

# 16 A REFORMA DO JUDICIÁRIO: UMA ANÁLISE ECONÔMICA

ARMANDO CASTELAR PINHEIRO

## INTRODUÇÃO

Há, hoje em dia, um consenso de que o judiciário brasileiro é uma instituição com problemas que precisam ser resolvidos se o país pretende tornar-se uma economia moderna e uma democracia plena. O que se observa, porém, é que, a despeito do avanço de muitas outras reformas, a do judiciário sequer começou a ser adequadamente discutida. Uma das explicações para esse atraso é exatamente a falta de uma boa compreensão de como e em que medida um judiciário eficiente pode contribuir para o crescimento econômico.

O objetivo deste artigo é tentar preencher essa lacuna, contribuindo para um maior debate sobre o tema. Ele está estruturado em três seções, além desta introdução. A próxima discute a nova rodada de reformas por que o país deverá passar se quiser galgar um lugar no rol dos países desenvolvidos. A seção que segue versa a respeito da evidência conceitual e empírica sobre os impactos econômicos do mau funcionamento do judiciário brasileiro. Uma última seção conclui o trabalho.

## O SEGUNDO ESTÁGIO DE REFORMAS

O Brasil vem passando na década de 1990 por mudanças dramáticas na sua economia. O país se abriu ao comércio e ao investimento estrangeiros, vem vendendo suas empresas estatais, eliminou uma série de monopólios, inclusive aqueles inscritos na Constituição, e, desde 1994, reduziu a inflação para uns dos níveis mais baixos de sua história. Em que pesem essas trans-

formações, o país continua a conviver com altos níveis de pobreza, com uma das mais desiguais distribuições de renda do mundo, e com níveis de produtividade e investimento muito inferiores aos de que precisa para voltar a crescer e se tornar uma sociedade mais justa.

À medida que a abertura, a desregulamentação e a privatização perdem o brilho de novidade e que se distancia no passado a crise por que passou o país na “década perdida”, mais e mais se pergunta se serão essas reformas suficientes para colocar o país na rota do crescimento acelerado. A resposta que um número crescente de analistas tem oferecido é não. Ainda que necessárias, essas reformas não são suficientes para “carimbar o passaporte do país rumo ao Primeiro Mundo” (cf. Olson, 1996; Tommasi & Velasco, 1996). O que falta, na visão desses analistas, é a estruturação de um quadro institucional adequado, que estimule o investimento e permita ao mercado operar eficientemente.

Assim, seria necessário promover uma segunda rodada de reformas, mais voltada para mudar as instituições e menos, como foi o caso da primeira rodada, para introduzir competição, austeridade fiscal ou novas formas de governança corporativa. Em que consistem essas novas reformas? Uma tentativa é proposta por Naím (1994), que também oferece uma detalhada caracterização das diferenças entre as reformas do primeiro e do segundo estágios (Tabela 1).

O primeiro estágio, de lançamento das reformas, se concentra em moderar as regras que orientam a atividade econômica. As prioridades dessa primeira fase são reduzir a inflação e devolver ao mercado a responsabilidade pela alocação de recursos. As políticas adotadas para atingir esses objetivos são aquelas conhecidas. Primeiro, mudanças das regras macroeconômicas, com a estabilização de preços, a redução do déficit público e as reformas dos sistemas tributário e previdenciário. Segundo, o desmantelamento do sistema de proteção comercial, com a abertura da economia. Terceiro, a redução da intervenção estatal, com a privatização, a liberalização de preços e o fim de monopólios legais e de outras barreiras ao livre exercício da atividade econômica.

Seguindo a tipologia de Naím (1994), os principais atores nessa primeira fase de reformas são o executivo, particularmente as autoridades econômicas, as instituições multilaterais de crédito e os investidores estrangeiros. Ou seja, atores políticos relativamente isolados dos grupos de interesse afetados. As reformas caracterizam-se ainda por ter impacto imediato e bastante visível e por ter em sua maioria uma moderada complexidade nas fases de concepção e execução. A visibilidade e o impacto imediato ajudam a identificar e em certos casos a cooptar os principais grupos afetados: o setor financeiro, os segmentos industriais protegidos e alguns grupos privilegiados de trabalhadores, na maior parte dentro do aparato estatal. A menor complexidade se reflete em propostas relativamente claras do que se deseja. Em larga medida, portanto, o processo político em torno dessas reformas convergiu para uma discussão sobre eliminar ou não determinados privilégios – subsídios concedidos por toda a sociedade a determinados grupos.

Tabela 1 – Os dois estágios das reformas: da mudança de regras à mudança de instituições

	Estágio 1: Lançamento	Estágio 2: Consolidação
Prioridades	Reduzir a inflação Restabelecer o crescimento	Melhorar os indicadores sociais Aumentar a competitividade internacional Manter a estabilidade macroeconômica
Estratégia de reforma	Mudar as regras macro Reduzir a intervenção estatal Desmantelar o protecionismo e o estatismo	Reabilitação e criação de instituições Aumentar a competitividade do setor privado Reformar saúde, educação e outros serviços públicos Criar as “Instituições Econômicas do Capitalismo” Construir nova “Inserção Econômica Internacional”
Instrumentos típicos	Cortes orçamentários e reforma tributária Liberalização de preços (inclusive câmbio e juros) Liberalização comercial e de investimentos Criação de “Fundos Sociais de Emergência Privatização fácil (hotéis, aerolinhas, indústrias)	Reforma do mercado de trabalho Reforma administrativa do setor público Completa reforma do Judiciário Promover as exportações Melhorar a cobrança de impostos Melhorar as instituições de regulação (de <i>utilities</i> privatizados e outros monopólios, <i>anti-trust</i> , <i>anti-dumping</i> , setor financeiro, meio ambiente, trabalhista etc.) Reestrutaração setorial Reestruturar a relação entre União e estados

	Estágio 1: Lançamento	Estágio 2: Consolidação
Principais autores	Presidente da República Equipe econômica Banco Central Instituições multilaterais de crédito Grupos financeiros privados e investidores estrangeiros	Presidente da República e ministros Congresso Nacional Burocracia estatal Judiciário Sindicatos Imprensa Governos estaduais e municipais Setor privado
Impacto público das reformas	Imediato Grande visibilidade pública	Médio e longo prazos Baixa visibilidade pública
Complexidade técnica e administrativa	Moderada a baixa	Muito alta
Natureza do custo político	“Correções temporárias”, custo amplamente distribuído entre a população	Permanente eliminação de vantagens especiais de grupos específicos
Principal desafio para o governo	Gerenciamento macroeconômico por elites tecnocráticas relativamente isoladas	Desenvolvimento institucional altamente dependente do gerenciamento pelos escalões intermediários do setor público

O segundo estágio de reformas, o estágio de consolidação, é, em todos os sentidos, bem mais complexo. Nesse estágio o objetivo central é modernizar as instituições que moldam o ambiente em que se desenrola a atividade econômica, criando ou modernizando o que Oliver Williamson chamou de as “instituições econômicas do capitalismo”. As prioridades nesse estágio são, além de manter a estabilidade macroeconômica, promover o crescimento, melhorar as condições sociais e aumentar a competitividade internacional. O impacto das reformas nesse estágio é a médio e longo prazos e pouco visível. A implementação das reformas envolve e depende de um grande número de atores, dentro e fora do Estado. A complexidade técnica é grande; o modelo que existirá após as reformas, pouco claro; como também não é óbvio quem ganha ou perde.

A reforma do Estado é um componente central desse segundo estágio e, dentro dela, um papel de destaque é ocupado pela reforma do judiciário. De fato, se um bom judiciário é importante em qualquer economia, mais ainda o é em uma que acaba de passar pelas reformas do estágio um. Isso porque, com a privatização, o fim de monopólios e controles de preços e a abertura da economia, muitas transações antes realizadas dentro do aparelho de Estado, ou coordenadas por ele, passam a ocorrer no mercado. Sem o apoio de um bom judiciário, essas transações podem simplesmente não ocorrer, ou se dar de forma ineficiente, exigindo que as reformas sejam revertidas.<sup>1</sup>

Em seu último *World Development Report*, o Banco Mundial lista as três características que se deveriam buscar com a reforma do judiciário: independência; força, isto é, instrumentos para implementar suas decisões; e eficiência gerencial. O Banco defende a independência do resto do governo como a mais importante das três, por ser esta essencial para garantir que o executivo respeite a lei e responda por seus atos. A efetividade do judiciário também depende, porém, da capacidade de implementar suas decisões. Na prática, isso significa dispor de suficiente poder de coerção não apenas em termos legais, mas também em termos de recursos humanos e financeiros. Vale dizer, dispor de um número suficiente de oficiais de justiça para apresentar decisões e documentos judiciais, para confiscar e dispor de propriedade etc. Obviamente, também um poder policial eficiente é um elemento essencial para o bom funcionamento do judiciário.

A terceira condição necessária para que o judiciário seja eficaz é que ele seja organizacionalmente eficiente, sem o que se dá uma grande demora na solução de processos. Em seu relatório, o Banco nota que um processo leva

---

1 Como observa Gray (1991, p.775), “*certain forms of direct regulation and government policies of intervention in the marketplace in developing countries can be seen at least in part as substitutes for an independent, well-functioning legal system*”.

em média 1.500 dias para ser concluído em países como o Brasil e o Equador, contra apenas cem dias na França. Longas demoras aumentam os custos de transação na resolução de disputas e podem bloquear o acesso de potenciais usuários ao judiciário.

Pesquisas realizadas pelo Ibope e o IDESP sugerem que, no Brasil, aumentar a eficiência e, em menor escala, a força do Judiciário deve ser o objetivo central da reforma do judiciário. Como se vê nas Tabelas 2 e 3, a lentidão da justiça é o seu defeito mais evidente. Há também críticas quanto à parcialidade dos juízes, mas essas são claramente em menor proporção do que aquelas dirigidas à sua falta de agilidade. Outras instituições que ajudam a justiça a funcionar, como a polícia e os advogados, não contam com a mesma confiança da população. A pesquisa do IDESP mostra ainda que, dos diferentes ramos da justiça, a do Trabalho é a que recebe mais críticas do empresariado, vindo em seguida os cartórios judiciais.

Tabela 2 – Como o brasileiro vê a justiça, a polícia e a fiscalização (em %)

	Concorda	Discorda	Não sabe
O problema do Brasil não está nas leis, mas na justiça que é lenta.	87	8	5
No Brasil, existem certas pessoas que, mesmo que façam coisas erradas, nunca são punidas pela justiça.	86	10	4
No Brasil, a grande maioria das pessoas que desobedecem à lei é punida.	37	57	6
No Brasil, as leis só existem para os pobres.	80	17	3
A justiça brasileira trata os pobres e os ricos do mesmo modo.	16	80	4
De maneira geral, as sentenças dos juízes são justas.	53	37	10
De maneira geral, os advogados são pessoas honestas.	34	59	8
De maneira geral, os policiais são pessoas honestas.	29	64	7
A maioria dos guardas rodoviários deixa de multar quando recebe uma “caixinha”.	63	27	7
A maioria dos fiscais deixa de multar uma empresa quando recebe uma “caixinha”.	64	27	8

Tabela 3 – A opinião dos empresários sobre os problemas do judiciário

	Agilidade		Imparcialidade		Custos	
	Freqüência	%	Freqüência	%	Freqüência	%
Muito bom	7	1,2	9	1,5	7	1,2
Bom	0	0,0	148	24,6	83	13,8
Regular	48	8,1	267	44,4	232	38,5
Ruim	540	90,8	132	21,9	158	26,2
Muito ruim	0	0,0	22	3,7	92	15,3
Sem opinião	0	0,0	24	4,0	30	5,0
Total	595	100,0	602	100,0	602	100,0

Fonte: Pinheiro (1997).

## O CUSTO ECONÔMICO DO MAU FUNCIONAMENTO DO JUDICIÁRIO

A ineficiência do judiciário não preocupa apenas pelas injustiças que causa, particularmente entre os mais pobres. A literatura mostra que dela também resultam custos econômicos elevados, em especial para uma economia que já entrou no estágio um de reformas. Quatro dos canais pelos quais a ineficiência do judiciário impacta o desempenho econômico são o progresso tecnológico, a eficiência das firmas, o investimento e a qualidade da política econômica (Pinheiro, 1996).

Um bom judiciário contribui para o crescimento econômico protegendo a propriedade intelectual e, desta forma, estimulando o desenvolvimento e a difusão de tecnologia. Diretamente, porque o respeito à propriedade intelectual estimula o investimento em P&D no país e facilita a aquisição de tecnologia avançada de outros países. Indiretamente, pois o respeito aos contratos privados reduz os custos de transação e estimula os agentes econômicos a aumentar o número e a dispersão geográfica de seus negócios. Isto, por sua vez, leva à maior difusão de conhecimento não apenas científico, mas também gerencial de *marketing*, financeiro etc.

Segundo, um judiciário ineficiente prejudica o crescimento pois aumenta o risco e os custos de transação, distorcendo o sistema de preços e a alocação de recursos. Este é caso dos *spreads* bancários, cujo alto valor no Brasil se deve, em parte, à ineficiência do judiciário. Em primeiro lugar, porque o banco não pode contar com o judiciário para reaver rapidamente as garantias

dadas – uma cobrança judicial de dívida leva, em geral, de oito a dez anos – e tem de compensar esse custo financeiro extra no *spread*. Em segundo, porque a ineficiência do judiciário faz que os bancos sejam obrigados a manter toda uma burocracia encarregada de seguir os longos processos judiciais de cobrança de dívidas, causando um custo administrativo adicional, que também é incorporado nos *spreads*.

Porque contratos não são eficientemente garantidos, as firmas podem decidir não executar determinados negócios, deixar de explorar economias de escala, combinar insumos ineficientemente, não alocar sua produção entre clientes e mercados da melhor forma, deixar recursos ociosos etc. Além disso, tendem a se verticalizar, trazendo para o seio da empresa atividades que poderiam ser mais bem desenvolvidas em outras firmas. A eficiência também é comprometida pelo consumo de recursos escassos no próprio processo de litígio. Longos processos na justiça demandam advogados, tempo e atenção das partes e dos juízes. Outro custo similar é o incorrido pelos agentes econômicos no esforço de tentar manter-se atualizados em relação à legislação mais complicada, que usualmente tenta substituir o bom funcionamento do judiciário. Por exemplo, a alta taxa de evasão fiscal leva o governo a cobrar impostos mais ineficientes e em maior número, fazendo as firmas e o próprio setor público incorrerem em custos com a burocracia encarregada de lidar com esses impostos.

Um judiciário eficiente é essencial também para que firmas e indivíduos se sintam seguros para fazer investimentos dedicados, sejam eles físicos ou em capital humano.<sup>2</sup> Isto porque, uma vez realizado um investimento dedicado, é natural a outra parte em um negócio tentar agir oportunisticamente e expropriar o dono do investimento, procurando pagar apenas o custo variável de provisão do serviço contratado. Não basta, nesse caso, que haja um contrato entre as partes especificando que o pagamento inclua também a remuneração do capital. É necessário que haja um judiciário eficiente e independente, que faça que esse contrato seja respeitado. Mas não é apenas esse o papel do judiciário. Esses tipos de contratos são tipicamente de longo prazo e, por natureza, necessariamente incompletos, dada a impossibilidade de se preverem, quando de sua assinatura, todas as contingências que podem ocorrer. Cabe ao judiciário resolver questões em aberto, respeitando o espírito original do contrato.

---

2 Entende-se por investimento dedicado aquele que é específico para um determinado negócio. O capital resultante desse investimento se caracteriza por ter um valor econômico, se aplicado a outra atividade, muito inferior àquele que tem na atividade para a qual foi originalmente destinado.



Uma situação típica em que esse tipo de problema ocorre é a do investimento em infra-estrutura. Neste caso, o risco maior do ponto de vista do investidor privado é o de expropriação pelo Estado, uma vez o investimento realizado (por exemplo, numa rodovia). É neste sentido que a independência e a eficiência do judiciário são fundamentais. A ausência de um judiciário eficiente faz que esses tipos de investimento não ocorram ou então tenham de ser assumidos pelo Estado.

A efetividade da política econômica também depende do desempenho do judiciário. Quando definindo que restrições se devem impor à atuação do governo, os países têm de trabalhar com um *trade-off* básico. De um lado, o estímulo ao investimento crescerá conforme mais fortes forem as restrições ao poder discricionário do Estado. Deste ponto de vista, portanto, quanto menos graus de liberdade forem dados à política econômica, menor o risco de que o governo aja oportunisticamente. De outro, porque as circunstâncias em que a economia opera mudam com o tempo, a política econômica só pode ser eficiente se os governos tiverem alguma flexibilidade na aplicação da lei. Em um ambiente em constante mutação, um sistema legal que permita a ampla adaptação permitirá uma eficiência da política econômica que não será viável em quadros legais muito rígidos. Liberdade excessiva, contudo, aumenta o risco de um comportamento oportunista. A solução para esse dilema é a presença de um judiciário independente, forte e eficiente, que sirva como garantia contra o oportunismo do executivo, ao mesmo tempo em que lhe dá maior flexibilidade na condução da sua política.

Assim, há várias razões por que judiciários eficientes estimulam o crescimento econômico. Ao proteger a propriedade e os direitos contratuais, reduzir a instabilidade da política econômica e coibir a expropriação pelo Estado, judiciários fortes, independentes, imparciais, ágeis e previsíveis estimulam o investimento, a eficiência e o progresso tecnológico. Porém, e a despeito do consenso sobre a importância de bons judiciários para o desenvolvimento econômico, a reforma dos sistemas judiciários em países em desenvolvimento tem sido lenta ou mesmo inexistente. Haussman (1996) apresenta algumas razões para isso.

Primeiro, não há uma proposta clara e bem definida sobre como resolver as ineficiências do judiciário. Pelo contrário, para alguns atores importantes a reforma do judiciário é percebida como um salto no escuro. Nessas condições, atores avessos ao risco resistem a mudanças em favor do *status quo*.

Segundo, reformar o judiciário significa passar de um sistema desenhado para atender os produtores de justiça para outro orientado para satisfazer os consumidores de justiça. O problema é que, enquanto as perdas para os produtores são claras, imediatas e concentradas, os benefícios para os consumi-

dores são diluídos entre muitos, não são evidentes para muitos deles e só serão inteiramente sentidos a médio e longo prazos.<sup>3</sup>

Terceiro, a sociedade está relativamente adaptada ao atual sistema, não tem uma visão clara dos custos que ele acarreta e tem noção de que, para promover a reforma do judiciário, serão necessários tempo e capital político. Neste sentido, enquanto as reformas do estágio um de Naím, em particular a estabilização macroeconômica, contaram com amplo apoio em razão do elevado nível de descontentamento com a situação anterior, o mesmo não ocorre com a reforma do judiciário. Há, assim, uma tendência de se postergar a reforma.

A inércia também se explica pelo fato de muitos dos custos do mau funcionamento do judiciário serem pagos pelos contribuintes em geral, e diluídos em meio a outras despesas muito maiores do setor público. Mais importante ainda, porém, é que o maior custo do mau funcionamento do judiciário é um custo oculto, não percebido pela maior parte da sociedade. Ele resulta de empregos que não são gerados e de investimentos e negócios que não são feitos, ou são feitos de forma ineficiente; em suma, de coisas que não acontecem e por isso não são visíveis.

A falta de noção da magnitude dos custos incorridos com o mau funcionamento do judiciário fica evidente nas respostas sobre os impactos do judiciário dadas por empresários na pesquisa do IDESP. Metade dos entrevistados afirmou que o mau funcionamento do judiciário prejudica seriamente o funcionamento da economia, mas apenas um quarto respondeu que o mau funcionamento do judiciário afeta negativamente suas empresas (Tabela 4). Essas respostas confirmam uma conclusão que ficou clara ao longo da pesquisa: a empresa brasileira está organizada para evitar de toda forma qualquer contato com o judiciário, mesmo que isso implique perder negócios, produzir de forma ineficiente, utilizar máquinas em lugar de trabalhadores etc. O judiciário afeta pouco a vida das empresas, pois elas o evitam como podem, mas é exatamente por as empresas adotarem essa postura que a economia é bastante prejudicada.

---

3 Há vários grupos que podem perder com uma reforma do judiciário. Por exemplo, a burocracia encarregada do sistema e aqueles que vivem de vender facilidades para acelerar o andamento de processos. Mas mesmo entre as empresas, há aqueles que têm uma posição ambígua sobre aumentar a eficiência do judiciário. Por exemplo, 53% do empresários entrevistados pelo IDESP acham que a lentidão da Justiça do Trabalho lhes é benéfica ou pelo menos neutra. Além disso, a pesquisa do Ibope mostra que os grupos mais prejudicados pelo mau funcionamento da justiça são os que têm menor capacidade de mobilização.

Tabela 4 – Impacto do mau funcionamento do judiciário na economia e na empresa

	O mau funcionamento do judiciário prejudica o desempenho de sua empresa?		O mau funcionamento do judiciário prejudica a economia?	
	Frequência	%	Frequência	%
Prejudica seriamente	140	50.2	71	25.4
Prejudica um pouco	128	45.9	185	66.3
Não prejudica	11	3.9	21	7.5
Sem opinião	0	0.0	2	0.7
Total	279	100.0	279	100.0

Fonte: Pinheiro (1997).

Assim, a mobilização em torno de um projeto de reforma do judiciário depende não apenas da elaboração de uma proposta clara e bem formulada, mas também da conscientização social a respeito dos custos incorridos com o atual sistema. Neste sentido, é interessante que as primeiras propostas de reforma tenham sido motivadas exatamente pelo grande crescimento das despesas do judiciário desde que a Constituição de 1988 lhe deu autonomia financeira. Como se vê na Tabela 5, enquanto as despesas com pessoal da União, exclusive o judiciário, cresceram 78% entre 1988 e 1997, as despesas do judiciário aumentaram quase cinco vezes. Processo semelhante foi observado para as demais liberações de recursos para custeio (exclusive pessoal) e investimento: entre 1990 e 1996 a participação do judiciário nessa rubrica de gastos aumentou de 2,9% para 7,8% do total – em valores absolutos, um aumento médio de 27% ao ano (Giambiagi, 1996).

Mas, como colocado antes, o verdadeiro custo para a sociedade do mau funcionamento do judiciário não é o que aparece nas contas do setor público, mas sim o custo oculto da produção e do investimento que não ocorrem, dos empregos que não são gerados, das atividades que são feitas de forma ineficiente etc. Um esforço para medir esse custo foi feito em pesquisa realizada pelo IDESP. Na Tabela 6 são apresentadas médias das respostas de uma amostra de empresas à pergunta sobre o que ocorreria com suas atividades se o judiciário brasileiro experimentasse uma melhoria que o levasse a um “padrão de Primeiro Mundo”. Os resultados indicam que ocorreria um expressivo aumento da produção (18,5%), do investimento (13,7%) e do emprego (12,3%).

Tabela 5 – Despesas com pessoal da União – por poder (R\$ milhões de dezembro de 1997) \*

Ano	Executivo	Legislativo	Judiciário	Transferências intergovernamentais	Total
1987	17.057	629	716	1.313	19.715
1988	21.236	844	834	1.275	24.189
1989	25.578	1.000	1.510	1.796	29.884
1990	28.891	1.106	2.085	2.365	34.448
1991	23.599	975	1.872	1.797	28.243
1992	19.162	777	1.700	1.360	22.999
1993	25.812	862	2.461	1.948	31.083
1994	30.013	977	2.624	2.251	35.865
1995	39.069	1.408	3.313	2.799	46.589
1996	37.904	1.599	3.523	2.287	45.312
1997**	37.797	1.660	4.073	2.186	45.717

Fonte: MARE, Boletim Estatístico de Pessoal, com base em dados do Tesouro Nacional.

\* Deflacionado pelo IGP-DI/FGV.

\*\* Dez./97 – provisório.

Tabela 6 – Impacto estimado do aumento da eficiência do 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).

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 desse procedimento indicam que uma melhoria na eficiência 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 desempenho 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 entre 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”.

## OBSERVAÇÕES FINAIS

A reforma do judiciário pode parecer, à primeira vista, uma tarefa simples. Afinal, se com os recursos atuais não tem sido possível dar conta do grande número de processos que entram a cada ano na justiça, as soluções só podem ser aumentar a disponibilidade de recursos e reduzir o número de processos. No primeiro grupo estão as propostas de aprofundar a informatização do judiciário e preencher as vagas não ocupadas de juízes.<sup>4</sup> Ou seja, fazer mais da mesma forma. Obviamente, isto implicaria aumentar ainda mais os gastos do judiciário, o que seria inconsistente com a necessidade de controlar o déficit público, aumentar os recursos disponíveis para a saúde, a educação, a segurança etc. Além disso, o grande aumento de despesas do judiciário nos últimos dez anos, sem melhorias evidentes na sua eficiência, sugere que essa medida sozinha não resolverá o problema.

No segundo grupo estão as propostas de reduzir o número de casos que chegam ao judiciário, ou pelo menos de automatizar a sua tramitação. A nova lei da arbitragem é um passo nesse sentido. A pesquisa do IDESP mostrou que 66,3% das médias e grandes empresas brasileiras não incluem cláusulas de arbitragem ou mediação em nenhum de seus contratos, enquanto outros 22,9% o fazem muito raramente. Há, portanto, um grande potencial a ser explorado nessa direção. Mas a arbitragem é muitas vezes uma alternativa cara, que se justifica apenas em casos envolvendo grandes valores e questões tecnicamente complexas. Outra alternativa é a adoção da súmula vinculante. Estima-se

---

4 Estima-se em 2,5 a 2,7 mil o número de vagas de juízes não preenchidas no país, equivalente a cerca de um quinto do número de juízes em atividade.

que cerca de 60% dos casos que entram na justiça envolvam o setor público e sejam referentes a um número pequeno de disputas. Em tese, a adoção da súmula vinculante agilizaria a tramitação da grande maioria desses processos, daria maior previsibilidade às decisões do judiciário e liberaria os juízes para tratarem dos demais casos. Com essa alternativa seria possível fazer mais com os mesmos recursos.

Mas essa visão do judiciário como um produtor de serviços, apesar de útil, desconsidera algumas das complexidades do problema, que são, na prática, o principal obstáculo à reforma do judiciário. Além de toda a complexidade técnica, envolvendo grande número de leis e códigos processuais, há outras questões de caráter não-técnico que não têm respostas óbvias. Por exemplo, em um contexto de recursos escassos, deve-se garantir o máximo de “justiça” em cada caso individual, ainda que deixando sem acesso à justiça a grande massa da população? A ampla possibilidade de defesa e recurso, sem dúvida desejável, implica que a justiça seja mais cara, mais lenta e inacessível aos segmentos mais pobres da população. Deve-se então restringir o número de recursos possíveis, sacrificando o particular, para que os processos andem mais rápido e sejam mais baratos, dispensando-se justiça com mais rapidez e atendendo-se a uma clientela mais ampla?

A complexidade da reforma do judiciário se deve também à necessidade de reformar outras instituições a ele ligadas. É preciso, por exemplo, reformar a polícia para que as decisões judiciais sejam mais prontamente respeitadas, um desafio talvez ainda maior do que a reforma do próprio judiciário. Igualmente difícil é a melhoria do ensino de Direito. Em concurso realizado no Rio de Janeiro no segundo semestre de 1997, para o preenchimento de 170 vagas, apenas trinta em cerca de mil candidatos foram aprovados (Faerman, 1998).

A engenharia política necessária para aprovar uma reforma como essa é também complexa, e dificilmente será bem-sucedida sem que o próprio poder judiciário decida apoiá-la. A ausência de propostas abrangentes, claras e bem definidas notada por Haussman não é, portanto, uma coincidência. Como também não é de surpreender que as iniciativas de reforma do judiciário em discussão no Congresso Nacional tenham avançado tão pouco.

Mas isso não significa que o tema não seja importante e urgente. Enquanto não aumentar sua eficiência, o judiciário continuará sendo um luxo ao qual apenas algumas pessoas e as grandes empresas têm acesso. A grande maioria da população continuará a não recorrer à justiça. O resultado será o crescimento da justiça paralela que hoje já existe no país, governada pela lei do mais forte, que é muito menos justa e certamente menos eficiente do que pode ser o judiciário brasileiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FAERMAN, M. (1998) Perto do colapso. *Revista Problemas Brasileiros*, jan.-fev.
- GIAMBIAGI, F. (1996) A Crise Fiscal da União: o que aconteceu realmente? *Textos para Discussão*, BNDES, n.35.
- GRAY, C. (1991) Legal Process and Economic Development: A Case Study of Indonesia. *World Development*, v.19, n.7.
- HAUSSMAN, R. (1996) *La Economía Política de la Reforma Judicial en América Latina*. (Mimeogr.).
- NAÍM, M. (1994) Latin America: The Second Stage of Reform. *Journal of Democracy*, v.5, n.4, out.
- PINHEIRO, A. C. (1996) Judicial System Performance and Economic Development. *Ensaio BNDES*, n.2.
- . (Coord.) (1997) Economic Costs of Judicial Inefficiency in Brazil, *IDESP*.
- OLSON, M. (1996) Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations Are Rich, and Others Poor. *Journal of Economic Perspectives*, v.10, n.2.
- TOMMASI, M., VELASCO, A. (1996) Where are We in the Political Economy of Reform? *Journal of Policy Reform*, v.1, n.2.
- WORLD Bank. (1997) *World Development Report*.