

OS SISTEMAS JUDICIAIS NORTE-AMERICANO E BRASILEIRO E O IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO SOCIAL: UMA ABORDAGEM NEO-INSTITUCIONALISTA

Oswaldo Agripino de Castro Jr

Professor associado da EPGE-FGV/RJ, Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC/RJ e Doutorado em Direito, Política e Sociedade na UFSC. E-mail: osvaldo2@zaz.com.br. Agradeço ao professor Francisco Quintanilha Veras Neto pelas pertinentes sugestões feitas ao texto original.

Introdução

O objetivo deste trabalho é colaborar para a análise do impacto do sistema judicial brasileiro no desenvolvimento social, através dos métodos comparativos diacrônico (histórico), sincrônico, da teoria neo-institucionalista e da análise econômica do direito. O sistema norte-americano será analisado, de modo que, no primeiro capítulo, conceituaremos sistemas jurídicos norte-americano e brasileiro, e sistema judicial para, no capítulo segundo, tratarmos da abordagem neo-institucionalista. No terceiro capítulo, conceituaremos segurança jurídica e desenvolvimento social. No quarto capítulo, com o auxílio da análise econômica do direito, o impacto do sistema judicial brasileiro no desenvolvimento social será abordado e, por fim, no quinto capítulo, faremos a conclusão, bem como um contributo para a reforma dos sistemas judicial e jurídico brasileiro.

1. Sistema Jurídico e Sistema Judicial

Com o escopo de elucidar os elementos fundamentais usados para alcançar os objetivos deste trabalho, é imprescindível a conceituação de i) sistema jurídico, ii) das suas espécies norte-americana e brasileira, e iii) sistema judicial.

1.1. Sistema Jurídico

É o conjunto de normas escritas, usos e costumes adotado por determinada comunidade de origem e que compartilha dos mesmos princípios e regras de aplicação e interpretação do direito, objetivando a resolução de seus conflitos. Há vários sistemas jurídicos no mundo, dentre eles o i) anglo-americano (*Common Law*),² ii) o romano-germânico (*Civil Law*),³ iii) islâmico e o iv) chinês.⁴

Com a globalização da economia, a criação de blocos econômicos,

o comércio entre os vários povos, o aumento das comunicações entre os Estados e a necessidade de maior segurança jurídica entre os vários sistemas jurídicos, verifica-se um processo de aproximação gradual, ou melhor, fusão dos dois maiores sistemas jurídicos do mundo ocidental, o *Common Law*, também chamado direito anglo-saxônico ou inglês, e o *civil law*, denominado direito de origem romano-germânica ou continental.

Assim sendo, trataremos de dois sistemas distintos, pois quanto maiores as diferenças entre os mesmos, melhor será a contribuição da história e dos institutos estudados no sistema comparado (norte-americano) para o sistema pátrio, quais sejam:

i) Sistema jurídico norte-americano: Possui origem anglo-saxônica, baseia-se no precedente judicial, o juiz tem papel relevante no desenvolvimento do sistema⁵, além disso, a decisão é obtida através do método indutivo, a partir do caso concreto até a existência de precedente em caso similar onde a solução já foi experimentada.⁶ Segundo Douglass North:

ele dá continuidade e essencial previsibilidade que são importantes para reduzir a incerteza entre as partes contratantes. Decisões anteriores passam a fazer parte da estrutura do direito, o que muda marginalmente assim que novos casos surgem envolvendo novos, ou ao menos em termos de casos não ocorridos anteriormente, temas que, quando decididos, tor-

nam-se parte da estrutura legal. As decisões judiciais refletem o processo subjetivo de informação no contexto da construção histórica da estrutura legal. Agora, de fato, o common law é eficiente, tal como um número de acadêmicos modernos de Direito e Economia têm defendido, isso seria devido ao processo competitivo que conduz aos atores judiciais para corrigirem os modelos. Mas se os fatores operam na base de informação incompleta e suas subjetivas e ideologicamente visões condicionadas de como o mundo deveria ser, então nenhuma asserção deveria ser feita. Contudo, consideramos que para o processo judicial, o ambiente institucional está sendo continuamente e incrementalmente modificado pelas atividades objetivas das organizações que submetem os seus casos à justiça, (tradução livre do autor).

No sistema jurídico norte-americano, competição, processo decisional descentralizado e eficiente, contratos de direitos de propriedade específicos e garantidos, bem como leis de falência, são elementos fundamentais para eficiência do sistema. O processo decisional decorre da aplicação do método dedutivo, da análise da lei ao caso concreto.⁸ A interação entre o mercado, o sistema político e o sistema jurídico é mais eficiente, o que torna o sistema judicial mais adequado às necessidades dos agentes econômicos, além disso, verifica-se uma difusão maior dos métodos alter-

nativos de resolução de conflitos, na cultura jurídica do referido sistema, tal como na Flórida, onde a maioria dos litígios é resolvida sem a necessidade de interferência do Poder Judiciário, através da mediação e arbitragem.

Estes métodos alternativos de resolução de conflitos são chamados nos Estados Unidos de ADR (Alternative Dispute Resolution) e designam todos os processos de resolução de disputas sem intervenção judicial, tida como último recurso não viável para resolver uma disputa.⁹ Os ADR englobam a negociação, a mediação, a arbitragem e a conciliação, todavia, muita confusão ainda é feita com relação a estas espécies de ADR. A expressão alternativa, decorre da cultura em que o modelo dominante de resolução de conflitos é de competência do Poder Judiciário, o que se torna uma impropriedade, pois no Estados Unidos, a maioria dos conflitos é resolvida fora da esfera judiciária.

ii) Sistema jurídico brasileiro: É de origem romano-germânica,¹⁰ o processo decisional foi historicamente centralizado na Coroa portuguesa, a fonte principal é a lei (que nem sempre acompanha com a velocidade necessária as forças do mercado), é moroso, além disso, a cultura jurídica predominante ainda tem no Poder Judiciário,¹¹ o único locus de resolução dos conflitos da sociedade, o que determina a existência de uma cultu-

ra contrária aos métodos alternativos de resolução de conflitos, tais como a mediação e a arbitragem. Além disso, “el professor-investigador es el verdadero protagonista de la tradición del derecho civil. El derecho civil es un derecho de los profesores.”¹²

1.2. Sistema Judicial

É o conjunto de entidades estatais e paraestatais, bem como pessoas físicas, que têm como objetivo a resolução dos conflitos de uma determinada comunidade. Nos Estados Unidos envolve toda a estrutura do Poder Judiciário, Promotorias, Polícias Federal, FBI, operadores de direito, advogados, mediadores, árbitros e todas as categorias que lidam com a aplicação da lei. No caso brasileiro podemos citar os servidores públicos que compõem a administração da justiça, tais como Poder Judiciário, Ministério Público Federal e Estadual, Defensoria Pública, Procuradorias dos Estados, Polícias Federal, Civil e Militar, bem como cartórios, a classe de advogados, árbitros, mediadores, peritos e contadores. Cabe acrescentar que cada sistema jurídico possui um sistema judicial que o implementa, e que ambos fazem parte do ambiente institucional (institutional framework) que dinamiza as relações entre os agentes econômicos, dando-lhe a segurança jurídica que exigem, de modo que, neste estudo, aborda-se primeiramente

te o sistema jurídico para, em seguida, tratar-se do respectivo sistema judicial.

2. A Abordagem Neo-Institucionalista dos Sistemas Jurídicos e Judiciais

2.1 A Escola Neo-Institucionalista

A abordagem econômica do sistema judicial foi melhor desenvolvida pelo economista norte-americano Douglas North, Prêmio Nobel de economia que desenvolveu uma análise das estruturas econômicas que objetiva explicar os caminhos pelos quais as instituições e a mudança institucional afetam as performances das economias, através do processo histórico de formação deste ambiente institucional e em um dado momento, de forma comparativa.

Douglass North sustenta que as incertezas que decorreram da interação entre os agentes econômicos são elementos que colaboram para o não desenvolvimento de uma economia dinâmica. Por outro lado, algumas economias desenvolvem instituições que produzem crescimento e desenvolvimento, enquanto outras, produzem instituições que provocam estagnação. Neste caso, sustenta que, uma das causas para o subdesenvolvimento dos países da América Latina,¹³ foi a incorporação do sistema jurídico roma-

no-germânico – *civil law* – via província ibérica que, numa cultura jurídico-política clientelista e patrimonialista, com o decorrer do tempo, moldou e consolidou um sistema judicial que não tem dado resposta rápidas e seguras aos agentes econômicos. Por outro lado, em um país com processo de colonização diferenciada, com sociedade civil participativa, como os Estados Unidos, o sistema jurídico de origem anglo-saxônica foi moldado à cultura norte-americana, através de um processo revolucionário, e sempre esteve atento às necessidades de segurança e rapidez dos agentes econômicos, têm no referido sistema jurídico uma das causas que colaboram para o desenvolvimento e dinamismo da sua economia e, conseqüentemente, das diferenças sociais que caracterizam América Latina e Estados Unidos.

A escola neo-institucionalista se relaciona com outros ramos do conhecimento, entre as quais a *disciplina Law and Economics*,¹⁴ *Legal History*, *Comparative Law* e *Economic History*, que são fundamentais para a compreensão, no tempo e no espaço, da relação entre sistemas jurídico e judicial e a economia.

De acordo com North:

Como as organizações econômicas desenvolveram-se tirando vantagens destas oportunidades, elas não só tornaram-se mais eficientes (Chandler, 1977), mas também alteraram gradu-

almente a estrutura institucional. Não somente as estruturas políticas e judiciais foram alteradas (14ª emenda, Munn. V Illinois) e a dos direitos de propriedade modificadas (Sherman Act) no final do século dezenove, mas também muitas normas comportamentais e outras coações informais (refletindo na mudança de atitudes – e comportamentos - em relação à escravidão, ao papel das mulheres e à moderação, por exemplo, (tradução livre do autor).¹⁵

Ao fazermos um balanço da história econômica dos Estados Unidos no século XX, verificamos que é uma história do crescimento econômico devido ao delineamento do ambiente institucional, seja ele judicial ou político, pois estes persistentemente incentivaram as organizações a produzirem, competirem e aumentarem as suas atividades, mais do que restringirem as mesmas, principalmente em situações adversas.

Desta forma, Douglass North, ao comparar o sistemas judiciais dos países onde se garantem o direito de propriedade, os contratos e os litígios entre os agentes econômicos, assim se manifesta:

Nos países desenvolvidos, sistema judiciais efetivos incluem corpos bem específicos de direito e operadores do direito tais como advogados, árbitros e mediadores e uma confiança nos seus méritos em um caso mais

do que nas propinas que possam influenciar a decisão. Por outro lado, o cumprimento da norma em economias de países de Terceiro Mundo é incerta não somente devido à ambigüidade da doutrina legal (um dos custos), mas também com relação à incerteza do comportamento do agente.

Até quando o cumprimento da lei é suficiente para possibilitar a elaboração de contratos, porque eles são sujeitos a um sistema de tribunais que atua como uma barreira contra a violação de contratos, contratantes devem considerar a possibilidade de que é difícil medir o seu efetivo cumprimento. Por tal razão, sob as condições deste ambiente de tais incertezas com relação ao cumprimento do contrato no futuro ou problemas da agência estatal para qual a execução do contrato é difícil, as partes contratantes celebrarão contratos que, ao mesmo tempo, reduzirão o potencial de violação do contrato e diluição de despesas pelas partes, (tradução livre do autor).¹⁶

A abordagem histórica da escola neo-institucionalista é fundamental para a compreensão do desenvolvimento das economias de dois países com sistemas jurídicos e judiciais distintos, através da efetividade das suas normas e do ambiente institucional (sistema jurídico e sistema judicial), da seguinte forma:

O que ocorre quando um sistema de normas de origem anglo-saxônica é imposto a duas sociedades diferentes?

Eu posso ilustrar com um exemplo histórico. A Constituição dos Estados Unidos foi adotada (com modificações) por muitos países latino-americanos no século dezenove, e muitos dos direitos de propriedades de países desenvolvidos do ocidente foram adotados por países do Terceiro Mundo. Os resultados, contudo, não são os mesmos dos Estados Unidos ou de outros países ocidentais desenvolvidos. Embora as normas sejam as mesmas, a forma como a execução ocorre, as normas de comportamento, e os modelos subjetivos dos agentes, são diferentes. Assim, o incentivo real das estruturas e as consequências das políticas serão diferentes. Desta forma, um mesmo conjunto de mudanças fundamentais em preços relativos ou imposição do conjunto de normas conduzirão a resultados bastante diferentes em sociedades com diferentes estruturas.

Para o Primeiro Mundo, nós não somente precisamos apreciar a importância de toda uma estrutura institucional que tem sido responsável pelo crescimento da economia, mas para ser auto-consciente acerca das consequências do progresso das mudanças marginais que não estão ocorrendo continuamente somente no seu conjunto, mas também em setores específicos da economia. Nós sabemos que o sistema tributário, regulações, decisões judiciais, jurisprudência, para mencionarmos algu-

mas coações, moldam as políticas das empresas, sindicatos, e outras organizações e desta forma determinam aspectos específicos da performance econômica: mas tais conhecimentos não têm conduzido ao foco de que a teoria econômica na modelagem do processo político/econômico é que produz estes resultados.¹⁷

No caso brasileiro, cujo tipo de colonização foi o de exploração, ao contrário dos Estados Unidos, que foi de povoamento, podemos mencionar a enorme dificuldade que havia e há para executar uma dívida judicialmente, de modo que o relato de Jorge Caldeira ilustra bem este passado: *Usurários e preguiçosos eram as definições básicas. Em ambas o mesmo fantasma: a impossibilidade de pagar ou receber.*¹⁸

A insegurança jurídica do nosso ambiente institucional judicial também é mencionada, da seguinte forma:

*Movimento semelhante de ocultamento pode ser encontrado em outro trecho de Lavradio, quando trata das dificuldades na quitação das contas. (...) Os textos atuais sobre os negócios da época costumam dar ênfase exatamente às dificuldades institucionais (portanto, dificuldades na esfera pública como responsáveis pelas dificuldades de ordenar pagamentos.*¹⁹

Após a abordagem, de forma sucinta, do neo-institucionalismo, trataremos dos conceitos de segurança ju-

rídica e de desenvolvimento social, bem como da importância daquela para a consolidação deste.

3. A Relevância da Segurança Jurídica para o Desenvolvimento Social

Primeiramente, é necessário afirmar que a segurança jurídica é condição necessária, mas não suficiente, para o desenvolvimento social, tendo em vista que a implementação deste necessita de outras condições, tais como educação política, sistema educacional eficiente, saúde, dentre outras. Assim, os conceitos de segurança jurídica e do desenvolvimento social são necessários para, mais adiante, articularmos o sistema judicial com o desenvolvimento social, através da análise econômica do direito, a partir da inibição ao investimento que a insegurança do nosso sistema proporciona aos agentes que investem na economia.

3.1. O Conceito de Segurança Jurídica

A segurança jurídica é a garantia de que as normas e as regras do jogo em determinado Estado serão cumpridos pelos agentes do Estado, que instituiu órgãos especiais para sua criação e implementação das mesmas, pois é através delas que o Estado regula as relações entre as pessoas que dele fa-

zem parte e com as de outros Estados, e engloba uma série de elementos essenciais para a sua caracterização, que é fundamental para as eficiências dos sistemas judicial e econômico.

A segurança jurídica está vinculada ao Estado de Direito e garante a iniciativa empresarial e estimula os investimentos públicos e privados na economia. Além disso, a falta de segurança jurídica provoca a perda de confiança no processo democrático, na economia de mercado e no próprio Estado.²⁰ Ressalte-se que, a vigência do Estado de Direito e a implementação da segurança jurídica, são condições necessárias para o êxito das reformas econômicas e dos próprios processos de transformação.

Neste sentido, concordamos com as condições enumeradas pelo Prof. Leisinger, quais sejam:

A falta de segurança no que tange à existência desta virtude, ou seja, a falta de segurança jurídica, é um dos maiores problemas da governança. Decisões sobre investimentos ou outros projetos de consequências a longo prazo e exigindo vultosos recursos são substancialmente facilitadas na presença de cinco condições enumeradas a seguir:

- O conjunto das regras vigentes precisa ser consistente e conhecido de antemão. Concretamente, isto significa entre outros que não poderá haver leis retroativas. No interesse de uma transformação confiável, as leis promulga-

das precisam ser comunicadas ao público interessado por órgão de imprensa confiável. A confiabilidade incondicional do direito é condição essencial para a confiança de investidores que exigem, pelo menos neste particular, estabilidade e previsibilidade.

- O conjunto de regras também precisa vigorar na realidade, ou seja, não pode haver dicotomia entre a letra e a realidade da lei e as instâncias do Estado precisam garantir que todos obedçam à lei.

- A aplicação destas regras precisa ser flexível, mas não pode ser arbitrária, isto é, precisa, respeitados critérios transparentes, justos e equitativos, ser flexível onde for oportuno na ótica do bem comum.

- Conflitos precisam ser dirimidos por decisões, obrigatórias para todas as partes, de um judiciário independente ou órgão de arbitragem.

- É preciso que haja uma possibilidade de adaptar aos novos requisitos regras existentes que se tornaram sem sentido ou inadaptadas. Este aspecto é de particular importância quando mudanças nas condições gerais exigem novas leis que contradizem as existentes. O paralelismo de leis e regulamentos contraditórios incentiva a arbitrariedade no exercício do poder público. Entretanto, novas leis também não podem ser arbitrárias mas deveriam acarretar sempre progresso no sentido de maior bem comum e expansão de liberdade individual.²¹

No caso brasileiro, em face da baixa consciência dos direitos por parte da população, podemos acrescentar uma outra condição necessária para a existência da segurança jurídica: o conhecimento dos direitos.

È lastimável o índice de conhecimento dos direitos da cidadania no Brasil. Esta baixa consciência dos direitos dos brasileiros foi verificada em importante pesquisa realizada recentemente. Ao ser indagado para citar três direitos constitucionais que considera importantes, o cidadão fluminense respondeu da seguinte forma: Direitos civis, 11,7%; Diretos Políticos, 1,7 %; Direitos Sociais, 25,8 %; Outros, 4,2 %, e Não sabe/ Não respondeu, 56,7 %, o que confirma o desconhecimento majoritário da população no que se refere à percepção dos seus direitos.²²

Como sabemos, a norma não é simplesmente uma serva do passado, mas também um veículo para o futuro, de modo que a alternativa da norma é o caos, situação esta da qual se aproximam alguns Estados da federação brasileira, com assassinatos de juiz, advogados e prefeitos, dentre eles Alagoas, Rio de Janeiro (Favelas e Baixada Fluminense), Mato Grosso do Sul, Piauí, e sul do Pará, bem como as regiões de conflitos dos sem-terra, além das constantes violações de direitos humanos cometidas pelas polícias civil e militares e rebeliões dos presídios, tudo isto em decorrência da

cultura da certeza da impunidade²³ predominante na sociedade brasileira e da desconfiança do povo em relação à justiça.

Acerca da relação entre PIB real per capita e grau de confiança do povo na justiça,²⁴ podemos inferir que quanto maior o grau de confiança do povo na justiça, maior o PIB real per capita, podemos citar o caso japonês, onde o grau de confiança é de 68 % e o PIB real per capita é de US\$ 19.390, enquanto para a Guatemala os valores são 15% e US\$ 3.180. No caso brasileiro, tal hipótese é comprovada empiricamente pelas pesquisas de opinião pública realizadas pelo IBOPE, dentre várias outras publicadas periodicamente na imprensa brasileira, no período de agosto de 1993 a setembro de 1995, sobre a confiança do brasileiro nas instituições, segundo a qual, em agosto de 1993, 49 % da população não confia na Justiça.²³

Assim sendo, ressalvado o aspecto da não consolidação da democracia material ou substantiva no Brasil, a norma não é somente a reflexão das forças dominantes de uma determinada sociedade, mas pode ser também um imprescindível e importante instrumento para promover transformações.

O problema é como a norma pode ser usada para alcançar o crescimento econômico, de maneira que proporcione o desenvolvimento sustentável e a distribuição do resultado obti-

do com o referido desenvolvimento, de tal maneira que diminua as desigualdades sociais, ainda enorme na sociedade brasileira. É neste aspecto que o governo do direito - *rule of law* - pode ser conceituado como o sistema baseado em três pilares: i) normas; ii) procedimentos e iii) instituições.

O atual modelo brasileiro encontra-se em crise, tendo em vista que i) o elevado valor moral da segurança jurídica e o predomínio da lei são quase inexistentes; ii) as normas não se efetivam na sua plenitude; iii) os procedimentos são procrastinatórios e iv) as instituições e a cultura dos seus membros, em regra,²⁶ são corporativas e distantes da realidade social.

Podemos citar o processo de discussão e elaboração das reformas do Poder Judiciário, relatado por parlamentares como o Deputado Federal Jairo Carneiro (PFL-BA), Aloisio Nunes Ferreira (PSDB-SP) e Zulaiê Cobra (PSDB-SP) que, através de uma Comissão Especial no Congresso Nacional, desde 1997, têm ouvido, de forma predominante, representantes do Poder Judiciário, Ministério Público e OAB.

Os resultados dos relatórios, assemelham-se a um acordo entre amigos, onde a sociedade civil brasileira fica sempre excluída, inobstante o esforço dos relatores, proporciona propostas de reforma que estão muito aquém de solucionar as disfunções do referido Poder. Verifica-

mos, desta forma, que a participação irrisória e quase inexistente dos representantes dos movimentos e categorias diretamente atingidas pela ineficiente prestação jurisdicional, tais como: pensionistas, consumidores, trabalhadores, empresários, movimento dos sem-terra, colaborou, ainda mais para perpetuar a cultura atípica de consolidação da cidadania brasileira, onde a sociedade civil fica sempre à margem das decisões que afetam o seu cotidiano.

Este ambiente proporciona uma crise do sistema e a inibição de investimentos na economia, em face da insegurança do mesmo. Como exemplo recente, podemos citar o processo judicial envolvendo a privatização da CEMIG, onde as normas regulamentadoras das relações entre os acionistas privados e o Estado de Minas Gerais foram alteradas pela Justiça de 1ª instância de Minas Gerais, em ação ajuizada pelo governador Itamar Franco, que anulou a garantia ao direito de veto das empresas minoritárias, quando decisões da empresa fossem superiores a R\$ 1 milhão, o que gerou um clima de insegurança jurídica e política no mercado, com repercussão internacional negativa.

AAES Corporation e a Southern Energy foram excluídas do Conselho de Administração da CEMIG por uma decisão judicial (embora esta tenha sido reformada pelo Tribunal), além disso, o referido conselho antecipou R\$ 276,6 milhões de ICMS ao caixa

do Estado.²⁷ Não se discute o conteúdo político da medida e sim a mudança das regras do jogo pelo Governo do Estado, com o referendo da Justiça, após a aquisição das ações. Certamente, tal decisão não colabora para o desenvolvimento do país, pois verifica-se que se trata de um ambiente institucional que não proporciona segurança jurídica aos investidores nacionais e estrangeiros

A primazia do direito, através da criação de condições nas quais um judiciário independente e eficiente na aplicação da leis, deve ser a regra num país que pretende ser desenvolvido. O excesso de regulamentos, bem como de regras do processo decisório da administração, sem requisitos objetivos de decidibilidade, deve ser evitado, pois possibilita a interpretação pelo funcionário no caso concreto e facilita a corrupção.

3.2. O Conceito de Desenvolvimento Social

Antes de conceituarmos desenvolvimento social, é imprescindível a definição de um conceito mais amplo – desenvolvimento²⁸ – segundo Celso Furtado, que assim o define:

O conceito de desenvolvimento surgiu com a ideia de progresso, ou seja, de enriquecimento da nação, conforme o título do livro de Adam Smith, fundador da Ciência Econômica. O pensamento clássico, tanto na linha liberal

*como na marxista, via no aumento da produção a chave para a melhoria do bem-estar social, e a tendência foi de assimilar o progresso ao produtivismo. Hoje, já ninguém confunde aumento da produção com melhoria do bem-estar social. Mede-se o desenvolvimento com uma bateria de indicadores sociais que vão da mortalidade infantil ao exercício das liberdades cívicas. Desse ponto de vista, o Brasil apresenta um quadro muito pouco favorável, pois é um dos países em que é maior a disparidade entre o potencial de recursos e a riqueza já acumulada, de um lado, e as condições de vida da grande maioria da população, de outro. O crescimento econômico pode ocorrer espontaneamente pela interação das forças do mercado, mas o desenvolvimento social é fruto de uma ação política deliberada. Se as forças dominantes são incapazes de promover essa política, o desenvolvimento se inviabiliza ou assume forças bastardas.*²⁹

Para fins desta investigação, conceituamos desenvolvimento social como a melhoria dos índices que demonstram as condições mais gerais da existência humana trazendo dignidade, saúde, trabalho, educação e habitação. Como o impacto do sistema judicial será analisado especificamente com referência à taxa de desemprego, optou-se por limitar-se à categoria de desenvolvimento social, em face da inclusão do desemprego na área do trabalho.

O desenvolvimento social é medido através do IDS (índice de desenvolvimento social), é uma variante do IDH (índice de desenvolvimento humano), e capta um conjunto de indicadores sociais e sócio-econômicos, expressando um valor que indica, numa escala de 0 (zero) a 1 (um), a situação social encontrada na realidade social considerada. O IDS é bastante abrangente, sendo mais usado do que o IDH, para avaliar as condições de vida dos países subdesenvolvidos, na medida em que considera o maior número possível de variáveis e dimensões da vida humana.³⁰

Com a conceituação de segurança jurídica e de desenvolvimento social, passaremos a tratar do sistema judicial brasileiro e seu impacto no desenvolvimento social, a fim de no último capítulo, propormos algumas sugestões para a sua reforma.

4. O Sistema Jurídico Brasileiro e a Necessidade de Reforma

O impacto do sistema judicial brasileira no desenvolvimento é evidente, pois a relação causal entre a ineficiência do sistema da administração da justiça. Neste sentido, o estudo de Beatrice Weder nos ensina que:

Tais estudos sugerem que os custos econômicos do mau funcionamento de um sistema legal são grandes. De fato, um fraco sistema legal é provavelmente um dos mais importan-

tes obstáculos ao desenvolvimento e crescimento econômicos. Esta tese é fundada no direito de propriedade, nos direitos contratuais e nas regras gerais do jogo que são a base principal do funcionamento de um economia de mercado eficiente, (tradução livre do autor).³¹

Não nos deteremos nas relações entre variáveis político-institucionais e crescimento econômico, bem como na crise do Estado desenvolvimentista, por não serem objeto deste artigo, mas podemos afirmar que o mau funcionamento do sistema da administração da justiça, com baixa efetividade das normas jurídicas, decorre da não democratização da atual estrutura de funcionamento, inclusive no que concerne às dificuldades da flexibilização do monopólio da prestação jurisdicional estatal, bem como à cultura jurídica corporativa, dogmática e patrimonialista ainda predominante no sistema judicial brasileiro, inibidora do desenvolvimento de novas formas de solução de conflitos,³² entre as quais a mediação³³ e a arbitragem, o que é relevante para a consecução dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, CF/88).

Este novo enfoque está em sintonia com o Programa Nacional de Direitos Humanos que, sob uma abordagem internacional desenvolvimentista, especialmente no que se refere às políticas públicas para a proteção e promoção dos direitos humanos, as-

sim preceitua ao tratar das Propostas de Ações Governamentais:

Apoiar a formulação e implementação de políticas públicas e privadas e de ações sociais para a redução das grandes desigualdades econômicas, sociais e culturais ainda existentes no país, visando a plena realização do direito ao desenvolvimento.³⁴

Ressalte-se que, tendo em vista que “*es cada vez más amplio el consenso sobre la vinculación entre justicia y desarrollo económico*”,³⁵ é cristalina a ineficiência das instituições da administração da justiça e a sua relação com o subdesenvolvimento econômico existente no país, na medida em que a insegurança jurídica do sistema, no que tange à garantia dos direitos e a sua morosidade na solução dos litígios, é um relevante fator inibidor dos investimentos na economia brasileira.

Por fim, cabe acrescentar que, de acordo com estudos do IDESP, o Brasil perde substancial quantia por ano em investimentos na economia, em decorrência da ineficiência, da corrupção³⁶ e da insegurança jurídica das relações contratuais proporcionada pelo sistema da administração da justiça.

O impacto estimado do aumento da eficiência do Poder Judiciário, decorrente de pesquisa coordenada pelo Prof. Armando Castelar Pinheiro realizada junto a 300 empresas nacio-

nais e estrangeiras, que atuam em 26 estados brasileiros e de vários ramos da economia, é bastante elucidativo, através da seguinte tabela:

Tabela: O impacto estimado do aumento da eficiência do Poder Judiciário
Aumento(%)

No volume anual de investimento -13,7

No volume de negócio - 18,5

No número de empregados - 12,3

No investimento em outros estados - 6,2

No volume de negócios em outros estados - 8,4

Na proporção de atividades terceirizadas - 13,9

No volume de negócios com o setor público - 13,7

Fonte: Pinheiro (1997)³⁷

Em seguida, ao analisar a tabela acima, o Prof. Armando Castelar Pinheiro obtém as seguintes conclusões:

A partir das respostas pode-se obter uma estimativa, ainda que grosseira, do impacto agregado da melhoria do Judiciário usando as participações no PIB, no investimento e no emprego, e a média de respostas de cada setor. Os resultados da aplicação deste procedimento indicam que a melhoria do Judiciário levaria a um aumento do PIB de 13,7%, a uma elevação no nível de emprego de 9,4% e a um aumento do investimento de 10,4%. A partir do aumento do investimento é possível estimar que uma melhoria

*do Judiciário brasileiro, que o tornasse “equivalente em termos de agilidade, imparcialidade e custos à Justiça do Primeiro Mundo, incluindo-se aí sua capacidade de fazer respeitar com rapidez suas decisões, e que tirasse o poder da Justiça do Trabalho de decidir sobre reajustes salariais e outros conflitos econômicos empresas e empregados”, faria a taxa de crescimento do PIB ser mais alta cerca de 25%. Isto é, por conta do mau funcionamento do Judiciário, o Brasil cresce cerca de 20% mais devagar do que poderia crescer se tivesse um “Judiciário de Primeiro Mundo”.*³⁸

Devemos ressaltar que a avaliação acima, embora de natureza econômica é relevante para a reforma do Judiciário brasileiro, por outro lado, ressaltamos que o desenvolvimento econômico é condição necessária, mas não suficiente para garantir o desenvolvimento social,³⁹ tendo em vista que este depende de uma série de variáveis, dentre as quais a reforma do sistema político e a democratização do Estado brasileiro, mas tal tema foge ao escopo deste trabalho.

Desde a crise da dívida externa dos anos 80, os países da América Latina têm enfrentado a necessidade de redefinição dos seus modelos de desenvolvimento, vez que baseado numa forte intervenção do Estado na economia, em regra autoritária, e no modelo de substituição de importações.

O paradoxo do modelo da economia latino-americana que, através

de um forte intervenção do Estado na economia, em grande parte de origem ditatorial militar, tem proporcionado um fraco Estado em termos de garantir a sua função básica: promover o bom governo, incluindo-se a efetividade da norma - *rule of law*. Assim, o direito ao desenvolvimento neste países deve ser entendido como um direito humano fundamental, garantido através de Constituições, acordos internacionais e normas infraconstitucionais.

Segundo o Prof. Peter Nunnenkamp, Diretor do Departamento de Estudos sobre Desenvolvimento Económico do Instituto Kiel para a Economia Mundial, o Brasil tem sido um dos principais perdedores da globalização da economia,⁴⁰ pois:

sofreu perda dramática de atratividade para o capital estrangeiro. Nos anos setenta, o País era, de longe, o local de maior relevância para investimento estrangeiros diretos em países em desenvolvimento. A partir de 1982, porém, diminui não somente a participação proporcional do Brasil nos investimentos diretos, mas estes ainda sofreram redução em termos absolutos; assim, por exemplo, o fluxo de investimentos diretos em 1990, era apenas cerca da metade destes investimentos em 1980.^{41 42}

De acordo com o Prof. Vittorio Hösle, da Universidade GHS Essen, na Alemanha, é improvável que haja

crescimento econômico, sem segurança jurídica no sistema, mesmo que ocorra industrialização, tal como leciona:

*Por analogia cabe distinguir entre as condições de idealização do pensamento moderno de desenvolvimento e as de sua absorção. Aquelas podem ter sido excepcionais, estas não o são, conforme comprovam os fatos. A probabilidade é tanto maior, quanto mais complexo for o pacote deste processo: por exemplo, é difícil obter um crescimento econômico a longo prazo sem segurança jurídica; não basta de modo algum a industrialização. Quem pertence a culturas que desconhecem a noção de segurança jurídica se encontra diante da alternativa e reformar a sua cultura ou renunciar às vantagens do processo de modernização. A escola é realmente das mais difíceis, mas não se ajude ninguém pretendendo, por exemplo, que seja possível criar riquezas sem uma economia competitiva.*⁴³

Por sua vez, o Prof. Klaus M. Leisinger da Universidade de Basel, Suíça, sustenta que a democracia formal, por si só, ou seja, sem segurança jurídica (garantida por um bom sistema judicial), não configura a efetividade do ideal democrático:

Ao observar o mundo de hoje, parece lícito concluir que aspectos parciais de boa governança, p. ex. segurança

jurídica, desenvolvimento econômico positivo ou responsabilidade são compatíveis com formas de governo diferentes e portanto graus diversos de realização da ideia democrática. Neste contexto se torna particularmente significativa a tese de Flückiger, segundo a qual “a curto prazo apenas a democracia não basta (Índia, Brasil, Zâmbia) enquanto a longo prazo não basta um desenvolvimento exclusivamente econômico (Taiwan, Cingapura, Coréia, China) “ 44 45

Além disso, o referido autor enumera a insegurança jurídica como uma das causas inibidoras do desenvolvimento, da seguinte forma:

Muito pelo contrário, a experiência demonstra que ingerências do Estado, obstáculos administrativos ao investimento, tendências burocratizantes e insegurança jurídica exercem efeito negativo sobre a mobilização da disposição individual de empreender, investir e assumir riscos e portanto sobre o conjunto do crescimento econômico.⁴⁶

5. Conclusão

Por fim, embora a crítica do atual modelo de sistema judicial, com base na análise econômica, que encontra bastante preconceito nas nossas Escolas de Direito, seja ainda bastante questionada pelos juristas, seja

em face da nossa cultura bacharelesca ibérica ou por reação e ignorância deste ramo de pesquisas e conhecimento, já bastante desenvolvido em países com tradição democrática mais avançada, acreditamos que a análise dessa natureza, com aporte teórico histórico-comparativo, é relevante para a compreensão das disfuncionalidades e melhoria da eficiência⁴⁷ do referido sistema.

Após a análise das causas acima mencionadas, algumas medidas de política jurídica podem ser implementadas a fim de proporcionar uma melhor eficiência ao sistema judicial e, por conseguinte, desobstruir os canais de resolução de conflitos, tornando o ambiente institucional brasileiro mais seguro e eficiente, a fim de atrair investimentos nacionais e estrangeiros, que gerem renda e emprego, proporcionando maior desenvolvimento social ao país, quais sejam:

1. Democratização do Poder Judiciário, com a criação de um órgão de controle das suas atribuições administrativas e financeiras, majoritariamente formado por membros que não sejam magistrados;
2. Aumento e difusão dos mecanismos propícios de solução de litígios, dentre os quais a mediação, que ainda necessita de uma lei que a regulamente, e arbitragem, principalmente no Escritórios de Prática Jurídica do Cursos de Direito;
3. Treinamento e qualificação dos servidores da justiça, objetivando a

melhoria da qualidade dos serviços pela administração da justiça;

4. Treinamento e atualização dos operadores do direito, com a mobilização das entidades de classe, tais como OAB, Associações de Magistrados, de Procuradores, de Defensores e Academias de Polícia, para colaborar com a mudança da cultura jurídica existente;

5. Aumento dos canais de acesso à justiça pública e privada;

6. Criação de uma Corte Constitucional para efetuar o controle preventivo da constitucionalidade das normas;

7. *Reforma do Ensino, a fim de que possa ser dimensionado numa perspectiva multidisciplinar, com a inclusão de disciplinas obrigatórias que tratam da mediação e da arbitragem, bem como Direito e Economia e Direito Comparado, no currículo mínimo dos Cursos de Direito, a fim de que aspectos fundamentais do processo de globalização possam ser estudados na graduação;*

8. Obrigatoriedade de disciplinas que tratem dos Direitos da Cidadania e da Resolução de Conflitos no ensino fundamental;

9. Reforma do sistema processual brasileiro, com a redução de procedimentos que inviabilizam uma efetiva prestação jurisdicional, tais como a possibilidade de três ou quatro graus de jurisdição;

10. Criação e divulgação de programas através do rádio e da tv que venham a colaborar para a consolidação da cidadania, através do conhecimen-

to dos direitos e dos procedimentos para a sua efetividade.

11. Criação e difusão do *accountability* (prestação de contas), expressão pouco conhecida na administração pública brasileira, na estrutura dos órgãos que fazem parte da administração da justiça.

² Sobre o sistema jurídico anglo-americano, veja-se a importante obras: i) FRIEDMAN, Lawrence M. *American Law: An Introduction*. New York: Norton, 1998; ii) FRIEDMAN, Lawrence. *A History of American Law*. New York: Touchstone, 1985; iii) BERMAN, Harold J. *La formación de la tradición jurídica de Occidente*. México: Fondo de Cultura Economica, 1996.

³ Acerca deste sistema, veja-se MERRYMAN, John Henry. *La tradición jurídica romano-canónica*. México: Fondo de Cultura Economica, 1998.

⁴ Sobre o tema, veja-se: i) DAVID, Renè. *Os grandes sistemas dos direito contemporâneo*. Lisboa: Meridiano, 1979; ii) PIZZORUSSO, Alessandra. *Sistema Giuridichi Comparati*. Milano: Giuffrè, 1995; iii) ANCEL, Mara *Utilidade e métodos do Direito Comparado*. Por-

to Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1980.

⁵MERRYMAN, John Henry. *La tradición jurídica romano-canónica*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 42.

⁶PIZZORUSSO, Alessandra. Op. cit. pp. 70-71.

⁷"it provides continuity and essential predictability that are critical to reducing uncertainty among contracting parties. Past decisions become embedded in the structure of law, which changes marginally as new cases arise involving new, or at least in terms of past cases unforeseen, issues; when decided these become, in turn, a part of the legal framework. The judicial decisions reflect the subjective processing of information in the context of the historical construction of the legal framework. Now, in fact, the common law is efficient, as a number of modern law and economics scholars have asserted, it would be because the competitive process does indeed lead the judicial actors to correct models. But if the judicial decision makers operate on the basis of incomplete information and their subjective and ideologically conditioned views of how the world ought to be, then no such assertion should be made. However we account for the judicial process, the institutional framework is being continuously but incrementally modified by the purposive activities of

organizations bringing cases before the courts." NORTH, Douglass C. Institutions, Institutional change and Economic performance. *Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 97.*

⁸PIZZORUSSO, Alessandro. Op. cit. p. 71.

⁹SERPA, Maria de Nazareth. *Teoria e Prática da Mediação de Conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1998, p. 81.

¹⁰É importante acrescentarmos que há países de sistema romano-germânico que são desenvolvidos, tais como Alemanha, França e Japão. O que se sustenta, neste caso, é a influência das características deste sistema na formação do Estado dos países colonizados pelos povos ibéricos, o que colaborou para gerar uma cultura jurídica patrimonialista, corporativista, ineficiente e centralizadora das decisões judiciais.

¹¹Sobre a história do Poder Judiciário brasileiro e sua tradição patrimonialista, veja-se: CASTRO JR., Osvaldo Agripino de. *A Democratização do Poder Judiciário*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998, pp. 67-96.

¹²MERRYMAN, John Henry. Op. cit. p. 112.

¹³Acerca da impunidade e das dificuldades que esta região encontra para a consolidação da democracia, tendo como uma das causas a inexistência de um ambiente institucional que

proporcione segurança jurídica, veja-se: MATTAROLO, R. L'Amérique latine à la recherche de l'Etat de Droit. *Le Monde Diplomatique*. vol. 38,n. 444. Paris: 1991, p.21.

¹⁴ Não confundir com Direito Econômico. A disciplina Direito e Economia, é pouco difundida no Brasil, todavia, já começam a aparecer alguns trabalhos importantes sobre o tema, dentre os quais: i) GONÇALVES, Everton das Neves. *A Teoria de Posner e sua aplicabilidade à ordem constitucional econômica brasileira de 1988*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 1997; ii) FARIA, José Eduardo Faria. *O Direito na Economia Globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999. Em espanhol, veja-se: iii) DÍAZ, José Ramón Cossío. *Derecho y análisis económico*. México: ITAM, Fondo de Cultura Económica, 1997.

¹⁵ *“As economic organizations evolved to take advantage of these opportunities, they not only became more efficient (see Chandler, 1977), but also gradually altered the institutional framework. Not only was the political and judicial framework altered (the Fourteenth Amendment, Munn. V. Illinois) and the structure of property rights modified (the Sherman Act) by the end of the nineteenth century, but so too were many norms of behavior and other informal constraints (reflecting in changing altitudes – and norms*

of behavior – toward slavery, the role of women, ant temperance , for example). “ (NORTH, Douglass. Op. cit. p.8.)

¹⁶ *“In developed countries, effective judicial systems include well-specified bodies o flaw and agents such as lawyers, arbitrators, and mediators, and one has some confidence that the merits of a case rather than private payoffs will influence outcomes. In contrast, enforcement in Third World economies is uncertain not only because of ambiguity of legal doctrine (a measurement cost), but because of uncertainty with respect to behavior of the agent. Even when enforcement is sufficient to enable elaborate contracts to be made because they are subject to a system of courts that act as a bulwark against the violation of contracts, contractors must take into account those margins at which it is hard to measure whether a contract has been fulfilled. Hence, under conditions of uncertainties with respect to the future or problems of agency for which enforcement is difficult, the contracting parties will attempt to structure contracts that will minimize the potential both for the contract violation and for rent dissipation by the parties “. (NORTH, Douglass. Op. cit. p.59)*

¹⁷ *“What can happens when a common set of rudes is imposed on two different societies ? I can illustrate from na historical example. The U.S. Constitution was adopted (with*

modifications) by many Latin American countries in the nineteenth century, and many of the property rights laws of successful Western countries have been adopted by Third World countries. The results, however, are not similar to those in either the United States or other successful Western countries. Although the rules are the same, the way enforcement occurs, the norms of behavior, and subjective models of the actors are not. Hence, both the real incentive structures and the perceived consequences of policies will differ as well. Thus, a common set of fundamental changes in relative prices or the common imposition of set of rules will lead to widely divergent outcomes in societies with different arrangements.

And as for the first world, we not only need to appreciate the importance of an overall institutional framework that has been responsible for the growth of the economy, but to be self-conscious about the consequences of the ongoing marginal changes that are continually occurring-not only an overall performance but also on specific sectors of the economy. We have long been aware that the tax structure, regulations, judicial decisions, and statute laws, to name but a few formal constraints, shape the policies of the firms, trade unions, and other organizations and hence determine specific aspects of economic performance: but such awareness has not led to a focusing of economic theory on modeling the political/

economic process that produces these results". (NORTH, Douglass. Op. cit. p. 101)

¹⁸ CALDEIRA, Jorge. *A Nação Mercantilista - Ensaio sobre o Brasil*. São Paulo: Editora 34, p. 118.

¹⁹ CALDEIRA, Jorge. Op.cit. p. 307.

²⁰ THESING, Josef (org.). *Estado de Derecho y Democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 1997, p. 7.

²¹ LEISINGER, Klaus M. A boa governança começa em casa. *Desenvolvimento Econômico ou Humano? Reflexões sobre uma nova política de desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Traduções, n.9,1996, pp. 81-82.

²² CARVALHO, José Murilo de (org.). *Lei, Justiça e Cidadania - Direitos, vitimização e cultura política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV/ISER, 1997,p.11.

²³ "No Brasil a maior parte das violações aos direitos dos brasileiros é de pequena complexidade e ocorre no cotidiano, todavia, como estas injustiças não são levadas ao Poder Judiciário, isto provoca uma cultura da certeza da impunidade que, infelizmente, é a regra". CASTRO JR., Osvaldo Agripino de. *Guia da Cidadania: Teoria, Prática e*

Legislação. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1998, p.l.

²⁴ Veja-se a tabela do Informe do PNUD sobre desenvolvimento humano, publicado em JARQUÍN, Edmundo et ai. (edit.) *La economia política de la reforma judicial*. Washington: BID, 1997, p.21

²⁵ CASTRO JR, Osvaldo Agripino de. *A Democratização do Poder Judiciário*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998, p. 153.

²⁶ A crítica não é genérica, porque há vários grupos de operadores do direito que atuam de forma diferenciada, dentro de uma perspectiva crítica e transformadora da desigualdade social brasileira. Por outro lado, a maioria dos operadores da administração da justiça, ainda atua num paradigma de radicalidade na solução do conflito, corporativista, patrimonialista, individualista e conservador do *status quo*.

²⁷ BRAGON, Ranier. *Minas usa CEMIG para arrecadar RS 276 mi*. São Paulo: Folha de São Paulo, 28 out. 1999, p. 1-6.

²⁸ Acerca do tema, veja-se: i) HAY, Jonathan, SHLEIFER, Andrei and VISHNY, Robert W. Toward a theory of legal reform. *European Economic Review*, vol. 40, n. 3-5, April, 1996; ii) HUFBAUER, Garry. *Economic sanctions reconsidered*. Washington: Institute for

International Economics, 1990; iii) KNACK, Stephen and KEEFER, Philip. *Institutions and economic performance: cross country tests using alternative institutional measures*. Economics and Politics, vol. 7, n. 3, november 1995.

²⁹ BIDERMAN, Ciro et al. *Conversas com economistas brasileiros*. São Paulo: Editora 34, 1997, p. 64.

³⁰ MONTIBELLER Gilberto. *Desenvolvimento sócio-econômico e ecodesenvolvimento – Instrumentação conceitual e técnica para diagnósticos*, mimeo, 1998, pp. 7-9.

³¹ “Such studies generally suggest that the economic costs of a badly working legal system are large. Infact, a weak legal system is likely one of the prime obstacles to economic development and growth. This thesis is supported by the property rights, contract rights, and general “rules of the game” that form the basis of a well-functioning market economy” (WEDER, Beatrice. Legal Systems and Economic Performance: The Empirical Evidence. In: ROWAT, Malcolm, MALIK, Waleed H., DAKOLIAS, Maria. *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean*. Washington: The World Bank, paper number 280, 1995, p. 21)

³² Acerca do tema, com uma nova abordagem epistemológica, veja-se o importante texto do

Prof. Luis Alberto Warat da UFSC, *Anotaciones Preliminares para una teoria contradogmática dei Derecho y de la Sociedad*, 1998, 44 p., onde desenvolve a Teoria contradogmática do Direito, segundo a qual, a resolução de conflitos, mediada através de um terceiro que não é um ente público, deverá levar em consideração a dor, o amor e o ódio, sem que necessariamente a norma jurídica seja a fonte primária do direito.

³³ Acrescente-se que no Brasil inexistia uma lei específica regulamentando a mediação, procedimento de solução de conflito distinto da conciliação e da arbitragem. A prática da mediação deve ser estimulada nos cursos de graduação em Direito e nos escritórios de prática jurídica.

³⁴ *Programa Nacional de Direitos Humanos*. Brasília: Ministério da Justiça, 1996, p. 18.

³⁵ HAUSSMAN, Ricardo. *La economia política de la reforma judicial en América Latina*. 1996, mimeo, p. 41.

³⁶ Sobre o tema, com pesquisa empírica que comprovou a percepção da corrupção no Poder Judiciário Federal e Estadual do Rio de Janeiro, veja-se: DOS ANJOS, José Haroldo. *Corrupção e Crime Organizado - Elementos desagregadores do Estado*. Rio de Janeiro: Mestrado em Direito da Cidade da UERJ, mimeo, 1997, 160p.

³⁷ PINHEIRO, Armando Castelar. *A Reforma do Judiciário: Uma análise econômica*. Trabalho apresentado no Seminário Internacional “Sociedade e a Reforma do Estado”, realizado em São Paulo nos dias 26 a 28 de março de 1998, p. 8.

³⁸ PINHEIRO, Armando Castelar. Op. cit. p. 8-9.

³⁹ Neste sentido, podemos citar o paradoxo do exemplo espanhol, como nos ensina o Prof. Fiori: *Entre 1986 e 1990 entraram na Espanha dez bilhões de pesetas, exatamente dez vezes mais do que no quinquênio anterior. Mas, para entender o que se consolidou nesse período não se pode esquecer que 30 % desse total foi aplicado na compra de empresas locais; 58 % em investimentos de carteira em ações, obrigações e dívida pública em Bolsa e o restante foi destinado basicamente, à compra de imóveis. Dados que refletem o caráter especulativo que assumiu e manteve uma boa parte desse fluxo de capitais. Esse processo revalorizou os ativos reais e financeiros, aumentou a riqueza pessoal de seus detentores e multiplicou o preço das habitações urbanas, mas pouco alimentou as atividades capazes de gerar um progresso durador e estável* (FIORI, José Luis. O espeelho espanhol de FHC. *Os moedeiros falsos*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1997, p. 53).

⁴⁰Devemos acrescentar que, conforme o relatório do FMI, através do *International Financial Statistics Yearbook*, de 1996, os países em desenvolvimento do Leste Asiático ofereceram melhores condições de aproveitamento da globalização. No período de 1980-1994, países como Indonésia, Malásia, Coreia do Sul e Tailândia, atingiram taxas médias de investimento de 31-22 %. Por outro lado, altas taxas de investimento não garantem o progresso econômico, tal como é demonstrado na experiência da Europa Central e Oriental antes da mudança do regime político.

⁴¹No período 1970-1979 o Brasil absorveu cerca de 30 % do total de investimentos estrangeiros em países em desenvolvimento, conforme relatório do Banco Mundial, *World Data*, CD-ROM, Washington, 1996.

⁴²NUNNENKAMP, Peter. Os impactos da globalização no Brasil. *Inserção na economia global: Uma reapreciação*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas, n. 8, 1997, p. 79.

⁴³HÖSLE, Vittorio. Necessidades e alternativas do desenvolvimento. *Desenvolvimento Econômico ou Humano ? Reflexões sobre uma nova política de desenvolvimento*. Série Traduções, n. 9. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1996, p. 13.

⁴⁴FLÜCKIGER, ST. Politische Bedingungen

für Entwicklungshilfe. Good Governance - Schlagwort oder Durchbruch ? *Neue Zürcher Zeitung* n. 207,7 de setembro de 1993, p. 19.

⁴⁵LEISINGER, Klaus M. Op. cit. p. 57.

⁴⁶LEISINGER, Klaus M. Op. cit. p. 70.

⁴⁷O princípio da eficiência, que contém as eficácias jurídica e social (efetividade), foi acrescentado ao *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, através da Emenda Constitucional n. 19, passando a ser um dos princípios setoriais que regem a administração pública e, portanto, a atividade de todos os operadores do direito públicos ou privados que atuam neste setor.