

## Introdução

Armando Castelar Pinheiro

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

CASTELAR, A., org. Judiciário e economia no Brasil [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. Introdução. pp. IV-VIII. ISBN: 978-85-7982-019-9. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

---



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

## INTRODUÇÃO

*Armando Castelar Pinheiro*

Em 1996, os torcedores do Botafogo finalmente puderam celebrar a conquista do campeonato estadual de 1907. Só então a justiça decidiu em favor da agremiação alvinegra a disputa que sustentava contra o Fluminense, que também reclamava o direito àquele título. Obviamente, depois de 89 anos, poucos, ou talvez nenhum, daqueles que iniciaram a contenda se achavam vivos para comemorar a decisão. Mas, infelizmente, a frustração dos torcedores de futebol não é o único custo que a ineficiência judiciária impõe à sociedade brasileira. O mau funcionamento da justiça tem efeitos importantes sobre a atividade econômica, por exemplo. É o que nos propomos demonstrar neste livro.

A insatisfação com o funcionamento da justiça é um fato amplamente demonstrado por pesquisas. Em numerosos países, pesquisas de opinião têm evidenciado o grande descontentamento que hoje existe em relação ao desempenho da justiça. Por toda parte, integrantes do próprio judiciário têm apresentado críticas e proposto reformas; no Leste Europeu e na América Latina, várias mudanças foram efetivamente introduzidas de alguns anos para cá.

No Brasil, as deficiências do judiciário, decorrentes de seu perfil institucional e de sua estrutura administrativa, se veem acentuadas pela: instabilidade do quadro legal do país, pelo arcaísmo e excessivo formalismo dos códigos de processo, pela má formação de juízes e funcionários, entre outros fatores. De maneira geral, os procedimentos vigentes tornam o processo judicial muito lento e burocratizado; muitos estudiosos chegam mesmo a afirmar que esse conjunto de fatores negativos deve ser visto como uma “cultura” jurídica, sublinhando, com esse termo, a complexidade e a inércia temporal do fenômeno a que se referem. A aceitação dessa “cultura” pelos operadores do direito, o excessivo recurso a argumentos processuais como forma de protelar decisões sobre o mérito das questões, enfim toda essa pesada morosidade contribui para o descrédito que uma parcela expressiva da sociedade devota ao judiciário como instância para a resolução de seus conflitos. Uma pesquisa do IBGE, publicada em 1990, mostrou que dois em cada três brasileiros envolvidos em conflitos

preferiam não recorrer à justiça. Em 1993, uma pesquisa do IBOPE revelou que 87% dos entrevistados acham que “o problema do Brasil não está nas leis, mas na justiça que é lenta”, e que 80% das pessoas pensam que “a justiça brasileira não trata os pobres e os ricos do mesmo modo”.<sup>1</sup>

O que há de novo na discussão sobre o mau funcionamento do judiciário é a percepção de que ele pode ter impactos significativos sobre o desempenho da economia. Esse reconhecimento se insere em um movimento mais amplo, que tem se caracterizado por um crescente interesse no papel desempenhado pelas instituições na promoção do desenvolvimento econômico (North, 1981; Olson, 1996). De acordo com a assim chamada “economia institucional”, as instituições estão entre os principais determinantes do crescimento econômico. Com efeito, segundo Scully (1988), países com boas instituições são duas vezes mais eficientes e crescem três vezes mais, em termos per capita, do que países pobres em “capital institucional”.

Os sistemas jurídico e legal ocupam um papel de destaque entre as instituições que mais influenciam o desempenho econômico das nações, o que explica em parte o crescente interesse de advogados e economistas pelos temas cobertos pelo campo do direito e economia,<sup>2</sup> como atesta o vertiginoso crescimento na quantidade de associações de “Law and Economics”, bem como a existência de um número também crescente de professores de economia lecionando em escolas de direito.<sup>3</sup> Stigler (1992) aponta três áreas em que o direito e a economia interagem. Primeiro, os economistas têm tradicionalmente assessorado tribunais e advogados em casos antitruste e antidumping e em outros tipos de litígio no comércio internacional, bem como em casos decorrentes da implementação da política econômica de uma maneira geral. Segundo, a economia ajuda na compreensão tanto dos incentivos ao litígio, como do comportamento das partes durante o próprio

---

<sup>1</sup> Os resultados sobre as pesquisas do IBGE e do IBOPE foram extraídos de Faerman (1998).

<sup>2</sup> Isso apesar da arguta observação de Stigler (1992, pp. 462-3) sobre a dificuldade de comunicação entre as duas profissões: “Enquanto a eficiência constitui-se no problema fundamental dos economistas, a justiça é o tema que norteia os professores de direito (...) é profunda a diferença entre uma disciplina que procura explicar a vida econômica (e, de fato, toda a ação racional) e outra que pretende alcançar a justiça como elemento regulador de todos os aspectos da conduta humana. Esta diferença significa, basicamente, que o economista e o advogado vivem em mundos diferentes e falam diferentes línguas”.

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, Van den Bergh (1996), Cooter e Rubinfeld (1989) e Stigler (1992).

processo de litígio e dos custos envolvidos.<sup>4</sup> A terceira área, que mais nos interessa aqui, refere-se à análise do papel das instituições judiciais na determinação do ritmo e da forma do desenvolvimento econômico dos países. Quais são os pontos fracos e os pontos fortes dos diferentes sistemas judiciais e legais? Quais são os seus impactos distributivos? De que maneira esses sistemas deveriam ser reformados em países em desenvolvimento, com vistas a promover o crescimento econômico? Quais seriam, nesses países, os potenciais ganhadores e perdedores com a eventual implementação de sérias reformas nos sistemas de justiça? Estas são questões que a análise econômica pode ajudar a responder. De fato, a importância e a urgência de se responder a tais perguntas são hoje amplamente reconhecidas. Como assinala Haussman (1996, p. 41), “é cada vez mais amplo o consenso sobre o vínculo entre justiça e desenvolvimento econômico”.<sup>5</sup>

Os problemas que afetam o judiciário na maior parte dos países em desenvolvimento, traduzindo-se em justiça morosa e por vezes parcial ou imprevisível, prejudicam o desempenho econômico desses países de diferentes maneiras. A proteção insuficiente dos contratos e dos direitos de propriedade estreita a abrangência da atividade econômica, desestimulando a especialização e dificultando a exploração de economias de escala, desencoraja investimentos e a utilização do capital disponível e, por fim, mas não menos importante, distorce o sistema de preços, ao introduzir fontes de risco adicionais nos negócios.

Os problemas decorrentes do mau funcionamento do judiciário tornam-se gritantes à medida que a economia é liberalizada e uma parcela maior da responsabilidade pela alocação de recursos na economia é transferida para o mercado. Vale dizer, na medida em que as economias em desenvolvimento adotam políticas voltadas para o mercado, por exemplo, liberalizando o comércio e recorrendo a privatizações, muitas das transações que antes se processavam no interior de grandes organizações estatais ou sob a coordenação do setor público são transferidas para o mercado. Essa mudança põe em relevo a importância do sistema judicial, do qual dependem, em última instância, a proteção e a garantia dos direitos e

---

<sup>4</sup> Este segmento de pesquisa se desenvolveu de maneira bastante satisfatória nos últimos anos, acompanhando o crescimento do número de processos, do custo dos julgamentos e do volume das compensações. Cooter e Rubinfeld (1989) resenham a literatura referente a esse tema.

<sup>5</sup> Ver também *The Economist* (1996).

contratos.<sup>6</sup> É dentro desse contexto que instituições como o Banco Mundial e o BID preconizam uma nova onda de reformas, na qual a reforma do judiciário ocupa um papel de destaque (Rowat, Malik e Dakolias, 1995; Banco Mundial, 1997; Jarquín e Carrilo, 1997).

Neste contexto, é surpreendente constatar que o judiciário continua como uma baixa prioridade entre os estudos acadêmicos. O grau de insatisfação com o desempenho da justiça e a importância e urgência que hoje se atribui à sua reforma contrastam com o pouco conhecimento disponível sobre esse poder. Dos três ramos do governo, o judiciário é certamente o menos estudado. Essa constatação é válida para as ciências sociais das democracias avançadas, mas aplica-se a *fortiori* àquelas do Terceiro Mundo. Nestas, como é o caso do Brasil, a lacuna é mais séria. Com o término do regime militar (1964-85) e o retorno ao Estado de Direito, os estudos sobre o sistema legal em nosso país concentraram-se prioritariamente nas ameaças aos direitos humanos básicos e na desigual distribuição da justiça, com especial ênfase em questões de cor e gênero.

No campo da economia, a literatura sobre o papel dos sistemas judiciais na promoção do desenvolvimento é quase inexistente. Ou seja, entende-se que as instituições têm grande influência sobre a capacidade dos países se desenvolverem, e que o judiciário é uma das instituições mais importantes nesse processo, mas pouco se trabalhou a forma em que essa influência se dá, ou através de que canais ela opera. Ainda mais conspícuo é o escasso progresso feito até agora em avaliar a significação e medir a magnitude do impacto do mau funcionamento do sistema judicial sobre o desempenho da economia. Como assinalam Sherwood *et al.* (1994, p. 4):

Embora pareça autoevidente, a proposição segundo a qual processos judiciais sólidos melhoram o desempenho econômico acha-se longe de ter sido provada. A extensão desse estímulo não foi ainda estimada ou mesmo projetada.

Importa notar que esse desconhecimento sobre os custos econômicos decorrentes do mau funcionamento da justiça vem inibindo tanto um debate

---

<sup>6</sup> Como assinalam Summers e Thomas (1993, p. 249): “O estabelecimento de um bom sistema legal e judicial e de direitos de propriedade seguros é um componente essencial das reformas econômicas”. Willig (1994, p. 156) observa: “A primeira lição é que, para se mostrar efetiva, a privatização de empresas estatais requer um conjunto adequado de instituições, um sistema legal efetivo, e uma estratégia desenhada para as circunstâncias específicas do país”.

mais profundo sobre esse assunto como tentativas práticas de se melhorar a administração da justiça.

O estudo apresentado neste volume representa uma tentativa de mudar esse quadro, contribuindo para preencher, pelo menos em parte, essa lacuna de conhecimento. O trabalho foi concebido com um duplo objetivo: desenvolver uma metodologia para medir os custos econômicos do mau funcionamento do sistema judicial e aplicar essa metodologia ao caso brasileiro, obtendo estimativas numéricas desses custos.

A estrutura do livro, que se divide em seis capítulos, reflete a nossa abordagem ao problema. O primeiro capítulo analisa conceitualmente como a atuação do judiciário afeta o crescimento econômico, e resenha a literatura sobre esse tema. Nele é desenvolvido o instrumental teórico utilizado nos capítulos seguintes e são identificados e discutidos os canais através dos quais o judiciário influencia as decisões dos agentes econômicos. O segundo capítulo apresenta uma avaliação, por parte de empresários, sobre a qualidade do judiciário no Brasil, elaborada a partir das respostas a um questionário específico enviado a companhias em todo o país. Nesse capítulo, apresentamos também alguns resultados inéditos relativos à atividade litigante das empresas e ao processamento desses casos pelo judiciário. O terceiro capítulo discute os resultados de uma segunda pesquisa com empresas, também realizada em âmbito nacional, porém mais diretamente voltada à avaliação empírica do impacto do mau funcionamento da justiça sobre a atividade econômica.

Os capítulos 4 a 6 apresentam três estudos de caso a respeito do efeito da ineficiência do judiciário sobre empresas envolvidas no comércio exterior, micro e pequenas empresas e o setor financeiro.

Por terem um foco mais restrito do que as duas pesquisas com empresários e, ao mesmo tempo, descartarem a necessidade de analisar um grande número de companhias, esses estudos qualitativos permitem avançar no entendimento sobre a reação dos agentes econômicos ao mau funcionamento da justiça, focando em atividades que nos pareceram especialmente sensíveis à sua atuação. Por fim, apresentamos um sumário das principais conclusões desenvolvidas ao longo do livro, bem como algumas considerações sobre a relevância dos resultados de nossa pesquisa para o debate, ora em curso no país, a respeito da reforma do judiciário.