

# Direito e Economia num Mundo Globalizado: Cooperação ou Confronto?

Armando Castelar Pinheiro<sup>1</sup>

Fevereiro de 2003

## 1 -- Introdução

A globalização é um fenômeno que tem economistas e profissionais do direito como alguns dos seus principais atores, na medida em que é um processo caracterizado pela integração econômica internacional e que, diferentemente do processo de integração do século XIX, é cada vez mais regulamentado e dependente de contratos. Contratos e regulamentações que envolvem essencialmente economistas e profissionais do direito. Dentro de cada país, também, a busca de um modelo econômico capaz de produzir uma integração competitiva na economia mundial tem levado à crescente interação entre o direito e a economia, como refletido no aumento da regulação e no uso mais intenso dos contratos como forma de organizar a produção, viabilizar o financiamento e distribuir os riscos. Em particular, as reformas dos anos 90 -- privatização, abertura comercial, desregulamentação e reforma regulatória, na infra-estrutura e no sistema financeiro -- deram grande impulso tanto à integração do Brasil na economia mundial como ao volume de regulação e à utilização de contratos.

Há várias formas de pensar a relação entre o direito e a economia no contexto da globalização. Usualmente, e o Brasil não é exceção, economia e direito interagem em torno de temas relativos ao que se convencionou chamar de direito econômico, envolvendo questões de antidumping, *antitrust* e comércio internacional. Ainda que calcada em conceitos e evidências microeconômicas, a abordagem utilizada neste capítulo tem uma preocupação mais macroeconômica. Em particular, o que se faz aqui é discutir as conseqüências da qualidade das instituições jurídicas para o crescimento econômico de um país.

Instituições estas que variam muito de um país para o outro, na sua forma e na sua qualidade, o que, em um mundo globalizado, tem conseqüências relevantes para o desempenho das economias nacionais. Essas diferenças ficam evidentes, por exemplo, em estudo patrocinado pelo Banco Mundial, e que contou com a participação das associações de escritórios de advocacia *Lex Mundi* e *Lex Africa*, que compara a qualidade dos sistemas legais e judiciais de 109 países, através da análise comparada de dois casos relativamente homogêneos: o despejo de um inquilino e a cobrança de um cheque.<sup>2</sup> Esse estudo mostra, com uma profusão de indicadores, que mesmo causas tão homogêneas como essas podem ter tratamentos muito diferentes nos vários países, seja em termos da sua regulamentação, seja na prática do judiciário, vale dizer, no seu curso pela justiça. Em particular, o tempo requerido em média para uma definição desses casos e as formas em que esses processos correm na justiça, notadamente em termos processuais, podem variar significativamente de um país para outro.

---

<sup>1</sup> Economista do IPEA e Professor do IE/UFRJ.

<sup>2</sup> Djankov; La Porta, Lopez-de-Silanes e Shleifer (2001).

Existem também estudos que analisam empírica e conceitualmente como direito e economia interagem diferentemente nos sistemas de *civil* e *common law*, não apenas indicando que o primeiro protege mais fracamente os direitos de propriedade privados, mas também avaliando as implicações práticas dessas diferenças para o crescimento e o desenvolvimento econômico dos países. Pode-se citar ainda como evidência da influência dos sistemas legal e judicial sobre o desempenho de uma economia as várias medidas de risco país produzidas pelas agências de *rating*, que incluem uma avaliação das instituições jurídicas do país, e da garantia que estas provêem aos direitos de propriedade. O *rating* de risco soberano, por sua vez, influi no custo de captação externa e nas taxas de juros domésticas, e através destas no volume de crédito, no investimento, no crescimento e assim por diante.

É partindo dessa percepção que organizações como o Banco Mundial e o BID preconizam que a reforma do judiciário deve ocupar um papel de destaque na nova rodada de reformas que se faz necessária para dotar as economias em desenvolvimento e em transição de instituições que sustentem o bom funcionamento do mercado.<sup>3</sup> De fato, se um bom judiciário é importante para o adequado funcionamento de qualquer economia, mais ainda o é para uma que acaba de passar pelas reformas que foram adotadas no Brasil e na maior parte do mundo não desenvolvido na última década. Isto porque, com a privatização, o fim de monopólios e controles de preços e a abertura comercial muitas transações antes realizadas dentro do aparelho de Estado, ou coordenadas por ele, passaram a ser feitas 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>4</sup>

Assim, o judiciário é uma das instituições mais fundamentais para o sucesso do novo modelo de desenvolvimento que vem sendo adotado no Brasil e na maior parte da América Latina, pelo seu papel em garantir direitos de propriedade e fazer cumprir contratos. Não é de surpreender, portanto, que há vários anos o Congresso Nacional venha discutindo reformas que possam tornar o judiciário brasileiro mais ágil e eficiente. O que se verifica, não obstante, é que apenas recentemente se começou a analisar e compreender as relações entre o funcionamento da justiça e o desempenho da economia, seja em termos dos canais através dos quais essa influi no crescimento, seja em relação às magnitudes envolvidas. Nota-se, assim, que até aqui o debate sobre a reforma do judiciário ficou restrito, essencialmente, aos operadores do direito – magistrados, advogados, promotores e procuradores – a despeito da importância que essa terá para a economia.

Mas será que, no mundo globalizado do século XXI, a relação entre direito e economia é sempre de colaboração, de unidade de objetivos e percepções, de forma que a tarefa de melhorar o funcionamento do judiciário requer apenas esforço e dedicação? Ou há também um campo importante de conflito entre os economistas e os profissionais do direito, conflito que também contribui para comprometer o desempenho da justiça e é, portanto, contrário aos melhores interesses do país e da sociedade? Na palestra de abertura do Congresso promovido pela Academia Internacional de Direito e Economia, em junho de 2002, seu eminente presidente, o Dr. Arnoldo Wald, mencionava, por exemplo, que o tempo da economia não é o tempo do direito. Este é um ponto importante, ao qual se retornará mais tarde neste capítulo.

---

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, World Bank (1997).

<sup>4</sup> Como observa Gray (1991, p. 775), “[c]ertain 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.”

Mas a diferença entre a economia e o direito, e o sistema de justiça em particular, vai além da questão do tempo ou da questão que às vezes se menciona, de que a justiça olha mais para trás na tentativa de reconstituir um estado anterior das artes, enquanto a economia olha essencialmente para frente, tentando prever e “precificar”, para usar um anglicismo hoje parte do economês nacional, o futuro. Neste sentido, é útil refletir sobre uma perspicaz observação do professor George Stigler, da Universidade de Chicago, que nota que:

“Enquanto a eficiência constitui-se no problema fundamental dos economistas, a justiça é a preocupação que norteia os homens do direito (...) é profunda a diferença entre uma disciplina que procura explicar a vida econômica (e, de fato, todo o comportamento 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 jurista vivem em mundos diferentes e falam diferentes línguas.” (Stigler, 1992)

Essas relações de cooperação e confronto entre direito e economia, e em particular a relação entre o desempenho do judiciário e o funcionamento da economia, são o objeto deste capítulo. Nesse sentido, ele tem como objetivo principal analisar os diferentes canais através dos quais o desempenho da justiça afeta o comportamento dos agentes econômicos e, indiretamente, o desenvolvimento econômico; apresentando os pontos de vistas de empresários e magistrados sobre essas questões. A seção 2 analisa o papel do judiciário enquanto instituição econômica. A seção 3 discute algumas evidências empíricas sobre o impacto do judiciário no crescimento econômico. A seção 4 mostra como os magistrados brasileiros vêem a economia e alguns aspectos do Judiciário relevantes para o funcionamento da economia. A última seção discute as barreiras a uma reforma do judiciário que o torne mais eficiente.

## **2 – O Judiciário como Instituição Econômica**

O ponto de partida conceitual para se entender a influência das leis e do judiciário sobre o desempenho econômico pode ser encontrado na economia neo-institucionalista, principalmente nos trabalhos de Ronald Coase, Douglas North e Oliver Williamson, para ficar apenas nos autores mais conhecidos. Vale a pena citar que há também um amplo conjunto de trabalhos que mostram empiricamente a importância dos sistemas legais e jurídicos na determinação da taxa de crescimento econômico. Ou seja, que variações na qualidade dos sistemas legais e judiciais são importantes determinantes do ritmo de crescimento e do desenvolvimento econômico dos países. Esta seção discute essa literatura, analisando o judiciário enquanto instituição econômica.

### **2.1 – Como avaliar a qualidade do judiciário enquanto instituição econômica?**

A percepção de que o mau funcionamento do judiciário tem impacto significativo sobre o desempenho da economia é relativamente recente, e reflete o crescente interesse no papel das instituições enquanto determinantes do desenvolvimento econômico (North, 1981; Olson, 1996). Este reconhecimento tardio, mas que ganha crescente atenção, não é um mero acidente histórico. Pelo contrário, ele reflete o fato de que em economias de mercado, como são cada vez mais as existentes em países em desenvolvimento e em transição, as instituições econômicas são mais importantes do que quando é o Estado que executa ou coordena a

atividade econômica, particularmente em setores em que contratos intertemporais são a regra, como é o caso da infra-estrutura e do mercado de crédito. De fato, é crescente o reconhecimento de que a qualidade das instituições explica uma parcela importante das elevadas diferenças de renda entre países.

Como desenvolvido com mais detalhe na próxima seção, os problemas com que se defronta o judiciário na maior parte dos países em desenvolvimento e em transição prejudica o seu desempenho econômico de várias maneiras: 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, distorce o sistema de preços, ao introduzir fontes de risco adicionais nos negócios, e diminui a qualidade da política econômica.

Para se compreender essa influência, e para se avaliar a sua importância quantitativa, é preciso antes definir indicadores que permitam aferir a qualidade do desempenho do judiciário no que este se reflete sobre o funcionamento da economia. Ou seja, necessita-se de um critério para avaliar o que é um bom judiciário. Definições genéricas, como a que estabelece que “um bom judiciário é aquele que assegura que a justiça seja acessível e aplicada a todos, que direitos e deveres sejam respeitados, além de aplicados com um baixo custo para a sociedade”(e.g., Shihata, 1995, p. 14), embora capturem a essência do problema, são de difícil utilização.

Neste sentido, três alternativas são propostas na literatura. Sherwood et al. (1994, p.7) sugerem que o desempenho do judiciário seja avaliado considerando-se os serviços que ele produz em termos de “garantia de acesso, previsibilidade e presteza dos resultados, além de remédios adequados”. Ou seja, focar a justiça enquanto uma entidade que presta serviços para a sociedade, e considerar a qualidade dos serviços ofertados. Isto permitiria não apenas estabelecer comparações entre diferentes jurisdições, como também avaliar o desempenho de um determinado judiciário, ou uma parte dele, ao longo do tempo. Além disso, associando-se indicadores de “produção” aos custos incorridos pela justiça poderia se derivar indicadores de eficiência, que também podem ser comparados com *benchmarks* ou acompanhados no tempo.

Ainda que misturando insumos e produtos, em certo sentido é essa a visão adotada pelo Banco Mundial em seu Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997, em que o Banco lista as três características que a seu ver caracterizariam um bom judiciário: independência; força, i.e. 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 essa 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.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Em seu relatório o Banco nota que um processo leva em média 1500 dias para ser concluído em países como o Brasil e o Equador, contra apenas 100 dias na França. Longas demoras aumentam os custos de transação na resolução de disputas e podem bloquear o acesso ao judiciário de potenciais usuários.

A dificuldade com essa metodologia é que a produção do judiciário depende tanto da quantidade de serviços como de sua qualidade, sendo a importância desta última maior do que em outros setores, e, além disso, sujeita a grande subjetividade. É isto que torna atraente a sugestão de Hay et al (1996, p. 560), de que a qualidade do sistema judicial seja medida pela frequência com que os indivíduos recorrem ao sistema e não a mecanismos concorrentes de resolução de conflitos e de aplicação da lei: “Para ser competitivo, o sistema legal deve, sobretudo, se mostrar mais atraente do que outros mecanismos, tipicamente privados de resolução de conflitos e de imposição do estabelecido nos acordos”. Ou seja, pode-se medir o desempenho do judiciário não pela sua produção, mas pela demanda que se observa pelos seus serviços.

Essa forma de abordar a questão tem a vantagem de mostrar que o impacto do mau funcionamento da justiça sobre a economia depende da existência e da eficiência de outras instituições que competem com o judiciário ou que tentam compensar as suas falhas. No primeiro grupo tem-se formas alternativas de organizar a produção, através da verticalização, de participações acionárias cruzadas, ou outras formas privadas de ordenamento de contratos. No segundo temos desde mecanismos formais como as câmaras de arbitragem até sistemas de informação, como listas negras de inadimplentes, que aumentam o custo de não cumprir um contrato.<sup>6</sup> Mesmo em economias com bons sistemas judiciais, muitas companhias se especializam em coletar e vender informações referentes à capacidade de crédito de pessoas e firmas. À medida que cai o custo de processamento de tais informações, diminui o preço cobrado por serviços dessa natureza, mesmo em países menos desenvolvidos. Tais serviços permitem às empresas “proteger-se” dos impactos negativos do mau funcionamento da justiça, negociando e firmando contratos de forma ampla e em termos bastante impessoais.

No Brasil, dois mecanismos freqüentemente utilizados pelas firmas para se protegerem do mau funcionamento da justiça são a resolução de disputas por negociação direta e a cuidadosa seleção de parceiros de negócios. Assim, 88% dos empresários entrevistados em pesquisa do Idesp (ver abaixo) concordaram que “é sempre melhor fazer um mau acordo do que recorrer à Justiça” (Pinheiro 2000). Além disso, nove em cada dez empresas responderam que checar a reputação da outra parte no mercado e seu comportamento pretérito como pagador, e favorecer clientes e fornecedores conhecidos nas transações comerciais são procedimentos indispensáveis ou pelo menos importantes em qualquer negócio.<sup>7</sup>

Também com essa medida há, porém, um problema: o pouco uso do judiciário pode refletir não o seu mau desempenho, mas a qualidade superior de outros mecanismos de resolver conflitos e fazer com que os contratos sejam respeitados. Uma maneira de corrigir para esse efeito é utilizar um meio ainda mais indireto de avaliar o desempenho da justiça, como o proposto por Williamson (1995, p. 181-2):

“O resultado é que se pode inferir a qualidade do judiciário de forma indireta: uma economia com alto desempenho (expresso em termos de governança) irá permitir mais transações em uma faixa intermediária [i.e. contratos de longo prazo estabelecidos fora de organizações hierarquizadas] do que uma economia com um judiciário problemático. Em outros termos, numa economia com baixo

---

<sup>6</sup> Essas instituições são analisadas com detalhe no caso do mercado de crédito em Pinheiro e Cabral (1998).

<sup>7</sup> É interessante observar que a exigência de garantias reais ou de terceiros não é uma prática tão freqüente entre as empresas, possivelmente devido a seus custos elevados e à dificuldade de executá-las.

desempenho a distribuição das transações tende se mostrar mais bi-modal – com transações em mercados a vista ou dentro de hierarquias e menos transações na faixa intermediária.”

Pinheiro (2000) desenvolve um modelo que permite avaliar o impacto da qualidade dos serviços fornecidos pelo judiciário (ou outro mecanismo de solução de disputas) sobre a utilidade das partes e, portanto, sobre a sua propensão a litigar. A utilidade esperada de recorrer à justiça depende, positivamente, do valor líquido que se espera receber e, negativamente, da variância desse ganho, que reflete a incerteza quanto a ganhar ou perder a disputa e ao tempo até que uma decisão seja tomada. Assim, a utilidade advinda da utilização de um mecanismo específico de resolução de conflitos, como o judiciário, é uma função do valor do direito em causa, dos custos envolvidos, da rapidez com que uma decisão é alcançada, da imparcialidade do árbitro, da taxa de juros (ou, mais precisamente, da taxa de desconto intertemporal), e da previsibilidade das decisões e do tempo até que estas sejam alcançadas. Neste sentido, um sistema que funciona bem deve ostentar quatro propriedades: baixo custo e decisões justas, rápidas e previsíveis, em termos de conteúdo e de prazo.

O custo esperado de recorrer ao judiciário (ou a outras formas de resolução de disputas) não depende apenas das taxas pagas à justiça, ms também das despesas incorridas durante o processo de litígio, da probabilidade de se vencer (probabilidade que pode ela própria depender do quanto é gasto) e de como os custos do litígio são distribuídos entre quem ganha e quem perde a causa. Custas judiciais elevadas, advogados caros e um sistema judicial com problemas de corrupção tendem a encorajar as partes a usarem mecanismos alternativos de resolução de disputas ou simplesmente a não iniciarem um litígio.

As decisões são previsíveis quando a variância *ex-ante* do ganho líquido de custos é pequena. Note-se que essa variância é formada tanto pela variância do resultado em si (i.e., perde ou ganha), como do tempo necessário para se alcançar uma decisão. Ambas representam fatores indesejáveis e atuam para desencorajar o recurso ao judiciário. A previsibilidade é alta quando a capacidade de se vencer se aproxima de zero ou um e a variância do tempo gasto para se tomar a decisão é pequena. Os tribunais podem ser imprevisíveis porque as leis e/ou contratos são escritos precariamente, porque os juizes são incompetentes ou mal informados, ou porque as partes se mostram inseguras em relação ao tempo que será necessário aguardar até que uma decisão seja tomada. Métodos alternativos de resolução de conflitos podem ser preferidos, conseqüentemente, não só porque são mais rápidos, mas também porque os árbitros podem estar mais bem preparados para interpretar a questão em disputa.

Um sistema de resolução de conflitos caracteriza-se como justo quando a probabilidade de vitória é próxima a um para o lado certo e a zero para o lado errado. A parcialidade é claramente ruim, e difere da imprevisibilidade porque distorce o sentido da justiça de uma forma intencional e determinista. Os tribunais podem ser tendenciosos devido à corrupção, por serem politizados (favorecendo a certas classes de litigantes, como membros da elite, trabalhadores, devedores, residentes, etc.), ou por não gozarem de independência frente ao Estado, curvando-se à sua vontade quando o governo é parte na disputa. A importância da imparcialidade de um sistema judicial que funcione adequadamente é assim assinalada por North (1992, p.8):

“De fato, a dificuldade em se criar um sistema judicial dotado de relativa imparcialidade, que garanta o cumprimento dos acordos, tem-se mostrado um impedimento crítico no caminho do desenvolvimento econômico. No mundo ocidental, a evolução dos tribunais, dos sistemas legais e de um sistema judicial relativamente imparcial tem desempenhado um papel preponderante no desenvolvimento de um complexo sistema de contratos capaz de se estender no tempo e no espaço, um requisito essencial para a especialização econômica.”

Quando a justiça é lenta, o valor esperado do ganho ou da perda das partes será tão mais baixo quanto maior for a taxa de juros. O insucesso em se produzir decisões com presteza é freqüentemente citado como um importante problema dos sistemas judiciais em todo o mundo. Isto, por sua vez, causa dois tipos de problemas inter-relacionados. Por um lado, a morosidade reduz o valor presente do ganho líquido (recebimento esperado menos os custos), significando que o sistema judicial só em parte protege os direitos de propriedade. Em economias com inflação alta, se os tribunais não adotarem mecanismos de indexação adequados, o valor do direito em disputa pode despencar para zero com bastante rapidez. Pode haver, assim, uma tensão entre conciliar justiça e eficiência, quando se procura ao mesmo tempo alcançar decisões rápidas, bem informadas, que permitam amplo direito de defesa e que ao mesmo tempo incorram em custos baixos.

Pesquisa nacional junto a médios e grandes empresários realizada pelo IDESP (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo) mostra que no Brasil a morosidade é o principal problema do judiciário (Tabela 2.1): 9 em cada 10 entrevistados consideraram a justiça ruim ou péssima nesse quesito. A avaliação é negativa também em relação aos custos de acesso, ainda que menos do que a respeito da agilidade, e levemente positiva em relação à imparcialidade das decisões judiciais. A duração média até uma decisão judicial dos litígios em que as empresas se viram envolvidas ilustra o problema da morosidade: 31 meses na Justiça do Trabalho, 38 meses na Justiça Estadual e 46 meses na Justiça Federal.

Tabela 2.1: Opinião dos Empresários Quanto ao Desempenho do Judiciário Brasileiro

	Agilidade		Imparcialidade		Custos	
	Freqüência	%	Freqüência	%	Freqüência	%
Bom e Ótimo	7	1,2	157	26,1	90	15,0
Regular	48	8,1	267	44,4	232	38,5
Ruim e Péssimo	540	90,8	154	25,6	250	41,5
Sem Opinião	0	0,0	24	4,0	30	5,0
Total	595	100,0	602	100,0	602	100,0

Pinheiro (2000).

As empresas têm, porém, um relacionamento ambíguo com a lentidão da justiça. Assim, nem sempre a demora em obter uma decisão é prejudicial às empresas: nas causas trabalhistas, um quarto delas apontaram que, pelo contrário, ela é benéfica, sendo que somente 44,2% dos entrevistados indicaram que a lentidão da Justiça do Trabalho é algo prejudicial.<sup>8</sup> Isso decorre de muitas firmas se valerem da morosidade dos tribunais do trabalho para

<sup>8</sup> A menos de menção em contrário, as estatísticas sobre a visão das empresas sobre o judiciário apresentadas neste trabalho foram extraídas de Pinheiro (2000).

pressionarem os trabalhadores a aceitarem um arranjo negociado em disputas financeiras, o que ajuda a entender porque quase metade dos litígios na área trabalhista, de longe os mais freqüentes na vida das empresas, é concluída por acordo entre as partes, o que também não é incomum em causas comerciais (24% dos casos). Embora menos pronunciado, um resultado similar foi observado nas questões relacionadas a tributos, direitos do consumidor e meio-ambiente. No Brasil, não é incomum as empresas recorrerem aos tribunais questionando a legalidade de impostos com o objetivo de adiar o seu pagamento. Somente no caso dos contratos (direito comercial), a morosidade judiciária não é percebida como benéfica por uma proporção significativa dos entrevistados.

Isso ilustra um efeito secundário, mas importante, da lentidão da justiça: ela encoraja o recurso ao judiciário não para buscar um direito ou impor o respeito a um contrato, mas para impedir que isso aconteça ou pelo menos protelar o cumprimento de uma obrigação. Isso significa que há um círculo vicioso na morosidade, com um número grande das ações que enchem o judiciário, contribuindo para a sua lentidão, estando lá apenas porque ele é lento. Essa visão foi ratificada em pesquisa do Idesp com uma amostra nacional de magistrados, a quem foi colocada a seguinte questão: “Afirma-se que muitas pessoas, empresas e grupos de interesse recorrem à justiça não para reclamar os seus direitos, mas para explorar a morosidade do Judiciário. Na sua opinião, em que tipos de causas essa prática é mais freqüente?”. Como se vê na Tabela 2.2, e consistentemente com a visão de que o uso da justiça como meio de protelar decisões é particularmente comum em causas tributárias, os magistrados entrevistados observam que esse tipo de comportamento também é muito freqüente de parte do setor público, particularmente quando a União é uma das partes envolvidas. Também neste caso, deveria se procurar implantar medidas que desencorajassem este tipo de comportamento, possivelmente através da mudança de normas seguidas pelos advogados do setor público. Além disso, considerando que na maior parte dos casos em que o setor público é uma parte envolve um número limitado de disputas – os 86.000 casos julgados pelo STF em 2000 diziam respeito a pouco mais de 100 temas diferentes – medidas que vinculem as decisões de tribunais inferiores às decisões, por exemplo, do STF, em casos anteriormente julgados, deveriam acelerar o trâmite de processos e reduzir o ganho daqueles que usam o sistema judiciário de má fé. A adoção de um instrumento como a súmula vinculante também tem a vantagem de dar igual tratamento ao contribuinte e ao fisco (aqui representando os demais contribuintes), ao contrário de remédios que limitam unilateralmente o mau uso do judiciário por parte do executivo.



Tabela 2.2: Freqüência com que diferentes partes privadas recorrem à justiça para postergar o cumprimento de obrigações, por área do direito

Esfera da Justiça	Muito freqüente	Algo freqüente	Pouco freqüente	Nunca ou quase nunca ocorre	Não sabe/ sem opinião	Não respondeu
Trabalhista	25,4	18,6	20	18,8	12	5,3
Tributária federal	51,3	23,5	6,1	1,8	11,9	5,5
Tributária estadual	44,7	27,8	8,0	1,3	12,3	5,9
Tributária municipal	40,1	25,9	11,9	2,4	13,4	6,3
Comercial	24,8	34,5	16,5	3,1	14,2	6,9
Propriedade Industrial	8,1	17,5	29,3	9,2	27,8	8,1
Direitos do Consumidor	8,6	17,5	33,5	21,3	13,4	5,7
Meio Ambiente	8,1	17,9	29,8	20,0	17,9	6,2
Inquilinato	20,2	30,8	22,4	8,0	11,7	6,9
Mercado de crédito	32,7	27,5	13,8	3,8	15,9	6,3

Fonte: Pinheiro (2003)

## 2.2 – Judiciário e Crescimento

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. 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.

O progresso técnico é muito influenciado pela qualidade dos sistemas legal e judicial, pois são estes que garantem o direito de propriedade intelectual, claramente mais vulnerável à expropriação por terceiros do que ativos físicos. O respeito à propriedade intelectual estimula o investimento em P&D no país e facilita a aquisição de tecnologia avançada de outros países. Além disso, a própria difusão do conhecimento -- não apenas científico, mas também gerencial, de marketing, financeiro, etc. -- depende de as transações econômicas e o investimento serem bastante distribuídos em termos geográficos e de número de parceiros, o que pressupõe mercados anônimos, em que as transações se realizem independentemente de as partes se conhecerem previamente ou não. Um exemplo ilustrativo é o caso dos investimentos com alto conteúdo tecnológico, como o que envolve a fabricação de componentes eletrônicos, que o Brasil vem tentando atrair há alguns anos. Estudos recentes mostram que a qualidade do judiciário é um dos principais itens considerados por esses investidores na hora de decidir onde investir.

A qualidade dos sistemas legal e judicial também influencia uma série de fatores que determinam a eficiência de uma economia. Por exemplo, um sistema legal e judicial de má qualidade distorce os preços da economia, na medida em que introduz um risco jurídico nos

preços, que, ao incidir de forma não uniforme nos vários mercados de bens e serviços, distorce os preços relativos e diminui a eficiência alocativa da economia.

No mercado de crédito doméstico, por exemplo, e mesmo no acesso a financiamentos externos, o risco jurídico é um componente importante dos juros, que contribui para reduzir a oferta de crédito e levar a métodos de produção mais ineficientes do que os encontrados em economias com juros mais baixos. Assim, porque o banco não pode contar com o judiciário para reaver rapidamente as garantias dadas -- uma cobrança judicial de dívida leva em média de 2 a 3 anos -- ele tem de compensar este custo financeiro extra no *spread*. Além disso, a morosidade do judiciário faz com 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*. O mercado de crédito imobiliário ilustra um caso em que os riscos e custos de transação introduzidos pela forma de atuação do judiciário são tão altos que praticamente levam à inexistência do mercado.<sup>9</sup>

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 firmas especializadas. 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 bom judiciário é essencial também para que firmas e indivíduos se sintam seguros para fazer investimentos dedicados, sejam eles físicos ou em capital humano.<sup>10</sup> Como observado por Williamson (1995, p. 182), o impacto de sistemas judiciais sobre investimento em capital físico e humano será tão maior quanto mais especializada e específica for a natureza desse investimento:

“Nações em que há graves riscos ao investimento irão gerar quantidades menores de investimento especializado e durável (...) diferentemente de regimes de proteção ao investimento com maior credibilidade; nações com judiciários problemáticos sofrerão desvantagens da mesma natureza. Essa tendência aparecerá claramente no que diz respeito à tecnologia. Regimes que dão poucas garantias ao investimento e à contratação raramente serão capazes de fornecer garantias seguras aos direitos de propriedade intelectual. Indústrias de alta tecnologia ou que se beneficiam de investimentos duráveis e especializados irão abandonar regimes marcados por

---

<sup>9</sup> Para uma discussão detalhada de como a forma de funcionamento do judiciário afeta o mercado de crédito no Brasil ver Pinheiro e Cabral (1998).

<sup>10</sup> Entende-se por ativo ou investimento específico uma aplicação de capital cujo aproveitamento em outra atividade é impossível ou, se realizada, implica em grande perda de valor. Para uma discussão mais aprofundada sobre a especificidade de ativos ver Williamson (1985).

enormes inseguranças no que se refere a contratos e a investimentos – por lugares mais seguros”.

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. Os agentes privados só irão fazer investimentos de longo prazo, altamente especializados, se estiverem seguros que os contratos que garantem suas atividades serão corretamente implementados. Dado que a produção especializada freqüentemente requer ativos específicos, contratos nessa área são em geral afetados pela capacidade das partes renegarem o que foi previamente acordado entre elas. 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 com 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 prever quando de sua assinatura todas as contingências que podem ocorrer. Cabe ao judiciário resolver questões em aberto, respeitando o espírito original do contrato. 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 (e.g, numa rodovia). É neste sentido que a independência e a eficiência do judiciário são fundamentais. A ausência de um judiciário eficaz faz com que esses tipos de investimento não ocorram ou então tenham de ser assumidos pelo Estado.

Finalmente, quando o sistema jurídico não funciona bem, a política econômica também perde qualidade. Por exemplo, se a cobrança de impostos é dificultada pela lentidão das execuções fiscais, o Estado acaba recorrendo a impostos de pior qualidade, mas de mais fácil arrecadação, como é o caso da CPMF. Em países nos quais os sistemas legal e judicial não apresentam bom desempenho, a política econômica tende a ser mais intervencionista, comprometendo a eficiência e o crescimento econômico. Gray (1991, p. 775) observa também que “nos países em desenvolvimento, certas formas de regulação direta e políticas governamentais de intervenção no mercado podem ser interpretadas, pelo menos em parte, como substitutos de um sistema legal independente e em bom funcionamento”. A ampla presença de empresas estatais em diferentes setores das economias em desenvolvimento é um exemplo desse processo. Na maior parte dos casos, essas empresas substituem o investidor privado, ausente de certas atividades devido à incapacidade do governo estabelecer um compromisso crível de que o investimento privado nesses setores não será expropriado.

Por outro lado, o judiciário, em particular, tem uma importante função enquanto protetor do cidadão e do investidor privado da expropriação estatal. Quando o judiciário exerce esse papel adequadamente, a política e os compromissos públicos passam a ser mais críveis, e mais latitude pode ser dada ao gestor público, para que adapte a política econômica às condições do momento, sem receio de que essa liberdade seja abusada. O judiciário também pode estimular o crescimento reduzindo a instabilidade da política econômica. Políticas econômicas voláteis e altamente arbitrarias, ao desestabilizarem as “regras do jogo”, desencorajam o investimento e a produção. Um bom sistema judicial contribui para reduzir a instabilidade das políticas ao garantir o cumprimento de compromissos legislativos e constitucionais e ao limitar o arbítrio governamental.

### 3 – Evidência Empírica

Exceto por este último, os canais através dos quais o direito e a sua aplicação influenciam a economia passam essencialmente pelas decisões empresariais. Em 1996-97, o IDESP (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo) realizou duas pesquisas com empresas com o objetivo de conhecer a sua opinião sobre o desempenho do judiciário brasileiro e identificar como e em quanto esse desempenho afetava as decisões empresariais. De forma geral, as pesquisas detectaram uma reação bastante forte dos empresários, que apontavam o mau funcionamento do judiciário como muito prejudicial ao desempenho da economia. No entanto, eles não se mostraram muitas vezes capazes de articular de que maneira isso ocorria. Pelo contrário, a percepção dos dirigentes empresariais é, algo paradoxalmente, de que o judiciário não afeta de maneira significativa a maior parte das atividades e decisões de investimento das firmas. O que sugere que as firmas acharam meios para passar ao largo do judiciário, e que em muitos casos elas não dispõem de um claro entendimento de como esses procedimentos afetam o seu desempenho.

A falta de noção da magnitude dos custos incorridos com o mau funcionamento do judiciário é ilustrada na Tabela 3.1, onde se vê que metade dos entrevistados afirmou que o mau funcionamento do judiciário prejudica seriamente o desempenho da economia, mas apenas um quarto respondeu que o mau funcionamento do judiciário afeta negativamente suas empresas. 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 que mostra que, em certo sentido, a reação das empresas ao mau funcionamento da justiça está tão introjetada na sua cultura, fazendo com que estas tentem manter distância do judiciário “a qualquer custo”, que estas por vezes não se dão conta do custo que isso representa para suas atividades. 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.<sup>11</sup>

Tabela 3.1: Impacto do Mau Funcionamento do Judiciário na Economia e na Empresa

	O mau funcionamento do judiciário prejudica a economia?	O mau funcionamento do judiciário prejudica o desempenho de sua empresa?
	%	%
Prejudica seriamente	50.2	25.4
Prejudica um pouco	45.9	66.3
Não prejudica	3.9	7.5
Sem opinião	0.0	0.7
Total	100.0	100.0

Fonte: Pinheiro (2000).

Perguntadas diretamente sobre o impacto do desempenho judicial na empresa, por ato ou omissão da justiça, sob a forma de efeitos sobre investimentos, produção e o custo

<sup>11</sup> Note-se, de passagem, que se tem uma situação em que, em vez de direito e economia andarem juntos, com o judiciário sendo um aliado da atividade empresarial, tem-se na prática um antagonismo entre os dois.

financeiro da imobilização de capital durante a pendência do litígio, nos dez anos anteriores à pesquisa, as firmas responderam que a imobilização do capital financeiro (e possivelmente a perda de retorno implícita) é a forma mais recorrente pela qual o judiciário impacta suas atividades (Tabela 3.2). Vale a pena notar, ainda, que mais de um terço daqueles que expressaram alguma opinião indicaram ter projetos de investimento que de alguma maneira foram afetados por uma determinação judicial. Uma proporção menor, mas ainda assim significativa, de empresas indicou ter tido suas atividades paralisadas por decisões judiciais.

Tabela 3.2: Efeitos Negativos de Decisões Judiciais

	Sim	Não	Não Sabe/ Sem Opinião	Total
Teve investimentos prejudicados / retardados / suspensos	29.3	46.8	23.9	100.0
Sofreu interrupção de suas atividades / paralisação de equipamentos / redução de horas trabalhadas	15.1	58.3	26.5	100.0
Teve necessidade de aprovisionar recursos / depósitos em juízo	81.1	8.8	10.2	100.0

Fonte: Pinheiro (2000).

O mau funcionamento da justiça causa um grande número de distorções nas decisões empresariais (Tabela 3.3). Metade dos entrevistados achou que o desempenho insuficiente do judiciário levava os bancos a aumentar os seus *spreads*, e as empresas a não terceirizar atividades diretamente relacionadas à produção, assim como a não implementar ou a diminuir o tamanho de muitos de seus projetos de investimento. No entanto, os entrevistados indicaram que esses efeitos não eram fortes. Mais significativa é a tendência de substituir mão-de-obra por equipamento, aceitar acordos desfavoráveis, e não fazer negócios em estados com judiciários pouco 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. No entanto, o mau desempenho do judiciário não parece impedir/inibir a maioria das firmas de investirem, seja nos seus próprios estados ou mesmo em outros, de fazerem negócios em outros estados ou de recorrerem à terceirização.

Tabela 3.3: Impacto da Ineficiência do Judiciário sobre a Firma

	Sim	Não	Sem opinião	Total
Não realizar um investimento que de outra forma teria levado adiante?	21.2	65.1	13.7	100.0
Não fazer negócio com determinada pessoa ou empresa ?	50.0	39.2	10.8	100.0
Não empregar trabalhadores, por achar que a Justiça do Trabalho é parcial em favor dos trabalhadores?	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?	17.3	59.7	23.0	100.0
Não realizar, ou realizar poucos negócios em determinado estado?	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?	32.4	50.4	17.3	100.0
A não realizar, ou realizar poucos negócios com empresas estatais ou a administração pública?	48.2	34.9	16.9	100.0

Fonte: Pinheiro (2000).

\* A questão, cujas respostas estão apresentadas acima, lia-se 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:”

Na falta de variações intertemporais na qualidade do judiciário grandes o suficiente (e adequadamente registradas) para permitir avaliar diretamente a reação das firmas, um caminho comum na análise do impacto de melhorias na qualidade do judiciário sobre as decisões gerenciais tem sido o método de avaliação contingencial, em que se pergunta diretamente ao entrevistado o que ele faria no caso dessa mudança. Essa foi a metodologia adotada na pesquisa do Idesp, em que se perguntou aos empresários como a melhoria na qualidade do judiciário mudaria a decisão das firmas no que diz respeito à produção, ao investimento, ao emprego, etc. Os resultados indicam que 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, mas que 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 importante nas práticas empresariais, mas que essa mudança não seria dramática.

A produção, medida como o volume de negócios, seria a variável afetada de forma mais significativa, crescendo 18,5% (Tabela 3.4). O aumento médio para as empresas públicas e nacionais seria um pouco maior do que aquele projetado para as privadas e estrangeiras, respectivamente, e se observaria em todos os setores. Haveria também um aumento de 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. 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 um aumento acima da média no que diz respeito ao nível de emprego.

Tabela 3.4: Reação das empresas a uma substantiva melhoria da qualidade do Judiciário (% , média simples das respostas das empresas)

Aumento médio em cada variável	Brasil	Portugal	Peru	Argentina	Canadá
Volume anual de investimento	13,7	9,9	9,5	28,0	2,0
Volume de negócios	18,5	9,3	20,5	19,0	2,0
Número de empregados	12,3	6,9	8,2	18,0	-
Investimento em outros estados/regiões	6,2	6,4	n.a.	23,0	-
Volume de negócios em outros estados/regiões	8,4	7,2	n.d.	n.d.	n.d.
Proporção de atividades terceirizadas	13,9		13,8	15,0	-
Volume de negócios com o sector público	13,7	6,9	17,5	23,0	1,4
Redução de preços	-	2,4	-	-	-

Fonte: C. C. Cabral e A. C. Pinheiro, *A Justiça e seu Impacte Sobre as Empresas Portuguesas*, Editora Coimbra, Portugal, 2003.

A metodologia desenvolvida por Pinheiro (2000) foi posteriormente utilizada por pesquisadores no Peru, na Argentina, no Canadá e em Portugal com o objetivo de aferir o impacto do mau funcionamento do judiciário sobre o crescimento econômico desses países. Percebe-se na Tabela 3.4 que a situação no Brasil é próxima à do Peru e à da Argentina, em termos da reação das empresas ao mau funcionamento da justiça. E que a situação latina americana é pior do que a de Portugal e muito pior do que a do Canadá.

A partir das respostas das firmas 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 da produção de 13,7%, a uma elevação no nível de emprego de 9,4% e a um aumento do investimento de 10,4%.<sup>12</sup> 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,” como consta da pergunta colocada aos empresários, 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

<sup>12</sup> No caso argentino, a estimativa de Guissarri (2000) é de que a falta de segurança jurídica gera uma perda econômica equivalente a 35% do PIB.

Mundo”. 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 maior precisão e levar em conta as diferentes relações capital-produto em cada setor. Não obstante, esses valores mostram que o impacto do mau funcionamento da justiça sobre o crescimento econômico é significativo.

#### **4 – A Visão dos Magistrados**

Esta seção apresenta alguns resultados de outra pesquisa realizada pelo Idesp, com 741 magistrados brasileiros, realizada em 2000, que enfocou a percepção dos magistrados sobre o desempenho do judiciário, sobre as causas e as propostas de solução para os seus problemas e sobre a economia. A pesquisa ajuda a ilustrar, entre outras coisas, que apesar de economistas e juízes estarem de acordo sobre a importância crescente do judiciário na economia brasileira, na prática continua havendo um conflito entre o que decidem os magistrados e o que a política econômica pressupõe ser a forma de funcionar do judiciário.

Uma das questões colocadas para os juízes perguntava o seguinte: “Argumenta-se que as reformas econômicas adotadas nos últimos dez anos, ao reduzir a intervenção direta do Estado na economia, aumentaram a importância do judiciário para o bom funcionamento da economia. Neste contexto, a economia dependerá cada vez mais de um judiciário ágil, previsível e imparcial. O senhor concorda com essa afirmação?” As respostas mostram ampla concordância dos magistrados brasileiros com essa proposição: 48,7 % responderam concordar inteiramente e 33,1 % que tendem a concordar. Ou seja, há uma concordância entre economistas e juizes de que o judiciário será cada vez mais importante para a economia no Brasil.

Uma conclusão semelhante pode ser tirada a respeito da pertinência em si das reformas que foram empreendidas nos últimos anos, que, como ilustrado na Tabela 4.1, contam com o apoio dos juízes. Comparando-se a soma de “concorda inteiramente” com “tende a concordar” com a adição de “discorda totalmente” mais “tende a discordar”, nota-se que a maioria dos juízes é a favor da privatização da indústria, da privatização de bancos públicos, da redução das barreiras às importações, de fortalecer a proteção à propriedade intelectual, de flexibilizar a legislação trabalhista, e de facilitar a entrada do capital estrangeiro no setor bancário, na indústria e na infra-estrutura. De fato, a privatização da infra-estrutura é a única dessas reformas em que existe uma (pequena) prevalência de discordâncias.



Tabela 4.1: Grau de concordância dos magistrados brasileiros com as reformas dos anos 90 (%)

	Concorda totalmente	Tende a concordar	Tende a discordar	Discorda totalmente	Não sabe/ Sem opinião	Não respondeu
Privatização na indústria	28,9	38,9	17,7	8,4	2,4	3,8
Privatização da infraestrutura	8,4	27,9	34,8	21,1	3,4	4,5
Privatização de bancos públicos	22,5	32,0	25,4	13,8	2,6	3,8
Redução das barreiras às importações	15,4	48,0	23,6	4,7	3,8	4,5
Facilitar a entrada de estrangeiros no setor bancário	14,3	38,6	28,5	9,2	5,1	4,3
Flexibilizar a legislação trabalhista	19,2	36,6	23,2	14,4	2,7	3,9
Fortalecimento da proteção à propriedade intelectual	41,7	42,8	6,2	1,1	4,6	3,6

Fonte: Pinheiro (2002).

Não obstante essa concordância entre magistrados e economistas no apoio às reformas, a cultura e a prática do judiciário permanecem de tal sorte que tendem a enfraquecer a eficácia dessas reformas, notadamente no que concerne ao aumento dos investimentos. É possível, nesse sentido, que a morosidade, que em geral é vista por empresários e magistrados como a principal falha do judiciário, não seja o problema mais importante no contexto desta questão. A pesquisa sugere que um problema talvez tão importante quanto a morosidade, e que certamente revela uma maior diferença de visões entre economistas e juristas, além de possivelmente reduzir mais significativamente o benefício das reformas, é a chamada politização ou não-neutralidade do Judiciário. Isso, na medida em que esta compromete a segurança jurídica, aumentando o risco e reduzindo a atratividade dos investimentos e das transações econômicas.

A prevalência da politização ou não neutralidade do Judiciário pode ser ilustrada com as respostas a algumas das perguntas colocadas para os magistrados na pesquisa do Idesp. Uma dessas questões perguntava o seguinte: “Argumenta-se que o Judiciário tornou-se mais politizado em anos recentes, o que freqüentemente leva a decisões que são baseadas mais nas visões políticas do juiz do que em uma interpretação rigorosa da lei. Em sua opinião, quão freqüentemente isso acontece?”

“Apenas” 3,9% dos magistrados responderam que isso ocorria muito freqüentemente, mas 20,2% disseram que isso era freqüente, e 50,2% que isso ocorria ocasionalmente. Isso mostra, entre outras coisas, que o fenômeno da politização é familiar aos magistrados e que não é raro que as visões políticas dos magistrados sejam mais importantes que a própria lei na hora em que o juiz toma as suas decisões. Ora, isso descreve um quadro razoavelmente

diferente daquele usualmente colocado pelos juristas brasileiros e suposto pelos economistas, que em geral assumem a execução forçada das normas em vigor. Vale dizer, uma proporção razoável de decisões judiciais não é tomada levando estritamente em consideração as normas em vigor. Cabe lembrar que esse fenômeno já havia sido identificado em estudos anteriores, como o da Professora Maria Tereza Sadek (1995) e o liderado pelo Professor Luiz Werneck Vianna (1997). A Profa. Sadek, em particular, obtém em sua pesquisa com 570 juízes que 37,7% deles são de opinião que “O compromisso com a justiça social deve preponderar sobre a estrita aplicação da lei”. Volta-se a esta questão mais à frente.

A Tabela 4.2 mostra a distribuição das respostas à questão anterior, mas agora em relação a tipos de causas diferentes. A pergunta colocada para os magistrados foi a seguinte: “Em sua opinião, em que tipos de causas essa tendência a que as decisões sejam baseadas mais nas visões políticas do juiz do que na leitura rigorosa da lei é mais freqüente?”

Vê-se na Tabela 4.2 que a influência da visão política do juiz nas suas decisões varia razoavelmente de uma área para outra do direito. A privatização aparece como o caso mais extremo, em que 25% dos magistrados disseram que era muito freqüente as decisões refletirem mais as visões políticas do que a leitura rigorosa da lei. A politização das decisões judiciais também é relativamente freqüente na regulação de serviços públicos. Nas causas comerciais e nas relativas à propriedade intelectual ela é menos freqüente, mas se vê que também em outras áreas importantes para o funcionamento da economia, que não apenas a privatização, a politização é freqüente. Um caso importante é o do mercado de crédito.

Tabela 4.2: Freqüência com da “politização” das decisões judiciais por tipo de causa

	Muito freqüente	Algo freqüente	Pouco freqüente	Nunca ou quase nunca ocorre	Não sabe / Sem opinião	Não respondeu
Trabalhista	17,0	28,1	25,9	12,0	10,7	6,3
Tributária	10,5	28,1	34,3	9,9	9,2	8,1
Comercial	3,24	14,44	43,59	16,73	12,55	9,45
Propriedade Intelectual	1,9	10,5	35,1	20,1	22,7	9,7
Direitos do Consumidor	12,0	29,6	25,8	13,4	10,9	8,4
Meio ambiente	17,1	28,2	22,1	10,9	12,4	9,2
Inquilinato	4,9	15,2	35,1	22,7	12,8	9,3
Previdência Social	14,7	31,3	27,1	9,6	9,3	8,0
Mercado de crédito	12,0	27,4	26,9	10,3	14,6	8,9
Privatização	25,0	31,4	17,5	5,5	11,9	8,6
Regulação de serviços públicos	17,9	32,5	20,9	7,4	13,0	8,2

Fonte: Pinheiro (2002).

Uma outra questão colocada para os magistrados na pesquisa do Idesp perguntava o seguinte: “Quando se aplica a lei, há freqüentemente uma tensão entre contratos que precisam ser respeitados, e os interesses de grupos sociais menos privilegiados que precisam ser protegidos. Considerando o conflito que ocorre nesses casos entre esses dois objetivos, duas

posições opostas têm sido defendidas: A) Os contratos devem ser sempre respeitados independentemente de suas repercussões sociais, e B) O juiz tem um papel social a cumprir e a busca da justiça social justifica decisões que violem os contratos. Com qual das duas posições o(a) senhor(a) concorda mais?”

Se a mesma pergunta fosse feita a uma amostra de economistas, é provável que uma maioria esmagadora apontasse a posição “A” como a única que faz sentido. De fato, é mesmo improvável que tivessem pensado em outra alternativa, já que é a posição A aquela com que os economistas trabalham quando pensam em economia. As respostas dos magistrados apontam, porém, em uma direção muito diferente. De fato, 73,1% dos magistrados apontaram a posição “B”, de que “o juiz tem um papel social a cumprir e a busca da justiça social justifica decisões que violem os contratos”, como aquela com que concordam mais, contra 19,7% que optaram pela posição A.

Alguns dirão que isso era de se esperar, e que era exatamente isso que Stigler tinha em mente quando dizia que enquanto para o economista a eficiência é o seu objetivo final, para o homem de direito a justiça é o que interessa. Outros notarão que é obviamente fácil para um economista, trabalhando em um escritório com ar condicionado, com todo o conforto, e longe das mazelas do povo, criticar a atuação do juiz, que tem de lidar no seu dia a dia com uma situação social muito desigual, em que as partes que vêm ao seu tribunal ou comarca por vezes têm situações, compreensão e capacidade de lidar com suas decisões muito desiguais.

O objetivo aqui não é emitir juízo de valor sobre essa diferença de visões entre economistas e magistrados. É antes chamar a atenção para como essa diferença de visões sobre contratos, um instrumento tão fundamental no mundo globalizado, continua a existir e a ser tão grande. Ou seja, que apesar de o direito e a economia terem se aproximado muito nestes últimos anos, essa aproximação se deu em áreas às vezes muito específicas, como antidumping, defesa da concorrência e comércio internacional. Naquilo que deveria ser em princípio mais simples, e que é sem dúvida mais fundamental, que é a validade dos contratos e das leis, isto é, a importância da segurança jurídica, continua a existir uma grande diferença entre as visões de economistas e juízes.

Isso leva a duas conclusões. Primeiro, em geral se pensa que no Brasil a economia funciona com a execução forçada das normas em vigor. Ou seja, assume-se em geral que prevalece no país a *civil law*, o princípio de que uma vez a lei escrita ou o contrato assinado o juiz segue rigorosamente aquela lei e faz valer o que está escrito. Isso em contraste com o sistema do *common law*, onde o juiz em certo grau produz o direito e as próprias leis. O que se observa, porém, é que a politização ou não-neutralidade do Judiciário, em especial a do juiz singular, que não aceita que sua independência seja tolhida sequer por instrumentos internos ao próprio Judiciário, como a súmula vinculante, para não falar de regras de precedente, faz com que se observe no Brasil um híbrido dos dois sistemas, em que a maior prejudicada é a segurança jurídica. Isso precisa ser mais bem entendido pelo economista, que normalmente desconhece a visão daqueles que vão depois fazer as leis e os contratos valerem.

Uma melhor compreensão dos economistas sobre essa questão é absolutamente importante. Obviamente, também é importante que os juízes entendam melhor a repercussão econômica das suas decisões. Em particular, que quando eles buscam a justiça social estão mandando sinais e afetando expectativas e comportamentos dos agentes econômicos em geral,

no Brasil e no exterior. Assim, precisam entender que aquela justiça que eles buscam pode, num segundo momento, não se verificar, pois os agentes econômicos adaptam-se à forma de decidir do magistrado. Uma justiça que busca privilegiar o trabalhador acaba diminuindo o nível de emprego e aumentando a informalidade. O juiz que favorece os inquilinos diminui o número de imóveis disponíveis para aluguel. O magistrado que beneficia pequenos credores estará em um segundo momento aumentando os juros que lhes são cobrados ou mesmo alijando-os do mercado de crédito. Ainda que a capacidade de reação dos agentes possa ser pequena no curto prazo, ela é razoavelmente alta em prazos mais longos.

## 5 – Observações Finais

Há várias razões porque 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. A evidência empírica indica, de fato, que o sacrifício em termos de crescimento econômico da ineficiência judicial é significativo. 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.

Reformar o judiciário pode parecer, à primeira vista, tarefa simples. Se os recursos disponíveis não são suficientes para dar conta do grande número de casos que chegam ao sistema judicial a cada ano, as soluções parecem ser aumentar a disponibilidade dos recursos disponíveis 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 de juizes vagos. Ou seja, fazer mais da mesma maneira. Obviamente, isso aumentaria os gastos com o judiciário, o que conflitaria com a necessidade de se reduzir o déficit público e ao mesmo tempo aumentar a oferta de serviços de saúde, educação e segurança pública. Além disso, os expressivos aumentos de gastos com o judiciário a partir de 1988 sugerem que somente essa medida não resolveria o problema.

No segundo grupo estão as propostas para se reduzir o número de casos que chegam ao judiciário, ou pelo menos para apressar sua análise. A nova lei de arbitragem constitui um importante passo nessa direção. Dois terços das empresas brasileiras de grande e médio porte não incluem cláusulas de arbitragem ou de mediação em nenhum de seus contratos, enquanto 23% o fazem raramente. Conseqüentemente, há um grande potencial a se explorar. Mas a arbitragem é freqüentemente uma alternativa cara, aconselhada, portanto, só em disputas que envolvam grandes somas e complexos temas técnicos.

Uma outra opção é tornar automática parte do processo decisório, com a proposta mais conhecida nessa direção sendo a chamada *súmula vinculante*. 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, em 2000 chegaram ao STF cerca de 80.000 processos, envolvendo pouco mais de 100 temas. Em princípio, a *súmula vinculante* poderia agilizar a análise da grande maioria desses processos e tornar o judiciário mais previsível, desencorajando que as partes encaminhem casos para os tribunais apenas para se beneficiar de sua ineficiência, liberando dessa forma os juizes para se concentrarem nos casos restantes. Através dessas alternativas seria possível fazer mais com os mesmos recursos.

Embora útil, essa visão do judiciário como produtor de serviços ignora alguns aspectos do problema que, na prática, consistem nos impedimentos mais importantes à reforma. Além de toda a complexidade técnica, envolvendo um amplo número de leis e códigos processuais, há barreiras políticas e questões éticas que não têm soluções óbvias. Por exemplo, num contexto de recursos escassos, deve-se tentar garantir o máximo de “justiça” em cada caso individual, mesmo sacrificando o acesso de uma larga proporção da população a essa mesma justiça? Ou devem-se alterar os procedimentos judiciais para se agilizar e reduzir os custos dos julgamentos, facultando-se o acesso ao judiciário a um maior número das pessoas, mesmo correndo um pouco mais de “risco” em cada caso? Nota-se, assim, que a legislação brasileira, notadamente os códigos de processo, é muitas vezes orientada para lidar com casos excepcionais, facultando uma série de recursos que são explorados pelas partes para alongar processos em casos inteiramente não excepcionais.<sup>13</sup>

Economistas e profissionais do direito tendem abordar essa questão de formas diferentes, em linha com a diferença de visões apontada por Stigler e reproduzida na introdução. A busca da eficiência recomenda que as regras sejam estabelecidas para os casos mais regulares e comuns, ficando para o juiz a decisão de dar tratamento excepcional àqueles casos que de fato o mereçam. A preocupação com a justiça, por outro lado, leva ao posicionamento usual do profissional do direito, que busca introduzir nas regras todas as proteções possíveis para garantir que mesmo nos casos mais excepcionais a justiça seja feita.

A colocação do Dr. Arnoldo Wald, citada na introdução, de que o tempo da economia não é o tempo do direito, é, portanto, uma outra forma de descrever essa mesma diferença. Assim, entende-se em geral essa proposição como uma referência ao fato de que nem sempre as disputas judiciais podem ser resolvidas no ritmo que se dá a atividade econômica, pela necessidade de que toda a informação relevante possa ser conhecida e apresentada pelas partes, para que a decisão do magistrado possa ser a mais justa possível. Não há como discordar, nesse sentido, que na hierarquia dos valores o da justiça precede o da eficiência econômica, e que, portanto, caberia à economia adaptar-se ao tempo do direito, e não o contrário.

Mas há pelo menos duas considerações importantes que deveriam levar a se relativizar essa conclusão. Primeiro, não terá esse princípio, de que a segurança jurídica é mais importante que a agilidade, sido abusado? É razoável supor que a morosidade da justiça tem ajudado a alcançar decisões mais justas e abalizadas? É claro que não. Pelo contrário, como já foi dito inúmeras vezes, uma justiça que tarda não é justa. Hoje já se tem um diagnóstico relativamente consensual sobre as causas da morosidade do Judiciário, e sabe-se que esta tem pouco a ver com a necessidade de garantir justiça. Pelo contrário, a morosidade tem sido um incentivo forte para que partes mal intencionadas adiem o cumprimento de suas obrigações, recorrendo a artifícios jurídicos.

Segundo, os agentes econômicos não assistem impassíveis aos problemas colocados para a economia pelos ditames do direito. Para a economia, o tempo do direito, se mais lento do que o seu, torna-se um custo e um risco adicional, que vai ser embutido nos preços e nas decisões empresariais e de consumo. Neste sentido, a morosidade tem um custo para a economia, custo que é pago por alguém. Se a análise é restrita à disputa em questão, e se

---

<sup>13</sup> Aqueles familiarizados com os princípios de teste de hipótese notarão que se trata de sacrificar um pouco da probabilidade de erro tipo I para assegurar uma redução muito maior da probabilidade de erro tipo II.

ignoram as suas implicações mais amplas, inclusive as que se dão ao longo do tempo, está se adotando um critério impreciso e mesmo equivocado de justiça.

Mas as diferenças entre economia e direito vão além da aceitação ou não de que garantir a segurança jurídica justifica sacrificar a agilidade das decisões judiciais. Há também uma divergência fundamental sobre o dilema justiça social e segurança jurídica. Para a economia, a justiça social deve ser buscada essencialmente através da redistribuição da receita de impostos, notadamente através das políticas públicas nas áreas de educação, saúde, habitação etc. Os magistrados brasileiros, porém, acreditam que a busca da justiça social justifica sacrificar a segurança jurídica, com uma larga maioria deles sendo de opinião que “O juiz tem um papel social a cumprir, e a busca da justiça social justifica decisões que violem os contratos.” Em proporção minoritária, mas também significativa, grande número de magistrados também acredita que a busca da justiça social justifica decisões que violem as leis.

Para muitos magistrados, esse posicionamento dos juízes brasileiros reflete o anseio da sociedade por mais justiça social, o qual validaria a perspectiva flexível com que os juízes interpretam os contratos. Não é esta, porém, a conclusão que se extrai da pesquisa realizada Bolívar Lamounier e Amaury de Souza (2002) com uma amostra estratificada de representantes de vários segmentos da elite brasileira. Nessa pesquisa, em que exatamente a mesma pergunta feita aos magistrados foi posta para outros segmentos da elite, se vê que o respeito aos contratos, independentemente de suas conseqüências distributivas, é o valor predominante na sociedade brasileira. De fato, Lamounier e Moura (2002) mostram que as respostas dos membros do Judiciário e do Ministério Público, favoráveis à violação dos contratos em prol da justiça social, destoam inteiramente da dos outros segmentos, exceto pelos representantes sindicais, religiosos e membros de ONGs, e ainda assim com diferenças de grau.

A não-neutralidade do magistrado tem duas conseqüências negativas importantes do ponto de vista da economia. Primeiro, os contratos se tornam mais incertos, pois podem ou não ser respeitados pelos magistrados, dependendo da forma com que ele encare a não-neutralidade e a posição relativa das partes. Isso significa que as transações econômicas ficam mais arriscadas, já que não necessariamente “vale o escrito”, o que faz com que se introduza prêmios de risco que reduzem salários e aumentam juros, aluguéis e preços em geral.

Segundo, ainda que, como colocado na pesquisa de Vianna et alli (1996), a magistratura não esteja “comprometida com a representação de interesses”, a não-neutralidade do magistrado significa que este se alinha claramente com os segmentos sociais menos privilegiados da população: entre o inquilino e o senhorio, ele se inclina a favor do primeiro; entre o banco e o devedor, ele tende a ficar com o último, e assim por diante. Isso faz com que, nos casos em que essa não-neutralidade é clara e sistemática, esses segmentos menos privilegiados sejam particularmente penalizados com prêmios de risco (isto é, preços) mais altos.

Mesmo quando o risco introduzido pela incerteza na interpretação de contratos não for alto o suficiente para inviabilizar um determinado mercado, ele será repassado para os preços. O banco cobrará um *spread* mais alto pelo maior risco de inadimplência, o investidor exigirá um retorno mais alto para compensar o risco de expropriação, o empregador exigirá pagar um salário mais baixo para cobrir o risco de ser acionado na Justiça do Trabalho. E, por essa lógica, como os agentes se adaptam, quanto menos privilegiado for o grupo social, e maior o

“risco” de receber proteção, maior tenderá a ser a discriminação. Ao fim e ao cabo, não apenas serão menores o investimento e a eficiência, e, portanto, o crescimento, como serão os grupos que se deseja proteger os mais discriminados. E quanto mais difícil for discriminar, maior será o custo agregado em termos de crescimento sacrificado. Isso significa que são exatamente as partes que o magistrado buscava proteger que se tornam as mais prejudicadas por essa não-neutralidade.

É obviamente impossível querer comparar a interpretação economicista da questão, formada à distância, extraída dos grandes números, com a de um magistrado confrontado com a dura realidade que se lhe apresenta no cotidiano dos tribunais. Seria provavelmente outra a percepção dos juizes brasileiros, não fosse tão desigual a nossa distribuição de renda. Mas isso não desmerece o argumento de que a justiça que procuram os magistrados pode ser mais cara e fugaz do que parece à primeira vista.

Mas essa não é a única consequência relevante da diferença de visões entre juizes e economistas. Também importante é o fato de que provavelmente essa divergência não tem sido adequadamente considerada quando da implantação de planos e reformas econômicas. Em particular, cabe perguntar como isso irá afetar o resultado de reformas econômicas que vêm sendo implantadas com o objetivo de transferir para o mercado a responsabilidade pelo investimento e pela produção em setores extremamente dependentes de contratação -- na infra-estrutura, no setor imobiliário, no saneamento, no mercado de crédito etc.

Neste sentido, é preciso levar em conta que a intervenção estatal na economia não era apenas uma opção de política econômica, uma forma de orientar e executar a atividade econômica, ou o resultado puro e simples da disputa política entre grupos de interesse, mas também um arranjo institucional que buscava viabilizar atividades e mercados que de outra forma poderiam não se realizar ou existir, ou que só sobreviveriam de forma muito ineficiente. Que a extensa presença estatal na economia tornava os contratos menos importantes, pois permitia decidir conflitos e impor regras pela via administrativa, sem a necessidade de se recorrer à justiça. Que tantas atividades foram em frente porque o Estado ignorou os riscos envolvidos, riscos que depois se materializaram na forma de esqueletos fiscais. Riscos a que o setor privado não irá querer se expor. Alterar a forma como se organiza a atividade produtiva sem as necessárias adaptações institucionais pode ser uma receita para grandes frustrações.

Assim, se os juizes parecem não conhecer as repercussões macroeconômicas de suas decisões, os economistas parecem desconhecer a realidade sobre os micro-fundamentos institucionais que alicerçam suas estratégias de desenvolvimento. O que indica que não é apenas a morosidade da justiça que tem implicações importantes para a economia. O que remete outra vez à citação do Stigler, e a desejar que economistas e juristas, se não puderem falar a mesma língua, que pelo menos passem a viver no mesmo mundo. Quem tem a ganhar com isso não são apenas os dois grupos, mas a sociedade como um todo.

## Referências

- Aron, Janine, 2000, "Growth and Institutions: A Review of the Evidence", World Bank Research Observer, vol. 15, no. 1.
- Barro, Robert, J., "Economic Growth in a Cross Section of Countries," *Quarterly Journal of Economics*, Maio 1991, Vol. 106, No. 2, 407-43.
- Barro, Robert J. e Sala-i-Martin, Xavier, "Convergence", *Journal of Political Economy*, Vol. 100, No. 2, Abril 1992, 223-51.
- Barro, Robert J. e Sala-i-Martin, Xavier, Economic Growth, Boston, MA: McGraw-Hill, 1995.
- Brunetti, Aymo e Beatrice Weder, "Subjective Perceptions of Political Instability and Economic Growth", mimeo, 1995.
- Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephen Knack e Mancur Olson, 1995, "Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights and Economic Performance", IRIS Working Paper 151.
- Collier, Paul, David Dollar e Nicholas Stern, 2000, "Fifty Years of Development", Banco Mundial, mimeo ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)).
- Djankov, S.; R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes e A. Shleifer, 2001, "Legal Structure and Judicial Efficiency: The Lex Mundi Project", (acessível em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org))
- Easterly, William, Norman Loayza e Peter Montiel, 1996, "Has Latin America's Post-Reform Growth Been Disappointing?", Banco Mundial, mimeo.
- Eyzaguirre, Hugo, Raul Andrade e Roger Salhuana, 1998, "The Impact of the Judiciary on Business Decisions in Peru", Instituto Apoyo, Working Paper 98-01.
- Faerman, M., "Perto do Colapso", Revista Problemas Brasileiros, Janeiro/Fevereiro de 1998.
- Giambiagi, Fabio e Maurício Moreira, 2000, "Políticas Neoliberais? Mas o que É Neoliberalismo?", Revista do BNDES, no 13.
- Gray, Cheryl W., 1991, "Legal Process and Economic Development: A Case Study of Indonesia," *World Development*, Vol. 19, No 7.
- Guisari, Adrian, 2000, "Seguridad Jurídica y Crecimiento con Restricciones Institucionales", Foro para Administracion de Justicia, Argentina, miemo.
- Hay, Jonathan, Andrei Shleifer e Robert W. Vishny, "Toward a Theory of Legal Reform," *European Economic Review*, Vol. 40, No. 3-5, Abril 1996.
- Knack, Stephen e Philip Keefer, "Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures," *Economics and Politics*, Vol. 7, No. 3, Novembro 1995.
- Krueger, Anne, 1974, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, Vol. 64, 291-303.
- Lamounier B. e A Souza, 2002, "As Elites Brasileiras e o Desenvolvimento Nacional: Fatores de Consenso e Dissenso", Idesp.



- Lora, Eduardo e Felipe Barrera, 1997, "A Decade of Structural Reform in Latin America: Growth, Productivity, and Investment are not What they Used to Be", Inter-American Development Bank, mimeo (www.iadb.org).
- Mauro, Paolo, "Corruption e Growth," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3, Agosto 1995.
- Naím, M., Latin America: The Second Stage of Reform, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 4, Outubro de 1994.
- North, Douglass C., *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton, 1981.
- North, Douglass C., "Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance", International Center for Economic Growth, Occasional Papers No. 30, 1992.
- Olson, Mancur, 1996, "Distinguished Lecture on Economics in Government: Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 2, Spring 1996.
- Pinheiro, A. C. e C. Cabral, 1998, "Mercado de Crédito no Brasil: o Papel do Judiciário e de Outras Instituições", Ensaio BNDES no. 9. (www.bndes.gov.br)
- Pinheiro, A. C. (org.), 2000, Judiciário e Economia no Brasil, Ed. Sumaré.
- Pinheiro, A. C., 2002, "Judiciário, Reforma e Economia: A Visão dos Magistrados", Idesp.
- Rodrik, D., 2000, "Development Strategies for the Next Century", artigo apresentado na conferência "Developing Economies in the 21st Century", Institute for developing Economies, Japan External Trade Organization, Japão, mimeo.
- Rowat, Malcolm, Waleed Malik, e Maria Dakolias, eds., *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference*, World Bank Technical Paper 260. Washington, D.C., The World Bank, 233 pages, 1995.
- Sadek, M. T., 1995, "A Crise do Judiciário Vista pelos Juizes: Resultados da Pesquisa Quantitativa", in M. T. Sadek (org.), Uma Introdução ao Estudo da Justiça, Editora Sumaré.
- Sherwood, Robert M., Geoffrey Shepherd e Celso Marcos de Souza, 1994, "Judicial Systems and Economic Performance", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 34, Summer 1994.
- Shihata, Ibrahim F., "Legal Framework for Development: The World Bank's Role in Legal and Judicial Reform," in Rowat et al., 1995.
- Stigler, George, J., "Law or Economics?", *The Journal of Law and Economics*, October 1992, Vol. 35, No. 2, 455-68.
- Tommasi, M e A. Velasco, "Where are We in the Political Economy of Reform?", *Journal of Policy Reform*, Vol. 1, No. 2, 1996.
- Vianna, L. W., M. A. R. Carvalho, M. P. C. Melo e M. B. Burgos, 1996, O Perfil do Magistrado Brasileiro, Projeto Diagnóstico da Justiça, AMB/IUPERJ.
- Vianna, L. W., M. A. R. Carvalho, M. P. C. Melo e M. B. Burgos, 1997, Corpo e Alma da Magistratura Brasileira, Editora Revan.

Williamson, John (ed.), 1990, Latin American Adjustment: How Much Has happened?, Institute for International Economics.

Williamson, Oliver E., *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, 1985.

Williamson, Oliver E., “The Institutions and Governance of Economic Development and Reform”, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994, 1995.

World Bank, “From Plan to Market”, *World Development Report*, 1996.

World Bank, “The State in a Changing World”, *World Development Report*, 1997.