

O judiciário e a economia

evidência empírica para o caso brasileiro

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. O judiciário e a economia: evidência empírica para o caso brasileiro. pp. 54-75. 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-NonCommercial-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.

O JUDICIÁRIO E A ECONOMIA: EVIDÊNCIA EMPÍRICA PARA O CASO BRASILEIRO

Armando Castelar Pinheiro

3.1. INTRODUÇÃO

No primeiro capítulo (*Impacto sobre o Crescimento: Uma Análise Conceitual*), analisamos conceitualmente como o mau funcionamento da justiça gera custos econômicos que podem comprometer o crescimento e observamos que, a despeito de uma conscientização crescente em relação a esses custos, pouco se tem caminhado na direção de se estimar a sua magnitude. Ao lado disso, como assinalamos na seção 4 daquele capítulo, a maior parte das análises empíricas disponíveis apresenta duas importantes limitações. Por um lado, ao se basearem em regressões de *cross-sections* de países, seguem uma metodologia com limitações intrínsecas. Em particular, ela nada informa sobre os canais através dos quais sistemas judiciais e crescimento econômico interagem entre si. Por outro lado, a maioria dos estudos se vale de medidas pouco precisas da qualidade dos sistemas judiciais, impedindo uma estimação confiável da sua influência sobre o crescimento econômico. Concluimos aquele capítulo defendendo a ideia de que se poderia ganhar muito com a condução de estudos de países individuais, nos quais a qualidade do judiciário e os custos que ela impõe ou deixa de impor sobre o desempenho econômico poderiam ser medidos de forma direta. É como procedemos em nosso estudo sobre os custos econômicos do mau funcionamento do judiciário no Brasil, apresentado a seguir.

Este capítulo descreve a metodologia aplicada em nossa análise empírica e apresenta nossos principais resultados. Está estruturado em nove seções. A seção 2 descreve a metodologia utilizada e os principais problemas surgidos quando da sua implementação. A seção 3 apresenta os achados da pesquisa qualitativa conduzida como passo preparatório para a nossa segunda pesquisa com empresas. A seção 4 examina como os empresários entrevistados avaliam a qualidade do sistema judicial no Brasil, complementando a análise do segundo capítulo. A seção 5 investiga os mecanismos utilizados pelas empresas como alternativas aos tribunais. A seção 6 expõe a avaliação qualitativa das firmas sobre o impacto do mau

funcionamento da justiça sobre a economia. A seção 7 verifica como as firmas reagiriam a uma melhora na eficiência do judiciário.

3.2. METODOLOGIA E DESENHO DA PESQUISA

Os resultados da análise empírica descrita neste capítulo foram extraídos de uma pesquisa conduzida junto a empresários sobre como eles avaliavam o desempenho do judiciário no Brasil e seus prováveis impactos sobre a produção, o investimento e o emprego, como resultado de uma melhoria desse desempenho. A pesquisa perguntava aos empresários:

1. Se consideravam que a justiça brasileira funcionava bem e como hierarquizavam os problemas decorrentes do mau desempenho do judiciário *vis a vis* outros problemas que afetam os negócios no Brasil.
2. Se sentiam que esse mau desempenho comprometia o funcionamento da economia em geral e de suas respectivas firmas em particular.
3. Quão importante consideravam se valer de mecanismos alternativos para a resolução de disputas e/ou para selecionar fornecedores e clientes de forma a evitar os tribunais.
4. Se achavam que, em seus respectivos setores de atividade, os problemas do judiciário impactavam variáveis como juros, investimento, etc.
5. Se a falta de confiança no bom desempenho do judiciário foi alguma vez a *principal* razão para suas firmas não terem seguido uma linha de ação que, de outra maneira, teria sido a mais apropriada, como a decisão de não investir ou de substituir mão – de- obra por equipamentos.
6. Se a firma mudaria suas práticas de negócio caso o sistema judicial funcionasse melhor, recorrendo, por exemplo, mais intensamente à terceirização ou investindo mais em outros estados.
7. Quanto a firma alteraria suas práticas de negócios nesse último caso.

Nós também solicitamos informações básicas sobre a firma – como o número de empregados, o valor das receitas e assim por diante – e a intensidade com que a firma tendia a se ver envolvida em litígios. O questionário foi formulado para ser respondido em entrevistas pessoais, pelo principal executivo das firmas ou por algum outro alto dirigente da empresa.

As questões referentes aos dados sobre lucros, número de casos levados aos tribunais etc., foram colocadas numa folha anexa, a ser encaminhada ao Idesp por fax ou correio. Tivemos por alvo firmas de porte médio e grande (mais de 50 empregados), porque entendemos que firmas pequenas têm uma experiência significativamente diferente com o judiciário (possivelmente pior, mas de qualquer maneira diferente). Inicialmente, uma amostra de firmas foi elaborada de acordo com os seguintes passos:

- a. O tamanho da amostra foi fixado em 300 (tendo em vista as limitações orçamentárias). Para limitar os custos, já que planejamos entrevistas pessoais, também restringimos nossa amostra a firmas localizadas no estado de São Paulo.
- b. O universo amostral consistia de uma relação de aproximadamente 3.000 firmas, compreendendo as maiores de cada setor, relação compilada pelo jornal de negócios *Gazeta Mercantil* (a lista completa incluía aproximadamente 8.000 firmas em todos os estados brasileiros).
- c. Para selecionar as firmas, utilizamos um processo de dupla estratificação. Inicialmente, estimamos a participação de cada setor na economia, a partir de dados sobre produção/valor agregado, emprego e ativos. Agricultura e administração pública não foram incluídas. Fixamos então para cada setor um número de observações proporcional ao seu peso na economia.
- d. As firmas em cada setor foram ordenadas por tamanho (receitas) e separadas em um número de estratos igual ao número de observações atribuída ao setor. Uma firma foi então selecionada aleatoriamente de cada estrato.

Enfrentamos diversos problemas referentes ao desenho e à aplicação do questionário, alguns dos quais são dignos de nota:

1. *Elaborar adequadamente as questões*

Quando iniciamos os pré-testes e grupos focais (ver adiante), nós frequentemente detectamos uma reação inicial bastante positiva dos empresários, que apontavam que o mau funcionamento do judiciário prejudicava seriamente o desempenho econômico. No entanto, eles não se mostravam capazes de explicar de que maneira isso ocorria. Aparentemente, as firmas encontram formas de passar ao largo do judiciário e, em muitos casos, não dispõem de um claro entendimento de como e se esses procedimentos afetam o seu desempenho. Como consequência, gastamos uma considerável parcela de nosso tempo formulando as questões

de maneira que elas fossem capazes de extrair dos empresários o tipo de informação que procurávamos.

2. *O acesso aos tomadores de decisão*

Tivemos muita dificuldade em entrevistar a maioria das firmas em nossa amostra. Como resultado, abandonamos nossa primeira estratégia amostral e enviamos o questionário para um grande número de firmas não incluídas na amostra original. Nossa amostra final foi composta por todas as firmas que fomos capazes de entrevistar através de contatos pessoais ou via correio. Um ganho com essa alternativa foi o de passarmos a contar com respostas de empresas localizadas em quase todos os estados do Brasil, com exceção do Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins.

3. *Completando os questionários*

Frequentemente, os entrevistados não forneceram todas as informações demandadas sobre receitas, investimento, natureza da propriedade, etc. Por essa razão, foi necessário contatar de novo as firmas para preencher os campos em branco. Ainda assim, alguns questionários permaneceram parcialmente incompletos.

3.3. GRUPOS FOCAIS

Além de aplicarmos pré-testes para diferentes versões do questionário, conduzimos duas sessões de grupo com empresários para discutir os custos econômicos do mau desempenho da justiça. As discussões confirmaram algumas das nossas primeiras hipóteses e sugeriram, ao mesmo tempo, novos caminhos. Entre as conclusões confirmadas, as mais relevantes são:

1. O judiciário não afeta de maneira significativa a maior parte das atividades ou decisões de investimento das firmas. Pelo menos esta é a percepção dos seus dirigentes. Muito embora as companhias classifiquem o sistema judicial como precário, geralmente conseguem contorná-lo, mantendo o judiciário fora de suas “vidas”. As firmas se valem de mecanismos alternativos, tanto externos como internos, como substitutos para o papel que o judiciário deveria desempenhar. Este fato foi perfeitamente ilustrado pela reação de um participante quando questionado se um judiciário mais eficiente daria maior proteção às companhias: “a proteção é a estrutura legal mantida pelas grandes empresas; as pequenas

têm a proteção de suas associações de classe”. Não é fato comum, portanto, as firmas recorrerem aos tribunais para obrigarem a execução dos contratos; usualmente, preferem estabelecer alguma solução negociada. Mesmo na área das relações trabalhistas, na qual a interação com o sistema judicial é mais frequente, muitos casos são resolvidos por acordo, sem que uma sentença judicial tenha alguma vez sido proferida.

2. A morosidade é tida como o principal defeito do judiciário.
3. Muitas vezes, essa morosidade beneficia as firmas. Este é particularmente o caso em disputas relativas a tributos, nas quais as firmas recorrem ao judiciário para atrasar o seu pagamento.
4. Como resultado da grande “elasticidade” dos tribunais na interpretação da lei, “é sempre possível obter-se uma liminar ou um adiamento”.
5. Há grande heterogeneidade no interior do sistema judicial. Juízes dos Tribunais Federais recebem melhores salários, enquanto os Tribunais Estaduais enfrentam a falta de recursos. No entanto, os diferenciais salariais não refletem a qualidade dos juízes, que vem melhorando no passado recente: “os padrões éticos têm melhorado”. Um dos participantes sugeriu que os tribunais poderiam se beneficiar de uma maior especialização.

As discussões também nos permitiram atentar para outros aspectos do problema, sendo que os mais importantes dentre eles foram:

- a. Ao lado da lentidão, um outro problema do judiciário consiste num certo grau de tendenciosidade que marca suas decisões. Um caso notório é o viés em favor dos trabalhadores nas disputas trabalhistas, o qual no entanto aparentemente foi reduzido desde a estabilização dos preços. Muito tempo também se consumiu na discussão do viés dos juízes de certos estados em favor dos devedores. Tais problemas foram caracterizados como importantes o suficiente para influenciar o volume de negócios conduzido em certas jurisdições. De forma menos enfática, também se mencionou que certos tribunais apresentam um viés geográfico, ou seja, tendem a favorecer firmas locais e residentes. Muito embora um dos participantes tenha chegado a mencionar a corrupção como uma possível causa das decisões tendenciosas, essa não foi a visão predominante. Aparentemente, os tribunais são tendenciosos porque favorecem certas classes de litigantes (trabalhadores, devedores, residentes locais etc.). Nesse sentido,

empresários do setor financeiro se mostraram mais preocupados com o tema do que representantes da indústria.

- b. Um outro fato discutido nos encontros foi que o ajuste ao mau funcionamento da justiça normalmente ocorre pelo aumento de preços e menos frequentemente pelo racionamento das quantidades (por exemplo, os bancos continuam emprestando, mas cobram maiores spreads). Em lugar de abdicar do negócio devido ao risco adicional introduzido pelo judiciário, as firmas reagem aumentando a taxa de retorno requerida. Obviamente, o resultado final consistirá em um menor nível de atividade, mas o mecanismo de preço permite uma melhor alocação de recursos do que o racionamento da oferta. A esse respeito, um dos participantes observou que “o judiciário aumenta custos, mas não riscos”, por isto, o impacto do aumento da eficiência do judiciário se faria sentir na redução de custos.
- c. Um dos participantes assinalou que o judiciário afetava muito pouco a “vida” das firmas já que o legislativo e o executivo eram os verdadeiros causadores de problemas. O primeiro, em razão do grande número de interações que uma firma mantém com o Estado em matérias administrativas (autoridades tributárias, agências reguladoras, etc.). O segundo devido à instabilidade das leis.
- d. A estrutura legal foi apontada como uma razão para a não utilização de mecanismos de resolução de conflitos, como a arbitragem, porque a lei não proíbe à parte perdedora de recorrer aos tribunais num momento posterior. Também foi mencionado o fato de as instituições públicas não se acharem autorizadas a propor ou aceitar a solução de conflitos fora dos tribunais.
- e. Ainda no que se refere à arbitragem, alguns participantes mencionaram que, tomando por base a sua experiência no exterior, aprenderam que há países em que os árbitros não são imparciais quando uma das partes não pertence à sua respectiva jurisdição. Árbitros na Itália, por exemplo, mostravam-se tendenciosos quando as causas envolviam uma empresa de fora da União Europeia.
- f. Um outro problema apontado refere-se ao fato de o judiciário não proteger adequadamente as firmas do Estado. Nesse sentido, agências públicas como o Banco Central dispõem de grande poder de retaliação, e, por isto, as firmas não levam certos casos aos tribunais, muito embora estejam convencidas de que são prejudicadas pela ação incorreta dessas agências. Ainda nessa linha, um participante observou que o aumento de processos na área tributária foi encorajado pela percepção de que a capacidade de retaliação das autoridades dessa área era pequena.

- g. Há também um problema referente à falta de aplicação de decisões judiciais contra o Estado. São necessários muitos anos para se receber indenizações do Estado.
- h. A importância de um bom sistema judicial para o processo de privatização foi assinalada por um dos participantes. Observou-se que se a inflação retornar e o governo tentar manter constantes as tarifas, as regras acordadas no contrato de concessão poderiam não ser aplicadas pelos tribunais. Há o receio de que o judiciário venha a se alinhar com as autoridades reguladoras para favorecer a parte “mais fraca”, nesse caso os consumidores dos serviços públicos.
- i. Os participantes responsabilizaram a cultura pela morosidade do judiciário. Aqui, dois fatores estariam em ação. O primeiro seria o “rito processual”, que torna a análise dos casos necessariamente morosa: “o judiciário não se acha equipado para processos rápidos”. O Juizado de Pequenas Causas foi lembrado como caso exemplar. Nele, a simplicidade dos casos julgados contrasta com a complexidade dos procedimentos. O segundo fator estaria ainda mais relacionado à cultura, consistindo na acomodação à morosidade, consciente ou não, de advogados, juízes e outros operadores do direito. Um dos participantes salientou, por exemplo, que a morosidade era inerente ao judiciário. Mencionou-se também, no entanto, que os juízes lidam com uma carga pesada de casos e que trabalham muito.
- j. A acomodação cultural à morosidade do judiciário também apareceu quando se discutiu o tema das empresas estrangeiras “para as quais a ineficiência do judiciário poderia ser um problema”. Essa observação apareceu na sequência de um argumento segundo o qual a ineficiência do judiciário é um problema, mas “tem muito pouca influência e não irá alterar nada: não aparece como uma questão levada em conta na decisão de um investimento”. Para uma empresa estrangeira, no entanto, ela pode se constituir em um elemento que acabe por desencorajar investimentos.

Embora a questão tenha sido levantada diversas vezes, os participantes insistiram que a qualidade precária do judiciário não afetava de forma significativa suas atividades ou decisões de investimento. Obviamente há exceções, mas a é na prática as firmas não se sentem substancialmente afetadas pelo mau funcionamento do judiciário. Um dos participantes notou, por exemplo, que “as companhias se estabelecem levando em conta a oferta

de matérias primas, a infraestrutura e os incentivos fiscais que irão receber (...) a questão da eficiência judicial não é levada em conta, é marginal”.

Em certo sentido, o simples fato de diversas firmas terem enviado advogados para os grupos focais, e não executivos operacionais, indica que elas não associam o mau funcionamento do judiciário com a atividade de seus negócios. Antes pelo contrário; assinalou-se que muitas firmas veem na ineficiência do judiciário algo que tende a beneficiá-las, “as companhias de maneira geral têm-se beneficiado, o cidadão comum é aquele que de fato arca com os custos”. Nesse sentido, as firmas não somente aprenderam a como evitar o judiciário e a substituir os tribunais, mas também a explorar a ineficiência do sistema em seu próprio benefício. Mesmo nos casos trabalhistas, mencionou-se que as empresas, via de regra, optam por não pagar os encargos sociais, negociando adiante um valor menor no tribunal. Indo um passo à frente, a exploração da ineficiência judicial começou a ser interpretada como um elemento de competitividade: “a morosidade dos tribunais beneficia o sonegador (...) que acaba sendo um competidor injusto”.

3.4. A EFICIÊNCIA DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Passamos agora à análise das respostas das empresas às perguntas desta segunda pesquisa de campo. Nosso primeiro conjunto de questões procurou apreender como os empresários avaliam a qualidade do judiciário brasileiro. Este tema já havia sido coberto em nossa primeira pesquisa, mas foi outra vez incluído para “aquecer” os entrevistados. A primeira questão pediu aos entrevistados para que hierarquizassem diversos problemas frequentemente citados por empresários como os que mais afetam a sua competitividade. A segunda questão pediu para que avaliassem o desempenho do judiciário brasileiro no que diz respeito à agilidade, imparcialidade e custos. Nossas terceira e quarta questões buscaram examinar a percepção dos entrevistados em relação à maneira pela qual o funcionamento do sistema judicial, ou não, a economia e suas firmas.

3.4.1 Avaliação da eficiência do judiciário

Para avaliar o desempenho judicial no Brasil, pedimos aos empresários que situassem o judiciário em relação à agilidade, à imparcialidade e aos custos. As respostas mostram que a agilidade é

percebida como o pior dos três problemas (média entre ruim e péssimo), seguido por custos altos (média entre ruim e regular). No que se refere à imparcialidade, o judiciário brasileiro é avaliado como regular. Ao lado disso, vale notar que a imparcialidade domina majoritariamente a variável agilidade, o que reafirma a percepção de que a morosidade é o pior dos três problemas. De maneira geral, este é exatamente o mesmo quadro obtido em nossa pesquisa anterior com as empresas (capítulo 2), reforçando, portanto, a conclusão de que se pode obter uma melhora significativa do judiciário brasileiro se o problema da morosidade for adequadamente equacionado.

Tabela 3.1: Desempenho do judiciário brasileiro

Como o Sr. avalia o judiciário brasileiro em relação aos seguintes aspectos:						
	Agilidade		Imparcialidade		Custos	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Ótimo	0	0,0	8	2,9	3	1,1
Bom	3	1,1	73	26,2	31	11,1
Regular	26	9,3	119	42,7	116	41,6
Ruim	77	27,6	52	18,6	70	25,1
Péssimo	270	60,9	19	6,8	44	15,8
Sem opinião	3	1,1	8	2,9	15	5,4
Total	279	100,0	279	100,0	279	100,0

3.4.2 Contextualizando a ineficiência do judiciário

A primeira pergunta do questionário tentou avaliar se o mau funcionamento do judiciário é percebido como um importante problema relativamente a outras dificuldades enfrentadas pelas empresas. Com este fim, pedimos aos entrevistados para ordenarem diferentes problemas frequentemente citados pelos empresários como aqueles mais importantes no Brasil (os valores vão de 1, para o mais grave, a 5, para o menos grave). A relação inclui: carga tributária elevada, infraestrutura física deficiente, mau funcionamento da Justiça, encargos sociais elevados, altos índices de criminalidade e mão de obra pouco qualificada. Dois modelos de questionário foram utilizados, com encargos sociais elevados como uma das alternativas em um dos modelos, e índices elevados de criminalidade no outro.¹ A questão foi colocada da seguinte maneira:

¹ Cabe notar que introduzimos essa pergunta como a primeira do questionário para minimizar a influência de repetidas perguntas a respeito do judiciário sobre o julgamento dos entrevistados.

As empresas que atuam no Brasil já estão conscientes da necessidade de se tornarem mais eficientes e competitivas, mas esbarram em uma série de problemas que afetam seus custos, operações e planos de investimento. A seu ver, quais dos cinco problemas indicados abaixo são mais graves, em termos de impacto negativo, para sua empresa?

Os resultados confirmam alguns resultados encontrados em outras pesquisas similares, em particular, que as empresas identificam na carga tributária elevada seu principal problema (Tabela 3.2).² Elevados encargos sociais aparecem como o segundo mais importante problema. O mau funcionamento do judiciário vem em terceiro lugar, lado a lado com a falta de infraestrutura e levemente à frente da ausência de mão de obra qualificada. “Índices elevados de criminalidade” foram apontados como o menos importante dos problemas propostos na questão. Este ordenamento indica que o mau funcionamento da justiça é percebido como um problema, mas não como a grande prioridade na agenda de reformas. No entanto, o fato dele e da ausência de infraestrutura estarem ordenados no mesmo nível, sugere que os empresários veem a reforma do judiciário como um importante passo para tornar o Brasil uma economia mais competitiva.

Tabela 3.2: Ineficiência judicial ordenada contra outros problemas

		1	2	3	4	5	Total
Mau funcionamento da justiça	Freq.	17	34	83	88	44	266
	%	6,4	12,8	31,2	33,1	16,5	100,0
Carga tributária elevada	Freq.	198	43	13	4	8	266
	%	74,4	16,2	4,9	1,5	3,0	100,0
Infraestrutura física deficiente	Freq.	22	38	68	80	58	266
	%	8,3	14,3	25,6	30,1	21,8	100,0
Encargos Sociais Elevados	Freq.	41	98	17	13	5	174
	%	23,6	56,3	9,8	7,5	2,9	100,0
Mão de obra Pouco Qualificada	Freq.	17	51	67	47	84	266
	%	6,4	19,2	25,2	17,7	31,6	100,0
Altos Índices de criminalidade	Freq.	7	5	9	16	56	93
	%	7,5	5,4	9,7	17,2	60,2	100,0

Na Tabela 3.3 apresentamos a desagregação das respostas de acordo com a natureza da propriedade e a origem do capital. Os resultados indicam que o mau funcionamento do judiciário é visto como um problema mais grave

² Este é o caso, por exemplo, de diversas pesquisas conduzidas pela Confederação Nacional da Indústria (CNI).

por empresas privadas e nacionais e menos grave por empresas públicas e estrangeiras. No entanto, essas conclusões devem ser lidas com uma pitada de cautela, dado o pequeno tamanho da amostra no caso destas últimas.

Tabela 3.3: Classificação da ineficiência judicial em relação a outros problemas: desagregação por origem do capital e natureza da propriedade

		1st	2nd	3rd	4th	5th	Total
Companhias Privadas	Freq.	12	26	58	71	36	203
	%	5,9	12,8	28,6	35,0	17,7	100,0
Companhias Públicas	Freq.	2	2	4	9	3	20
	%	10,0	10,0	20,0	45,0	15,0	100,0
Firmas Nacionais	Freq.	11	26	57	69	30	193
	%	5,7	13,5	29,5	35,8	15,5	100,0
Firmas Estrangeiras	Freq.	1	1	2	5	3	12
	%	8,3	8,3	16,7	41,7	25,0	100,0

3.4.3. Avaliando em que extensão o mau funcionamento da justiça afeta a economia

Nossas terceira e quarta questões abordam a percepção dos entrevistados em relação à maneira pela qual o mau funcionamento do sistema judicial prejudica o desempenho da economia e das fumas. A resposta a ambas foi afirmativa, com a média se situando entre “prejudica um pouco” e “prejudica gravemente”. Importa observar, porém, que na média os entrevistados indicaram que a ineficiência do judiciário prejudica a economia como um todo mais do que suas próprias firmas individualmente. Isso parece corroborar nossa avaliação anterior, segundo a qual, ao desenvolverem caminhos que passam ao largo do judiciário, as firmas têm a impressão de estarem insuladas em relação às deficiências do sistema. Como consequência, o mau funcionamento do judiciário é percebido como um problema difuso, afetando mais a economia do que a própria firma.

Tabela 3.4: Impacto sobre o desempenho da economia e das firmas

	O Sr. acha que as deficiências do Judiciário chegam a prejudicar gravemente o funcionamento da economia brasileira, prejudicam um pouco ou não prejudicam em nada?		E no caso específico da sua empresa, o Sr. Acha que as deficiências do Judiciário chegam a prejudicar gravemente as suas atividades?	
	Freq.	%	Freq.	%
Prejudicam gravemente	140	50,2	71	25,4
Prejudicam um pouco	128	45,9	185	66,3
Não prejudicam em nada	11	3,9	21	7,5
Sem Opinião	0	0,0	2	0,7
Total	279	100,0	279	100,0

3.5. MECANISMOS ALTERNATIVOS

Foi sugerido que os dois mecanismos mais frequentemente utilizados pelas firmas para se protegerem dos problemas causados pelo mau funcionamento da justiça consistem na resolução das disputas por negociação direta e na cuidadosa seleção dos seus parceiros de negócios. As questões 5 e 6 tentaram desvendar como as firmas agiam a esse respeito. A questão 5 perguntou se os entrevistados concordavam com o ditado popular segundo o qual “é sempre melhor fazer um mau acordo do que recorrer à Justiça”. Oitenta e oito por cento das firmas concordaram com o ditado, embora a concordância fosse apenas parcial para 51,3% dos entrevistados (Tabela 3.5).

Tabela 3.5: Tendência a evitar os tribunais

Os empresários costumam dizer que “é sempre melhor fazer um mau acordo do que recorrer à Justiça”. O Sr. concorda totalmente com essa afirmação, concorda ou discorda em parte, ou discorda totalmente?		
	Frequência	%
Concorda totalmente	103	36,9
Concorda em parte	143	51,3
Discorda em parte	18	6,5
Discorda totalmente	14	5,0
Sem opinião	1	0,4
Total	279	100,0

A sexta questão começava por afirmar que para evitar o recurso ao judiciário, as firmas tomam precauções diversas contra quebra de contratos, fornecedores não confiáveis, clientes que não pagam, etc. Nós então pedimos aos empresários para classificarem a importância de tais precauções nos seus respectivos ramos de atividade. A questão foi formulada da seguinte maneira:

Para evitar o recurso à Justiça, as empresas costumam tomar diversas precauções contra quebras de contratos, fornecedores pouco confiáveis, maus pagadores, etc. Gostaríamos de saber como o Sr. avalia a importância de algumas dessas precauções para o desenvolvimento normal das atividades econômicas no setor em que sua empresa atua.

Os resultados mostram que (Tabela 3.6, na página seguinte):

- Uma grande proporção dos empresários – cerca de nove em cada dez – acha que os seguintes procedimentos são indispensáveis ou pelo menos importantes: checar a reputação da outra parte no mercado e seu comportamento pretérito como pagador; favorecer, nas transações comerciais, clientes e fornecedores conhecidos.
- Exigir garantias e/ou depósitos antecipados ou evitar negócios com o setor público não aparecem como práticas tão importantes.

Estes resultados indicam que o cuidado na seleção de parceiros é o principal mecanismo utilizado pelas firmas de maneira a evitar problemas que resultem em litígios. A exigência de garantias reais ou de terceiros não é uma prática tão frequente.

Tabela 3.6: Uso de mecanismos alternativos de proteção

		É indispensável	É importante, mas não muito	Não é importante	Sem Opinião	Total
Consultar regularmente cadastros de devedores, como SPC e Telecheque	Freq.	188	55	19	17	279
	%	67,4	19,7	6,8	6,1	100,0
Dar preferência a clientes ou a fornecedores conhecidos	Freq.	161	107	9	2	279
	%	57,7	38,4	3,2	0,7	100,0
Examinar como está, na praça, a reputação do interessado em determinado negócio	Freq.	196	68	6	9	279
	%	70,3	24,4	2,2	3,2	100,0
Exigir fiador	Freq.	62	117	57	43	279
	%	22,2	41,9	20,4	15,4	100,0
Exigir depósito prévio	Freq.	29	109	87	54	279
	%	10,4	39,1	31,2	19,4	100,0
Evitar fazer negócios com o setor público	Freq.	69	75	69	66	279
	%	24,7	26,9	24,7	23,7	100,0

3.6. IMPACTO DO MAU FUNCIONAMENTO DO JUDICIÁRIO

3.6.1. Avaliação qualitativa

O mau funcionamento da justiça pode levar a um grande número de distorções na economia, como visto no primeiro capítulo. Na sétima questão, perguntamos aos empresários se em suas respectivas áreas de negócio um conjunto dessas distorções ocorria. Os resultados indicam que:

- Aproximadamente metade dos entrevistados achou que o desempenho insuficiente do judiciário levava os bancos a aumentarem seus *spreads*, as empresas a não implementarem ou a diminuïrem o tamanho de muitos de seus projetos de investimento, e a não terceirizarem atividades diretamente relacionadas ao processo produtivo. Em todos os casos, no entanto, os entrevistados indicaram que o efeito não era forte.
- Mais signifiante é a tendência de substituir mão de obra por equipamento, aceitar acordos desfavoráveis, e não fazer negócios em estados com judiciários menos confiáveis.
- Ainda mais forte é o efeito sobre a propensão das firmas a terceirizar atividades intensivas em mão de obra (limpeza, segurança, etc.) e a triar seus parceiros de negócios.

Tabela 3.7: Impacto do mau funcionamento do judiciário sobre a economia

Em seu setor de atividade, o Sr. diria que a expectativa de ineficiência do Judiciário chega a causar:						
		Não	Sim, um pouco	Sim, bastante	Sem Opinião	Total
Elevação de <i>spreads</i> bancários	Freq.	81	90	49	59	279
	%	29,0	32,3	17,6	21,1	100,0
Não realização ou redução de investimentos	Freq.	106	95	48	30	279
	%	38,0	34,1	17,2	10,8	100,0
Uso de máquinas no lugar de trabalhadores	Freq.	78	72	101	28	279
	%	28,0	28,8	36,2	10,0	100,0
Aceitação de maus acordos	Freq.	40	123	102	14	279
	%	14,3	44,1	36,6	5,0	100,0
Terceirização de atividades que requerem muita mão de obra (limpeza, segurança, etc.)	Freq.	46	79	136	18	279
	%	16,5	28,3	48,7	6,5	100,0
Cuidados especiais na seleção de parceiros de negócios	Freq.	21	60	187	11	279
	%	7,5	21,5	67,0	3,9	100,0
Não terceirização de atividades ligadas ao processo produtivo	Freq.	89	81	57	52	279
	%	31,9	29,0	20,4	18,6	100,0
Não realização de negócios em Estados onde a Justiça parece ser menos confiável	Freq.	76	66	91	46	279
	%	27,2	23,7	32,6	16,5	100,0

3 6 2. Impacto sobre a firma

Perguntamos, então, se esses problemas afetaram alguma vez a firma do entrevistado. Aparentemente, o mau desempenho do judiciário não tem impedido/inibido a maioria das firmas de investirem, nos seus próprios estados ou mesmo em outros, tampouco de fazerem negócios em outros estados ou de recorrerem à terceirização. Ele tem, no entanto, influenciado decisões tais como com quem negociar, empregar ou não mais pessoal, e negociar ou não com o setor público. A questão, cujas respostas estão apresentadas na Tabela 3.8, é lida da seguinte maneira:

O Judiciário é o Poder responsável por garantir o correto cumprimento da lei e dos contratos, proteger o direito de propriedade e defender o cidadão e as empresas contra eventuais arbitrariedades por parte do Estado. Tem-se afirmado que as deficiências do Judiciário brasileiro em certos estados aumentam o risco e/ou o custo de fazer negócios, contratar mão de obra, trabalhar com o setor público e fazer investimentos em certos estados. Gostaríamos de saber se alguma vez os custos ou a falta de confiança na agilidade ou na imparcialidade do Judiciário foram o principal fator que levou a sua empresa a:

Tabela 3.8: Impacto da ineficiência do judiciário sobre a firma

		Sim	Não	Sem Opinião	Total
Não realizar um investimento que de outra forma teria levado adiante?	Freq.	59	181	38	278
	%	21,2	65,1	13,7	100,0
Não fazer negócio com determinada pessoa ou empresa?	Freq.	139	109	30	278
	%	50,0	39,2	10,8	100,0
Não empregar trabalhadores, por achar que a Justiça do Trabalho é parcial em favor dos trabalhadores?	Freq.	140	122	16	278
	%	50,4	43,9	5,8	100,0
Decidir fazer um investimento em um estado em vez de outro por conta dos problemas com o judiciário local	Freq.	48	166	64	278
	%	17,3	59,7	23,0	100,0
Não realizar, ou realizar poucos negócios em determinado estado?	Freq.	62	150	66	278
	%	22,3	54,0	23,7	100,0
Não terceirizar determinada atividade por receio de os fornecedores não cumprirem o contrato e a justiça não prover recurso em tempo hábil?	Freq.	90	140	48	278
	%	32,4	50,4	17,3	100,0
A não realizar, ou realizar poucos negócios com empresas estatais ou a administração pública?	Freq.	134	97	47	278
	%	48,2	34,9	16,9	100,0

3.7. REAÇÃO À MELHORIA DE DESEMPENHO DO JUDICIÁRIO

3.7.1 Reação qualitativa

A seguir, perguntamos se o entrevistado achava que a melhoria na qualidade do judiciário mudaria a decisão das firmas no que diz respeito à produção, ao investimento, ao emprego etc. A questão foi feita da seguinte maneira:

Suponhamos que fosse possível reformar o Judiciário brasileiro, tornando-o equivalente em termos de agilidade, imparcialidade e custos à Justiça de países do Primeiro Mundo, incluindo-se aí sua capacidade de fazer respeitar com rapidez as suas decisões. Além disso, a Justiça do Trabalho perderia o poder que hoje tem de decidir sobre reajustes salariais e outros conflitos econômicos entre empresas e empregados. Nesta hipótese – e em função apenas dessa melhoria no Judiciário –, o senhor acreditaria que sua empresa estaria disposta a:

Tabela 3.9: Reação qualitativa ao aumento em eficiência

		Não	Sim, um pouco	Sim, bastante	Sem opinião	Total
Aumentar seu volume de investimento anual?	Freq.	69	116	74	20	279
	%	24,7	41,6	26,5	7,2	100,0
Realizar negócios maiores c/ ou com maior número de pessoas e empresas?	Freq.	46	100	114	19	279
	%	16,5	35,8	40,9	6,8	100,0
Aumentar o número de empregados?	Freq.	77	109	78	15	279
	%	27,6	39,1	28,0	5,4	100,0
Não realizar um investimento que de outra forma teria levado adiante?	Freq.	59	181	38	38	278
	%	21,2	65,1	13,7	13,7	100,0
Não fazer negócio com determinada pessoa ou empresa?	Freq.	139	109	30	30	278
	%	50,0	39,2	10,8	10,8	100,0
Não empregar trabalhadores, por achar que a Justiça do Trabalho é parcial em favor dos trabalhadores?	Freq.	140	122	16	16	278
	%	50,4	43,9	5,8	5,8	100,0
Decidir fazer um investimento em um estado em vez de outro por conta dos problemas com o judiciário local?	Freq.	48	166	64	64	278
	%	17,3	59,7	23,0	23,0	100,0
Não realizar, ou realizar poucos negócios em determinado estado?	Freq.	62	150	66	66	278
	%	22,3	54,0	23,7	23,7	100,0
Não terceirizar determinada atividade por receio de os fornecedores não cumprirem o contrato e a justiça não prover recurso em tempo hábil?	Freq.	90	140	48	48	278
	%	32,4	50,4	17,3	17,3	100,0
A não realizar, ou realizar poucos negócios com empresas estatais ou a administração pública?	Freq.	134	97	47	47	278
	%	48,2	34,9	16,9	16,9	100,0
Investir mais em outros estados?	Freq.	138	56	33	52	279
	%	49,5	20,1	11,8	18,6	100,0
Fazer mais negócios em outros estados?	Freq.	114	72	49	44	279
	%	40,9	25,8	17,6	15,8	100,0
Terceirizar uma maior parcela de suas atividades?	Freq.	72	111	73	23	279
	%	25,8	39,8	26,2	8,2	100,0
Realizar mais e maiores negócios com empresas estatais e a administração pública?	Freq.	69	90	77	43	279
	%	24,7	32,3	27,6	15,4	100,0

Os resultados indicam que:

- a. Haveria um aumento moderado no volume de investimento, no número de pessoas e firmas com as quais as empresas negociam, no nível de

emprego, na extensão do recurso à terceirização e no volume de negócios com o setor público, incluindo empresas estatais.

- b. A decisão de se investir e/ou fazer negócios em outros estados não seria afetada de forma significativa.

De maneira geral, as respostas indicam que haveria uma mudança nas práticas empresariais, mas que essa mudança não seria dramática. A produção seria afetada de forma mais significativa (positivamente) com um aumento menos acentuado no volume de investimentos e empregos.

3.7.2. Reação quantitativa

A décima questão seguiu um desdobramento da anterior, perguntando o quanto os entrevistados achavam que as práticas das companhias iriam mudar com a hipotética melhora do judiciário. A questão foi assim colocada:

Para os itens da pergunta anterior em que o Sr. acredita que haveria aumentos com a melhoria do desempenho do Judiciário, *mais ou menos de que percentual, relativamente aos níveis atuais, o Sr. estima que poderia ser esse aumento?*

Os resultados para essa questão são apresentados desagregados de formas diversas nas Tabelas 3.10 a 3.12.

De maneira geral, os resultados indicam que:

- a. A produção, medida como o volume de negócios, seria a variável afetada de forma mais significativa, crescendo 18,5%. O aumento médio para as empresas públicas e nacionais seria um pouco maior do que aquele projetado para as empresas privadas e estrangeiras. Firmas em todos os setores indicaram que estariam inclinadas a aumentar a produção caso a qualidade do judiciário melhorasse.
- b. Haveria um crescimento de aproximadamente 13,7% no volume de investimentos. A dispersão setorial no aumento dos investimentos é mais significativa do que aquela referente ao volume de negócios, mas todos os setores, com exceção de previdência social e seguros, indicaram que aumentariam o investimento caso o judiciário se tornasse mais eficiente.
- c. O emprego também seria positivamente afetado, aumentando em 12,3%. Nesse caso, as empresas privadas nacionais apresentaram reações mais significativas. Importantes setores em termos de utilização de mão de

obra, como construção e produtos alimentícios, indicaram que experimentariam uma ampliação acima da média no que diz respeito ao nível de emprego. Vale notar que o crescimento no volume de empregos, embora não seja tão grande quanto o observado em relação à produção, sugere uma elasticidade implícita da demanda por mão de obra (0,66) que é maior do que a usualmente aceita como válida para o conjunto da economia (em torno de 0,5).

- d. Tanto o investimento como o volume de negócios em outros estados seriam apenas marginalmente afetados por um melhor judiciário: os investimentos aumentariam em 6,2%, o volume de negócios, em 8,4%.
- e. A proporção de atividades terceirizadas subiria em 13,9%. No caso de empresas estrangeiras, em 20,5%. Esses resultados sugerem que a ineficiência judicial é uma barreira relevante a uma maior especialização da produção.
- f. Finalmente, os resultados indicam que um judiciário melhor encorajaria as firmas a desenvolverem mais negócios com o setor público (13,7% mais, em média). Na medida que os entrevistados afirmaram que o volume total dos negócios subiria em 18,5%, tais resultados parecem indicar que o mau funcionamento do judiciário afeta os negócios com o setor público de forma análoga ao que ocorre com as transações com agentes privados.

Tabela 3.10: Reação quantitativa ao aumento na eficiência

Aumento no:		0%	<5%	5 a 10%	10 a 20%	20 a 40%	40 a 60%	>60%	Total
Volume anual de investimento	Freq.	64	9	71	65	30	12	9	260
	%	24,6	3,5	27,3	25,0	11,5	4,6	3,5	100,0
Volume de negócios	Freq.	39	12	53	75	49	21	13	262
	%	14,9	4,6	20,2	28,6	18,7	8,0	5,0	100,0
Número de empregados	Freq.	66	19	73	67	21	5	13	264
	%	25,0	7,2	27,7	25,4	8,0	1,9	4,9	100,0
Investimento em outros Estados	Freq.	147	24	32	24	11	5	5	248
	%	59,3	9,7	12,9	9,7	4,4	2,0	2,0	100,0
Volume de negócios em outros Estados	Freq.	122	21	41	39	15	7	6	251
	%	48,6	8,4	16,3	15,5	6,0	2,8	2,4	100,0
Proporção de atividades terceirizadas	Freq.	59	20	59	71	29	13	9	260
	%	22,7	7,7	22,7	27,3	11,2	5,0	3,5	100,0
Volume de negócios com estatais e administração pública	Freq.	80	18	52	46	27	17	11	251
	%	31,9	7,2	20,7	18,3	10,8	6,8	4,4	100,0

*Tabela 3.11: Impacto estimado do melhor desempenho do Judiciário
(aumento médio em cada variável, %)*

<i>Aumento médio no</i>	<i>Todas as firmas</i>	<i>Firmas privadas</i>	<i>Firmas públicas</i>	<i>Firmas nacionais</i>	<i>Firmas estrangeiras</i>
Volume anual de investimento	13,7	13,3	16,8	13,6	9,8
Volume de negócios	18,5	18,1	20,1	18,6	14,0
Número de empregados	12,3	13,1	7,5	12,4	11,7
Investimentos em outros Estados	6,2	6,0	1,6	5,4	2,7
Volume de negócios em outros Estados	8,4	8,5	2,4	8,0	6,8
Proporção das atividades terceirizadas	13,9	13,8	13,2	13,4	20,5
Volume de negócios com estatais e administração pública	13,7	14,0	10,4	13,7	12,5

O que tais resultados revelam em termos do impacto agregado de uma melhora na qualidade do judiciário brasileiro? Aqui é importante estabelecermos uma diferença entre dois tipos de efeitos. Um primeiro, imediato, resulta do aumento na produção e no emprego. Um segundo, de mais longo prazo, decorre de uma maior propensão a investir, a qual, por sua vez, amplia as taxas de crescimento da produção.

Nós estimamos o efeito imediato tomando as médias ponderadas do aumento obtido para cada setor, utilizando a participação no PIB e no emprego global como pesos. Os resultados diferem dependendo do que assumimos para os setores não cobertos pela pesquisa: agricultura, serviços fornecidos para famílias e empresas, aluguel de imóveis, administração pública e serviços não comerciais. Se propusermos que a produção e o emprego irão se expandir nesses setores a uma mesma taxa que a média das respostas obtidas na pesquisa, obtemos que a produção e o emprego irão crescer, como resultado de um judiciário melhor, em 18,6% e 13,1%, respectivamente. Esses valores são semelhantes à média simples obtida anteriormente, por que: (i) assumimos que importantes setores na economia apresentariam um comportamento “médio”; e porque, como aparece na Tabela 3.12, as taxas de expansão setoriais são em geral bastante similares. Se a expansão dos setores não cobertos pela pesquisa é fixada como igual à metade das taxas reportadas na Tabela 3.10, o aumento médio da produção e do emprego seria de 13,7% e 9,4%, respectivamente. Em qualquer caso, estes são números bastante

significativos, mesmo ao se levar em conta que seu impacto total só se faria sentir após um período de vários anos.

Para se estimar o impacto da melhoria do desempenho judicial sobre o investimento, seguimos um procedimento semelhante, supondo que os setores não cobertos na pesquisa expandiriam seus níveis de investimento a taxas iguais à metade daquela que foi observada na média para os outros setores. Utilizando uma média ponderada dessas respostas setoriais (usando como pesos a participação de cada setor no investimento total), estimamos que o investimento agregado aumentaria em 10,4%, como resultado de uma melhor performance do judiciário. A partir de um modelo simples relacionando investimento e crescimento, podemos concluir que esse aumento no investimento levaria a taxa de crescimento do PIB a aumentar em aproximadamente 25%. Ou seja, esses resultados sugerem que o mau funcionamento do judiciário reduziu a taxa de crescimento do PIB em cerca de um quinto. É claro que essa é apenas uma medida aproximada. Uma estimativa precisa iria exigir, entre outras coisas, uma amostra maior, que permitisse estimar o impacto sobre o investimento setorial com alguma precisão e levar em conta as diferentes relações capital-produto em cada setor. Não obstante, o que esses valores deixam claro é que o impacto do mau funcionamento da justiça sobre o crescimento econômico é significativo.

Tabela 3.12: Sumário das reações quantitativas à melhora da eficiência do Judiciário (aumento médio em cada variável, %)

Aumento médio no:	Investimento	Volume de negócios	Número de trabalhadores	Investimentos em outros Estados	Volume de Negócios em outros Estados	Proporção de atividades terceirizadas	Volume de negócios com o setor público
Mineração	18,8	18,8	7,5	3,8	3,8	10,0	11,3
Minerais não metálicos	15,0	15,0	7,5	10,8	12,5	8,3	5,0
Metalurgia	13,3	19,3	13,2	11,5	16,1	17,4	18,9
Maquinaria e equipamentos	15,9	13,3	8,9	4,7	9,4	24,4	11,4
Equip. elétrico e de comunicação	6,6	9,7	8,4	1,9	1,9	14,7	13,1
Peças e equip. de transporte	11,6	11,6	9,1	4,6	11,6	10,0	8,4
Madeiras e móveis	23,3	28,3	30,0	13,3	24,6	22,1	18,3
Papel e celulose	13,6	20,4	8,6	3,2	12,9	6,4	7,1
Plástico e borracha	11,3	15,0	22,5	18,8	18,8	15,0	18,8
Têxtil e couros	7,5	14,1	10,0	2,6	6,2	9,2	6,5
Químicos e petroquímicos	13,7	21,2	13,7	9,1	10,3	17,1	13,3
Farmacêuticos e perfumaria	5,0	9,2	8,3	4,2	3,6	7,8	13,6
Produtos alimentícios	18,2	22,7	19,4	4,1	6,4	14,0	21,8
Bebidas e tabaco	15,0	15,0	7,5	2,5	30,0	7,5	7,5
Construção pesada	18,5	22,7	16,2	5,5	8,0	12,7	13,1
Outras construções	20,8	19,8	19,8	6,9	7,2	11,6	19,0
Serviços ind. de utilidade pública	12,1	13,3	7,8	3,5	3,9	16,3	12,4
Comércio atacadista	16,0	20,5	16,0	11,3	10,0	9,2	15,2
Comércio exterior	30,0	30,0	60,0	7,5	7,5	60,0	60,0
Comércio varejista	13,1	17,3	8,7	6,9	9,8	10,2	11,5
Distribuidor de veículos e peças	16,1	23,6	11,1	2,9	2,9	12,1	11,1
Transporte e armazenagem	34,4	20,2	13,3	5,8	5,7	18,4	11,6
Comunicação, publicidade e gráfica	7,5	20,6	9,7	2,8	3,8	12,9	12,5
Serviços gerais	7,5	30,0	15,0	15,0	15,0	7,5	60,0
Finanças	16,4	25,0	7,5	5,6	6,7	12,4	11,3
Seguros e fundos de pensão	0,0	15,8	7,5	2,5	2,5	17,5	15,8