o funcionário investido das funções de *ombudsman* tenha de ser advogado. Um de seus papéis importantes é agir como mediador e conciliador de interesses, prestar assistência jurídica e sugerir medidas aos órgãos públicos. Em geral, fica obrigado a fazer um relatório anual de suas atividades a ser apresentado ao Congresso, e, em países como Argentina e Peru, esses resultados são divulgados em forma de publicações. Ali se expõem os atendimentos feitos, bem como as soluções encontradas para os diferentes conflitos (Comisión Andina de Juristas, 1996a e 1996b).

No âmbito da incorporação dessa figura está a intenção de ajudar a construir uma sociedade justa e “civilizada”, no sentido da cultura cívica e do espírito público. Por isso se espera que, para funcionar, o *ombudsman* possa contar com um clima de confiança, regras claras, estabilidade das instituições e previ-

são quanto às conseqüências dos atos de cada um. Com estes princípios, que podem certamente ser fortalecidos pelo exercício de suas funções — o *ombudsman* pode ser condição e efeito —, o *ombudsman* será um ente capaz de proteger os direitos fundamentais da pessoa e da comunidade, bem como de fazer a supervisão da administração pública e da prestação dos serviços públicos à população. É esta capacidade de atender a aspirações sociais que tem feito dele a instituição de maior credibilidade na Espanha, depois da monarquia, assim como entre os porto-riquenhos (Noriega, 1997).¹⁰

5. Marcs: arbitragem, conciliação e mediação

Uma das preocupações presentes nos Marcs é fazer com que a resolução de conflitos não esteja associada a ganhadores e a perdedores individuais, mas sim a ganhos sociais (Caivano, 1996). Medidas como mediação, conciliação e arbitragem têm-se mostrado como meios mais eficazes e baratos para a solução pacífica de disputas e ajudado a descongestionar o sistema judiciário. São meios que seguem inicialmente pela via extrajudicial, mas que atuam no sentido do cumprimento da lei.

Na arbitragem, um árbitro, que não precisa ser um advogado, depois de ouvir as partes toma uma decisão que põe fim ao litígio. O conciliador, por sua vez, orienta, persuade, define conveniências, propõe fórmulas de conciliação e, ao fim, homologa o acordo a que as partes chegarem. Neste caso a decisão quanto ao fim do litígio é tomada por ambas as partes, com a ajuda de um terceiro, o conciliador. Na mediação, a terceira parte, que entra como auxiliar na resolução do conflito, não toma partido, não expressa opinião. Apenas promove as condições para que as partes em litígio possam conversar entre si e facilita as condições para que surja um acordo entre elas. As decisões nascidas destes Marcs podem ter poder de sentença judicial ou, em alguns casos, precisam ser levadas para homologação em tribunais: cada país define seu próprio método de lidar com tais inovações.

Os Marcs são formas de administrar justiça através das quais, de maneira consensual ou por requerimento, as partes em conflito encontram soluções por meio de acordo mutuamente satisfatório e que tem amparo legal em seus efeitos. As vantagens dos Marcs vêm sendo amplamente consideradas nas novas democracias da América Latina. Entre elas, destacam-se: redução de custos para o Estado e para o cidadão; celeridade e informalidade; caráter preventivo; incremento na qualidade da resolução de conflitos individuais e coletivos; fuga do monopólio do Estado como distribuidor de justiça; expansão da “cultura da paz” em contraposição a uma idéia de antagonismo entre as partes; in-

¹⁰ No Brasil a criação de ouvidorias está também imbuída desses princípios. A esse respeito, ver Costa (1998).

centivo à reestruturação dos sistemas judiciais; fortalecimento da democracia (Caivano, 1996).¹¹

Na América do Sul, a mediação é praticada pelo Peru, Paraguai, Argentina, Colômbia, Chile, Venezuela e Equador, a arbitragem é praticada pela Argentina e por todos os países andinos (Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Chile e Bolívia), que também praticam a conciliação. Vejamos rapidamente, nos casos nacionais, como os novos mecanismos de acesso à justiça vêm-se firmando.

6. Novos mecanismos de acesso à justiça na América do Sul

Brasil

A Constituição de 1988 introduziu duas importantes inovações no sentido da democratização da justiça: juizados especiais (*small claim courts*) e assistência jurídica gratuita — institucionalizada no Brasil através da Defensoria Pública. Os juizados, criados como uma instituição do Poder Judiciário, foram pensados como um instrumento ágil e desburocratizado para resolver litígios de menor gravidade. Com eles procurava-se atingir dois grandes objetivos. De um lado, dava-se ao cidadão uma agência amigável que lhe garantia que seu caso seria resolvido de maneira rápida, mas com o rigor da lei. Saindo da Justiça comum, normalmente demorada e altamente burocratizada, o cidadão, particularmente o mais pobre, teria uma agência apropriada para atender a suas demandas. De outro lado, a lei visava a desobstruir a Justiça comum e agilizar seu desempenho. De acordo com a intenção do legislador, a nova lei era altamente favorável. Além de tornar a Justiça comum mais rápida e eficiente garantia ao cidadão, tradicionalmente desprotegido, um *locus* apropriado para levar seus problemas. Teríamos com isso dois resultados altamente desejados: democratização do acesso à justiça e descongestionamento do Judiciário.

Ainda não foi medido o impacto dos juizados especiais sobre o Judiciário, mas alguma coisa já pode ser dita sobre seus resultados. Pesquisa realizada pela autora em 1996 mostrava as limitações dos juizados especiais como instrumentos efetivos de acesso à justiça.¹² A população atendida pelos juizados especiais estava, como está até hoje, em torno de 1% da população do estado do Rio de Janeiro e apenas 3% da população do estado sabiam da

¹¹ Ver também publicações variadas produzidas pela Apenac, Asociación Peruana de Negociación, Arbitraje y Conciliación.

¹² Sobre os juizados especiais de pequenas causas, hoje juizados especiais, cíveis e criminais, ver D'Araujo (1996).

existência desses juizados. Mais do que isso, esta instituição, concebida para ser gratuita e rápida — para ter casos resolvidos em, no máximo, um mês —, ainda apresenta lentidão na tramitação dos casos, lentidão essa que às vezes chega a atingir um ano. Estes dois dados são altamente preocupantes: uma pequena proporção da população recorre aos juizados, mas mesmo assim a capacidade de atendimento é muito precária. A par disso, concebidos para ser um recurso disponível principalmente para os mais necessitados, os juizados especiais têm atendido basicamente as classes médias.

Este não é um resultado surpreendente, pois é sabido que os direitos de cidadania estão mais presentes entre os que têm mais informação e mais capacidade intelectual para entendê-la, ou seja, para os mais educados.

A Defensoria Pública, por sua vez, foi concebida para assegurar, gratuitamente, assistência jurídica e judiciária aos pobres, aos que não podem pagar por um advogado particular. Com esse teor foi, a exemplo dos juizados especiais, tornada obrigatória em todo o país pela Constituição de 1988, mas não ficou vinculada ao Poder Judiciário. A defensoria ficou definida como um órgão do Executivo estadual com uma chefia indicada pelo governador. No estado do Rio de Janeiro, que possui uma das mais organizadas defensorias de todo o Brasil, dados internos ao órgão (com cerca de 500 defensores) indicam um número de casos atendidos que chega a cerca de 1 milhão de pessoas por ano, embora os critérios para aferição desses dados sejam muito precários.¹³

A defensoria atua de várias maneiras. Possui núcleos para primeiros atendimentos, onde as pessoas procuram orientação para seus problemas. A maior parte desses problemas diz respeito a pensões alimentícias para os filhos, inventários e alvarás. Possui também núcleos especializados em questões específicas, como idosos, mulheres e loteamentos irregulares. Grande parte do trabalho é realizada também junto às varas civis ou criminais, ou seja, nas próprias dependências do fórum, e envolve o atendimento a pessoas carentes que são parte em processos, como réus ou como vítimas.

A Constituição brasileira define que a defesa judiciária é obrigatória e que terá de ser prestada por um advogado. Neste sentido, para os que não podem arcar com os custos de um advogado particular, o defensor público é a solução a ser buscada. Dentro deste formato cabem duas observações. Em primeiro lugar, os critérios para definir quem é o cidadão pobre efetivamente precisado de um advogado público não são bem-definidos e, em muitos casos, isto é decidido caso a caso. Em segundo lugar, o fato de os defensores não fazerem parte do Judiciário, que possui no Brasil os funcionários públicos mais bem-pagos, é uma fonte constante de tensão. Os defensores compa-

¹³ Esses dados podem tanto subestimar quanto superestimar o trabalho feito pela defensoria, uma vez que nem todos os defensores prestam contas à direção da forma que é solicitada. Para tanto ver Costa, S. R. S. (2000).

ram seus salários aos do Judiciário e não aos do Executivo, onde os valores são em média muito menores. Outro problema diz respeito à ausência de dados bem elaborados que possam ajudar a verificar efetivamente o que é feito pela defensoria. Além do mais, vários serviços promovidos pela defensoria poderiam ser prestados por outras agências do Estado. Observa-se, por exemplo, que cerca de 70% dos atendimentos da Defensoria Móvel, nos anos 1996/97, referiam-se a pedidos para conseguir documentos. Claro que ter documento é um direito mínimo do cidadão, mas seria de esperar que o defensor público pudesse estar envolvido com outras questões de maior complexidade conceitual e técnica.

A crise geral das instituições vinculadas ao Estado — crise no sentido de não cumprirem seu papel de garantir direitos, segurança e confiança — gera um quadro em que todos são tentados a querer resolver problemas sociais. A Defensoria Pública se presta muito a este tipo de serviço, pois ficou associada a assistência social, a prática caritativa, ao suprimento de necessidades gerais de um Estado ausente. Ao lado disso, o fato de estar vinculada ao Executivo estadual permite-lhe atuar com mais ou menos ousadia na área social, de acordo com a perspectiva social e política do governador em exercício.

As duas experiências, juizados especiais e Defensoria Pública, mostram que há uma demanda reprimida por direitos e há uma crise de oferta: o Estado não tem recursos para garantir ao homem comum seus direitos e o Judiciário corre atrás de um déficit que não foi gerado só por ele. Tudo isso evidencia a crise do Estado para além do problema fiscal. Tanto juizados quanto Defensoria mostram também a precariedade dos serviços públicos, o mau treinamento dos servidores produzindo mau atendimento. Quem observa esses serviços pode narrar a péssima qualidade do atendimento, as filas, as instalações precárias, que expressam um paradoxo: querer garantir direitos usando um arcabouço e uma visão de serviços públicos que desconsidera o cidadão. Cabe, portanto, perguntar: quem pode proteger o cidadão da ineficiência dos serviços do Estado? Quem protegerá o cidadão comum das omissões do Estado, dos poderes públicos? Para este problema o Judiciário brasileiro não tem prestado muita atenção. Outros países da América do Sul resolveram este problema, pelo menos formalmente, através da figura do *ombudsman*, o que não ocorreu no Brasil por conta do *lobby* no Congresso durante os trabalhos constituintes. Em vez disso, foi reformulado o Ministério Público, sem vínculo direto com qualquer dos três poderes da República; apesar de ser uma entidade responsável pela manutenção da lei, da Constituição e dos direitos do cidadão, não tem qualquer controle social: ele se regula e, neste sentido, se afasta do aspecto democratizador do *ombudsman* tradicional.

A Constituição prevê também os tribunais de arbitragem, mas nada prevê em termos de outras modernas instituições de resoluções de conflito, como tribunais de mediação e conciliação. Na prática, esses instrumentos estão surgindo fora do contexto estatal, especialmente no meio empresarial.

Argentina

Na Argentina a lei de organização dos tribunais determina que as pessoas pobres sejam representadas por advogados gratuitos em processos penais. Essa assistência jurídica é prestada por quatro meios, que atuam separadamente: defesa oficial, propiciada por funcionários do Ministério Público ou pelos defensores de pobres e ausentes; advogados particulares que prestam serviços gratuitos; escritórios gratuitos de associações de advogados; órgãos administrativos.

Uma importante inovação da Constituição de 1994 foi a introdução do *ombudsman*, que atende a problemas levados pela população, individualmente ou pelas organizações da sociedade civil, e que digam respeito à qualidade dos serviços públicos. Trata-se de um serviço que objetiva proteger o cidadão de possíveis abusos do poder público. De acordo com suas especificidades, estes problemas são classificados em sete áreas: direitos humanos; meio ambiente, administração da cultura e da educação; administração sanitária e ação social; assuntos econômicos; administração da justiça; administração de empregos e seguridade social; assessoria legal e contencioso.

De acordo com a Constituição, o *defensor del pueblo* é um órgão independente instituído no âmbito do Congresso Nacional, com plena autonomia funcional e que não recebe instruções de qualquer outra autoridade. Sua missão é proteger e defender os direitos humanos e demais direitos constantes na Constituição. O defensor é escolhido pelo Congresso e goza das imunidades dos legisladores. No que toca ao sistema de mediação, a Argentina é o país da América do Sul que apresenta a maior rede de organizações autorizadas a implementar este tipo de resolução de conflitos. Também a arbitragem é uma prática altamente difundida, ainda que sem respaldo legal.

Uruguai

A Constituição do Uruguai é datada de 1967 e, por ser mais antiga, também não incorpora novidades institucionais no sentido da desjudicialização dos conflitos. Neste país, observa-se também uma baixa crescente na procura pelos tribunais, sintoma de falta de credibilidade e também de pouca eficiência. Além da assistência jurídica, outros instrumentos de acesso à justiça estão expressos pela via conciliatória, que ocorre em quatro situações: conciliação trabalhista, efetuada pelo Ministério do Trabalho da Seguridade Social; conciliação judiciária em assuntos de família, efetuada nas juntas de família; conciliações diversas, levadas a cabo pelos juízes de paz; conciliações em qualquer nível do sistema legal (Bayce, 1996). Apesar de o Uruguai ter uma forte tradição democrática e de respeito aos direitos, ou talvez como decorrência dessa tradição, ali ainda não se implementou a figura do *ombudsman*.

Paraguai

O Paraguai viveu uma das mais longas ditaduras do mundo. A Constituição democrática de 1992, como que exorcizando esse passado, é generosa em artigos que se referem aos direitos do cidadão. É provavelmente a constituição da América do Sul que mais espaço dedica a essa questão. Além de um Ministério Público, que representa a sociedade frente aos órgãos do Estado, dispõe ainda de uma *defensoría del pueblo* (*ombudsman*, em via de implementação), instituída pelo Parlamento para proteger os direitos humanos. A democracia emergente no país, ainda fragilizada por contestações golpistas, faz com que ainda não haja um saldo significativo dessas novas práticas. Além do mais, os estudos sobre este país aparecem também em menor escala, o que dificulta saber sobre os avanços e os constrangimentos. De toda forma, a exemplo de outros países que se redemocratizaram, aqui também os esforços dos legisladores foram grandes no sentido de dar uma nova estrutura legal ao país, mais condizente com os preceitos internacionais de direitos e cidadania. Além do mais, ao lado da Argentina e do Chile, no Cone Sul, o Paraguai conta com um sistema instituído de mediação.

Chile

A Constituição do Chile de 1980 foi elaborada ainda durante a ditadura Pinochet e, por não expressar um clima de liberdades democráticas, é uma das mais omissas quanto a novas institucionalidades de acesso à justiça. A assistência gratuita é assegurada em lei, mas a maioria da população desconhece esse direito. A maior parte dos serviços jurídicos gratuitos é fornecida pelas corporações de assistência jurídica criadas em 1981 — substitutas do antigo Colegio de Abogados — e mantidas em grande parte por fundos municipais. A remuneração dos profissionais é muito baixa e a maior parte dos trabalhos é feita por estagiários, estudantes de direito, que para se formarem precisam prestar serviços gratuitamente (Viancos, 1996). Quanto a outros mecanismos alternativos de solução de conflitos, o Chile possui um sofisticado sistema de arbitragem. A conciliação está prevista em lei, mas não na Constituição, e pouco foi feito até agora em termos de mecanismos de mediação. O Chile tem uma longa tradição de estabilidade judiciária, o que neste momento reflete negativamente na sua capacidade de modernização para atender às novas demandas da cidadania. Exemplo disso é a inexistência de um *ombudsman* em uma sociedade que, apesar do interregno autoritário, construiu uma longa e estável tradição de liberdades democráticas.

Bolívia

A redemocratização boliviana introduziu uma série de novidades institucionais. Em termos de assistência jurídica gratuita, foi criado um órgão especifi-

co para este fim dentro de uma política denominada Programa Nacional de Defesa Pública. O país pratica, ainda com amparo legal, a conciliação, que, embora não conste expressamente na Constituição, está garantida pela Ley de Arbitraje y Conciliación, de 1997. A exemplo dos outros países da região andina, conta com uma *defensoría del pueblo* que visa à proteção dos direitos humanos e à supervisão da administração pública.

Colômbia

Na Colômbia a conciliação é um mecanismo extrajudicial, facultado a particulares investidos transitoriamente da função de administrar justiça em assuntos domésticos e de direitos humanos, entre outros. A Constituição de 1991 introduziu também o sistema de arbitragem, dividido em três níveis, cujas decisões têm estatuto de sentença judicial. A assistência jurídica gratuita é obrigatória e prestada pelo *defensor de ofício* e pelos *defensores públicos*, designados pelos juízes ou pela Dirección Nacional de la Defensa Pública da Defensoría del Pueblo.

Equador

Além de contar com uma *defensoría del pueblo*, o Equador conta com um sistema arbitral regulado pela Ley de Arbitraje y Mediación, de 1997. As decisões daí provenientes não têm força judicial e precisam ser reconhecidas por uma corte de justiça.

Peru

O Peru, talvez em função dos problemas que enfrentou com populações indígenas e guerrilha, apresenta um dos mais bem elaborados sistemas de acesso à justiça e tem contado com a colaboração financeira expressiva de agências internacionais, como o BID. Conta com um sistema de arbitragem cujas decisões têm caráter definitivo e que é regulado pela Ley General de Arbitraje, de 1996. Outros mecanismos de acesso à justiça estão consagrados em dispositivos legais como a Ley de Conciliación (1997) e o Reglamento de la Ley de Conciliación (1998). A assistência gratuita está assegurada pelos defensores de ofício integrantes do Ministério da Justiça. Além disso, o país conta com uma das mais conhecidas defensorías del pueblo na América Latina, instituída pela Carta de 1993, cujos trabalhos têm sido divulgados em várias publicações (Defensoría del Pueblo, 1997).

Venezuela

Este país acabou de promulgar nova Constituição (1999), que, entre as principais novidades, cria a Defensoría del Pueblo. Assegura também a assistência jurídica gratuita a presos, através do Consejo de la Judicatura. A conciliação é limitada ao âmbito dos processos judiciais e a arbitragem consta dos códigos legais e está consagrada na Constituição de 1999, na Ley de Arbitraje Comercial (1998) e no Código de Procedimiento Civil (1987).

7. Notas finais

Os países andinos apresentam entre si um forte esquema de integração e cooperação no que toca às questões jurídicas, pelo menos no âmbito acadêmico. A Comisión Andina de Juristas fornece um amplo serviço técnico-informativo através da Internet e de várias publicações de qualidade acadêmica. Em contraposição, os países do Mercosul não conseguiram ainda qualquer integração parecida. Há uma tentativa incipiente de formar uma associação de *defensores públicos* do Mercosul, mas que nos dois congressos realizados até agora, no Sul do Brasil, contou apenas com a presença de brasileiros e uns poucos uruguaios. Isso se deve talvez ao fato de o Brasil, país mais importante nesse bloco regional, não ter acompanhado o mesmo tipo de institucionalidades implementadas nos países vizinhos. Uns acompanharam tendências do modelo espanhol de maior controle social, outros, como o Brasil, ficaram mais presos a estruturas estatais mais pesadas. Além do mais, deve contar a favor da integração dos países andinos o fato de partilharem de problemas comuns gravíssimos que necessitam de respostas urgentes, tais como narcotráfico, guerrilha e atentados freqüentes.

Outra diferença que salta à vista é quando se contrapõe o Brasil aos demais países da América do Sul. No Brasil parece ser mais evidente a preocupação em fazer do Estado o protetor dos pobres, enquanto nos outros países a tônica parece ser a de proteger o cidadão contra o Estado. O Brasil parece mais alinhado à idéia de assistencialismo estatal, enquanto os outros países parecem insistir mais na noção de um cidadão que precisa se proteger, às vezes, da incompetência dos órgãos públicos.

De toda forma, o que vemos aqui é que, sem exceções, todos os 10 países da América do Sul aqui mencionados desenvolveram ou estão desenvolvendo esforços no sentido de criar ou adequar procedimentos e mecanismos que garantam mais direitos com menos custos e com maior qualidade para o cidadão. Nesse sentido, todos trilham um caminho que, se persistente, poderá levar à consolidação de práticas democráticas.

Referências bibliográficas

- Associação dos Magistrados Brasileiros. *Justiça: promessa e realidade. O acesso à justiça em países ibero-americanos*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1996.
- Bayce, Rafael. Poder Judiciário, juízes e acesso à justiça no Uruguai. In: Associação dos Magistrados Brasileiros. *Justiça: promessa e realidade. O acesso à justiça em países ibero-americanos*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1996.
- Buscaglia, Edgardo. Una valoración cuantitativa de la eficiencia del sector judicial en la América Latina. *Revista Occidental*, 39:145-68, 1996.
- . La reforma judicial en la América Latina: los obstáculos por delante. *Revista Occidental*, 42, 1997.
- & Dakolias, Maria. Reforma judicial en las cortes de América Latina: las experiencias en Argentina y en Ecuador. *Revista Occidental*, 1997.
- ; Ratliff, William & Dakolias, Maria. La reforma judicial en la América Latina: marco de trabajo para el desarrollo nacional. *Revista Occidental*, 37:303-40, 1995.
- Caivano, Roque J. *Negociación, conciliación y arbitraje*. Lima, Apenac, 1996.
- Cappelletti, Mauro. The emergence of a modern theme. In: Cappelletti, M.; Gordley, J. & Johnson Jr., E. *Towards equal justice: a comparative study of legal aid in modern societies*. Milano, Dott. A. Giuffrè, 1975.
- Carvalho, José Murilo de. O acesso à justiça e a cultura cívica brasileira. In: Associação dos Magistrados Brasileiros. *Justiça: promessa e realidade*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1996.
- . *Lei, justiça e cidadania*. Rio de Janeiro, CPDOC/FGV, Iser, 1997.
- Carvalho, Maria Alice Rezende de. *Cidade escassa e violência urbana*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1995. (Série Estudos, 91.)
- Comisión Andina de Juristas. *Defensoría del Pueblo, análisis comparado*. Lima, CAJ, 1996a.
- . *Foro Internacional, Defensoría del Pueblo*. Lima, CAJ, 1996b.
- Costa, Frederico Lustosa. A ouvidoria como instrumento para a efetividade da ação política e a promoção da cidadania. *Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 32(1), jan./fev. 1998.
- Costa, Sandra Regina Soares. *Os limites da proteção: a Defensoria Pública do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, FGV, 2000. (Textos CPDOC, 38.)
- D'Araujo, Maria Celina. Juizados especiais de pequenas causas: notas sobre a experiência do Rio de Janeiro. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, FGV (18), 1996.
- Defensoría del Pueblo. *La fortaleza de la persuasión*. Lima, 1997.

- Falcão, Joaquim. Acesso à justiça: diagnóstico e tratamento. In: Associação dos Magistrados Brasileiros. *Justiça: promessa e realidade. O acesso à justiça em países ibero-americanos*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1996.
- Faria, José Eduardo. A eficácia do direito na consolidação democrática. *Lua Nova* (30), 1993.
- Fruhling, Hugo. Judicial reform and democratization in Latin America. In: Aguero, F. & Stark, J. (eds.). *Fault lines of democracy in post-transition Latin America*. Miami, University of Miami/North South Center Press, 1998.
- Leite, Angela Maria Fernandes Moreira. *Em tempo de conciliação*. Niterói, Universidade Federal Fluminense, 1999. (Dissertação de Mestrado.)
- Linz, Juan J. & Stepan, Alfred. *Problems of democracy transition and consolidation*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996.
- Maiorano, Jorge Luis. ¿El ombudsman argentino, defensor del pueblo y de la democracia? *Ideas en Ciencias Sociales*, 4:106-13, 1986a.
- . *El ombudsman: defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*. Buenos Aires, Macchi, 1986b.
- Mascarenhas Filho, Brenno Cruz. A dinâmica do individualismo na Defensoria Pública do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, PUC-Rio, 1992. (Dissertação de Mestrado.)
- Morlino, Leonardo. Consolidación democrática: definición, modelos, hipótesis. *Síntesis*, 13: 37-86, 1991.
- Nino, Carlos Santiago. Hyperpresidentialism and constitutional reform in Argentina. In: Lijphart, Arendt & Waisman, Carlos. *Institutional design in new democracies: Eastern Europe and Latin America*. Boulder, Westview Press, 1996.
- Noriega, Jorge Santistevan. La Defensoría del Pueblo del Perú: alcances y perspectiva. In: Comisión Andina de Juristas. *Derechos humanos en el umbral del tercer milenio, retos y proyecciones*. Lima, CAJ, 1997.
- O'Donnell, Guillermo. Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1):55-69, 1994a.
- . The State, democratization, and some conceptual problems. In: Smith, William C.; Acunã, Carlos H. & Gamarra, Eduardo A. (eds.). *Latin American political economy in the age of neoliberal reform*. Boulder, Lynne Rienner, 1994b. p. 157-80.
- . Illusions about consolidation. *Journal of Democracy* (2):44, 1999.
- Ocampo, Luis G. Moreno. La reforma de la justicia: un largo camino a recorrer. *Revista Nueva Sociedad* (105), 1990.
- Pinheiro, Armando Castelar. *Economic costs of judicial inefficiency in Brazil*. São Paulo, Idesp, 1997.
- . *A reforma do Judiciário: uma análise econômica*. Rio de Janeiro, Centro de Estudos de Reforma do Estado/FGV, 1998. (Texto para discussão, 9.)

- Rowat, Donal C. *El ombudsman, el defensor del ciudadano*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Sadek, Maria Teresa & Arantes, Rogério B. A crise do Judiciário e a visão dos juízes. *Revista USP* (21), 1994.
- Santos, Boaventura de Sousa. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (30), 1996.
- Schmitter, Philippe C. Conceptualizing and, then, measuring the consolidation and the quality of neo-democracy. European University Institute, 1998. mimeog.
- Ulloa, Fernando Cepeda. Poder judicial y estabilidad democrática. *Revista Nueva Sociedad*, (77), 1985.
- Valenzuela, J. Samuel. Democratic consolidation in post-transitional settings: notions, process, and facilitating conditions. In: Mainwaring, Scott; O'Donnell, Guillermo & Valenzuela, Samuel (eds.). *Issues in democratic consolidation: the new South American democracies in comparative perspective*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992.
- Viancos, Ivan Henrique Vargas. O sistema judiciário chileno. In: Associação dos Magistrados Brasileiros. *Justiça: promessa e realidade. O acesso à justiça em países ibero-americanos*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1996.