

4. DIÁLOGO MULTIDISCIPLINAR

4.1 IMPLICAÇÕES JURÍDICAS DA GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA

CARLOS ALBERTO DA SILVEIRA ISOLDI FILHO
Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais

RESUMO: Breve relato sobre a evolução da economia mundial e brasileira desde o início do século XX, com apontamentos sobre períodos de intervencionismo estatal até o fenômeno da globalização e seus reflexos no âmbito do Direito e do Poder Judiciário.

PALAVRAS-CHAVE: economia - estado - intervenção - globalização – implicações jurídicas

ABSTRACT: A brief description of the evolution of the world economy with special emphasis on the Brazilian economy since the XXth century, with remarks upon the periods in which there was state interventionism up to the phenomenon of globalization and its reflexes in Law and in the Judiciary Power.

KEY WORDS: economy; State; intervention; globalization; juridical implications.

A livre ação das forças do mercado, o sistema de concorrência da propriedade privada e os estímulos ao lucro promoveram, nas primeiras décadas das revoluções liberais, uma expansão da eficiência produtiva e, como consequência, um certo crescimento do salário real das classes trabalhadoras (ROSSETTI, 1991).

Entretanto, as desigualdades econômicas tornaram-se flagrantes e insustentáveis. O crescimento do rendimento das classes trabalhadoras jamais poderia ser comparado ao rápido enriquecimento das classes empresariais, que detinham poderes de negociação consideravelmente maiores do que os da coletividade assalariada (ROSSETTI, 1991). O liberalismo vinha causando decepções desde a segunda metade do século XIX e, no primeiro quarto do século XX, efetivou-se a revolução socialista soviética.

Devido à falta de investimentos privados, durante a recessão dos anos 20, propunha-se, como solução, o aumento do investimento público mediante a criação de novas despesas financiadas por empréstimos e a manipulação das taxas de juros (FARIA, 1999). Tendo em vista a crença de que o *laissez-faire* era incapaz de propiciar, de forma

natural, o equilíbrio na alocação eficiente de recursos escassos, caberia ao governo estimular a plena ocupação da mão-de-obra, formulando estratégias de indução de investimentos, executando programas de estímulo (ou desestímulo) ao consumo, políticas fiscais compensatórias e, conseqüentemente, “[...] derrubando a prescrição ortodoxa segundo a qual o orçamento público deveria manter-se rigorosamente equilibrado” (FARIA, 1999, p. 113).

Nos anos 30, “[...] as instituições democrático-representativas liberais sofreram a concorrência do sucesso temporário das diferentes formas de fascismo, e ‘retribuindo’ proporcionalmente mais ao trabalho do que ao capital com sua pauta distributiva” (FARIA, 1999, p. 115). Essa política propiciou o aumento dos salários reais, elevação da produtividade e redução das distâncias sociais (FARIA, 1999). Nessa época, a ausência do Estado revelou-se insustentável, ocorrendo, no Brasil, o mesmo fenômeno que se manifestou na maioria das economias liberais (ROSSETTI, 1991). A “Constituição de 1934 refletiria, assim, a necessidade de criação de estatutos legais que possibilitassem novas formas de organização político-econômica, reconhecendo-se a necessidade da dilação das funções públicas, impostas sobretudo pelas graves perturbações da guerra e da depressão” (ROSSETTI, 1991, p. 392). O mencionado autor (1991, p. 393, grifo nosso) continua sua lição afirmando:

Nos anos do Estado Novo, a tendência intervencionista acentuou-se, expandindo-se consideravelmente a produção legislativa referente à participação do Estado nos domínios da economia. Em 1937, a nova Constituição tornaria mais clara e legitimaria a intervenção do Estado no domínio econômico, *para suprimir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado.*

Sobre a Constituição de 1937, Silva (2000, p. 85, grifo nosso) observa que ela veio

[...] conferir ao Estado a função de orientador e coordenador da economia nacional, declarando, entretanto, ser predominante o papel da iniciativa individual e reconhecendo o poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo; reconhecer e assegurar os direitos de liberdade, de segurança e de propriedade do indivíduo, acentuando, porém, que devem ser exercidos nos limites do bem público; a nacionalização de certas atividades e fontes de riqueza, proteção ao trabalho nacional, defesa dos interesses nacionais em face do elemento alienígena.

Após a II Grande Guerra Mundial, observou-se com maior intensidade, inclusive no Brasil, o fenômeno universal da conscientização do atraso econômico (ROSSETTI, 1991). Segundo o autor (1991, p. 394),

[...] revolucionaram-se as expectativas da sociedade, assumiram nova dimensão os problemas relacionados às disparidades regionais e manifestaram-se em toda a sua dramaticidade diversas debilidades setoriais, exigindo que o Estado assumisse, em complementação à iniciativa privada, boa parcela de responsabilidade pela derramagem econômica do País.

É dentro desse espírito que a Constituição de 1946 incluiria diversas indicações referentes ao planejamento nos setores da Viação, Colonização, Defesa contra as Secas e Valorização da Amazônia e do Vale do Rio São Francisco. Estabeleceria ainda a nova Carta que a União poderia, *mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade* e que a intervenção teria sempre por base o interesse público e por limites os direitos assegurados à iniciativa privada.

A democracia estava restabelecida no Brasil. Entre 1946 e 1964, foram criados diversos planos e programas que buscavam a expansão industrial e o desenvolvimento econômico e social por meio da ação estatal, que se dava em maior ou menor grau. Podemos destacar o *Plano SALTE*, no governo de Eurico Gaspar Dutra; o *Programa de Metas*, no período de Juscelino Kubitschek de Oliveira, e o *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social*, no governo de João Goulart, o Jango (ROSSETTI, 1991).

No *Plano SALTE*, do governo de Dutra, priorizava-se a saúde, a alimentação, o transporte e a energia por meio da intervenção estatal. O governo de Juscelino Kubitschek, que tinha como meta crescer *50 anos em 5*, visava a aumentar a eficiência das atividades econômicas e fomentar a iniciativa privada (ROSSETTI, 1991). Como uma das suas justificativas para a criação do *Programa de Metas* considerava-se “[...] que cabe ao Governo alta responsabilidade como elemento propulsor e disciplinador do processo de desenvolvimento, em coordenação com a ação dos setores privados, que devem ser estimulados e amparados” (ROSSETTI, 1991, p. 395). O *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social*, do governo de Jango, seria, segundo o entendimento de Rossetti (1991, p. 395, grifo nosso),

[...] a mais ampla tentativa até então realizada para a real coordenação, pelo Estado, de diversificado instrumental de interferência, abrangendo as principais variáveis da atividade

econômica interna. Ainda assim, todavia, a equipe técnica que o formulou entendia que *a planificação não deve estabelecer em detalhe o que deverá ocorrer no sistema econômico, cabendo-lhe apenas antecipar as principais modificações estruturais requeridas para a manutenção de determinado ritmo de desenvolvimento e indicar as medidas a serem tomadas a fim de que os investimentos, considerados essenciais àquelas modificações, sejam feitos oportunamente.*

O Brasil passara por um período de veloz industrialização, que teve como consequência a urbanização acelerada, movimentos migratórios, choques culturais (FARIA, 2000a). Isso modificou a pauta moral do brasileiro, do sentido ético de família e causou conflitos não previstos em nossa legislação (FARIA, 2000a), que continuam surgindo, gerando a necessidade de elaboração de novas leis ou modificação das já existentes para o direito positivo se amoldar à realidade social.

Aos 31 de março de 1964, houve o Golpe Militar. Foi promulgada a Constituição de 1967, que sofreu poderosa influência da de 1937 (SILVA, 2000). Sobre essa nova Carta, Silva (2000, p. 89) ensina que, de um modo geral, “é menos intervencionista do que a de 1946, mas em relação a esta, avançou no que tange ao direito de propriedade, autorizando a desapropriação mediante pagamento de indenização por títulos da dívida pública, para fins de reforma agrária. Definiu mais eficazmente os direitos dos trabalhadores”.

Criou-se, especialmente nos anos 50 e 60, um clima político e social de muita confiança nas formas de regulação, controle, gestão, direção e planejamento estatais (FARIA, 1999). Segundo o referido autor (FARIA, 1999, p. 116), graças a essa estratégia,

[...] o Estado intervencionista por um lado dispunha de condições para amenizar tensões, neutralizar pressões e bloquear eventuais ameaças à legitimidade institucional; e, por outro, contava com a flexibilidade decisória necessária para estimular, promover, disciplinar, regular e planejar o crescimento, bem como para enfrentar os riscos de instabilidade conjuntural ou estrutural, podendo desta maneira preservar o processo econômico de problemas disfuncionais.

Dentro desse contexto, diversos foram os planos de desenvolvimento econômico e social nos governos militares como, por exemplo, o *Programa de Ação Econômica do Governo* – PAEG e os *Planos Nacionais de Desenvolvimento* (ROSSETTI, 1991, p. 396). Em linhas gerais, os planos criados durante o regime militar estabeleciam um sistema misto, baseado na liberdade empresarial e complementado pela atuação do setor público (ROSSETTI, 1991).

Entre 1968 e 1973 o país obteve taxas de crescimento superiores às que a maioria dos países industrializados jamais haviam registrado. A indústria de bens de consumo durável eliminou o problema crônico de sua capacidade ociosa e o setor financeiro consolidou-se como o agente financiador do processo de substituição de importações, iniciando-se, então, uma nova etapa do desenvolvimento industrial brasileiro. (FARIA, 1993, p. 41)

Porém, Rossetti (1991, p. 398) lembra que o “[...] período em que se concentrou a maior parte da criação recente de estatais, na esfera federal, foi o chamado *milagre econômico*, entre os anos de 1968-78”. Podemos notar que, contrariando o conjunto de intenções de índole não estatizante, a presença do Estado na economia brasileira dilatou-se nas décadas de 70 e 80 (ROSSETTI, 1991).

Nos períodos de rápido crescimento, o regime criou novos órgãos, assumiu o papel de empresário e formulou políticas de longo prazo a partir de critérios superestimados, bem como superpôs agências burocráticas, empresas públicas e gastos não-controlados, comprometendo a racionalidade da ação governamental e reduzindo a liberdade de seus governos para rever as prioridades do setor estatal (FARIA, 1993, p. 41).

“O exercício pleno da hegemonia militar-tecnocrático-empresarial exigia um processo acumulativo contínuo, algum progresso material das classes médias e um elevado grau de autoritarismo em nome da eficiência do planejamento”, o que, conforme aponta Faria (1993, p. 42), somente foi possível até o primeiro choque do petróleo, em 1973, “[...] quando a crescente redução dos excedentes econômicos abalou profundamente essa hegemonia”.

A partir dos choques do petróleo, da instabilidade monetária e da crise financeira dos anos 70, as ameaças à legitimidade institucional e os riscos de instabilidade conjuntural e estrutural passaram a ocorrer num ritmo cada vez mais intenso (FARIA, 1999). “Como consequência, os ciclos de prosperidade e estagnação se tornaram cada vez mais curtos, solapando velozmente as bases fiscais de financiamento dos gastos sociais” (FARIA, 1999, p. 116). Com o agravamento da crise fiscal surgem novos conflitos sociais, empresas quebram e os militares valem-se de meios artificiais para pacificação da sociedade (FARIA, 2000a). Nessa época,

[...] diante do advento de um movimento sindical novo, moderno e contundente na luta por reivindicações inéditas, em termos de confronto entre capital e trabalho, foram surgindo no próprio universo empresarial grupos conscientes de que a

tutela corporativa das relações trabalhistas e patronais, por um Executivo politicamente cada vez mais isolado, vinha servindo como uma camisa-de-força, impedindo o alargamento de sua influência sobre os demais setores econômicos, de um modo específico, e sobre a sociedade, de um modo geral. (FARIA, 1993, p. 42)

Nos anos 80, o descontrole financeiro do setor público brasileiro conduziu a nocivas consequências econômicas e sociais (ROSSETTI, 1991). O recesso econômico aumenta e a população urbana continua crescendo, fenômeno que gera brutal desemprego. O Brasil passava de um regime autoritário para um democrático. Os grupos reprimidos passam a ter e exigir direitos. Assim, multiplicam-se os conflitos sociais e agrava-se a crise fiscal. Rossetti (1991) destaca as seguintes disfunções ocorridas nessa década: alargamento progressivo da absorção, pelo Estado, da poupança financeira bruta nacional, para cobrir os desequilíbrios operacionais, o que reduz os recursos livres para financiamento dos investimentos do setor privado, simultaneamente à necessidade do setor público reduzir investimentos em infra-estrutura econômica e social. Esses fatores implicaram a diminuição do crescimento econômico interno, colapso nos suprimentos estratégicos de bens e serviços produzidos pelo governo e ampliação da dívida social, em razão da diminuição da capacidade da administração pública investir em áreas de interesse social e distributivo (ROSSETTI, 1991).

Vê-se que, entre os anos 40 e 80, o crescimento econômico induzido pelo Estado, sob uma estratégia de industrialização substitutiva de importações, a infra-estrutura geocupacional da sociedade brasileira foi extraordinariamente transformada (FARIA, 1993). A estrutura produtiva foi modificada, aumentou-se o assalariamento, foram ampliadas e aprofundadas as relações mercantis, constituiu-se um mercado nacional de trabalho e de consumo, tendo sido alteradas as estruturas empregatícias e de classes (FARIA, 1993). Nesse período houve um deslocamento populacional e uma reordenação social que modificaram de forma significativa os padrões de comportamentos dos agregados sociais: trabalhadores rurais, operários, classe média etc (FARIA, 1993).

Em 1988, foi promulgada uma nova Constituição que, segundo ensinamento de Rossetti (1991, p. 399, grifo nosso),

[...] cristalizou, praticamente em toda a sua extensão, a dilatação histórica das funções do Estado na economia brasileira. *Quanto a seus fundamentos, a ordem econômica prevista na Constituição em vigor manteve-se fiel a princípios liberais: a propriedade privada dos meios de produção e a livre concorrência subsistiram como as bases de funcionamento da*

economia. No entanto, o uso da propriedade e da liberdade de mercado foram condicionados a outros imperativos, de que são exemplos a soberania nacional, a função social da propriedade, a defesa do consumidor e do meio ambiente e a segurança nacional.

A Constituição de 1988 manteve alguns monopólios e demarcou reservas de mercado em setores estratégicos (ROSSETTI, 1991). No tocante à disciplina intervencionista, ela estabelece que o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o privado (ROSSETTI, 1991). No entanto, segundo Faria (1999, p. 116, grifo nosso),

[...] com a aceleração da inflação, com os desequilíbrios financeiros decorrentes da queda das receitas tributárias e do aumento das despesas públicas, com a elevação das taxas de desemprego e a subsequente ampliação das tensões trabalhistas e das pressões sindicais, com os confrontos crescentes entre política econômica e política social e com o forte abalo no consenso quanto ao ‘círculo virtuoso’ entre crescimento e correção de desigualdades, o repertório de fórmulas, métodos, estratégias, mecanismos e instrumentos regulatórios das políticas keynesianas e do Estado ‘social’ que as implementava acabou esgotando suas virtualidades.

As tendências mundiais – liberalizantes e privatistas – colocaram a reforma do Estado como questão crucial desde o último biênio dos anos 80 (ROSSETTI, 1991). As disfunções ocorridas no Brasil na década de 80 conduziram à revisão do papel do Estado e a reversão de sua tendência expansionista, durante os anos 90 (ROSSETTI, 1991). Para tanto, algumas reformas constitucionais foram feitas: os dispositivos que definiam e privilegiavam empresas de *capital nacional* na exploração de jazidas e demais recursos minerais, além dos potenciais de energia hidráulica, passaram a atender as empresas *constituídas sob as leis brasileiras* (EC nº 6); eliminou-se a nacionalização dos transportes (EC nº 7); o monopólio da exploração dos serviços de telecomunicações foi suprimido (EC nº 8); e flexibilizou-se o monopólio do petróleo (EC nº 9). Além disso, visando à ampliação de receitas e à diminuição de gastos públicos, foram introduzidas alterações no sistema tributário (EC nº 3, 12 e 21) e fizeram as reformas administrativas (EC nº 19) e da previdência social (EC nº 20). O Estado, afirma Faria (1999, p. 116),

[...] se revelou incapaz de lidar quer com os problemas inéditos gerados pelas transformações da ordem econômica internacional, quer com os problemas mais antigos que, por sua

complexidade e especificidade, passaram a escapar dos padrões gerais das políticas macroeconômicas e a exigir decisões *ad hoc* nas dimensões temporal, social e temática, levando as normas de direito econômico, administrativo, trabalhista, previdenciário e tributário a serem continuamente reformuladas e reinterpretadas caso a caso.

Passou a haver crescente discrepância entre o paradigma teórico-doutrinário do tipo de direito tradicionalmente cultivado pelos juristas brasileiros e as condições reais da sociedade a que se destinam suas normas (FARIA, 1993). Conforme a lição de Faria (1993, p. 36), o que se tem, por um lado, é um ordenamento jurídico encarado pelos operadores do direito

[...] como uma estrutura lógico-formal coerente e sistematicamente hierarquizada, que encontra sua pedra-de-toque num Judiciário organizado como um poder funcionalmente capaz de decidir problemas, conflitos e demandas, sempre nos limites estritos das prescrições quanto dos procedimentos estabelecidos pelas leis. E o que se tem, por outro lado, é uma sociedade cujas contradições e paradoxos, deflagrando quer uma explosão de textos legais cada vez mais redigidos em termos vagos e ambíguos, deixando assim amplas margens de escolha à fase da sua interpretação e aplicação, quer uma sucessão de leis consagradoras de direitos sociais cuja implementação depende da eficiência operacional do setor público e da qualidade de seus serviços básicos, sem o que tais direitos são ‘letra morta’.

A transformação da infra-estrutura social gerou a ruptura dos valores tradicionais dos diferentes grupos e classes, causando um processo migratório contínuo, comportamentos mais agressivos e, sobretudo, o surgimento de novas demandas de políticas públicas, de justiça substantiva e serviços básicos por segmentos sociais desfavorecidos.

Uma das conseqüências mais significativas dessas modificações, potencializada pela consolidação de um padrão cada vez mais aviltado de salários e responsável pela cristalização de uma iníqua distribuição de renda, *foi a crescente ineficácia de um sistema jurídico em fase de acentuado esclerosamento - ineficácia essa que se tornou dramaticamente nítida no âmbito da legislação social e que, nos demais âmbitos, foi exponenciada pela emergência de comportamentos confrontacionais aos códigos e leis em vigor* (FARIA, 1993, p. 45, grifo nosso)

O que se passa a verificar, então, é uma progressiva inefetividade política, administrativa, normativa, operacional e até organizacional do Estado *keynesiano* ou intervencionista. Sua prolífica – mas errática – produção legislativa vai acarretar importantes mudanças na morfologia, nos significados e na qualidade discursiva das leis, esvaziando progressivamente o caráter lógico-sistemático do ordenamento jurídico e pondo em xeque a linguagem unívoca desenvolvida pela dogmática com base em conceitos preestabelecidos e de acordo com regras precisas de mudança (FARIA, 1999, p. 117).

Aumentando-se desordenadamente o número de matérias, atividades e comportamentos regulados por textos legais, culminamos na ruptura da organicidade, da unidade lógico-formal e da racionalidade sistêmica do ordenamento jurídico e, como corolário, perde-se a capacidade de predeterminação das decisões concretas por meio do direito positivo (FARIA, 1999). Propicia-se, assim, maior instabilidade jurídica. Faria (1999, p. 117) aponta que a

[...] disfuncionalidade crescente tanto do Estado ‘social’ ou regulador quanto de seu instrumental normativo configura um processo que tem sido chamado de ‘ingovernabilidade sistêmica’ ou ‘crise de governabilidade’ pelos cientistas políticos. E de ‘inflação legislativa’, juridificação (ou ‘sobre-juridificação’) e ‘trilema regulatório’, pelos sociólogos e teóricos do direito.

A “inflação legislativa”, a “juridificação” e o “trilema regulatório” são os desdobramentos jurídicos da “ingovernabilidade sistêmica”. Esses três conceitos têm sido utilizados para traduzir o fenômeno da crescente falta de efetividade das instituições de direito, da qual Faria (1999, p. 122) aponta que os reflexos mais visíveis são, de um lado, o crescente rompimento da unidade lógico-formal e da racionalidade sistêmica de ordenamentos jurídicos constituídos basicamente sob a forma de códigos, e, de outro, a multiplicação de “leis especiais” editadas de maneira casuística ou pragmática em resposta aos problemas surgidos com a eclosão das “crises de governabilidade”.

Torna-se assim duvidoso se o Direito poderá realizar aquilo que se convencionou considerar como sendo a sua principal função – a resolução dos conflitos -, tendo a este propósito numerosos estudos apontado factores que constituem ‘obstáculos para a adequada resolução dos conflitos através do Direito: dificuldade de acesso à justiça, receio de litigação judicial, lentidão e custos processuais, incerteza de sucesso no litígio’. Deste ponto de vista, a juridificação não resolve os conflitos, mas simplesmente aliena-os: ou seja, mutila os conflitos sociais, reduzindo-se a um

mero caso judicial, e deste modo exclui qualquer possibilidade de uma resolução socialmente adequada e prospectivamente adequada (TEUBNER, 1988, p. 26, grifo nosso).

No *Estado Social intervencionista*, segundo ensina Teubner (1988, p. 34), *juridificação* significa a *constitucionalização do sistema econômico e o direito é utilizado como instrumento de controle*, tendo como características: “Os sistemas de negociação colectiva, as normas de protecção dos trabalhadores, a criação de um complexo sistema de segurança social, a crescente intervenção jurídico-societária no plano da organização das empresas e jurídico-concorrencial no plano de organização do mercado”.

A emergência de blocos de poder econômico e a crescente necessidade de protecção social fundamentam o intervencionismo nos diversos ramos do direito como, por exemplo, trabalhista, concorrencial, empresarial, da segurança social etc. (TEUBNER, 1988, p. 39). Porém, as políticas de desenvolvimento de médio e longo prazo, comuns entre o pós-guerra e os anos 70, passaram a colidir com o sentido de urgência decorrente da *força internacionalizante do capitalismo* (FARIA, 1999, p. 32). Assim, as intervenções regulatórias, os mecanismos de controle e direcção socioeconômicos e as concepções de segurança nacional perdem o vigor.

Quanto mais veloz é a integração dos mercados num ‘sistema-mundo’ ou numa ‘economia-mundo’, reduzindo a capacidade de coordenação macroeconômica dos Estados-nação e com isso os impedindo de implementar políticas *keynesianas* de altas taxas de dispêndio público para sustentar quer o crescimento quer o emprego, menos as decisões emanadas do sistema jurídico-político traduzem um ato de autoridade a exigir obediência irrestrita (FARIA, 1999, p. 35).

Com a internacionalização dos mecanismos financeiros, de capitais e de trabalho, os governos nacionais têm sentido crescentemente o descompasso entre a limitada margem de manobra de que dispõem e os imperativos decorrentes basicamente não das relações de comércio em nível mundial, mas das relações de produção tramadas globalmente. *Estas escapam cada vez mais às políticas intervencionistas do governo, não apenas as de redistribuição monetária, mas as de incentivo à indústria, subsídios creditícios, protecção tarifária etc. A administração e a legislação nacionais não têm mais um impacto efetivo sobre os atores transnacionais, que tomam suas decisões de investimentos à luz da comparação, em escala global, das condições relevantes de produção* (FARIA, 1999, p. 53, grifo nosso).

Faria ensina, ainda, que a década de 90 do século passado representa um período de intercruzamento entre duas eras econômicas: a primeira é a do pós-guerra, marcada pelo planejamento estatal, pela intervenção governamental, pelas inovações conceituais e pragmática da regulação dos mercados, pela utilização do direito como instrumento de controle, gestão e direção, pela participação direta do setor público como agente financiador, produtor e distribuidor, bem como por políticas sociais formuladas com o objetivo de assegurar patamares mínimos de igualdade, a partir dos quais haveria espaço para uma livre competição. Outra era é a da globalização, que se afirma a partir da retomada dos fluxos privados de acumulação de capital e é progressivamente caracterizada pela “desregulação” dos mercados, pela “financeirização” do capital, pela extinção de monopólios estatais, pela privatização das empresas públicas, pela desterritorialização da produção e por uma nova divisão social do trabalho (1999, p. 111).

Em todo o mundo, o Estado, não podendo mais disciplinar sociedades complexas por meio de seus instrumentos, categorias e procedimentos jurídicos tradicionais, passou a adotar estratégias de deslegalização e desconstitucionalização paralelamente aos programas de privatização dos monopólios públicos e à substituição dos mecanismos estatais de seguridade social por seguros privados, ampliando o pluralismo de ordens normativas (FARIA, 1996).

Com a globalização, houve uma ampliação das redes empresariais, comerciais e financeiras, que atuam de forma cada vez mais independente dos controles políticos e jurídicos nacionais (FARIA, 1999). Na medida em que a interpenetração das estruturas empresariais, a interconexão dos sistemas financeiros e a formação dos grandes blocos comerciais regionais se convertem em efetivos centros de poder, o sistema político deixa de ser o *locus* natural de organização da sociedade (FARIA, 1999). “Em vez de uma ordem soberanamente *produzida*, o que se passa a ter é uma ordem crescentemente *recebida* dos agentes econômicos”, conforme aponta Faria (1999, p. 35). Isso evidencia que, com a perda de liderança da classe dirigente nacional, os Estados passaram a receber grande influência externa, especialmente nos chamados países periféricos.

Dantas (1979, p. 52, grifo nosso) ensina que, com a perda da capacidade da classe dirigente em resolver os problemas com os quais a sociedade se depara, ela é substituída por uma nova, oriunda da classe dirigida ou vinda do exterior, e, neste último caso, há uma condução “[...] à *invasão estrangeira*, à anexação territorial, à *absorção da comunidade em comunidades maiores* ou ao esfacelamento em unidades de menor âmbito”. cremos que esse fenômeno vem ocorrendo em decorrência da globalização.

As estruturas jurídicas, centralizadas e exclusivas do Estado, são baseadas nos princípios da soberania e da territorialidade, no equilíbrio dos poderes, na distinção entre o público e o privado, na concepção do direito como um sistema lógico-formal de normas abstratas, genéricas, claras e precisas (FARIA, 1996). Essa estruturação se contrapõe à globalização, que pressupõe a mitigação desses conceitos e a superação das barreiras geográficas. “Com o fenômeno da globalização, as estruturas institucionais, organizacionais, políticas e jurídicas forjadas desde os séculos XVII e XVIII tendem a perder tanto sua *centralidade* quanto sua *exclusividade*”, conforme observa Faria (1999, p. 32).

Obviamente as estruturas administrativas, políticas e jurídicas do Estado não desaparecem, mas alguns dos instrumentos básicos que caracterizaram sua ação nas últimas décadas são relativizados (FARIA, 1999). Não se eliminam o Estado-nação e o princípio da soberania, mas suas prerrogativas são radicalmente abaladas (FARIA, 1999). Há uma redefinição da soberania do Estado-nação que fragiliza sua autoridade, exaure o equilíbrio dos poderes e causa perda da autonomia de seu aparato burocrático (FARIA, 1999).

Tornando-se vulneráveis à disciplina estabelecida por opções e decisões econômicas feitas em outros lugares por pessoas, grupos empresariais e instituições sobre as quais têm escasso poder de controle, as estruturas administrativas, políticas e jurídicas do Estado-nação são reformadas e redimensionadas por processos de deslegalização e privatização formulados e justificados em nome da ‘governabilidade’, da resolução da ‘crise fiscal’ da adequação dos mecanismos de formação de preços aos custos econômicos reais, da ‘flexibilização’ das relações salariais, da captação de recursos externos para investimentos produtivos, do acesso a tecnologia de ponta e a novos produtos e processos, do aumento da produtividade industrial e da competitividade comercial e da inserção da economia transnacionalizada (FARIA, 1999, p. 37)

O referido autor afirma ainda que com o drástico enxugamento das restrições governamentais sobre a atividade econômica e a subsequente “desregulamentação” do mercado propiciados pela reforma e pelo redimensionamento do Estado-nação, suas estruturas administrativas, políticas e jurídicas passam a exercer novos papéis e novas funções, deixando de ser “[...] um *locus* natural e privilegiado de direção, deliberação, alocação de recursos e imposição de comportamentos obrigatórios, limitando-se a atuar como simples mecanismos de coordenação, de adequação de interesses e de ajustes pragmáticos” (FARIA, 1999, p. 37).

Faria (1999, p. 51) também aponta que a “[...] industrialização acelerada das últimas décadas, ao produzir uma nova e mais complexa composição de classes, também gerou conflitos inéditos, para os quais as leis e seus respectivos procedimentos judiciais não forneciam mais respostas satisfatórias e eficazes”. Com a ineficácia do direito estatal em solucionar essas novas questões, surgiu um ambiente favorável para o desenvolvimento de outras formas de normatividade – paralelas à do Estado – que visam a sanar essa conflituosidade (CAMPILONGO, 1999, p. 80-81 e 87; FARIA, 1999, p. 54; FARIA, 1996, p. 162).

Atualmente, o monopólio do Estado na função de solucionar e reprimir os conflitos sociais é desafiado pela expansão de direitos paralelos aos oficiais (FARIA, 1996, p. 163): “São direitos autônomos, com regras e procedimentos próprios, entreabrindo a coexistência - por vezes sincrônica, por vezes conflitante - de diferentes normatividades; mais precisamente de um pluralismo jurídico de natureza infra-estatal ou supra-estatal”.

No *plano infra-estatal* podemos mencionar o advento de justiças profissionais (especializadas em arbitragem) e não-profissionais (comunitárias, por exemplo), cujas atuações são circunscritas nos conflitos intra-grupos, intra-comunidades e intra-classes (FARIA, 1996). Até mesmo as organizações criminosas possuem normas próprias, paralelas às estatais, como os estatutos da Máfia. “*Preparado para resolver questões interindividuais, mas nunca as coletivas, o direito oficial não alcança os setores mais desfavorecidos* – e a marginalização jurídica a que foram condenados esses setores nada mais é do que subproduto de sua marginalização social e econômica”, conforme aponta Faria (1993, p. 52, grifo nosso). Nos últimos anos da década de 80 do século passado, as invasões de terra, as ocupações de edifícios públicos ou privados revelaram a infinidade de relações desprezadas pelas instituições políticas e jurídicas (FARIA, 1993).

Na lição de Faria (1996, p. 163), os “[...] espaços infra-estatais estão sendo crescentemente polarizados por formas ‘inoficiais’ ou não-oficiais de resolução dos conflitos (como usos, costumes, diferentes estratégias de mediação, auto-composição de interesses e auto-resolução de divergências, arbitragens privadas ou mesmo a imposição da lei do mais forte nos guetos inexpugnáveis controlados pelo crime organizado)”.

No *plano supra-estatal*, cita-se a ploriferação de foros descentralizados de negociação e a multiplicação de órgãos técnico-normativos criados especialmente para fixar parâmetros, homologar pesquisas, dar pareceres e também promover arbitragens (FARIA, 1996) como, por exemplo, Comissão Pan-Americana de Normas Técnicas – COPANT e *International Organization for Standardization* – ISO.

A partir do aumento da globalização econômica que instituições como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial passaram a se preocupar com o sistema judicial dos países periféricos (CAMPILONGO, 1999, p. 90) e “[...] os espaços supra-estatais têm sido polarizados pelos mais diversos organismos multilaterais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio etc.), por conglomerados empresariais, por instituições financeiras e por organizações não-governamentais” (FARIA, 1996, p. 163).

A ordenação dos agentes econômicos, cada vez mais auto-organizada e auto-regulada, opera sob a forma de redes formais e informais de interesses, envolvendo um número variável de atores empresariais com diferentes graus de influência e poder, com a tendência de

[...] transcender os limites e controles impostos pelo Estado, a substituir a política pelo mercado como instância máxima de regulação social, a adotar as regras flexíveis da *lex mercatoria* no lugar das normas de direito positivo, a condicionar cada vez mais o princípio do *pacta sunt servanda* à cláusula *rebus sic stantibus*, a trocar a adjudicação pela mediação e pela arbitragem na resolução dos conflitos e a pôr em xeque a distinção clássica entre o público e o privado (FARIA, 1999, p. 35).

Tradicionalmente, o direito é concebido como um sistema praticamente fechado, unitário, hierarquizado, axiomatizado, completo, sem lacunas ou antinomias (FARIA, 1999). Contudo, a globalização criou complexidade e aumentou a interdependência do sistema jurídico em relação ao seu ambiente externo. Surgiram “novos temas, comportamentos inéditos, atividades econômicas atípicas, agregações políticas pouco usuais e outros eventos que carecem de regulação jurídica” (CAMPILONGO, 1999, p. 83).

A modernização trouxe mudanças na estrutura da sociedade global, gerando a necessidade de novas concepções jurídicas para solução de novas questões. A sociedade tornou-se complexa e o direito tradicional passou a ser insuficiente para resolver esses novos conflitos (FARIA, 2000c). Por essa razão, a concepção tradicional do direito foi sendo progressivamente substituída pela de um direito organizado sob a forma de rede, em razão do crescente número de microssistemas e de cadeias normativas, que se interagem procurando captar a complexidade da realidade socioeconômica (FARIA, 1999). A clássica “pirâmide” normativa kelseniana foi substituída por séries normativas dispostas na forma de “teias de aranha”, “emaranhadas, descentralizadas e, em larga medida, surgidas apenas para estabelecer premissas de decisões flexíveis” (CAMPILONGO, 1999, p. 80). Segundo ensinamento de Faria (1999, p. 128):

Enquanto a concepção tradicional faz da pretensão de completude, da coerência formal e da logicidade interna os corolários básicos da ordem jurídica, o sistema sob a forma de ‘rede’ se destaca pela multiplicidade e circularidade de suas regras, pela variabilidade de suas fontes, pela ausência de hierarquias, e pela provisoriade de suas estruturas, que são quase sempre parciais, mutáveis e contingenciais.

Com o fim de uma economia mundial composta de mercados nacionais protegidos ou fechados e com a crescente transnacionalização dos mercados de insumo, produção, capitais, finanças e consumo, houve uma “[...] integração de natureza eminentemente *sistêmica*, acima de tudo alicerçada na especialização e ‘mercantilização’ do conhecimento, na eficiência, na tecnologia, na competitividade, na produtividade e no dinheiro”, conforme aponta Faria (1999, p. 52). Nos últimos anos, houve uma transformação tecnológica, na qual a *sociedade industrial* foi substituída por uma *sociedade informacional* (FARIA, 1999), na qual a *informação* é a matéria-prima do processo econômico: devemos *descobrir* para aplicar na *produção* (FARIA, 2000b).

O grande problema jurídico da sociedade informacional é a neutralização do risco. Trata-se do chamado *Direito do Risco*, no qual o profissional deve detectar o conflito para que seja solucionado antes de sua eclosão (FARIA, 2000b). As tensões são solucionadas por meio de transação e mediação, sem necessidade de uma decisão judicial¹. Tal fato está associado às características de eficiência, rapidez, competitividade e produtividade do sistema econômico mundial. Cada corporação empresarial, valendo-se do vazio normativo deixado pelas já mencionadas estratégias de deslegalização e desregulamentação, cria as regras de que precisa e “jurisdiciza” suas áreas e espaços de atuação segundo suas conveniências (FARIA, 1996). A desregulamentação pelo Estado tem como consequência a regulamentação no âmbito da sociedade, “mais precisamente ao nível das organizações privadas capazes de oferecer empregos, impor comportamentos etc” (FARIA, 1996, p. 165).

Sob o aspecto organizacional, o Poder Judiciário “foi estruturado para ‘administrar’ os processos civil, penal e trabalhista, cujos prazos e ritos são incompatíveis com a multiplicidade de lógicas, ritmos e horizontes temporais presentes na economia globalizada. O tempo do processo judicial é o tempo diferido. O tempo da economia globalizada é real, isto é, o tempo da simultaneidade” (FARIA, 1996, p. 163).

Com isso, as empresas que atuam dentro de uma *economia-mundo* se distanciam do sistema judiciário de solução de conflitos que é lento, ineficiente e juridicamente instável.

¹ V. quadro demonstrativo dos tipos de ordens normativas em Faria (1996, p. 164).

Primeiro, essas empresas optam por concentrar seus investimentos nos países onde as leis lhes são mais favoráveis; depois tendem a se valer de instâncias alternativas especializadas, tanto no âmbito governamental (autoridades administrativas independentes, com poderes de decisão, de regulação, de fiscalização e de sanção) quanto no privado (mediações e arbitragens); e, finalmente, acabam criando regras de que necessitam e estabelecem mecanismos de auto-resolução dos conflitos (FARIA, 1996). Nota-se, claramente, que as empresas buscam meios fora do Poder Judiciário que possibilitam a solução de conflitos de forma mais rápida, eficiente e condizente com suas necessidades.

As corporações empresariais e financeiras transnacionais fogem não só dos burocratizados e ineptos tribunais, mas também do direito positivo por eles aplicado (FARIA, 1996). No âmbito econômico, podemos mencionar a *Lex Mercatoria*, que é um corpo autônomo de práticas, regras e princípios constituído pela comunidade empresarial para auto-disciplinar suas atividades, bem como o *direito da produção*, que é um conjunto de normas técnicas formuladas para atender às exigências de padrões mínimos de qualidade e segurança dos bens e serviços em circulação no mercado transnacionalizado, de especificação de seus componentes e da origem de suas matérias-primas (FARIA, 1996) como, por exemplo, ISO 9000. Podemos mencionar, ainda, as normas que se referem ao meio ambiente, como a ISO 14000, bem como à saúde e à segurança do trabalhador, como a ISO 18000.

O próprio Estado intervencionista, consciente de que muitos de seus códigos e de suas leis carecem da necessária base social, econômica, política, cultural e ideológica para serem eficazes, “[...] passou a adotar, ainda que não oficialmente, intrincadas e sutis estratégias de distanciamento em relação a esses dispositivos legais – a ponto, muitas vezes, de agir à revelia das diretrizes por eles oferecidas e, outras, de tornar-se *cúmplice* – por ação ou omissão – de comportamentos e decisões que os violam”, conforme ensina Faria (1999, p. 126).

O referido autor aponta, ainda, que a *integração sistêmica* (alicerçada na especialização e *mercantilização* do conhecimento, na eficiência, na tecnologia, na competitividade, na produtividade e no dinheiro) entra em conflito com a *integração social*, que é fundada em *valores, normas, sanções, entendimentos e contratos*, ou seja, medida pela consciência dos atores (FARIA, 1999). Por esse conflito, “[...] que a globalização econômica é um fenômeno altamente seletivo, contraditório e paradoxal, jamais podendo ser tomado como sinônimo de universalização no que se refere, por exemplo, à partilha equitativa de seus resultados materiais e ao acesso de todos ao que é *comum*” (FARIA, 1999, p. 52).

Com o fenômeno da globalização, há um aprofundamento da exclusão social, pois os ganhos de produtividade são obtidos às custas da degradação salarial, da informatização da produção e do conseqüente aumento do desemprego (FARIA, 1996). Isso gera ampliação da marginalidade econômica e social, mas o Estado continua responsável pela manutenção

da ordem, da segurança e da disciplina (FARIA, 1996). Em outras palavras

[...] os ‘excluídos’ do sistema econômico perdem progressivamente as condições materiais para exercer seus direitos fundamentais, mas nem por isso são dispensados das obrigações e deveres estabelecidos pela legislação. Com suas prescrições normativas, o Estado os integra no sistema jurídico basicamente em suas feições marginais - isto é, como devedores, invasores, transgressores, réus, condenados etc. (FARIA, 1996, p. 196)

Nos últimos tempos, para manter a jurisdição sobre os excluídos, o Poder Judiciário optou por uma mudança organizacional. Estabeleceu-se a informalização por meio de juizados de negociação e conciliação para as pequenas causas de natureza civil, ou seja, referentes a “litígios de massa, abundantes e rotineiros, com pequeno valor material e já suficientemente ‘jurisprudencializados’”. Embora tenham a aparência de uma justiça de 2ª classe para cidadãos de 2ª classe, não se pode, é evidente, subestimar o acesso de contingentes expressivos da população aos tribunais” (FARIA, 1996, p. 167).

Mesmo com a criação de juizados de negociação e conciliação para as pequenas causas, grande parte da população continua sem acesso ao Poder Judiciário, em decorrência do acelerado processo de exclusão social gerado pela globalização. Uma parcela populacional está inserida dentro de um ambiente em que prevalece a *lei do mais forte*, que é o do *direito marginal*². Portanto, a globalização econômica favorece a ampliação desse tipo de solução de conflito, qual seja, no âmbito infra-estatal.

Conclui-se, assim, que a globalização econômica tem com implicações jurídicas o *desenvolvimento de uma auto-organização e uma auto-regulamentação das redes empresariais e financeiras transnacionais* que procuram fugir da legislação e da justiça dos Estados, deixando *grande parte da população excluída, até mesmo, da jurisdição estatal*, razão pela qual muitos se valem de formas não-oficiais para resolução de seus conflitos, *sem, contudo, extinguir as estruturas, o Poder Judiciário e o direito positivo*.

Referências bibliográficas

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Teoria do Direito e globalização econômica. In: SUNDFELD, Carlos Ari; VIEIRA, Oscar Vilhena. (Coord.). *Direito global*. São

² V. quadro demonstrativo dos tipos de ordens normativas em Faria (1996, p. 164).

Paulo: Max Limonad, 1999.

DANTAS, F. C. Santiago. A educação jurídica e a crise brasileira. *Encontros da UnB*, Brasília, p. 48-54, 1979.

FARIA, José Eduardo. *Direito e Economia na democratização brasileira*. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. O Judiciário após a Globalização. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 4, p. 162-166, out./dez. 1996.

_____. *O Direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. *O objeto do ensino jurídico: transformações do direito positivo(I)*. 20/9/2000. Trabalho apresentado no 3º Curso de Especialização em Direito Penal da Escola Superior do Ministério Público, São Paulo, 2000a.

_____. *O objeto do ensino jurídico: transformações do direito positivo (II)*. 27/9/2000. Trabalho apresentado no 3º Curso de Especialização em Direito Penal da Escola Superior do Ministério Público, São Paulo, 2000b.

_____. *O ensino do Direito como transmissão de paradigmas*. 4/10/2000. Trabalho apresentado no 3º Curso de Especialização em Direito Penal da Escola Superior do Ministério Público, São Paulo, 2000c.

ROSSETTI, José Paschoal. *Introdução à Economia*. 15. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 1991.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

TEUBER, Gunther. Juridificação: noções, características, limites e soluções. *Revista de Direito e Economia*, Coimbra, p. 17-100, 1988.