

# Algumas reflexões sobre o impacto do sistema judicial no desenvolvimento brasileiro

Oswaldo Agripino de Castro Jr.

## Sumário

1. Introdução. 2. A importância da segurança jurídica para o desenvolvimento. 2.1. Requisitos básicos da segurança jurídica. 3. O impacto da administração da justiça no desenvolvimento. 4. As causas da ineficiência da administração da justiça. 5. Conclusão e propostas.

## 1. Introdução

No Brasil, é recente a realização de pesquisas<sup>1</sup> abordando o impacto do sistema da administração da justiça (*judicial system*)<sup>2</sup> no desenvolvimento. Algumas hipóteses podem ser enumeradas para justificar tal situação: i) a cultura jurídica patrimonialista e positivista que se consolidou no último grande período autoritário ao qual esteve submetido o sistema judicial brasileiro, durante o qual, em regra, o direito sempre foi ensinado como uma ciência isolada, sem qualquer interação com outros ramos do conhecimento; ii) a existência de poucos dados<sup>3</sup> na reduzida quantidade de centros de pesquisa jurídica no Brasil.

O presente artigo pretende fazer algumas reflexões sobre o impacto do sistema judicial no desenvolvimento, por meio de uma abordagem sócio-econômica do sistema da administração da justiça, muito comum em países de tradição anglo-saxônica, tais como Estados Unidos e Inglaterra,<sup>4</sup> mediante disciplinas como Sociologia Jurídica, Economia Institucionalista e *Law and Economics*, esta bastante confundida no Brasil com Direito Econômico.

Oswaldo Agripino de Castro Jr. é Advogado, Professor de Direito Constitucional da Universidade do Grande Rio, Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional (PUC-RJ), Pesquisador do CNPq, avaliador da Comissão de Especialistas em Ensino de Direito da SESu-MEC e Doutorando em Direito do Estado na UFSC.

Sabemos que uma das preocupações dos economistas é a eficiência, e a dos operadores do direito é a justiça, e que os ramos do conhecimento, a Economia e o Direito, têm enorme relevância no debate sobre a Reforma do Estado brasileiro. Desse modo, o presente trabalho pretende colaborar para a reforma do sistema judicial brasileiro, por meio de uma análise sócio-econômica da sua atividade.

Na primeira parte, trataremos da relevância da segurança jurídica para o desenvolvimento,<sup>5</sup> bem como dos requisitos básicos para a sua existência e, na segunda parte, abordaremos o impacto da atuação do sistema judicial, mediante a análise dos custos econômicos, no desenvolvimento brasileiro. Na terceira parte, trataremos, de forma sucinta, das causas da ineficiência para, na quarta e última parte, concluirmos e propormos algumas medidas para a melhoria do referido sistema.

Embora reconheçamos que o tema direito *versus* economia seja árido para um pesquisador do Direito do Estado, acreditamos que o resultado do desafio possa ser útil para a eficiência do sistema judicial e, por conseguinte,<sup>6</sup> o aumento de investimentos na economia brasileira, com redução do nível da taxa de desemprego e melhoria da qualidade de vida.

## 2. A importância da segurança jurídica para o desenvolvimento<sup>7</sup>

A efetivação da segurança jurídica é extremamente importante para o Estado de Direito,<sup>8</sup> para o processo de globalização da economia e, conseqüentemente, ao desenvolvimento, tendo em vista que o respeito e a observância à efetividade<sup>9</sup> da norma e ao bom funcionamento de um sistema judicial são requisitos essenciais para a consolidação da economia de mercado; além disso, a habilidade para garantir a efetividade de normas e procedimentos é fundamental para o desenvolvimento dos setores público e privado da economia nacional e, conseqüentemente, para proporcionar a

geração de emprego e renda,<sup>10</sup> com a melhoria da qualidade de vida, em face da estabilidade que deve proporcionar nas relações jurídicas garantidoras das relações econômicas.

### 2.1. Requisitos básicos da segurança jurídica

A segurança jurídica engloba uma série de elementos essenciais para a sua caracterização, que é fundamental para as eficiências dos sistemas judicial e econômico. Nesse sentido, concordamos com as condições enumeradas pelo Professor 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 conseqüências 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 informação confiável, as leis promulgadas 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 obedeçam 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<sup>11</sup>.

No caso brasileiro, em face da baixa consciência dos direitos por parte da população,<sup>12</sup> podemos acrescentar uma outra condição necessária para a existência da segurança jurídica: o conhecimento dos direitos.

Como sabemos, a norma não é simplesmente um servo do passado, mas também um veículo para o futuro, de modo que a alternativa da norma é o caos, situação essa da qual se aproximam alguns Estados da federação, entre eles Alagoas, Rio de Janeiro (Favelas e Baixada Fluminense) 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 militar e rebeliões dos presídios, tudo isso em decorrência da cultura da certeza da impunidade<sup>13</sup> predominante na sociedade brasileira e da desconfiança do povo em relação à justiça.<sup>14</sup>

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 obtido com o referido desenvolvimento, de tal maneira que diminua as desigualdades sociais, ainda enormes na sociedade brasileira. É nesse 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,<sup>15</sup> 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,<sup>16</sup> são corporativas<sup>17</sup> e distantes da realidade social. Esse ambiente proporciona uma crise do sistema e a inibição de investimentos na economia, em face da insegurança do mesmo.

A primazia do direito, por meio 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.

No que tange à instabilidade jurídica do sistema brasileiro, segundo a lição do Professor José Luís Fiori, a luta pelo dinheiro público, num *locus* de disputa não-democrático, provocou o casuismo legal e arbitrário de um Estado interventor de natureza ditatorial, que até hoje se manifesta por meio do uso abusivo e sem critérios do instituto da medida provisória pelo governo federal, porque:

“A instabilidade do dinheiro tem sua contraface inevitável, a instabilidade jurídica das normas e, por isso, o problema do *contrato sobre valor*

transforma-se, facilmente, no problema do *valor dos contratos*. Nesse sentido, à instabilidade produzida pela luta permanente em torno do dinheiro, envolvendo setores sócioeconômicos com força desigual, só poderia corresponder a contínua insolvência de qualquer corpo normativo, substituído, no varejo, pelo *casuismo* legal e arbitrário do Estado, única forma de conciliar aquilo que nascia movediço e, periodicamente, inconciliável. A despeito disso, e enquanto contrapartida simbólica e obrigatória, compreende-se, talvez, a partir daí, a aprovação em 1916 ( Lei nº 3071), de nosso primeiro Código Civil. Chegara a hora da estabilização das regras contratuais”<sup>18</sup>.

### 3. O impacto da administração da justiça no desenvolvimento

A relação causal entre a ineficiência do sistema da administração da justiça e o desenvolvimento econômico é bastante evidente em estudos comparados, tal como nos ensina Beatrice Weder:

*“Such studies generally suggest that the economic costs of a badly working legal system are large. In fact, 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”*<sup>19</sup>.

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,<sup>20</sup> entre as quais a mediação<sup>21</sup> e a arbitragem, o que é relevante para a consecução dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, CF/88).

Esse 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, assim 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”*<sup>22</sup>.

Ressalte-se que, tendo em vista que *“es cada vez más amplio el consenso sobre la vinculación entre justicia y desarrollo económico”*<sup>23</sup>, 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 corrupção<sup>24</sup> 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 Professor Armando Castelar Pinheiro, realizada junto a 600 empresas que atuam no Brasil, é bastante elucidativo por meio da seguinte tabela:

### O impacto estimado do aumento da eficiência do Poder Judiciário

Aumento	%
No volume anual de investimento	13,7
No volume de negócios	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)<sup>25</sup>

Em seguida, ao analisar a tabela acima, o Professor 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’”<sup>26</sup>.

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,<sup>27</sup> tendo em vista que este depende de uma série de variáveis, entre 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 é que, por meio de uma 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 nesses países deve ser entendido como um direito humano fundamental, garantido por meio de Constituições, acordos internacionais e normas infraconstitucionais.

Segundo o Professor Peter Nunnenkamp, Diretor do Departamento de Estudos

sobre Desenvolvimento Econômico do Instituto Kiel para a Economia Mundial, o Brasil tem sido um dos principais perdedores da globalização da economia,<sup>28</sup> pois:

“sofreu perda dramática de atratividade para o capital estrangeiro. Nos anos setenta, o País era, de longe, o local de maior relevância para investimentos 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”<sup>29,30</sup>.

De acordo com o Professor 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 de reformar a sua cultura ou renunciar às vantagens do processo de modernização. A escolha é realmente das mais difíceis, mas não se ajude ninguém pretendendo, por exemplo, que seja possível criar riquezas sem uma economia competitiva”<sup>31</sup>.

Por sua vez, o Professor 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 idéia 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, Coreia, China)’”<sup>32,33</sup>.

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”<sup>34</sup>.

#### *4. As causas da ineficiência da administração da justiça*

Algumas evidências, entre várias, podem ser apontadas como causas do mau funcionamento do sistema: i) o excessivo número de instâncias recursais, em regra são três, mas há casos de quatro instâncias; ii) a grande quantidade de procedimentos recursais; iii) a inexistência de controle externo das atividades administrativas e financeiras dos órgãos da administração da justiça; iv) o corporativismo exarcebado das categorias que atuam no sistema judicial; v) o baixo

grau de qualificação profissional dos servidores do sistema judicial, principalmente em nível estadual; vi) a inexistência de um sistema de acompanhamento e controle da qualidade e dos resultados dos serviços prestados; vii) a cultura da impunidade no próprio sistema que possibilita a prática da corrupção. Dessa forma, de acordo com estudos do IDESP, este ambiente propicia uma inibição de investimentos estrangeiros e nacionais na economia, prejudicando, portanto, o desenvolvimento do Brasil.

### 5. Conclusão e propostas

Embora a abordagem econômica para a crítica do sistema judicial seja ainda bastante questionada pelos juristas, seja em face da nossa cultura bacharelesca ibérica ou do desconhecimento deste novo ramo de pesquisas, acreditamos que, com as devidas ressalvas que uma análise dessa natureza possa ter, a mesma possa ser relevante para a melhoria da atividade do referido sistema.

Como verificamos, mediante o estudo das causas acima elencadas, algumas sugestões podem ser efetuadas a fim de proporcionar uma melhor eficiência ao sistema da administração e, por conseguinte, desobstruir os canais de resolução de conflitos, atrair investimentos que não sejam especulativos e proporcionar o desenvolvimento social, 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 alternativos de solução de litígios, entre os quais a mediação, que ainda necessita de uma lei que a regule, e a arbitragem;

3. treinamento 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;

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, mediante o conhecimento 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.

### Bibliografia

- CASTRO JR., Osvaldo Agripino de. *Guia da Cidadania: Teoria, Prática e Legislação*. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 1998, 312 p.
- FIORI, José Luis. *O Vão da Coruja. Uma leitura não liberal da crise do estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1995.
- . *O espelho espanhol de FHC. Os moedeiros falsos*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1997.
- FLÜCKIGER, ST. Politische Bedingungen für Entwicklungshilfe. Good Governance – Schlagwort oder Durchbruch? *Neue Zürcher Zeitung*, n. 207, 7 de setembro de 1993.
- FURTADO, Celso. *Pequena Introdução ao Desenvolvimento*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.
- HAUSSMAN, Ricardo. *La economía política de la reforma judicial en América Latina*. 1996, mimeo.

HÖSLE, 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.

*Lei, Justiça e Cidadania – Direitos, vitimização e cultura política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV/ISER, 1997.

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.

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

PINHEIRO, Armando Castelar. *Economic Costs of Judicial Inefficiency in Brazil*. São Paulo, november 1997, 77 p.

——— *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. Rio de Janeiro, mimeo.

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

*World Data – CD-ROM*. Washington: World Bank, 1996.

vol. II, julho/96, p. 178. Além destes, veja-se: Os efeitos do sistema da administração da justiça no desenvolvimento social. *Mercosul no Cenário Internacional – Direito e Sociedade*, organizado por Luiz Otávio Pimentel, v. 1. Curitiba: Juruá Editora, 1998, p. 459-466.

<sup>2</sup> Conceituo o sistema da administração da justiça brasileira: i) no sentido estrito: como o conjunto de todos os entes públicos e privados que proporcionam a efetividade das normas constitucionais e infraconstitucionais, tais como o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as Polícias Federal, Estaduais e Militares e os advogados; ii) no sentido amplo: abrange o sentido estrito, bem como os professores dos cursos jurídicos, os estagiários de Direito e os consumidores da justiça, tomando-se como fundamento a Lei nº 8078 de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), tendo em vista que os órgãos que fazem parte do sistema da administração da justiça são prestadores de serviços públicos e, portanto, sujeitos ao disposto no referido código, inclusive no que tange à responsabilidade civil do agente público (art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988) pela má prestação jurisdicional, conforme os artigos 1º a 4º e 6º, inciso VI, todos do mencionado texto legal. Para efeito deste artigo, trabalharei com o conceito em sentido amplo.

<sup>3</sup> A melhor forma de um mau governante isentar-se das suas responsabilidades políticas é não fornecer dados ou colaborar para a inexistência de estatísticas sobre as matérias de sua competência.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> As seguintes obras, entre outras, foram importantes para a elaboração do presente artigo: i) FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961; ii) *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1971; iii) *Pequena Introdução ao desenvolvimento*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980; iv) CARDOSO, Fernando Henrique Cardoso. *O Modelo Político Brasileiro*. São Paulo: Difel, 1973; v) FALLETO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970; vi) JAGUARIBE, Hélio. *Introdução ao desenvolvimento social*. São Paulo: Círculo do Livro, 1978; v) FARIA, José Eduardo. *Direito e Economia na Democratização brasileira*. São Paulo: Malheiros, 1993.

## Notas

<sup>1</sup> A maioria destas pesquisas é efetuada por cientistas sociais e economistas, sendo relevantes os seguintes trabalhos: i) do IDESP: PINHEIRO, Armando Castelar. *Economic Costs of Judicial Inefficiency in Brazil*. São Paulo, november 1997, 77 p.; ii) do BNDES: PINHEIRO, Armando Castelar. *Judicial System Performance and Economic Development*. Ensaio BNDES n. 2. Rio de Janeiro: out. 1996, 52 p; iii) do Departamento de Economia da PUC-RJ: CAMARGO, José Márcio. *Labour standards, labour justice and the Brazilian labour market*. Rio de Janeiro: PUC-RJ, 1996, mimeo. Sobre o tema da influência do Poder Executivo, veja-se os seguintes trabalhos do autor, onde é evidente a subordinação da Justiça Federal de 2ª Instância à política econômica do Governo Federal, em decorrência do art. 107 da Constituição Federal de 1988, comprometendo o grau de independência necessário a uma boa prestação jurisdicional e causando insegurança jurídica, quais sejam: i) A Justiça Federal e a Privatização da CSN. *Anais da 47ª Reunião Anual da SBPC*, vol. II, 1995, p. 149; ii) A Justiça Federal e a análise das ações populares na privatização da CSN. *Anais da 48ª Reunião Anual da SBPC*,



<sup>6</sup> Acreditamos que esta eficiência é condição necessária relevante, porém, não, suficiente para o aumento de investimentos na economia.

<sup>7</sup> De acordo com Celso Furtado, a idéia de desenvolvimento possui pelo menos três dimensões: “a do incremento da eficácia do sistema social de produção, a da satisfação das necessidades elementares da população e a da consecução dos objetivos a que almejam os grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos. A terceira dimensão é, certamente, a mais ambígua, pois aquilo a que aspira um grupo social pode parecer simples desperdício de recursos a outros. Daí que essa terceira dimensão chegue a ser percebida como tal parte de um discurso ideológico. Assim, a concepção de desenvolvimento de uma sociedade não é alheia a sua estrutura social, e tampouco a formulação de uma política de desenvolvimento e sua implantação são concebíveis sem preparação ideológica.” (FURTADO, Celso. *Pequena Introdução ao desenvolvimento*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980, p. 16).

<sup>8</sup> Sobre o tema, veja-se: MATTAROLO, R. L'Amérique latina à la recherche de l'État de Droit. *Le Monde Diplomatique*. Paris: Le Monde Diplomatique, v. 38, n. 444, 1991, p. 21.

<sup>9</sup> Cabe acrescentar a diferença entre eficácia jurídica, que é a norma jurídica com vigência e validade, e eficácia social, que é a efetividade da norma, ou seja, quando a mesma se concretiza, alcançando a sua finalidade. Ressalte-se a existência de um enorme abismo entre o texto legal (norma) e a sua efetividade, cuja principal causa é a ineficiência do sistema da administração da justiça. Acerca da efetividade, veja-se: BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1993.

<sup>10</sup> Mediante uma análise profunda da conjuntura econômica brasileira, o Professor Fiori, cita o caso espanhol como exemplo de política em que, mesmo ocorrendo aumento de investimentos, não houve aumento das taxas de emprego e de renda, da seguinte maneira: “Em compensação a participação salarial no PIB caiu de 51,2% em 1980 para 46,1%, e a taxa de desemprego, que girava em torno dos 6% à época de Moncloa, e dos 15% no início do primeiro governo Gonzalez, hoje atinge à cifra inimaginável de 37,9% entre os jovens com menos de 15 anos de idades. Sendo que, em relação aos mais velhos, com idade entre 30 e 54 anos, 800 mil dos 3,4 milhões de desocupados nessa faixa de idade permanecem analfabetos ou possuem escassa formação, o que lhes dá pouquíssima possibilidade de ocupar qualquer dos empregos no setor ‘reestruturado’ da economia.” (FIORI, José Luis. O espelho espanhol de FHC. *Os moedeiros falsos*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1997, p. 55.)

<sup>11</sup> 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, p. 81-82.

<sup>12</sup> É lastimável o índice de conhecimento dos direitos da cidadania no Brasil. Essa 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. (*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).

<sup>13</sup> “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, Editora Lumen Juris, 1998, p. 1.

<sup>14</sup> Tal hipótese é comprovada empiricamente pelas pesquisas de opinião pública realizadas pelo IBOPE, entre 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.

<sup>15</sup> Sobre as evidências e a comprovação empírica da crise de legitimidade da justiça brasileira, veja-se o livro de nossa autoria *A Democratização do Poder Judiciário*. Porto Alegre, Sergio Fabris Editor, 1998, 188 p.

<sup>16</sup> 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 membros da administração da justiça, incluindo também os advogados, em regra, ainda atuam mediante um paradigma de radicalidade na solução do conflito, individualista e conservador do *status quo*.

<sup>17</sup> Como exemplo recente de corporativismo podemos citar o processo de discussão e elaboração do Substitutivo da Proposta de Emenda Constitucional de nºs 96 e 112, que propõe mudanças ao Poder Judiciário, relatado pelo Deputado Federal Jairo Carneiro (PFL-BA) que, por meio de uma Comissão Especial no Congresso Nacional, durante mais de um ano, ouviu, de forma predominante, representantes do Poder Judiciário, Ministério

Público e OAB. O resultado do parecer, que se assemelha a um acordo entre amigos, em que a sociedade civil brasileira foi mais uma vez excluída, proporcionou uma proposta de reforma que está muito aquém de solucionar as disfuncionalidades do referido Poder. Verificamos, dessa forma, que a participação irrisória e quase inexistente dos representantes dos movimentos e categorias diretamente atingidos 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, em que a sociedade civil fica sempre à margem das decisões que afetam o seu cotidiano.

<sup>18</sup> FIORI, José Luís. *O Vão da Coruja. Uma leitura não liberal da crise do estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1995, p. 82.

<sup>19</sup> 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 importantes obstáculos ao desenvolvimento e crescimento econômicos. Essa tese é fundada no direito de propriedade, nos direitos contratuais e nas regras gerais do jogo, que são a base principal do funcionamento de uma economia de mercado eficiente. (tradução do autor). (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).

<sup>20</sup> Acerca do tema, com uma nova abordagem epistemológica, veja-se o recente e importante texto do Professor Luis Alberto Warat da UFSC, *Anotaciones Preliminares para una teoría contradogmática del Derecho y de la Sociedad*, 1998, 44 p., em que desenvolve a Teoria contradogmática do Direito, segundo a qual a resolução de conflitos, mediada por meio 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.

<sup>21</sup> Acrescente-se que no Brasil inexistente uma lei específica regulamentando a mediação, procedimento de solução de conflito distinto da conciliação e da arbitragem. Alguns estudos comecem a ser empreendidos por uma comissão criada na OAB/RJ e na UFSC, em grupo coordenado pelo Professor Luis Alberto Warat que, inclusive, em atividade de extensão pretende formar agentes multiplicadores de mediação.

<sup>22</sup> *Programa Nacional de Direitos Humanos*. Brasília: Ministério da Justiça, 1996, p. 18.

<sup>23</sup> HAUSSMAN, Ricardo. *La economía política de la reforma judicial en América Latina*. 1996, mimeo, p. 41.

<sup>24</sup> Sobre o tema, com pesquisa empírica que comprovou a 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, 160 p.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> PINHEIRO, Armando Castelar. Op. cit. p. 8-9.

<sup>27</sup> Nesse sentido, podemos citar o paradoxo do exemplo espanhol, como nos ensina o Professor 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 espelho espanhol de FHC. Os moedeiros falsos*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1997, p. 53.)

<sup>28</sup> Devemos acrescentar que, conforme o relatório do FMI, por meio 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, Coréia 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.

<sup>29</sup> No 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.

<sup>30</sup> NUNNENKAMP, 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.

<sup>31</sup> HÖSLE, 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.

<sup>32</sup> FLÜCKIGER, ST. Politische Bedingungen für Entwicklungshilfe. Good Governance – Schlagwort oder Durchbruch? *Neue Zürcher Zeitung*, n. 207, 7

de setembro de 1993, p. 19.

<sup>33</sup> LEISINGER, Klaus M. Op. cit. p. 57.

<sup>34</sup> LEISINGER, Klaus M. Op. cit. p. 70.

