



BANCO MUNDIAL E AGENDA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO LATINO-AMERICANO: UMA BREVE ANÁLISE DO BINÔMIO RETÓRICA-AÇÃO

ANDRÉ LUIS NASCIMENTO DOS SANTOS

Mestre em Administração pela UFBA,
Doutorando na Escola de Administração,
Especialista em Direito do Estado pela UFBA,
Pesquisador do Laboratório de Análise
de Política Mundial (LABMUNDO),
Professor de Teoria das RIs da UNIJORGE e
no Curso de Especialização em
Relações Internacionais da UFBA(CERIA)





RESUMO

No âmbito da agenda neoliberal de reforma do Estado para a América Latina, sobretudo na década de 90 (século XXI), destaca-se a plataforma dirigida especificamente aos Judiciários latino-americanos. Sob a justificativa de que o fortalecimento das instituições judiciais seria de fundamental importância para a consolidação da ordem democrática, a garantia dos direitos humanos e a sustentação do desenvolvimento econômico, uma série de atores internacionais (agências de cooperação, organizações internacionais, instituições financeiras, Estados, ONGs, etc.) despendeu esforços para a consecução dessa reforma. Diante dessa conjuntura, diversos documentos publicados a partir do final da década de 90 alegavam que, de um modo geral, as instituições judiciárias da América Latina e Caribe não satisfaziam as crescentes necessidades do setor privado, do público e, em especial, a necessidade dos pobres. O presente artigo, fruto de nossa dissertação de Mestrado, buscará analisar o papel do Judiciário na condução da governabilidade democrática latino-americana e os interesses implícitos e explícitos das organizações internacionais (OIs), em especial do Banco Mundial, analisando, assim, as estratégias e discursos desse ator em prol da referida agenda para os Judiciários da região. A partir dessa análise, buscaremos refletir sobre os desdobramentos dessa agenda na condução dos processos de integração latino-americana, via padronização de procedimentos jurídicos.

Palavras-chave: reforma do Estado, reforma do Judiciário, América Latina, neoliberalismo, Banco Mundial.

ABSTRACT

The neoliberal agenda of state reform in Latin America, especially in the 90th (century), stands a platform aimed specifically for Judiciary Latin America. The justification that the strengthening of judicial institutions would be fundamental importance for the democratic order, human rights guarantees and support economic development. A great number of international actors (agencies, financial institutions, governments, NGOs, etc.) made efforts to achieve this reform. Various documents published since the late 90 claimed that, in general, the judicial institutions of Latin America and the Caribbean didn't meet the private sector's needs, the public sector's needs and, in particular, the poor's needs. It was necessary structure a reform plan that would privilege the judicial independence of judges, the efficiency of the courts, the speeds of processes, the changes in procedurals law, access to justice, among other sensitive issues in the conduct of the Judiciary. Among the major agencies that defend these discourses can be highlighted as a priority, the World Bank which, in the 90s, published three papers focused entirely on the Judiciary Latin America and their respective agenda of reform. Thus, between 1995 and 1996 were published two very important papers: the numbers 280 and 319 World Technical paper, the first brings the diagnoses made on the situation of the judiciary in Latin America and the second, one propose. In the same documents, the World Bank has proposed a prescription for reform of the Judiciary and assessed the experiences of reforms in two countries in the region. In the other hand, other international agencies such as the IDB, UNDP, US-AID, and even the UN itself and advocating the need for reform of judiciary, especially during the 90s. However, none of them reached the level of articulation and the ability rhetoric presented by the World Bank. This bank is also the agency with greater capacity to influence the field of development in the 90's. In this paper, the result of our research masters, we intend to examine the role of the judiciary in the conduct of democratic governance in Latin America, the implicit and explicit interests of International Organizations and their strategies and discourses emanating from the World Bank in support of that agenda for the Judiciary in the region. Finally, we seek to reflect the possible implications World Bank's rhetorical strategy of action in the process of catalysis Latin American's integration.

Keywords: State reform, judicial reform, Latin America, neoliberalism, World Bank.

1 INTRODUÇÃO

No âmbito da agenda neoliberal de reforma do Estado para a América Latina, sobretudo na década de 90 (século XXI), destaca-se a plataforma dirigida especificamente aos Judiciários latino-americanos. Sob a justificativa de que o fortalecimento das instituições judiciais seria de fundamental importância para a consolidação da ordem democrática, garantia dos direitos humanos e sustentação do desenvolvimento econômico, uma série de atores internacionais (agências de cooperação, instituições financeiras, Estados, ONGs, etc.) despendeu esforços para a consecução dessa reforma.

Diante dessa conjuntura, diversos documentos publicados a partir do final da década de 90 alegavam que, de um modo geral, as instituições judiciárias da América Latina e Caribe não satisfaziam as crescentes necessidades do setor privado, do público e, em especial, a necessidade dos pobres. Portanto, era necessário a estruturação de um plano de reforma judicial¹ que privilegiasse a independência dos juízes, a eficiência dos Tribunais, a celeridade dos processos, a alteração das leis processuais, o acesso à Justiça, entre outros temas sensíveis na condução desses Judiciários.

Dentre as principais agências defensoras desses discursos, pode-se destacar, prioritariamente, o Banco Mundial (BM) que, na década de 90, publicou três documentos inteiramente focalizados nos Judiciários latino-americanos e a sua respectiva pauta de reforma. Assim, entre 1995 e 1996 foram publicados os documentos WTP 280, WTP 319 e WTP 350 (WORLD BANK, 1995, 1996), nos quais se realizaram diagnósticos sobre a situação do Poder Judiciário nos países da América Latina. Nos mesmos documentos, o BM propôs um receituário para a reforma dos Judiciários e avaliou as experiências de reformas empreendidas em dois² países da região.

¹ “Por otra parte, cabe mencionar que tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano para el Desarrollo, la Organización de los Estados Americanos, entre otros, han auspiciado múltiples conferencias focalizadas en el tema de las reformas judiciales, tales como el ‘Encuentro sobre Reforma de la Administración de la Justicia’, realizado en Buenos Aires, Argentina, los días 5 y 6 de diciembre de 1994, y la ‘Conferencias Internacional sobre Resultados de las Reformas Judiciales en América Latina: avances y obstáculos para el nuevo siglo’, organizada por la Cooperación Excelencia en la Justicia, en la ciudad de Bogotá, Colombia, del 28 al 31 de julio de 1998.” (ÁLVAREZ, Gladis Stella. *La mediación y el acceso a justicia*. Santa Fé, Argentina: Rubinzal-Culzoni Editores, 1ª edición, 2003. p. 18.)

² O WTP 350 analisa as experiências de reforma do Judiciário realizadas na Argentina e no Equador.

Além do BM, outras agências internacionais, tais como o BID, o PNUD, a USAID, e, até mesmo a própria ONU, Propugnaram a necessidade de reformas desses Judiciários, sobretudo ao longo da década de 90. Todavia, nenhuma delas atingiu o grau de articulação e a capacidade retórica apresentada pelo BM. Esse banco é, também, a agência com maior capacidade de influência no campo do desenvolvimento na década de 90.

No presente artigo, fruto de nossa pesquisa de Mestrado, temos a intenção de analisar o papel do Judiciário na condução da governabilidade democrática latino-americana, os interesses implícitos e explícitos das OIs e as respectivas estratégias e discursos emanados pelo BM em prol da referida agenda para os Judiciários da região. Ao final, buscaremos refletir as possíveis implicações dessa estratégia de retórica-ação do BM nos processos de catálise da integração latino-americana.

2 IMPORTÂNCIA DOS JUDICIÁRIOS NA CONSTRUÇÃO DA GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA NOS ESTADOS LATINO-AMERICANOS

A Justiça, enquanto campo de estudo, constitui-se em uma área pública, polimórfica que afeta diversos setores da vida econômica, política e social de um país (ROLLÓN, 2005). Pensar nos Judiciários para além da administração da Justiça e da série de instituições auxiliares que o constituem, é pensar também na função de serviço público que eles exercem para com os cidadãos e, principalmente, na sua função de poder de Estado que faz parte da estrutura política de um país (ROLLÓN, 2005; SADEK, 2004).

Não por outro modo, a pesquisa nesse campo complexo reivindica o uso de recursos multidisciplinares que envolvam o Direito, os Estudos Organizacionais, a Ciência Política, as Relações Internacionais, entre tantas outras áreas do conhecimento aplicado, a fim de permitir uma diversidade de tratamentos analíticos sobre os temas situados nas fronteiras da interdisciplinaridade. Contudo, esse enfoque interdisciplinar da Justiça e do poder judicial ainda é um campo recente dentro das Ciências Sociais, especialmente, no Brasil (ROLLÓN, 2005).

Segundo Boaventura de Souza Santos (2001), o interesse teórico das Ciências Sociais, sobretudo, da Sociologia do Direito, deslocou-se dos interesses puramente normativos para os aspectos mais processuais, institucionais e organizacionais do Direito, principalmente, pela junção de uma série de condições teóricas e sociais emergidas entre as décadas de 50 e 60.

Entre as condições teóricas, o autor aponta para:

- a) o desenvolvimento da Sociologia das organizações, em especial, a organização judiciária, tendo os Tribunais como pano de fundo;
- b) o desenvolvimento da Ciência Política e o interesse pelos Tribunais, enquanto *locus* da decisão e de poder político;
- c) o desenvolvimento da Antropologia do Direito e da Etnologia Jurídica que transcenderam o estudo das sociedades pós-coloniais, passando a focalizar suas atenções nos novos países africanos e asiáticos, bem como nos países em desenvolvimento da América Latina.

Em relação às condições sociais, o mesmo autor destaca, em primeiro lugar, a contestação política de grupos, cujas bandeiras de luta contribuem para trazer à tona temas como a igualdade e o acesso ao Direito e à Justiça. Em segundo lugar, a crise da administração da Justiça iniciada na década de 60, muito em razão do aumento da procura da Justiça causada pelos novos direitos sociais conquistados e a crise do Estado, razão pela qual a Justiça se tornou imóvel para expandir e aperfeiçoar suas atividades em concomitância com o aumento da demanda.

Nesse contexto, no qual condições teóricas e sociais dialogam entre si, o estudo dos Judiciários ganha relevo na teoria democrática, haja vista o papel dessas instituições em primar por julgamentos justos de acordo com o “princípio da lei”. Guillermo O’Donnell (1998), em seu artigo clássico “Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina”, elege o “princípio da lei” ou “Estado de Direito” como sendo o critério mínimo de justiça e igualdade de tratamentos, principalmente, no âmbito dos julgados que um Estado deve oferecer para se autonear como uma democracia. Esse seria, para Guillermo O’Donnell (1998), o caráter intermediário entre as democracias meramente formais e as democracias dotadas de completude de acessos socioeconômicos.

Marisa Ramos Rollón (2005) identifica que o Poder Judiciário se situa, enquanto instituição, no núcleo dos sistemas democráticos, em função de três razões:

- a) os Judiciários são os garantes dos direitos e das liberdades fundamentais, sendo eles o representante da manutenção do Estado Democrático de Direito;
- b) por ser um poder que se inter-relaciona com os outros poderes de Estado, seu fortalecimento auxilia na manutenção dos pesos

- e contrapesos que a teoria clássica da democracia definiu como parâmetro para as democracias representativas;
- c) o funcionamento eficaz da administração da Justiça materializa-se em um serviço público central para o exercício adequado dos direitos e deveres dos cidadãos em sociedades democráticas.

No que tange à América Latina, a temática dos Judiciários e eventuais processos de reformas ganharam fôlego, notadamente a partir da década de 80, com os movimentos de democratização e o debate público sobre a crise do Judiciário. Tal agendamento continuou na pauta ao longo da década de 90 e se estende até os dias atuais, por conta dos reclames dos organismos internacionais, em especial do BM, acerca da construção de uma governança guiada pelo fortalecimento de instituições.

O tema da crise do Judiciário, que Boaventura de Souza Santos (2001) elege como uma das condições sociais para o desenvolvimento da sociologia dos tribunais é, sem dúvida, um tema que se coloca para os países da América Latina e, conseqüentemente, abre espaço para justificar a necessidade de reformá-lo. Gladys Stella Álvarez, juíza argentina, inicia sua obra *La mediación y el acceso a justicia* (2003) comentando o processo de profunda crise que os sistemas judiciais atravessam. Para tal, a autora recupera uma série de pesquisas de opinião realizadas com atores da sociedade civil de diferentes países latino-americanos, a fim de medir a opinião dos atores em relação ao desempenho das instituições judiciais desses países.

Dentre algumas dessas pesquisas referenciadas pela autora, destaca-se o caso argentino, no qual uma série de entrevistas realizada pelo Instituto Guallup, com a cooperação da Agência Internacional para o Desenvolvimento (USAID), demonstraram os seguintes resultados: a grande maioria da população não encontra aspectos positivos na Justiça argentina (80%). Quanto aos aspectos negativos, 35% da população elege a lentidão e a burocracia como os principais vilões, ao passo que os outros aspectos apontados foram a falta de justiça, parcialidade, privilégio para os mais ricos, corrupção, impunidade, falta de independência, politização, relações de amizade e leis brandas e desatualizadas (entre 9% a 4%) (ÁLVAREZ, 2003).

Se tomarmos como exemplo o caso do Brasil, o processo de crise do Judiciário e o conseqüente clamor por reformas podem ser vistos como um movimento de mão dupla que envolve o nacional e o global. Em relação ao primeiro, a crise passou a ser percebida por amplos setores da população brasileira, não ficando esse debate circunscrito às classes políticas e aos operadores do Direito (SADEK, 2004). O ambiente global,

por sua vez, pode ser observado pela conjunção de discursos e práticas emanadas pelos organismos internacionais para os fins de reforma, bem como pela anuência dos Estados em relação a essas agendas.

Assim, o cenário sugere que a retórica-ação das OIs têm como projeto para América Latina e Caribe ambientes de livre mercado, dotados de previsibilidade e segurança jurídica, cujos regimes democráticos sejam capazes de justificar o sistema, via liberdade dos cidadãos e igualdade aparente³ de acessos. Não à toa, a inquietação de pesquisa da Professora Cristina Carvalho Pacheco (2000), quando de sua dissertação de Mestrado, trabalhava em que medida as reformas liberalizantes do Estado, nos anos 90, contribuíam para a consolidação democrática do Brasil:

Em que medida a proposta elaborada pelo Banco Mundial de reforma do Judiciário latino-americano, em nome de maior rapidez, economia e segurança nas decisões judiciais e de um Judiciário que atenda a comunidade carente e os excluídos, constitui-se de fato numa reforma? Em que medida não contém, nessa nova roupagem, a possibilidade de perpetuação de um modelo de instituição forjado nos séculos XVIII e XIX, fundamental para a continuidade do capitalismo? Se é verdade que num processo de consolidação democrática o Sistema da Justiça constitui a arena mais importante para que se consolide o princípio da lei, através da denúncia contínua dos que não cumprem as regras constitucionais, em que medida o papel desempenhado pelo STF, enquanto guardião da Constituição brasileira, vem contribuindo efetivamente para a consolidação da democracia no país?

Tais questões relacionadas à reforma das instituições judiciais, para além da realidade brasileira, colocam-se, em maior e menor grau, para grande parte dos países da América Latina, onde o Brasil é um dos partícipes, não obstante a histórica dificuldade de este integrar-se com as nações vizinhas. A peça-chave nesse “baralho” de intenções aparentemente virtuosas e meritórias esconde a dupla tensão entre o fortalecimento das democracias neófitas *vis-à-vis*: a construção e a estabilização de um novo marco regulatório para arejamento do sistema capitalista.

³ “Aparente” porque não nos parece que a igualdade propugnada por esses organismos consiga ir para além do desejo utilitário de justificação do sistema posto. Essa talvez seja a grande discussão sobre democracias completas, democracias formais e a expressão intermediária de Estado de Direito.

3 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E INTERESSES IMPLÍCITOS E EXPLÍCITOS PARA REFORMA DO JUDICIÁRIO LATINO-AMERICANO: O CASO BANCO MUNDIAL

A análise dos discursos e das práticas emanadas por muitas das OIs, que de algum modo se ocuparam do Judiciário latino-americano na década de 90, nos leva a identificar, em maior ou menor grau, a junção do binômio retórica-ação nos esforços empreendidos em prol das ditas reformas. Entre essas agências, o comportamento do BM, do BID⁴, do PNUD⁵ e da USAID⁶ parece ter extrapolado a retórica e empreendido uma verdadeira práxis em prol da execução dessas reformas de fato.

Não por outro motivo, a apresentação do livro editado pelo BID, em 1999 – *La Justicia más allá de nuestras fronteras: experiencias de reforma útiles para América Latina y el Caribe* – informa veemente aos leitores que, desde 1993, esse banco assumiu compromisso com o setor judicial da América Latina e Caribe e que, a partir de então, vem desenhando e executando projetos e programas de apoio dos processos de reforma e modernização da Justiça na região. Nessa interessante publicação, o BID, utilizando-se de uma análise comparativa de experiências de reformas do Judiciário executadas em outras regiões do mundo que não a América Latina (Canadá, Austrália, países da Europa e Japão), sugere que os modelos exitosos devam ser adotados pelos Estados da região (independentemente de tradições jurídicas).

O PNUD, também, usando o binômio retórica-ação, destaca-se pelo esforço de problematizar a democracia na região. Em pesquisa publicada no ano de 2004, por exemplo, essa agência emitiu um amplo diagnóstico da democracia latino-americana sugerindo, ao longo dessa pesquisa, a necessidade de uma reforma do Estado que tenha, como parâmetro a cidadania e como modo de ação a ser perseguido, a efetivação dos regimes democráticos na região. Assim o fazendo, terminaria por tra-

⁴ BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) é uma instituição financeira internacional nascida em 1959 com o objetivo de financiar projetos de desenvolvimento econômico, social e institucional, além de promover a integração regional na América Latina e Caribe.

⁵ PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) é uma agência do sistema ONU, a qual em seus discursos estabelece como objetivos o desenvolvimento e a diminuição da pobreza.

⁶ USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) é uma agência do governo dos Estados Unidos, criada na administração Kennedy, em 1961, e tem como objetivo coordenar a cooperação norte-americana para o desenvolvimento.

tar de uma variável de extrema relevância para os discursos sobre a reforma dos sistemas judiciais da América latina: o acesso à Justiça. Não por outro modo, seguindo a mesma matriz retórica, essa agência tem desenvolvido e financiado muitos programas na área do acesso à Justiça⁷, justificando-a como problemática *sine qua non* para se conquistar a governabilidade democrática na região.

Outra agência, cuja ação é sintomática nos esforços em prol da reforma dos Judiciários latino-americanos, a partir da década de 90, é a USAID. Essa agência norte-americana, que tem por foco de atuação no cenário mundial a cooperação internacional, aparentemente tem direcionado sua ação para os Judiciários do entorno dos Estados Unidos. Assim, países da região central da América Latina, tais com El Salvador, Nicarágua, Guatemala, Panamá, México, entre outros, contaram e ainda contam com a cooperação dessa agência, a fim de estruturarem os tópicos dessa agenda de reforma do Judiciário.

Com base em uma breve análise desse cenário, não há como negar que, dentre as ações retóricas e práticas de todas as OIs em relação aos Judiciários latino-americanos, a que mais se destaca é a atuação do BM, tanto do ponto de vista simbólico como da materialidade da ação. Ao longo de uma década, o BM formulou diagnóstico, propôs agenda, financiou projetos e avaliou resultados. Não por outra razão, foram três documentos direcionados, exclusivamente, ao setor judicial latino-americano e à necessidade de se executarem reformas.

Sob o ponto de vista do BM, a América Latina e Caribe encontram-se em um processo de desenvolvimento econômico, na qual a década de 80 foi um período significativo para a consecução da agenda macroeconômica, mais sob a coordenação do FMI que do BM. Nesse período, segundo o posicionamento do banco, a estabilização das economias, resultado das reformas econômicas, criou uma atmosfera propícia para uma segunda geração de reformas focalizadas nas instituições públicas e na microeconomia (anos 90).

Por esse contexto, as instituições judiciais seriam um dos campos estratégicos para a aplicação dessas reformas de segunda geração. Na visão do BM, Judiciários eficazes e eficientes seriam instrumentos valio-

⁷ Aqui no Brasil, por exemplo, o PNUD vem desenvolvendo vários projetos de diagnóstico do acesso à Justiça em parceria com a Secretaria de Reforma do Judiciário. Desse modo, algumas pesquisas, fruto dessa parceria, tais como o diagnóstico do Poder Judiciário, o mapeamento nacional de programas públicos e não-governamentais de acesso à Justiça por meios alternativos de administração de conflitos e o diagnóstico da Defensoria Pública, foram publicadas nos últimos anos.

sos para o desenvolvimento do setor privado, o encorajamento do desenvolvimento de toda a sociedade, alívio da pobreza e consolidação da democracia:

Durante a década de 80, os esforços do desenvolvimento foram voltados para a agenda macroeconômica que, devido às necessidades, teve prioridade sobre as reformas institucionais. “Durante décadas, os governos da América Latina falharam em desenvolver as instituições necessárias para gerir os problemas básicos das suas populações porque concentram a maior parte de seus recursos no gerenciamento dos arranjos econômicos e na regularização de quase todos os aspectos da vida econômica”. Todavia, como a estabilidade econômica tornou-se parte da realidade, muitos países começaram a trabalhar para alcançar a equidade social bem como reformas políticas e econômicas. Como resultado, o processo de desenvolvimento agora evoluiu em uma segunda geração de reformas com um objetivo mais abrangente que incide sobre as reformas institucionais como por exemplo a reforma judicial. Nas palavras de um ministro da Justiça, “não é suficiente construir rodovias e fábricas para modernizar o estado [...] é também necessário um confiável sistema de justiça”. Um governo eficaz exige instituições jurídicas e judiciais que funcionem para realizar objetivos inter-relacionados de promover o desenvolvimento do setor privado, de incentivar o desenvolvimento de todas as outras instituições sociais, reduzindo a pobreza e consolidando a democracia. Os princípios jurídicos que apoiam o sistema econômico vigente na América Latina são nominalmente baseados na liberdade de exercitar direitos individuais e de propriedade. Mas, a legislação não tem sentido sem um sistema judicial eficaz para aplicá-la. (WORLD BANK, 1996, p. 1, tradução nossa).

Ao longo da introdução do documento WTP 319, que versa sobre o receituário para os Judiciários da América Latina e Caribe, o BM argumenta que os Judiciários dessa região, tais como se apresentam para a sociedade civil dos seus respectivos Estados, são danosos para a produção, para o empresariado e, conseqüentemente, para a iniciativa privada de um modo geral. Esse discurso sugere que as motivações do banco para o Judiciário, em específico, são preponderantemente instrumentais⁸, haja vista que o que importa, na verdade, é a criação de ambientes favoráveis a economia de mercado.

⁸ Vale ressaltar que, no tópico introdutório desse documento, o próprio banco deixa claro que, muito embora todo o receituário prescrito possa ser adotado por todas as áreas que envolvem o Judiciário, o documento, em específico, tratará do campo civil, não se estendendo ao campo penal, por não ser uma área de interesse do banco. Ora, isso demonstra que a reforma está focalizada em um âmbito essencialmente privado e economicista.

Nesse mesmo documento, no primeiro capítulo, que trata das metas da reforma, o BM salienta, veementemente, que a reforma do Judiciário para América Latina e Caribe surgiu por uma demanda externa, fruto da globalização financeira que se dá no cenário internacional. Nesse relato, fica implícito que a abertura das economias pelos países da região gera a necessidade de instituições formais que decidam com certo grau de imparcialidade e que, conseqüentemente, favoreçam as relações comerciais. Ainda, argumenta que a ausência de estruturas formais dotadas de habilidades e recursos para a resolução de conflitos sob uma dada margem de segurança termina por criar ambientes propícios para a resolução informal daqueles e, conseqüentemente, para o aumento dos riscos nas transações comerciais, fato que gera a baixa alocação de recursos.

Seguindo outra matriz argumentativa, o BM salienta que os processos de integração econômica em espaços regionais, tais como Mercosul e Nafta, criam demandas crescentes em prol de ambientes cujas normas estejam minimamente uniformizadas. Essa uniformização dar-se-ia, principalmente, na seara dos procedimentos comerciais, a fim de que os trâmites burocráticos se quedem mitigados, e a circulação de riquezas seja assegurada sob a aureola da plena liberdade. Para tal, o banco advoga a necessidade de Judiciários modernizados que comportem os reclames dessa arena internacional em emergência.⁹

Além disso, o aumento da integração econômica entre os países e regiões exige um sistema judiciário que cumpra as normas internacionais. Por exemplo, a OMC, Mercosul e Nafta exigem certos princípios para reger as questões comerciais. A integração econômica exige uma maior harmonização das legislações, que, por sua vez, exige que elas sejam constantemente aplicadas pelos países membros. Os países membros devem ter garantias de que as leis serão aplicadas e interpretadas de acordo com essas normas internacionais ou regionais. Desta forma, os países de todo o mundo devem modernizar os seus sistemas judiciais, a fim de atender essas demandas e providenciar um nível de condições equitativas na cena internacional. (WORLD BANK, 1996, p. 3-4, 1996, tradução nossa).

⁹ Questão que não pode deixar de ser problematizada é justamente a natureza dos institutos jurídicos defendidos pela agenda de Reforma do Banco Mundial para os Judiciários latino-americanos. Tais institutos estão muito mais próximos da tradição de *common law*, cuja matriz é eminentemente anglo-saxônica, do que da tradição romana que é a cultura que forjou os Judiciários latinos. Assim, para além de um roteiro de mudança cultural, tal encaminhamento sugere certo comprometimento do Banco Mundial com a adequação das instituições jurídicas latino-americanas ao modelo judicial da nação hegemônica do Continente Americano.

Nesse sentido, observa-se que, nas fundamentações institucionais esboçadas pelo banco, o que importa e motiva esse roteiro de recomendações é o cenário econômico internacional. Isso sugere que os cenários locais são muito pouco valorados, enquanto motivações de uma política regional. Ora, o que se está questionando não é o efeito benéfico ou danoso das prescrições, mas, na verdade, seu caráter utilitário que permeia todo o discurso institucional.

Desse modo, até mesmo a visão de democracia esboçada no discurso de reforma, sugere seu caráter meramente instrumental. Essa observação só reforça os comentários já emitidos pelo cientista político argentino Guillermo O'Donnell (1998), quando explica a insuficiência do tratamento do "princípio da lei" em termos instrumentais. Muito embora pensar a democracia nesses termos seja eficiente, do ponto de vista das metas e prescrições internacionais, ainda é um modo muito limitado de concepção, sobretudo para agências como o BM, que tenciona ser uma instituição reguladora da governança mundial.

4 ESTRATÉGIAS DO BANCO MUNDIAL PARA CATALISAR PROCESSOS DE REFORMA DO JUDICIÁRIO NA AMÉRICA LATINA NA DÉCADA DE 90: *WORLD BANK TECHNICAL PAPER 280 (WTP 280) E WORLD BANK TECHNICAL PAPER 319 (WTP 319)*

Enquanto estratégia de ação para a construção de uma agenda de reforma do Judiciário a ser estruturada pelos Estados latino-americanos, o BM liderou um processo de mobilização de atores, aliado à formação de uma retórica que legitimou o movimento e serviu como *pari passu* da ação. Nesse sentido, por meio de seu Departamento Técnico e de sua unidade de modernização do setor público, o banco procedeu a um amplo diagnóstico, objetivando mapear as principais debilidades do setor na região, sob a ótica de diferentes atores e Estados. Desse modo, em 13 e 14/6/1994, realizou-se uma conferência internacional, a fim de tratar da temática dentro de uma perspectiva de intercâmbio das experiências locais.

Foi a partir dessa conferência que se desencadearam três publicações, editadas em 1995 e 1996, além de uma série de programas de financiamento específicos para os Estados da região, os quais se propusessem a adotar as prescrições do plano.

Nesta sessão, centrar-nos-emos nos diagnósticos e discursos emanados no WTP 280 e no WTP 319, por entendermos serem estes os documentos mais significativos no movimento de reforma do Judiciário propugnado pelas OIs, na década de 90.

O *World Technical Paper 280* (WTP 280), de 1995, é, justamente, uma tentativa de transcrição de todos os discursos e artigos defendidos na mencionada conferência. Assim, além das observações emitidas por representantes do banco, tem-se, também, uma série de *papers* de autoria de juristas da América Latina, bem como de juristas de outros países, cujas experiências bem-sucedidas pudessem influir no plano de reformas para a América Latina.

Entre os diagnósticos do WTP 280, de modo geral, o banco mapeou problemas sintomáticos desses Judiciários, tais como morosidade da justiça, problemas na transparência, limitação do acesso à Justiça, pouca modernização da estrutura burocrática, enfim, ineficiência e ineficácia na administração da Justiça.

Na América Latina e no Caribe os indicadores de ineficiência e ineficácia da administração da justiça incluem longos casos de atraso, extensa acumulação de casos, o acesso limitado à justiça, a falta de transparência e previsibilidade nas decisões judiciais, e uma fraca confiança dos cidadãos no sistema judicial. A carente atuação do sector judicial é o produto de muitas deficiências, incluindo:

- * Legislações e procedimentos arcaicos e complexos.
 - * A falta de independência do poder judicial.
 - * Tribunais com uma inadequada capacidade administrativa.
 - * Deficiência na gestão dos casos.
 - * A carência de juízes e outros recursos.
 - * Políticas e práticas de emprego não competitivas.
 - * Controle dos sistemas de despesas com falta transparência.
 - * Uma educação e formação jurídica inadequada.
 - * Fracas sanções por comportamento antiético.
 - * Um sistema de taxas judiciais que aumenta os custos de acesso.
 - * A falta de mecanismos alternativos de resolução de disputas.
- (WORLD BANK, 1995, p. 9, tradução nossa).

Ainda, nesse *paper* diagnóstico, o documento final emitido pela conferência (pelos atores nela presentes) aponta para o consenso de que o modelo de reforma a ser adotado deve seguir as estratégias já utilizadas na administração de Judiciários de países desenvolvidos. São estratégias que poderiam ser replicadas no espaço regional da América Latina e Caribe.

A conferência sobre a reforma judiciária identificou estratégias para melhorar a administração da justiça, com um foco sobre estes temas:

- * Reforma judiciária e o seu papel no desenvolvimento econômico.
- * Os custos e benefícios econômicos da reforma judicial.
- * Reformas processuais.
- * Administração dos tribunais.
- * Mecanismos alternativos de resolução de litígios.
- * O acesso à Justiça.
- * A profissão jurídica.
- * Formação judiciária e educação jurídica.

Este relatório da Conferência discute ações legais. (WORLD BANK, 1995, p. 9, tradução nossa).

Partindo da conferência e de seu documento técnico (WTP 280), o BM, em 1996, lançou seu receituário para a reforma do Judiciário, propriamente dito. Assim, o documento WTP 319 é o posicionamento genuinamente institucional do itinerário de reforma do Judiciário a ser seguido na região da América Latina e Caribe. Diferentemente do primeiro *paper* de 1995, que é uma mescla de debates em torno do tema, o WTP 319 contém tão somente a versão do BM para a reforma, ou seja, seu receituário para as organizações judiciais da região.

Nesse receituário, extrapolando o constructo retórico erigido, uma série de temáticas-chave é sugerida para ação dos governos, da comunidade jurídica e da sociedade civil de um modo geral. Entre as principais temáticas apontadas pelo BM estão: a independência do Judiciário, a boa administração da instituição judicial, reformulações dos códigos de procedimento, o acesso à Justiça, a educação jurídica e as associações de advogados.

4.1 INDEPENDÊNCIA DO JUDICIÁRIO

Segundo o BM, a independência do Judiciário deve ser o imperativo de qualquer reforma nessa esfera de poder. Nesse sentido, o banco entende que a independência do Judiciário é muito mais do que a liberdade dos juízes, em face das influências políticas; ela passa por outros níveis de complexidade contendo a independência relativa às partes em juízo, sua autonomia individual, enquanto juiz, em face da estrutura burocrática do Judiciário; por fim, a independência em relação à estrutura política e, sobretudo, em relação a outras instituições governamentais.

Todavia, nesse eixo temático, o BM centra suas atenções para independência do Judiciário, no que se refere ao âmbito administrativo e organizacional, haja em vista que os outros níveis de independência são,

essencialmente, de matriz constitucional. Nesse sentido, o banco parte do pressuposto de que, mesmo com garantias constitucionais, os Judiciários latino-americanos não têm conseguido prover o Judiciário da independência necessária para bons julgados.

Sobre esse aspecto, o banco faz uma reflexão acerca da importância da independência funcional, bem como da independência pessoal do juiz. Em relação à primeira, o banco salienta a importância da habilidade de fazer sentenças de acordo com a lei e não de acordo com fatores políticos externos. Essa independência protege os juízes da ingerência de outros poderes e, em alguns casos, da influência da estrutura hierárquica do próprio Judiciário. O banco ilustra que, no caso latino-americano, historicamente, os Judiciários não têm sido hábeis no sentido de coibir a influência política e os abusos de poder do Legislativo e do Executivo.

Já na esfera da independência pessoal dos juízes, o BM salienta a importância da segurança no que se refere a valores de salários, controle na designação de casos e transferências de Cortes imotivadamente. Essa modalidade de independência pode ser garantida por métodos apropriados de mandatos, remoção e supervisão. Ademais, em adição a esse aspecto, os juízes, além de independentes e imparciais, devem estar sujeitos ao *accountability*, ou seja, a prestação de contas para a população que servem.

Por fim, o banco aponta para a tensão corrente entre a democracia, as reformas econômicas e as políticas sociais existentes na América Latina e Caribe. Sobre essa questão recai o argumento de que Judiciários pouco independentes beneficiariam reformas, sobretudo, quando os Executivos, em nome da política econômica de seus países, ditam decretos que abusam de seu poder de legislar (que extrapolam seu poder de regulamentação).

Por essa razão, o BM argumenta que uma reforma judicial que revise o papel da independência seria a chave para a consecução das reformas econômicas. Assim, sem o crivo da legalidade jurídica, as reformas econômicas podem ser forjadas sob o manto da insegurança e da contestação.

Quanto às recomendações para o fortalecimento da independência do Judiciário, o banco aponta que, no âmbito administrativo e organizacional, deve-se incluir: autonomia orçamentária do Judiciário; uniformização do sistema de nomeações de juízes; estabilidade da função; sistema disciplinar; adequados salários e benefícios para os juízes; transparência nos métodos de seleção, nomeação, remoção, transferências de juízes e a ascensão na carreira.

4.2 ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

De acordo com o BM, em muitos países da América Latina, os Judiciários são vistos com muitas reservas. Baixos salários, burocracia despreparada, grande lacuna tecnológica; enfim, barreiras que dificultam o desempenho de todo o Judiciário.

Diante desse contexto, o banco sugere uma revisão nas estruturas administrativas dos Judiciários latino-americanos. Para tanto, categoriza a administração judicial em duas subáreas: administração de Cortes e administração de casos.

Entende-se por administração de Cortes a função administrativa dos Tribunais, propriamente ditos, incluindo administração dos escritórios (gabinetes, cartórios), pessoal, orçamento, sistemas de informação, estatísticas, planejamento e manutenção dos Tribunais.

Já por administração de casos, estão inclusos o processamento dos casos e sua trajetória ao longo de todo o processo. De acordo com o BM, estratégias de monitoramento dos processos seriam fundamentais para acelerar os julgados e permitir o *accountability* do sistema, de um modo geral pelos cidadãos.

Quanto às principais recomendações do banco para esse tópico da reforma, encontram-se:

- a) avaliação da necessidade de pessoal capacitado para o provimento de cargos, bem como um sistema de promoções baseadas na avaliação de desempenho;
- b) estrutura administrativa *full time* permanentemente na estrutura judicial;
- c) aposta na descentralização dos serviços judiciais;
- d) delegação de certas responsabilidades administrativas até então praticadas pelos juízes para funcionários qualificados com formação jurídica;
- e) autonomia orçamentária dos Judiciários.

4.3 CÓDIGOS DE PROCEDIMENTO

O banco sugere que, no processo de reforma os países latino-americanos, devem revisar seus códigos processuais, a fim de tornar os processos mais rápidos, menos formais e mais transparentes. Nesse sentido, recomenda procedimentos orais, formas alternativas de solução de contendas, assim como a abolição de procedimentos em que os juízes realizam entrevistas particulares com os advogados, a fim de coibir a corrupção.

4.4 ACESSO À JUSTIÇA

Segundo o discurso do BM, o acesso à Justiça é um dos pontos mais importantes da reforma do Judiciário, haja em vista que essa é uma esfera essencial para se prover os serviços básicos da sociedade, alcançar as metas de democratização e institucionalização e redefinir a relação entre Estado e sociedade. Por essa razão, o banco advoga pela acessibilidade ao Judiciário, principalmente para as parcelas menos abastadas da sociedade, cujos níveis de confiança nas instituições judiciais é muito baixo.

Para o BM, uma série de questões pode servir como guia de avaliação da acessibilidade à Justiça:

- a) tempo de julgamento dos casos;
- b) o custo do litígio;
- c) acessibilidade das informações no que diz respeito aos procedimentos, bem como ao caso particular do usuário do serviço;
- d) acesso físico aos Tribunais.

O acesso pode ser avaliado por uma série de fatores: o tempo que leva para julgar um caso, as partes os custos diretos e indiretos dos litígios das partes (as despesas de depósito, as taxas das cortes, os honorários de compensação dos advogados, os salários perdidos, etc.), a habilidade dos potenciais usuários de conhecer, entender e seguir as etapas processuais durante o desenvolvimento de um caso, e o acesso físico aos tribunais. Em outras palavras, um sistema judicial pode apresentar barreiras econômicas, psicológicas, informativas e físicas para as pessoas que necessitam de seus serviços. Existe um número de soluções para superar ou diminuir determinadas barreiras econômicas à justiça, incluindo a redução dos custos de contencioso incidental, fornecendo apoio judiciário eficiente e criando programas menos dispendioso e formas alternativas de justiça. (WORLD BANK, 1996, p. 37, tradução nossa).

Como fica claro no final trecho do documento WTP 319, o banco sugere a inclusão de formas alternativas de resolução de conflitos, que venham a ser uma tecnologia jurídico-social oriunda do Direito norte-americano e que tem sido difundida pelo mundo todo. A partir das ADRs (*Alternative dispute resolution*), as próprias partes podem, extrajudicial e amigavelmente, administrar e solucionar seus conflitos sem a presença da figura do juiz.

O discurso do BM explica que as ADRs, além de diminuir as formalidades dos julgados, é ainda uma metodologia que oportuniza aumentar o acesso ao Judiciário para os mais pobres, em função de seu baixo custo pela possibilidade da ausência de advogados.

O banco alerta sobre a existência de várias modalidades alternativas de resolução de conflitos, no entanto, para fins desse documento sobre a reforma, apontou as principais metodologias: a) arbitragem; b) mediação; c) conciliação; e d) justiça de paz.

Ao longo do tópico de acesso à Justiça, o banco propõe outras medidas que possibilitem a diminuição de barreiras para esse acesso. Assim, a diminuição de alguns custos do processo, a implementação de programas de assistência jurídica, a instituição de Cortes de pequenas causas, da mesma forma que o uso de mecanismos coletivos de ação pública, podem auxiliar na efetivação do acesso à Justiça, de modo universal.

Por fim, o BM sugere atenção especial às questões de gênero ligadas ao acesso à Justiça. No caso latino-americano, a condição desfavorável da mulher coloca esta em uma situação de vulnerabilidade na sociedade e, sobretudo, diante de barreiras desproporcionais de acesso à Justiça em relação a outros grupos sociais.

O gênero cria obstáculos para as mulheres, impedindo-as de aceder ao sistema jurídico e judicial para fazer valer os seus direitos. Incluindo as questões de gênero nos programas reforma judicial é uma parte importante a fim de aliviar a pobreza e alcançar o crescimento econômico. As mulheres constituem a maioria dos indivíduos que utilizam os serviços de apoio jurídico, e, por consequência, por necessidade, os programas deveriam centrar-se em áreas que afetam mais as mulheres. No Peru, quase metade dos processos arquivados pelos escritórios de apoio judiciário é relacionada a questões familiares e a maioria dos seus usuários são mulheres. No Equador foram encontrados resultados semelhantes. 244 Estas estatísticas indicam que os programas de reforma judicial devem abordar as questões de Direito Familiar que afetam a maioria das mulheres, com o apoio judiciário. (WORLD BANK, 1996, p. 53, tradução nossa).

4.5 EDUCAÇÃO LEGAL E TREINAMENTO

Neste tópico da reforma, o BM centra sua análise na formação jurídica enquanto caminho-chave para o sucesso do plano de reforma. Com essa visão, o banco sugere que a qualidade da educação e treinamento jurídico é importante em todos os níveis de atuação no sistema

jurídico; todavia, o processo de mudança deve começar nas faculdades de Direito.

Segundo o banco, muitos países da América Latina carecem de planos nacionais de ensino e de critérios mais rígidos para a entrada nas universidades. Ainda, o banco recomenda uma ampla revisão nos currículos dos cursos de Direito, com o objetivo de incluir temas como propriedade intelectual, lei e economia, leis ambientais, finanças, contabilidade, ou seja, temas que, a nosso ver, tangenciam a agenda internacional proposta pelo próprio banco.

Do ponto de vista dos professores, o discurso do banco vai no sentido de oportunizar condições que permitam ao magistério maior dedicação à sala de aula, o acompanhamento de pesquisas e práticas jurídicas. Ademais, o banco advoga pela existência de programas de educação continuada que complementem a formação de novos advogados e juizes, com o objetivo de suprir as deficiências oriundas da falta de experiência.

4.6 ASSOCIAÇÕES DE ADVOGADOS

O BM (1996, p. 62-63) defende a necessidade de associações de classe de advogados, a fim de que elas regulem a profissão mediante sistemas disciplinares, oferecimento de programas de treinamentos para os membros, prestação de serviços básicos de ordem legal para comunidade e de que estejam ideologicamente comprometidos com os princípios da reforma.

As associações de advogados devem assumir um papel mais ativo no monitoramento das profissões jurídicas, bem como do sistema judicial e devem estabelecer normas éticas claras. Estas normas deveriam ser aplicadas por um eficaz sistema disciplinar, que pode impor sanções adequadas. Todos os procedimentos éticos devem ser publicados e postos à disposição dos profissionais jurídicos e da comunidade em geral. Além disso, o advogado deve ter uma formação legal contínua e apoiar a formação prática dos novos graduados em direito, como acontece na Venezuela. A associação de advogados deve também ajudar na melhoria do acesso à justiça, fornecendo uma assessoria jurídica pelos pobres. Muitas das reformas judiciais afetarão a profissão jurídica, assim que é importante que eles participem e apoiem o processo de reforma. Esse apoio pode ser conseguido através da participação em grupos de trabalho, bem como através de incentivar as associações de advogados a iniciar programas de reforma, como está sendo feito com a mediação dos programas piloto em Peru.

Enfim, à luz dessas principais temáticas, o BM propõe-se a assessorar os Estados da América Latina e Caribe para que vislumbrem uma ampla reforma em suas instituições judiciais. Assim, de acordo com o discurso do banco, mesmo tendo em vista a existência de um receituário-padrão, as necessidades específicas dos países devem ser levadas em consideração por processos de reformas desse calão.

O banco argumenta que os Estados que se propuserem a introduzir a reforma do Judiciário devem ter entre seus objetivos o binômio vontade-consenso. Ora, essa observação, em certa medida, não deixa de conter certa dose de cinismo por parte do banco. Para além da vontade dos Estados, não há como se negar que tal reforma, assim como outras que compuseram o repertório da década de 90, foram frutos de constrangimentos impostos aos países da região, principalmente, no auge das crises econômicas da década de 80 e 90 pelo Consenso de Washington.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz dessa agenda de reforma dos judiciários latino-americanos, movimentada pelas OIs, em especial, pelo BM, algumas reflexões se nos colocam à guisa de considerações finais, gerando novas inquietações e, conseqüentemente, uma agenda de pesquisa a ser explorada. Essas reflexões envolvem desde considerações sobre os processos particulares de cada Estado no sentido de aceitação ou não dessa agenda, passando pelas possíveis implicações desses roteiros nos processos de integração regional no âmbito das Américas.

A existência de um receituário *standard* editado por uma OI para a América Latina, por certo, não significa a adoção uniforme por todos os países da região. Outras variáveis estão em jogo e movimentam o cálculo das escolhas e condicionalidades de cada cenário nacional. Se por um lado, a agenda neoliberal, própria da década de 90 e dos anos 2000, não permitiu grandes escolhas no que se refere aos seus ajustes propugnados, não há como negar que esse modelo, dada sua característica de resiliência, se adaptou a distintas realidades, criando agendas particulares na medida dos problemas apresentados e dos respectivos enfrentamentos e escolhas nacionais.

Nesse sentido, a agenda dos Judiciários sugere certo poder de abarcamento do que seria um Judiciário ideal, condicionando os Estados a perseguirem em suas políticas públicas os pontos de dissonância entre a realidade e o modelo propugnado. Como cada país respondeu a essa demanda reivindicada pela governança regional, regida pelo BM, é um

braço de uma ampla agenda de pesquisa que permite o desenvolvimento de conceitos nacionais à luz de um cenário regional, global.

Essa agenda de pesquisa está muito próxima do que vem defendendo o Professor Amado Cervo (2008), no que tange à compreensão dos aspectos nacionais não mais à luz de teorias das Relações Internacionais, mas dos conceitos nacionais construídos por um Estado. Ainda que tal pensamento guarde certo radicalismo quanto à função dos conceitos em relação às teorias das Relações Internacionais, não resta dúvida de que os Estados latino-americanos ainda carecem de conceitos nacionais para o entendimento de suas próprias realidades regionais e globais.

Já no que diz respeito a eventuais implicações dessa agenda no processo de integração regional, o binômio retórica-ação para os Judiciários latino-americanos, engendrado pelo BM, tem muito a dizer. Nesse sentido, tais roteiros propostos são a expressão de um projeto regulatório que busca facilitar a integração econômica, via uniformização jurídica continental. Assim, a partir de legislações mais ou menos uniformizadas ou, pelo menos, próximas entre si, os Estados da região estariam “preparados” para tratados de livre comércio, viabilizando assim o ideário da integração dos mercados e das sociedades, segundo padrões liberais.

Desse modo, a formação de um direito comunitário aparece como uma exigência dos espaços econômicos da atualidade. A questão que está posta é exatamente em que medida as conferências, os encontros internacionais organizados na década de 90 pelo BM e os informes emitidos para as reformas institucionais do Estado latino-americano, entre elas a do Judiciário, refletem a participação efetiva desses países na formulação de um direito comum para o Continente Americano. Essa indagação abre espaço para novos estudos sobre a recente emergência do direito comunitário entre Estados, tema que vem paulatinamente ganhando relevância no contexto atual dos blocos econômicos cada vez mais regionalizados, mormente no caso europeu.

REFERÊNCIAS

ÁLVAREZ, Gladis Stella. **La mediación y el acceso a justicia**. Santa Fé, Argentina: Rubinzal-Culzoni Editores, 1ª edição, 2003

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). **La justicia mas alla de nuestras fronteras: experiencias de reforma útiles para América Latina y el Caribe**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

CERVO, A. L. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 51, p. 37-61, jul. 1998.

PACHECO, Cristina Carvalho. **Poder judiciário, reformas liberalizantes e construção democrática nos anos 90**: alguns prismas desse confronto no ordenamento jurídico brasileiro. Campinas, SP: [S.n.], 2000.

PNUD. **Ideias e contribuições à democracia na América Latina**: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos. Brasília, Brasil: PNUD, 2004.

ROLLÓN, Marisa Ramos. Sistemas judiciales y democracia en Centroamérica: la perspectiva de los jueces. **Documentos CIDOB**, n. 8. (Serie América Latina).

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos avançados**, 18 (51), 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a05v1851.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**: social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1999.

WORLD BANK. Judicial reform in Latin America and Caribbean: proceedings of a World Bank conference. ROWAT, Malcom et al. (Ed.). Washington, D.C., **World Bank Technical Paper**, n. 280, June 1995.

_____. The judicial sector in Latin America and the Caribbean: elements of reform. DAKOLIAS, Maria (Ed.). Washington, D.C.. **World Bank Technical Paper**, n. 319, June 1996.

Recebido em: maio de 2009.
Aprovado em: junho de 2009.