

Conclusão

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. Conclusão. pp. 113-124. 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.

CONCLUSÕES

Armando Castelar Pinheiro

O objetivo da pesquisa apresentada neste volume foi avaliar como e em que extensão os problemas enfrentados pelo judiciário no Brasil afetam o desempenho econômico do país. Para tanto, desenvolvemos primeiro um instrumental conceitual que explica como o mau funcionamento da justiça impacta a economia. Em seguida, concebemos uma metodologia que utiliza nosso instrumental teórico para mensurar esse impacto e a aplicamos ao caso do Brasil.

O primeiro capítulo revisou a literatura e elaborou, no plano teórico, a moldura dentro da qual se relaciona o desempenho judicial e a eficiência econômica. Identificamos quatro campos de relacionamento: tecnologia, eficiência, investimento e qualidade da política econômica.

Um bom judiciário contribui para o desenvolvimento econômico ao proteger a propriedade intelectual, encorajando dessa maneira as atividades de P&D e facilitando a importação de tecnologia de ponta. Igualmente importante, reduz os custos de transação e, como consequência, estimula os agentes econômicos a empreenderem negócios mais dispersos e em maior quantidade. Isso, por sua vez, conduz à maior difusão de conhecimento sobre tecnologias de produção, gerência, finanças e marketing.

Um judiciário disfuncional aumenta o custo e o risco das transações econômicas, distorcendo os preços e a alocação de recursos. Em razão de contar apenas com precários mecanismos judiciais para garantir o cumprimento dos contratos, as firmas podem fazer as seguintes opções: não entrar em negócios contratualmente complexos, combinar fatores de produção, distribuir suas vendas entre os diferentes mercados de forma ineficiente ou, ainda, manter recursos ociosos. Ao lado disso, as firmas têm um incentivo a se integrarem verticalmente, desempenhando internamente atividades que poderiam ser processadas de forma mais eficiente por outras empresas. A eficiência econômica também é prejudicada pela necessidade de se alocar recursos escassos para administrar conflitos. Disputas judiciais longas e frequentes consomem o tempo dos juízes, dos advogados e das partes. Os agentes econômicos também despendem recursos para se

manterem atualizados em relação à legislação usualmente mais complexa que procura substituir um judiciário eficiente.

Um bom sistema judicial é essencial para permitir investimentos específicos em capital físico e humano. Isso porque se espera que, no momento em que um investimento específico é feito, a outra parte na transação tente agir de maneira oportunista, buscando expropriar o investidor. Um judiciário imparcial e ágil é necessário para impedir esse tipo de conduta. Além disso, investimentos específicos estão geralmente presentes em contratos de longo prazo, os quais tendem a ser mais incompletos e a requerer um árbitro para interpretar como as partes devem se conduzir em situações não antecipadas no contrato.

A qualidade da política econômica também se beneficia de um judiciário eficiente. Governos dotados de amplo grau de autonomia para traçar suas políticas econômicas geralmente dispõem de grande liberdade para agirem de forma oportunista. Na medida em que os agentes privados sabem disso, eles evitam fazer investimentos específicos em ambientes em que o governo goza de muita autonomia no desenho e na aplicação de suas políticas.

Deixar esses investimentos a cargo das empresas estatais seria uma possível “solução” para este problema. Uma outra alternativa seria estabelecer limites legais estritos para controlar a liberdade de ação do governo, reduzindo a sua autonomia. Mas uma medida dessa natureza reduziria a habilidade do governo de administrar a economia em um ambiente em constante mudança. O resultado final, nos dois casos, seria um equilíbrio subótimo, caracterizado por baixos investimentos, ou por baixa eficiência econômica ou, ainda, por uma política econômica ineficiente. Um equilíbrio socialmente mais desejável seria produzido por um judiciário eficiente e independente que permitisse ao governo flexibilidade no manejo de suas políticas, ao mesmo tempo em que garantisse o investidor privado contra o comportamento oportunista do governo.

Uma outra conclusão de nossa análise teórica é que, embora haja diversos canais através dos quais o funcionamento dos sistemas judiciais afeta o crescimento, o tamanho desse impacto e a sua natureza irão depender de dois conjuntos de fatores. O primeiro refere-se aos tipos de problemas enfrentados: são os tribunais tendenciosos, imprevisíveis ou somente lentos, mas de resto justos e previsíveis?

A parcialidade, pelo fato de afetar o sentido de justiça em si, e a imprevisibilidade, porque impacta o incentivo de se procurar por justiça, são provavelmente os piores problemas. A morosidade também tem consequências sérias, tanto por estimular os agentes a se comportarem de forma oportunista, iniciando processos que têm poucas chances de ganhar, como por ser injusta com a parte que teve seus direitos feridos.

O outro conjunto de fatores inclui a complexidade da economia, a disponibilidade e a qualidade dos mecanismos que permitem aos agentes substituir o judiciário ou atenuar os problemas causados por seu mau funcionamento, e a existência de outros problemas que, sobrepondo-se à eficiência do judiciário, são suficientes, por si só, para limitar o investimento e reduzir a eficiência, como por exemplo, um ambiente hiperinflacionário.

Avaliar qual o impacto efetivo das disfunções de um sistema judicial sobre o crescimento é uma questão cuja resposta depende de pesquisa empírica específica. A revisão da literatura disponível sobre esse tema levou-nos a três conclusões principais. Primeiro, quase todos resultados empíricos baseiam-se em regressões de *cross-sections* de países, que utilizam diferentes medidas indiretas da qualidade dos sistemas legal e judicial para aferir seu impacto sobre as taxas de investimento e de crescimento da produtividade. Segundo, a maioria dos estudos conclui que o mau funcionamento dos sistemas legal e judicial compromete seriamente a formação de capital e o crescimento econômico, com efeitos comparáveis ao de um baixo nível de escolaridade da força de trabalho. Terceiro, modelos de regressão com *cross-sections* de países, embora sejam ferramentas úteis para identificar fatos estilizados e obter ordens de magnitude capazes de indicar onde residem as explicações para diferenciais de crescimento, em geral sofrem de graves problemas econométricos. A despeito de muitos relatos sugestivos, encontramos escassa evidência empírica sobre a magnitude ou a significância do efeito do judiciário na economia fora dessas regressões de *cross-sections* de países.

A metodologia que utilizamos para mensurar o quanto o mau funcionamento da justiça prejudica o desempenho econômico focalizou o seu impacto sobre a atividade empresarial. Por essa razão, nossas duas pesquisas de campo focaram a visão dos empresários sobre esse tema e a maneira pela qual o judiciário afeta o processo de decisão gerencial. A primeira pesquisa perguntou aos empresários como eles avaliam o

judiciário brasileiro e levantou um conjunto de informações inéditas sobre a atividade litigante das empresas.

Os resultados dessa pesquisa, apresentados e discutidos no segundo capítulo, indicam que a morosidade é o principal problema do judiciário no Brasil. Na média, uma ação que não seja resolvida por acordo leva 31 meses até uma decisão final na Justiça do Trabalho, 38 meses na Justiça Comum Estadual e 46 meses na Justiça Federal. A falta de imparcialidade e os altos custos, embora também relevantes, foram classificados como problemas menores.

A pesquisa mostrou ainda que, por vezes, a morosidade da justiça beneficia, em vez de prejudicar as empresas. Isso é frequente em disputas trabalhistas e, em menor grau, tributárias. As empresas entrevistadas revelaram ainda que o benefício líquido de recorrer ao judiciário é em geral positivo. Finalmente, as empresas em nossa amostra com experiência no mercado internacional indicaram que, apesar das críticas ao judiciário brasileiro, não o consideram pior do que o de outros países em desenvolvimento, nem muito pior do que o dos países industrializados.

Uma segunda pesquisa de campo explorou mais de perto os canais que ligam a justiça à economia, perguntando aos empresários sobre o impacto do mau funcionamento do judiciário sobre a economia, de forma geral, e sobre suas respectivas firmas, em particular. Os resultados sugerem que a melhora no desempenho do judiciário teria um importante impacto na economia. A partir de uma média simples das respostas dadas ao nosso questionário, obtivemos que uma melhora do judiciário que o situasse em “Padrões de Primeiro – Mundo” resultaria em um aumento de produção, do investimento e do emprego de, respectivamente, 18,5%, 13,7% e 12,3%. Se tomarmos essas médias separadamente para cada setor e utilizarmos como pesos a participação de cada setor no PIB, no investimento e no emprego, iremos obter uma média ponderada de crescimento dessas três variáveis de 13,7%, 10,4% e 9,4%, respectivamente.

Um aumento do investimento levaria o PIB a crescer mais rapidamente. Utilizando um modelo simples de crescimento, nós estimamos que o PIB cresceria a taxas de 25% mais altas se a qualidade dos serviços prestados pelo judiciário evoluísse na direção de padrões de “Primeiro-Mundo”. Ou seja, o mau funcionamento do judiciário reduz 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 com precisão o impacto setorial sobre o investimento e levasse em conta a relação capital – produto de cada setor. Não obstante, esses valores deixam claro que o impacto do mau funcionamento da justiça sobre o crescimento econômico é significativo.

O projeto contou ainda com três estudos de caso sobre atividades (comércio exterior e intermediação financeira) e segmentos empresariais (micro e pequenas empresas) específicos. No primeiro estudo, ouviu-se vinte executivos de grandes empresas exportadoras, sendo a principal conclusão a de que o judiciário é ainda mais ausente da vida dessas empresas em suas atividades comerciais no exterior do que dentro do país. São três as razões que contribuem para isso.

Primeiro, essas empresas recorrem a um conjunto de instrumentos – cartas de crédito, seguro de responsabilidade civil, etc. – que as protegem de situações que poderiam exigir o recurso ao judiciário. Segundo, a renegociação do contrato ou mesmo a aceitação de perdas é usualmente preferida ao conflito com clientes no exterior, seja para evitar que a disputa se arraste no tempo, bloqueando outros negócios, seja para preservar a imagem da empresa em mercados extremamente competitivos. Terceiro, quando o conflito se mostra inevitável, em geral as partes preferem o recurso aos tribunais arbitrais, que são normalmente (mas nem sempre) mais rápidos e mais bem informados sobre as questões em disputa.

O judiciário é mais presente nas decisões de investimento no exterior. Mas isso ocorre no contexto da análise do risco do país, que também considera um amplo conjunto de outras variáveis. Na prática, a má qualidade do judiciário não parece ter inibido o investimento de empresas em outros países, sendo o caso mais recorrentemente citado o da China, onde na visão dos empresários consultados não há uma tradição de respeito à lei.

O segundo estudo de caso mostrou que as micro e pequenas empresas têm muito pouco contato com o judiciário. Esse contato raramente se dá por iniciativa das empresas e, em geral, só ocorre quando elas precisam defender-se em causas trabalhistas, que constituem a maioria dos casos, ou em autuações fiscais, uma vez vencida a fase de contestação administrativa. O contador é quem usualmente orienta as empresas nesses casos. Em disputas comerciais, geralmente envolvendo contas a receber, a negociação, o protesto de títulos ou o simples abandono da disputa (por exemplo, abrir mão da

cobrança de dívida) são em geral alternativas preferidas a recorrer ao judiciário. A lentidão da justiça e o alto custo de contratação de um advogado são os principais problemas que afastam as empresas do judiciário.

O setor que se mostrou mais sensível ao funcionamento do judiciário foi o de intermediação financeira, objeto do terceiro estudo de caso. Uma evidência dessa sensibilidade são as reuniões mensais de diretores jurídicos dos bancos para discutir a relação do judiciário com o sistema financeiro, em claro contraste com a posição dominante em outros setores, nos quais o judiciário não está presente no dia a dia da gestão das empresas. Outra é a expectativa de que uma melhora no desempenho do sistema judicial leve a um significativo aumento do nível de atividade das instituições financeiras.

Os bancos reclamam da morosidade da justiça e se sentem vulneráveis às posições de alguns juízes, que consideram viesadas em favor dos devedores. A reação dos bancos tem se dado de duas formas. De um lado, eles têm procurado criar instrumentos que reduzam sua vulnerabilidade ao mau funcionamento da justiça, acelerando o resgate de garantias e facilitando a cobrança de dívidas. São exemplos a alienação fiduciária e a cláusula-mandato. De outro lado, elevam os *spreads* bancários de forma a compensar o aumento do risco e dos custos decorrentes das práticas judiciais. De acordo com os bancos consultados, esse aumento dos *spreads* gira em torno de 10 a 30%.

Como sugerido pelas análises teóricas e empíricas apresentadas neste volume, há ampla evidência de que o bom funcionamento do sistema judicial promove o crescimento econômico. Apesar disso, em economias em transição e em desenvolvimento, a reforma do judiciário tem sido morosa e em muitos casos nem mesmo se iniciou. Em particular, ela tem se atrasado muito em relação a outras reformas, como a liberalização do comércio exterior, a privatização e, em alguns países, a reforma da previdência.

Reformar o judiciário pode parecer, à primeira vista, uma tarefa simples. Se os recursos disponíveis não são suficientes para que se processe com rapidez e segurança o grande número de casos que chegam à justiça a cada ano, a solução seria aumentar a disponibilidade de recursos ou reduzir o número de casos. No primeiro grupo, estão as propostas de se investir mais em tecnologia de informação (informática) e preencher os cargos

vagos de juízes.¹ Ou seja, fazer mais da mesma maneira. Obviamente, isso implicaria o aumento dos gastos com o judiciário, o que se chocaria com a necessidade de reduzir o déficit público e ao mesmo tempo elevar a oferta de serviços como saúde, educação e segurança pública. Além disso, os expressivos aumentos de gastos com o judiciário, entre 1988 e 1997, sugerem que somente essa medida não resolveria o problema.²

No segundo grupo estão as propostas para se reduzir o número de casos que chegam ao judiciário, ou, pelo menos, para agilizar a sua análise. A nova lei de arbitragem é um importante passo nessa direção. A primeira pesquisa de campo deste estudo mostrou que 66,3% das empresas brasileiras de grande e médio porte não incluem cláusulas de arbitragem ou de mediação em nenhum de seus contratos, enquanto 22,9% o fazem raramente. Consequentemente, há um grande potencial para se explorar com o uso desses instrumentos, ainda que a arbitragem seja em alguns casos uma alternativa cara, aconselhada principalmente em disputas envolvendo grandes somas e temas técnicos complexos.

Uma outra opção é tornar automática parte do processo decisório, sendo a “súmula vinculante” a proposta mais conhecida nessa direção. Através desse mecanismo, os tribunais inferiores teriam de seguir a decisão dos tribunais superiores no momento de julgar casos similares. Estima-se que em torno de 60% de todos os casos que chegam ao judiciário têm o setor público como uma das partes e envolvem um número muito pequeno de controversas (por exemplo, quebra de contratos quando do lançamento dos planos heterodoxos de estabilização no período 1986/91). Em princípio, a “súmula vinculante” poderia agilizar a análise da grande maioria desses processos, tornando o judiciário mais previsível, desencorajando as partes a encaminharem certos casos para os tribunais para se beneficiarem de sua morosidade, e liberando os juízes para se concentrarem nos casos restantes.³ Através dessas alternativas seria possível fazer mais com os mesmos recursos.

¹ De acordo com o Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, nas Justiças Comum, Federal e do Trabalho de 1º Grau havia ao final de 1998 um total de 3247 cargos vagos (incluindo juízes substitutos), contra um total de 11.706 juízes em atividade. Nas Justiças de 2º Grau, as vagas não ocupadas somavam 82, contra 1668 cargos providos.

² Ver Pinheiro (1998) para uma análise da evolução dos gastos com o judiciário no Brasil.

³ No entanto, há estudiosos que questionam a eficácia desse instrumento.

Embora útil, a visão do judiciário como produtor de serviços ignora alguns aspectos complexos do problema, que, na prática, consistem em impedimentos importantes à sua reforma. Além de toda a complexidade técnica, envolvendo um amplo número de leis e códigos processuais, há outras questões não legais que não têm respostas óbvias. Por exemplo, num contexto de recursos escassos, deve um país tentar garantir o máximo de “justiça” em cada caso individual, mesmo sacrificando o acesso de uma larga proporção da população a essa mesma justiça? O direito irrestrito à defesa e ao recurso a instâncias superiores, sem qualquer dúvida, tem aspectos positivos, mas também torna a justiça mais cara, lenta e menos acessível a amplos segmentos da população. Deve-se então alterar os procedimentos judiciais para se agilizar e reduzir os custos dos julgamentos, facilitando-se o acesso de um maior número das pessoas ao judiciário?

A resposta de um economista, e dos empresários em geral, a essas questões seria “sim”, feitas as ressalvas naturais. Mas a maioria dos juristas e demais operadores do direito provavelmente responderiam “não”, também com as devidas ressalvas. Aqui é importante refletir sobre a observação de Stigler a respeito dos mundos diferentes em que habitam economistas e juristas. De uma forma um tanto quanto simplificada, pode-se dizer que aos economistas falam mais alto os grandes números e os incentivos perversos criados pelo mau funcionamento da justiça. Para os juristas prevalece a visão de que na escolha entre a certeza e a celeridade deve-se sempre optar pela primeira.

Ainda de forma bastante simplificada, pode-se apontar outros dois pontos de discordância entre “economistas” e “juristas” sobre a atuação do judiciário em questões econômicas. Primeiro, a latitude com que muitos juízes interpretam o fato de a mudança no ambiente econômico permitir o não cumprimento de contratos é certamente maior do que a do economista típico, que entende que uma das funções do contrato é exatamente estabelecer uma distribuição implícita de riscos, aceita pelas partes quando este é celebrado. Segundo, os economistas entendem que os objetivos sociais devem ser perseguidos através do binômio taxaço – subsídios, com o mínimo de interferência na eficiência econômica, e não através da interpretação diferenciada de contratos, ao contrário de muitos juízes, que defendem o princípio de que o juiz, enquanto juiz, tem um papel social a cumprir.

A complexidade da questão e a diversidade de perspectivas sobre ela são, portanto, obstáculos a uma reforma do judiciário que reduza os custos econômicos do seu mau funcionamento. Não causa surpresa, assim, a dificuldade de se obter propostas claras, abrangentes e bem definidas, seja sobre a direção em que essa reforma deveria caminhar, seja sobre como proceder para lá chegar. Para muitos, a reforma judicial é percebida como um salto no escuro. Atores avessos ao risco resistem a mudanças em favor da manutenção do *status quo*. Também é importante ressaltar que muitas das mudanças propostas são defendidas como receitas de bolo, sem atentar para as especificidades institucionais de cada país. Como apontado no primeiro capítulo, a literatura não oferece uma clara definição do que venha a ser um bom judiciário, misturando com frequência o problema da eficiência com questões relativas aos objetivos de justiça. Em última instância, o estabelecimento de um equilíbrio entre esses diferentes objetivos irá exigir uma solução mais política do que técnica.

Uma segunda razão para o escasso progresso até aqui alcançado reside no fato de a sociedade estar relativamente adaptada ao atual sistema, não dispondo de uma visão clara dos custos que ele impõe e, ao mesmo tempo, percebendo que as reformas necessárias demandarão tempo e muito esforço político. De maneira geral, o nível de descontentamento com essa situação é muito inferior ao que existe em relação à instabilidade macroeconômica. Há, conseqüentemente, uma tendência a adiar a reforma. Isto é o resultado de dois fatores. Primeiro, muitos dos custos são arcados pelos contribuintes de uma maneira geral, e não de forma privada. Estes custos se perdem no meio de outros gastos públicos muito mais elevados. Segundo, o grosso do ônus social do mau funcionamento do judiciário é oculto. Resulta muito mais de investimentos e negócios que não ocorrem, ou que são processados de uma forma ineficiente, do que de gastos com litígios. Ao lado disso, há mecanismos alternativos privados para assegurar o direito de propriedade e para a resolução de conflitos, que atenuam a importância de sistemas judiciais disfuncionais.

Algumas evidências nesse sentido ficaram evidentes em nossa segunda pesquisa de campo. Metade dos empresários entrevistados declarou que o mau funcionamento do judiciário prejudicava seriamente o desempenho da economia, enquanto somente 25% afirmaram que o mesmo ocorria em relação às suas respectivas empresas. Tais resultados refletem o fato de as empresas brasileiras se acharem organizadas de maneira a evitarem “a qualquer custo” o

contato com o judiciário, mesmo quando isso implica perder oportunidades de negócio, produzir ineficientemente etc. O judiciário pouco afeta as empresas porque elas tendem a evitá-lo sempre que possível, mas é precisamente porque as empresas agem dessa maneira que a economia é prejudicada.

A complexidade da reforma judicial deve-se também à necessidade da reforma de outras instituições a ela relacionadas. É necessário, por exemplo, reformar a polícia de maneira que as decisões judiciais sejam rápida e efetivamente implementadas, um desafio talvez ainda maior do que reformar o judiciário. Igualmente necessário e difícil é formar melhores advogados. Num exame para o preenchimento de 170 vagas de juiz no Rio de Janeiro, no segundo semestre de 1997, somente 30 dos mil candidatos inscritos foram aprovados. Ainda assim, vários analistas argumentam que a formação média dos novos juízes está declinando.

Uma dificuldade complementar consiste no fato de que, na maioria dos países, a reforma do judiciário significa a passagem de um sistema desenhado para satisfazer os produtores de justiça, para outro orientado para o benefício dos consumidores (*Economist*, 1996). O problema está no fato de que enquanto as perdas infringidas aos produtores são claras, imediatas e concentradas, os benefícios para os consumidores se acham espalhados pela população, não são evidentes e só serão inteiramente sentidos a longo prazo.

Há diversos grupos que podem perder com a reforma judicial. Primeiro, pessoas que ganham a vida vendendo facilidades e agilizando processos judiciais – em países onde a corrupção é comum, tais interesses se afiguram particularmente pronunciados. Outra parte afetada serão os fornecedores de substitutos.⁴ Em terceiro lugar, os advogados litigantes. Quarto, as firmas e os agentes privados que se beneficiam de sistemas judiciais disfuncionais, ou seja, firmas que se mostram capazes de adiar o pagamento de impostos e reduzir os encargos sobre as folhas de pagamento recorrendo aos tribunais; companhias de seguros que ganham com o atraso do pagamento a clientes; locatários capazes de pagar baixos aluguéis sem correrem o risco do despejo; invasores de propriedades no campo e na cidade; para não mencionar as pessoas envolvidas em atividades criminais e ilegais.

⁴ Ryterman *et al.* (1996, p. 14), por exemplo, mencionam que, na Rússia, a ausência de um bom sistema judicial levou à disseminação da prática de escambo e ao “aumento do número de intermediários, cuja única razão de existir parece consistir no desempenho do papel de fiadores de complicadas transações sob a forma de escambo”.

A dificuldade de se avançar com a reforma do judiciário também se deve à incerteza sobre o ganho líquido que grupos importantes podem aferir desse processo. Não é sequer claro como alguns grupos serão afetados. No Brasil, por exemplo, as firmas têm uma posição por vezes ambígua em relação a custos e benefícios da lentidão da justiça (ver, por exemplo, os resultados do segundo capítulo). Ninguém sabe o efeito líquido desses impactos. Ao lado disso, como observado por Haussman (1996, p. 45):

Na medida em que a reforma é um processo de tentativa e erro, o surgimento de benefícios tangíveis para grupos cujo apoio político é decisivo pode não se dar de forma suficientemente rápida e transparente.

Um último aspecto que torna a reforma do judiciário algo tão complexo consiste na necessidade de coordená-la com outras reformas, que também disputam os escassos recursos políticos do executivo. Muitas delas dependem de um bom judiciário para serem bem sucedidas, como é o caso da privatização dos serviços públicos. Neste e em outros casos similares, a reforma judicial constitui uma etapa crítica para se atrair investimentos privados para a economia. A dimensão da agenda de reformas e as múltiplas interações entre elas trazem à tona a questão sobre qual a sequência ideal das reformas. A literatura a esse respeito não é conclusiva. North (1992, p. 27), por exemplo, observa que:

Não há teoria referente à dinâmica da evolução das estruturas políticas capaz de orientar os tomadores de decisão em muitos dos atuais esforços de reestruturação que estão em andamento em economias em desenvolvimento e em países que foram socialistas no passado. Mas o dilema é bastante claro. Mudanças lentas e incrementais serão sabotadas pela criação de “direitos de corrupção” por parte da burocracia existente. Isso implica que alterações radicais nas políticas devem ser acompanhadas pela reestruturação radical da burocracia. Mas isso só será possível onde a ideologia existente juntamente com os constrangimentos informais correlatos ao campo ideológico sejam pelo menos parcialmente complementares à criação de direitos de propriedade mais eficientes. Economias desprovidas da herança de instituições informais e de percepções ideológicas capazes de ajustá-las às tensões da competição, aos mercados impessoais e a outras consequências institucionais que emergem dos imperativos tecnológicos da segunda revolução econômica, simplesmente não podem se ajustar de um dia para o outro.

Levy e Spiller (1994) defendem posição semelhante, ao afirmarem que em muitos países reformas judiciais e outras correlatas devem preceder a privatização dos serviços públicos. De acordo com os autores, é necessário que uma estrutura institucional adequada esteja previamente montada para que a privatização ocorra de forma bem sucedida em setores como o de telecomunicações, por exemplo.

Hay *et al.* (1996) defendem uma visão oposta. Argumentam que, especialmente em economias em transição, privatizações e outras reformas liberais são necessárias para a criação de partes interessadas na reforma judicial. Consequentemente, argumentam os autores, a reforma do sistema judicial – incluindo-se os tribunais, ministério público e a polícia – não deve representar o ponto de partida, já que provavelmente irá transcorrer num longo horizonte de tempo. A reforma deve inicialmente se orientar na direção de tornar os sistemas legais e judiciais mais competitivos, tentando adaptá-los às práticas empresariais.⁵

A engenharia política necessária para se viabilizar a reforma judicial dentro e fora do Congresso é, portanto, bastante complexa. Obviamente, isso não significa que o tema não seja importante ou urgente. Até que o judiciário seja capaz de melhorar sua eficiência, continuará servindo majoritariamente a uma camada pequena da população e a grandes empresas. A maioria da população continuará a evitá-lo, abrindo mão do seu direito à justiça ou recorrendo a outros meios para tentar obtê-la. O resultado será a expansão de tipos de “justiça” paralelos e violentos que começam a surgir em alguns lugares. Caso não ocorram mudanças, a própria legitimidade do judiciário irá sofrer, postergando a consolidação da democracia.

⁵ Ver também Cooter (1996).