

O RENASCIMENTO DO *RULE OF LAW*¹

THE *RULE OF LAW* RE- VIVAL

*Thomas Carothers*²

Resumo

Nenhum de nós poderá participar de um debate de política externa hoje em dia sem que alguém proponha o Estado de Direito (*rule of law*) como uma solução para um problema ou outro. O Estado de Direito é inegavelmente importante para termos sociedades pacíficas, livres e prósperas, mas não é um problema de rápida e simples solução. Transmitir um modelo de Estado de Direito para uma sociedade sem registro histórico anterior de sua implantação implica mudar as atitudes das elites e das massas e criar uma cultura política em que ninguém está acima da lei. Infelizmente, defensores das reformas baseadas no *rule of law* tendem a ter em mente coisas mais simples e menos duradouras, como

escrever Códigos e Estatutos e construir belos Tribunais.

Palavras-chave: Direito. Ciência Política. Estado de Direito. Reformas jurídicas. Transplantes legislativos. Reformas institucionais.

Abstract

One cannot seem to get through a foreign policy debate these days without someone proposing the rule of law as a solution to one problem or another. The rule of law is undeniably important to peaceful, free, and prosperous societies, but it is no quick fix. Imparting the rule of law to a society with no history of it involves changing the attitudes of masses and elites and creating a political culture in which nobody is above the law. Unfortunately, proponents of rule-of-law reform tend to have simpler, less lasting things in mind, like writing legal codes and sprucing up courts.

Keywords: Law. Political Science. Rule of law. Legal reforms. Legal transplants. Institutional reforms.

1. UM NOVO NOSTRUM

Ninguém poderá participar hoje de um debate sobre política internacional sem que um dos participantes proponha o *rule of law* como a solução para os problemas mundiais. Como pode a política norte-americana na China atravessar o problema de balancear

¹ Tradução de José Mário Wanderley Gomes Neto, Mestre em Direito Público e Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Professor da Faculdade Damas da Instrução Cristã.

² Thomas Carothers é Vice-presidente de ensino do Carnegie Endowment for International Peace. Senior Research Fellow at Nuffield College, Oxford University.

direitos humanos contra interesses econômicos? Promovendo o *rule of law*, alguns observadores sustentam, desenvolve-se, ao mesmo tempo, os princípios fundamentais e os lucros. O que fará a Rússia mover-se para além do selvagem capitalismo ocidentalⁱⁱ para a economia de mercado mais ordenada? Desenvolvendo o *rule of law*, muitos insistem, é a chave. Como o México poderá negociar suas traiçoeiras transições econômicas, políticas e sociais? Dentro e fora do México, muitos respondem: estabelecer o *rule of law* para todas e de uma só vez. Assim, não importa se estamos na Bósnia, em Ruanda, no Haiti, ou em qualquer outro local, a cura será, por óbvio, o *rule of law*.

O conceito está de repente por toda parte – uma venerável parcela da filosofia política ocidental experimentando um novo papel, na qualidade de um crescente imperativo da era da globalização. Inquestionavelmente, ele é importante para se viver numa sociedade pacífica, livre e próspera. Porém, sua repentina elevação à qualidade de

panacéia para os males de países em transição, a partir de ditaduras ou economias estatizadas deveria por ambos, pacientes e terapeutas, em estado de alerta. O *rule of law* promete mover países a partir de uma relativamente fácil fase de liberalização política e econômica para níveis profundos de reforma. Mas a promessa demonstra-se difícil de cumprir. Uma multitude de países na Ásia, na ex-União Soviética, no Leste Europeu, na América Latina, na África sub-saariana e no Oriente Médio está engajada num largo espectro de iniciativas reformistas baseadas no *rule of law*. Reescrever constituições, leis e regulamentos é a parte fácil. Reformas institucionais mais extensas, também necessárias, são árduas e lentas. Juizes, advogados e burocratas precisam de treinamento e instituições como sistemas judiciários, forças policiais e prisões precisam ser reestruturadas. Cidadãos precisam ser incluídos no processo se concepções de direito e de justiça deverão ser realmente transformados.

Os obstáculos primários para estas reformas não

são técnicos ou financeiros, mas políticos e humanos. As reformas do *rule of law* somente terão sucesso se resolverem o problema fundamental dos líderes que se recusam a serem regulados pelo ordenamento jurídico. O respeito ao direito não se enraizará em sistemas infectados com a corrupção e o cinismo, uma vez que as elites estabelecidas somente cedem em sua tradicional impunidade e em seus interesses ocultos, mediante grande pressão. Até a nova geração de políticos surgidos a partir das transições políticas dos anos recentes é relutante em apoiar reformas que criem centros de poder alternativos, além de seu controle.

Nações ocidentais e doadores privados aplicaram centenas de milhões de dólares em reformas baseadas no *rule of law*, mas a ajuda externa não substitui o desejo de reforma, que deve vir do interior dos países destino. Países em transição para a democracia precisam primeiramente querer as reformas e, então, serem cuidadosos e pacientes nas suas reformulações legais. Enquanto isso, doadores pre-

cisam aprender a investir seus dólares reformistas onde eles trarão mais retorno – esperando poucos milagres e fraca influência em retorno.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

O *rule of law* pode ser definido como um sistema no qual as leis são de conhecimento público, são claras em seu conteúdo e aplicadas uniformemente a todos. Elas asseguram e suportam as liberdades civis e políticas que alcançaram o status de direito humano universal ao longo da última metade de século. Em particular, qualquer um acusado de um crime tem o direito a um julgamento justo, célere e é presumido inocente até prova de sua culpa. As instituições centrais do sistema legal, incluídos os tribunais, o ministério público e a polícia são justas, competentes e eficientes. Juízes são imparciais e independentes, não sujeitos à influência política e à manipulação. Talvez mais importante, o executivo está fundado sobre compreensivas estruturas legais, seus oficiais aceitam a

aplicação da lei à sua própria conduta e o governo procura ser juridicamente estável.

A relação entre o *rule of law* e a democracia liberal é profunda. O *rule of law* torna possíveis os direitos individuais, os quais estão no centro da democracia. O respeito de um governo à autoridade soberana do povo depende da sua aceitação das normas jurídicas. A democracia inclui instituições e processos que, embora situados além do domínio imediato do sistema jurídico, estão enraizados nele. Elementos básicos de uma moderna economia de mercado, *v.g.*, direitos de propriedade e contratos, estão fundamentados no direito e necessitam execução por competentes agentes imparciais. Sem o *rule of law*, as principais instituições econômicas, como corporações, bancos e sindicatos não poderiam funcionar e os modos de intervenção estatal na economia – mecanismos de regulação sistemas tributários, estruturas aduaneiras, políticas monetárias etc. – seriam injustas, ineficientes e opacas.

O *rule of law* pode ser concebido de maneira ampla ou estrita. Alguns juristas norte-americanos investem-no com atributos específicos de seu próprio sistema: procedimentos mediante júri, uma constituição raramente emendada, uma visão expansiva dos direitos dos réus e uma acentuada separação de poderes. Isso exclui aqueles advindos de outras sociedades que gozam do *rule of law*, mas não chegam a seguir o enfoque norte-americano em suas particularidades específicas. Alguns políticos asiáticos focam na regular e eficiente aplicação do direito, todavia, não se preocupam com a necessidade de subordinação estatal a ele. Em seus pontos de vista, o direito não existe para limitar o Estado, mas para servir a seu poder. Mais cuidadosamente caracterizado como *rule by law* do que *rule of law*, este conceito estrito foi construído naquilo que foi conhecido como *Asian-style democracy*.

3. TRAUMA DE TRANSIÇÃO

O *rule of law* está longe de representar uma idéia nova. Ele está recebendo tanta atenção agora por estar numa posição central entre democracia e economia de mercado, numa era marcada por uma onda de transições para ambos os pólos. Observadores ocidentais afirmam que fortalecer o *rule of law* levará o Estados a mover-se para além do primeiro estágio de reformas políticas e econômicas voltadas à consolidação simultânea da democracia e da Economia de mercado.

Desde o início da década de 80, dúzias de países em diferentes regiões têm experimentado aberturas políticas, tiveram eleições razoavelmente livres e justas e estabeleceram as instituições básicas da Democracia. Alguns, no entanto, particularmente na América Latina e em partes da ex-União Soviética, do Leste Europeu e da Ásia, estão enfrentando instituições ineficientes, pouco respeito dos cidadãos pelos governos e o desafio de ir além de meros

processos democráticos para valores e práticas genuinamente democráticos. Outros países, na África Sub-Saariana, na Ásia Central e em tantos outros lugares, estão não apenas estagnando, mas retrocedendo, enquanto seus recém-eleitos governantes retomam velhos hábitos autoritários. Para Estados envolvidos com sua consolidação democrática, o fortalecimento de um *rule of law* geralmente fraco apresenta-se como uma maneira de pressionar instituições governamentais clientelistas a uma melhor performance, de controlar políticos eleitos, mas ainda apenas aleatoriamente obedientes à lei, e de impedir as contínuas violações aos direitos humanos que têm caracterizado muitas democracias recentes. Para muitos sistemas reincidentes, a consolidação do *rule of law* mostra-se um último recurso contra o autoritarismo oculto e as sempre presentes tentativas de sabotar a ordem constitucional.

Muitas tentativas de transição econômica estão seguindo por um caminho similar. Governos reformado-

res, que implantaram seus programas ao longo de uma fase inicial de liberalização econômica e estabilização fiscal, hoje encontram-se em compasso de espera antes da segunda e mais profunda fase de transição, suturando suas cisões políticas e pedindo paciência por parte de alguns cidadãos insatisfeitos. Como Moisés Naim salientou, a primeira fase das reformas de mercado abrangeu decisões políticas de larga escala por um pequeno grupo de altos executivos. A segunda fase envolve a construção de instituições, a exemplo de agências fiscais, serviços aduaneiros, comissões antitruste e a melhora geral da governança. O fortalecimento do *rule of law* é essencial para esta fase.

Os desafios da segunda fase são sentidos não apenas na América Latina e nos antigos Estados comunistas, mas também nos países asiáticos, os quais obtiveram considerável progresso econômico sem o benefício do *rule of law*. Como as recentes crises financeiras da Ásia tornam público, se países como Indonésia, Tailândia e Malásia pretendem

ir além de seus impressionantes progressos de primeira geração, precisarão de melhor regulação bancária e grande *accountability*ⁱⁱⁱ governamental. De forma geral, a globalização da economia está tornando o *rule of law* imperativo, mediante mecanismos de pressão sobre os governos no sentido de oferecerem a estabilidade, a transparência e o *accountability* que os investidores internacionais demandam.

Por alicerces para o *rule of law* também auxilia na contenção de dois problemas severos – corrupção e crime – os quais são comuns a muitos países em transição, aborrecendo os cidadãos e encobrendo os esforços reformistas. O debate continua sobre as hipóteses onde a corrupção governamental tem realmente crescido nas sociedades em transição ou onde a maior abertura, especialmente na mídia, meramente tem exposto aquilo que sempre ocorreu. A escalada do crime nas ruas e da violência civil é outra indesejável característica de sociedades em democratização, da Rússia à África do Sul, passando pela Guatemala. O crime erode o

apoio do público à Democracia e atinge a economia ao assustar investidores estrangeiros e interferir na circulação de idéias, bens e pessoas. Governos reformistas por todo o mundo incluem agora a redução do crime e da corrupção em suas agendas de reformas profundas. O desenvolvimento pautado pelo *rule of law* é um ponto óbvio para começar.

Por estas razões – políticas, econômicas e sociais – políticos e analistas ocidentais têm utilizado o *rule of law* como um elixir para países em transição, prometendo remover os principais obstáculos no caminho para a democracia e para a economia de mercado. Suas qualidades universais crescem-se a seu apelo natural. Apesar das interseções entre o *rule of law*, a democracia e o capitalismo, aquele permanece num plano exterior, como uma solução não-ideológica, até mesmo técnica. Em muitos países, as pessoas têm afirmado a impropriedade de muitos modelos de democracia ou de capitalismo, mas quase ninguém, nos dias de

hoje, admitir-se-á contra a idéia do *rule of law*.

4. O MENU REFORMADOR

Embora suas maravilhosas habilidades tenham sido exageradas, o desejo pelo *rule of law* é claro. A questão é: por onde começar? A maneira corrente de classificar as reformas originadas no *rule of law* é a partir da matéria tratada: direito comercial, direito penal, direito administrativo etc. Outro método alternativo foca na profundidade da reforma, dividindo-as em três categorias básicas. As primeiras concentram-se nas próprias leis: revisando leis e códigos inteiros com escopo de remover prescrições antiquadas. Predominantemente, a economia domina o foco, a partir da disseminação ou re-disseminação de normas sobre falências, governança corporativa, tributação, propriedade intelectual e mercado financeiro. Outro foco é o direito penal, incluindo a expansão da proteção aos direitos fundamentais nas normas processuais penais, a alteração das normas postas

para atender a novos problemas como a lavagem de dinheiro e as fraudes nas transferências eletrônicas, bem como, revisando o modo de regulação das polícias.

O segundo tipo de reformas abrange o fortalecimento das instituições relacionadas com o direito, geralmente para torná-las mais competentes, eficientes, transparentes e sujeitas a controle (*accountable*). São aprimorados o treinamento e a remuneração dos juízes e dos servidores judiciários e a difusão de decisões judiciais é incentivada. Esforços reformadores têm por alvo a polícia, o ministério público, os defensores públicos e as prisões. Esforços para trazer à cena códigos de ética e *standards* profissionais para advogados, revitalizar a educação jurídica, ampliar o acesso às Cortes e estabelecer mecanismos alternativos de resolução de conflitos figuram em muitos pacotes de reformas. Outras reformas comuns incluem o fortalecimento das legislaturas, da administração fiscal e dos governos locais.

O terceiro tipo de reformas dirige-se à profunda

meta de ampliar o compromisso governamental com a lei. Uma peça chave é promover a genuína independência judicial. Algumas das medidas listadas acima se dirigem a esta meta, especialmente melhores vencimentos e a revisão do procedimento de seleção dos magistrados. Mas as mudanças cruciais encontram em outro ponto. Acima de tudo, agentes públicos precisam refluir quanto à interferência no processo decisório do juiz e aceitar o Judiciário como uma autoridade independente. Devem abandonar o hábito de situar-se acima da lei. Reformas institucionais podem ajudar, clareando as regulações, tornando o serviço público uma meritocracia e mantendo a transparência e outros meios de ampliar o *accountability*. O sucesso do terceiro tipo de reformas depende menos das medidas técnicas e institucionais que das lideranças em foco e das mudanças nos valores e atitudes daqueles no poder. Embora muito do ímpeto precise vir do topo, não obstante, atividades tais como dirigir direitos humanos aos cidadãos e campanhas anti-

corrupção podem fazer mais em ajuda.

5. O CENÁRIO GLOBAL

Provavelmente, a mais ativa região em relação às reformas do *rule of law* tem sido o Leste Europeu. Desde 1989, a maioria das sociedades do Leste Europeu tomaram medidas significantes para “des-sovietizar” e amplamente reformar os sistemas jurídicos. Eles reescreveram constituições e leis e iniciaram mudanças fundamentais em suas instituições legais. Muitos oficiais governamentais começaram a aceitar a autoridade da lei e respeitar a independência judicial. A República Checa, por exemplo, teve o maior progresso em independência judicial e a Hungria lançou recentemente um compreensivo pacote de reformas judiciais. No campo das reformas institucionais, por outro lado, têm levado mais tempo que o esperado e outros falharam logo no início. Os líderes da Sérvia e da Croácia continuam a colidir com direitos fundamentais e instituições gover-

namentais da Eslováquia mostram desvalorização quanto às regulações da Corte Constitucional. Enfim, o cenário geral tem elementos encorajadores.

A América Latina também apresenta um positivo, porém indefinido, perfil. Desde os primeiros anos da década de 1980, constitucionalmente baseados, governos eleitos estabilizaram-se por todo lugar na região. A maioria dos governos latino-americanos acorda quanto à demanda pelas reformas baseadas no *rule of law* e estão tomando medidas em direção a elas ou, ao menos, proclamam que irão. Mas as reformas judiciais e da polícia situaram-se entre os muros da indiferença burocrática e dos interesses ocultos. Poucos países, notavelmente Chile e Costa Rica, conseguiram progressos, enquanto outros, como El Salvador e Guatemala, apenas agora têm seriamente voltado suas atenções para este fim. O desejo de reformas não tem sido suficiente na Argentina e no México, os quais possuem os recursos humanos e técnicos, mas os respectivos desenvolvimentos políticos-

econômicos têm sido ofuscados pelo fraco *rule of law*.

Muitos governos asiáticos começaram a modificar leis e instituições jurídicas relacionadas com interesses comerciais. Este é o projeto destes países na procura por consolidar e avançar seu progresso econômico, a exemplo da Malásia, de Taiwan, Coreia do Sul e até da China, de outros que ainda tentam alcançar o trem, como o Vietnam. Estas reformas geralmente pararam no início quanto à subordinação dos poderes governamentais à lei e são mais bem entendidos como medidas para alcançar a regulação jurídica que o *rule of law*. A Coreia do Sul quase isoladamente tomou medidas para além do campo comercial e está seriamente atacando a impunidade governamental e a corrupção, como se evidencia do recente indiciamento dos ex-presidentes sul-coreanos Chun Doo-hwan e Roh Tae-woo por acusações de corrupção. A crise financeira asiática destacou a falha regional das reformas baseadas no *rule of law* em promover a transparência e accountability para os negó-

cios dos decadentes círculos de banqueiros, executivos e políticos. Pressões por reformas maiores, vindas da própria Ásia e da comunidade financeira internacional, vêm crescendo.

A situação da antiga União Soviética é desanimadora. Apesar dos países bálticos terem tomado os primeiros passos para despolitizar e revitalizar os sistemas judiciais, poucos outros estados pós-soviéticos têm ido além de limitadas reformas na área do direito comercial. Suas instituições perderam alguns de seus hábitos soviéticos e permanecem ineficazes, politicamente subordinadas e corruptas. As dificuldades da Rússia em alcançar o *rule of law* é o elo mais fraco na transformação pós-comunista da sociedade russa. O governo iniciou uma série de iniciativas reformadoras, incluindo a implantação de novos códigos civil e criminal. Elas foram neutralizadas, no entanto, pela tendência corrente da elite de agir à margem da lei e em meio deslegalizado e problemático novo setor privado.

Embora mais de 30 países da África sub-saariana tenham alcançado transições político-econômicas desde 1990, as reformas do *rule of law* ainda são escassas no continente. O tema toma relevo em todos estes países de maneira a desenvolver frágeis transições e se espera que estes mecanismos de “justiça transitória”, a exemplo de comissões independentes e de tribunais de guerra, possam ajudar a superar a indesejável legalidade do passado. De longe o mais positivo caso é a África do Sul, onde um programa de longo alcance para transformar a administração da justiça está em andamento. Em pior situação está um pequeno grupo de países, incluindo Botswana, Tanzânia e Uganda, onde um progresso menos dramático, mas ainda sim importante, tem sido alcançado com a reforma das legislações e das instituições jurídicas, incluindo a modernização de algumas normas comerciais e um apoio maior ao Judiciário. Em muitos países da região, os sistemas legais continuam cativos dos poderes estabelecidos.

O Oriente Médio mostra a pior atividade quanto às reformas jurídicas de todas as regiões. Alguns países árabes, entre os quais Jordânia, Líbano e Kuwait, estão, ao menos, realizando reformas no campo comercial, tais como os mecanismos necessários para estabilizar os mercados de capitais ou atrair investimentos estrangeiros. Mudanças institucionais são mais esporádicas, espalhando-se desde os surpreendentes e corajosos planos de reformas de Omã até as reformas judiciárias do Egito, cuja seriedade continua obscura.

As reformas do *rule of law* são a princípio uma meta estabelecida por muitos países. Em escala global, verifica-se um grande progresso nas reformas jurídicas relacionadas com a modernização da economia e um moderado grupo de reformas das instituições jurídicas, mas pouco aprofundamento nas reformas dos altos níveis de governo. Por todo o mundo, o movimento em favor do *rule of law* é amplo, porém superficial.

6. AUXÍLIO JURÍDICO

A maioria dos governos que estão realizando reformas do *rule of law* não agem sozinho. A assistência neste campo tem se disseminado nos últimos anos, tornando-se uma categoria primária de ajuda internacional. Reunindo interesses próprios e altruísmo, alguns países ocidentais correram para ajudar governos do Leste Europeu e da ex-União soviética a implementar reformas jurídicas e institucionais. As reformas legais e judiciárias da Rússia, por exemplo, têm sido apoiadas por larga variedade de projetos de assistência norte-americanos, por ajuda extensiva alemã, por um empréstimo de 58 milhões de dólares do Banco Mundial e por numerosas pequenas iniciativas do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento e do Banco Mundial, bem como por muitas ações patrocinadas pela Grã Bretanha, pela Holanda, pela Dinamarca e pela União Européia. Ásia e América Latina são também destinos primá-

rios da ajuda em prol do *rule of law*, com um foco no direito comercial na Ásia e nos direitos penal e comercial na América Latina. África e Oriente Médio tem recebido menor atenção, refletindo um menor grau de reformas que os países que receberam auxílio.

Um grupo de agências norte-americano fomenta este auxílio, incluindo a U.S. Agency for International Development (USAID), os departamentos de comércio e de justiça e a Securities and Exchange Commission (SEC). A coordenação é fraca e conflitos internos são muito comuns. A rápida expansão norte-americana no auxílio em favor do *rule of law* exemplifica a única parcialmente bem-sucedida resposta aos desafios pós guerra fria. Muitos programas têm se esforçado para endereçar as instituições emergentes, mas os burocratas têm feito muito pouco para se assegurar que elas são bem concebidas, consistentes e coerentes.

Quase todos os principais doadores bilaterais, um largo espectro de organizações multilaterais – especialmente

bancos de desenvolvimento – e incontáveis fundações, universidades e grupos de defesa dos direitos humanos têm aderido ao tema. Na maioria dos países, a assistência norte-americana em favor do *rule of law* é uma pequena parte do *pool* de auxílio, embora os norte-americanos freqüentemente o assumam como de extrema importância. Eles acreditam equivocadamente que a promoção do *rule of law* seja sua província especial, porém eles não estão sozinhos nisto. Juristas alemães e franceses também tendem a ver cada um de seus países como o arauto das reformas dos códigos civis. Advogados e juízes britânicos ressaltam a distinta história da abordagem britânica. Países em transição são bombardeados com fervilhantes, mas contraditórios, conselhos em relação às reformas legais e judiciárias.

Doadores, em algumas ocasiões, determinam as prioridades das reformas do *rule of law*. Enormes somas em auxílios são aplicadas na criação e recriação de leis, especialmente leis comerciais. Hordas de consultores ocidentais chegam

aos países em transição com modelos jurídicos ocidentais em suas valises. Cursos de treinamento judicial oferecidos por grupos ocidentais têm-se tornado uma indústria promissora, assim como seminários sobre resolução de conflitos. Os provedores de ajuda têm expandido seus esforços em favor do *rule of law* para alcançar os parlamentos, agências do Poder Executivo e governos locais. A assistência também se estende a grupos civis que utilizam o direito para avançar interesses particulares ou organizações não-governamentais que apóiam as reformas.

7. O EFEITO MULTIPLICADOR

Os efeitos desta florescente ajuda em favor do *rule of law* são majoritariamente positivos, embora freqüentemente modestos. Após mais de dez anos e centenas de milhões de dólares empregados em auxílio, muitos sistemas judiciais na América Latina funcionam de forma insatisfatória. A Rússia é provavelmente o único grande recebedor desta ajuda,

mas ainda não está claro se está caminhando na direção certa. Os números dos programas em favor do *rule of law* no Camboja depois das eleições de 1993 falharam em criar valores ou estruturas fortes o bastante para prevenir o golpe do ano passado. Organização em auxílio têm ajudado a escrever e reescrever leis por todo o globo, mas descobriram que a mera edição de leis acrescenta pouco sem considerável investimento na transformação das condições para implementação e efetivação. Muitos consultores ocidentais envolvidos na assistência em favor do *rule of law* são novos no campo da ajuda externa e não aprenderam que a ajuda deve apoiar processos de mudança enraizados internamente, não se dirigir a reproduzir resultados pré-selecionados.

Esforços para fortalecer instituições jurídicas fundamentais têm encontrado demora e dificuldade. Treinamentos para juízes, consultas técnicas e outras transferências de conhecimento especializado fazem sentido no papel, porém têm um impacto me-

nor. O desejo de absorver valores tais como eficiência, transparência, *accountability* e honestidade apresenta-se óbvio para os consultores ocidentais, mas para os destinatários dos programas de treinamento estas mudanças podem representar a perda de privilégios e de segurança. Os principais programas de reforma norte-americanos, na Rússia, em El Salvador, na Guatemala e em qualquer outro lugar chegaram à conclusão que a ajuda externa não pode substituir o desejo interno pelas reformas.

As reformas do *rule of law* têm-se concentrado nas reformas de tipo um e dois por serem de mais fácil obtenção de resultado. Destarte, isto tem afetado os mais importantes elementos do problema. Ajudar países em transição a alcançar o tipo três de reformas, o qual traz mudança concreta na obediência governamental ao direito, é o mais difícil e lento tipo de assistência. Ela demanda ferramentas poderosas que os provedores de ajuda ainda estão começando a desenvolver, especialmente atividades que ajudem

a dar força ao sistema legal a partir da cidadania e apóiem qualquer pacote de reformas que possam coexistir com os interesses do sistema vigente. Isto requer um nível de intervencionismo, desejo político e visibilidade que a maioria dos governos doadores e organizações não podem ou não desejam atender. Acima de tudo, isto requer paciência, atenção sustentável, enquanto se rompem interesses políticos ocultos, transforma-se valores e se constrói uma liderança consistente, pode-se levar anos.

A experiência relacionada com o auxílio em favor do *rule of law* sugere cautela. A difundida absorção dos imperativos do *rule of law* é pulsante, mas representa apenas o primeiro passo para a maioria dos países em transição naquilo que será um longo e pedregoso caminho. Embora os Estados Unidos e os demais países ocidentais possam e devam fomentar o *rule of law*, mesmo uma grande quantidade de dinheiro não será suficiente a trazer resultados rápidos e decisivos. Assim, é bom que o presidente Ernesto Ze-

dillo do México tenha feito o desenvolvimento do *rule of law* como uma das bandeiras de seu mandato, mas a busca por essa meta é certa de ser lenta e difícil, como assinalado pelo recente massacre no sul do país. Julgando pela experiência de outros países latino-americanos, as atividades norte-americanas acerca da fronteira com o México serão de importância secundária. De forma similar, o capitalismo ocidental selvagem da Rússia não pode ser entendido como uma curta fase de transição. As profundas falhas do *rule of law* na Rússia levarão décadas para serem resolvidas. A crise financeira asiática mostrou aos observadores que, sem o *rule of law*, o milagre asiático é instável. Apesar desta conclusão ser imediata, remediar a situação será uma operação em longo prazo.

Estas lições são de particular importância no que diz respeito à China, onde alguns gestores norte-americanos e comentaristas depuseram suas esperanças na idéia de que promovendo o *rule of law* irá permitir aos Estados Unidos fomentar mu-

danças positivas nos campos político e econômico, sem entrar na conflitante análise das questões dos direitos humanos. Mas os próprios esforços chineses em reformar as suas leis têm por volta de vinte anos de idade e se movem lentamente, principalmente fora do âmbito econômico. Pronunciamentos dos oficiais norte-americanos e crescentes ondas de assistência em favor do *rule of law* não têm a condição de apressar o processo, julgando-se pelos programas que estão operando na China há anos. A promoção do *rule of law* na China pode ser parte da política norte-americana em relação à China, mas não irá aumentar a influência norte-americana sobre aquele país. Tampouco irá miraculosamente eliminar as difíceis escolhas entre ideais e interesses que têm contaminado a política externa norte-americana por mais de duzentos anos.