

# JUDICIÁRIO, REFORMA E ECONOMIA: A VISÃO DOS MAGISTRADOS<sup>1</sup>

Armando Castelar Pinheiro<sup>2</sup>

Dezembro de 2002

## 1-- Introdução

Em “The Mystery of Capital”, Hernando de Soto documenta o elevado valor dos ativos detidos pelos pobres do Terceiro Mundo e analisa como a falta de documentação e identificação desses ativos, que os tornem legais, e portanto capazes de securitização ou de serem utilizados como garantia em operações de crédito, os torna “capital morto”, no sentido de que sua contribuição para a economia é relativamente pequena, ficando restrita aos serviços diretos que advêm de sua posse. De Soto contrasta esta situação com a dos ativos detidos por indivíduos e empresas em países ricos, em que não apenas a posse mas também a sua propriedade é bem definida, permitindo explorar todo o potencial contido nesse capital. É a boa definição dos direitos de propriedade nos países desenvolvidos, e daí a capacidade de explorar todo o potencial do capital por eles detidos, conclui de Soto, que os permitiu alcançar a riqueza e a prosperidade de que gozam atualmente.

Há pelo menos duas conclusões importantes sobre o processo de desenvolvimento econômico que podem ser extraídas de “The Mystery of Capital”. Primeiro, que a má definição dos direitos de propriedade reduz a contribuição do capital detido por um país para o seu crescimento econômico, reduzindo a liquidez dos ativos e aumentando o risco envolvido no investimento – consideravelmente em alguns tipos de investimento. Segundo, que como em geral são os ativos dos mais pobres aqueles para os quais a propriedade é menos bem definida, é exatamente a parcela mais pobre da sociedade a que menos benefícios é capaz de extrair de seus ativos, o que reduz a sua capacidade de sair do estado de pobreza.

A importância de direitos de propriedade bem definidos e adequadamente protegidos, e a surpreendente falta de atenção a este aspecto do processo de desenvolvimento, explicada por de Soto pelo fato de estarem esses tão incorporados nas sociedades ricas que estas não percebem sua importância, já era apontada uma década antes por Williamson (1990), quando este enunciou pela primeira vez o Consenso de Washington:

“Nos Estados Unidos, os direitos de propriedade estão tão bem estabelecidos que a sua importância fundamental para a operação satisfatória do sistema capitalista passa facilmente despercebida. Eu suspeito, porém, que quando Washington pára para pensar sobre este assunto, existe uma aceitação geral de que direitos de propriedade de fato são importantes. Há também uma percepção geral de que os direitos de propriedade são altamente inseguros na América Latina.” (Williamson, 1990, p. 17)

Há hoje uma extensa literatura, inspirada na Nova Economia Institucionalista, que explora conceitual e empiricamente os efeitos perversos da má definição dos direitos de propriedade sobre o crescimento econômico.<sup>3</sup> Ela mostra que, no limite, alguns tipos de investimentos e transações comerciais e financeiras podem ficar simplesmente inviáveis se esses direitos não forem suficientemente definidos e protegidos. Ou que, alternativamente, esta situação pode levar a economias caracterizadas por

---

<sup>1</sup> Artigo preparado como parte do projeto de pesquisa “Addressing Judicial Reform in Brazil: Institutions and Constituency Building”, realizado pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP). Uma versão anterior deste trabalho foi apresentada no seminário “Reforma do Judiciário: Problemas, Desafios e Perspectivas”, IDESP, São Paulo, 27 de abril de 2001. A pesquisa contou com o apoio financeiro da Fundação Tinker e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

<sup>2</sup> Economista do IPEA, professor do Instituto de Economia da UFRJ e membro do Idesp.

<sup>3</sup> Parte dessa literatura é revista em Pinheiro (2000).

organizações muito verticalizadas, financiadas essencialmente com recursos próprios, em que freqüentemente apenas o Estado é capaz de exercer atividades empresariais em setores sensíveis como infra-estrutura e finanças. A conseqüência são baixas escalas de produção, lento crescimento da produtividade e firmas ineficientes, incapazes de sobreviver na ausência de barreiras às importações e à entrada de concorrentes. Em geral, um quadro que descreve bem a realidade latino americana em geral, e a brasileira em particular.

As reformas da década de 90 procuraram romper esse modelo, reduzindo a participação do Estado na economia e adotando políticas mais orientadas para o mercado, como a privatização e a abertura ao comércio e ao investimento estrangeiros. Progrediu-se menos, porém, na definição e na proteção dos direitos de propriedade, a despeito das reformas regulatórias na infra-estrutura. Resultou daí que o impacto sobre o crescimento das reformas dos anos 90 foi muito limitado, gerando uma razoável frustração.<sup>4</sup> A experiência brasileira ilustra bem como as reformas foram insuficientes para promover uma significativa expansão do investimento agregado ou do crédito privado, a despeito de combinadas com o controle da inflação e de terem produzido significativos ganhos de produtividade.<sup>5</sup>

Assim, ao contrário do que às vezes se argumenta, o baixo crescimento não se deveu à adoção das reformas, mas à sua adoção apenas parcial. Em particular, a um processo que buscou reduzir a participação do Estado na economia e dar um papel mais relevante ao setor privado, mas sem avançar suficientemente na correção das falhas institucionais que levaram à situação anterior. De fato, como alerta de Soto (2000, p. 5), na ausência de reformas que garantam uma adequada proteção aos direitos de propriedade, as demais reformas do Consenso de Washington provavelmente serão incapazes de promover o desenvolvimento econômico:

“O investimento estrangeiro é, claro, um coisa muito boa. Quanto mais, melhor. Moedas estáveis também são boas, assim como o livre comércio e práticas bancárias transparentes e a privatização de indústrias estatais e todos os outros remédios da farmacopéia do Ocidente. Ainda assim, nós continuamos a esquecer que o capitalismo global foi tentado antes. Na América Latina, por exemplo, as reformas dirigidas a criar sistemas capitalistas foram adotadas pelo menos quatro vezes desde a independência da Espanha nos anos 1820. A cada vez, depois de uma euforia inicial, os latino americanos oscilaram de volta para longe de políticas capitalistas e orientadas para uma economia de mercado. Estes remédios são claramente insuficientes. De fato, eles chegam perto de ser quase irrelevantes.”

Os principais instrumentos à disposição de uma sociedade moderna para garantir os direitos de propriedade são os sistemas legal e judicial, e todo o aparato institucional, da polícia aos registros civis, a eles associados. A importância desses sistemas no processo de desenvolvimento é hoje amplamente reconhecida. Mas a maior parte da literatura sobre economia e direitos de propriedade trata os sistemas legal e Judiciário como uma única instituição, desconhecendo que são dois elementos distintos de uma engrenagem que pode falhar se qualquer uma de suas duas partes não funcionar direito. Em particular, muito dessa literatura tem focado nas diferenças entre os sistemas inglês de *common law* e os sistemas francês, alemão e escandinavo de *civil law*, tratando as leis e a sua aplicação como uma única instituição.<sup>6</sup>

Mais recentemente, porém, um conjunto de trabalhos tem focado exclusivamente no papel do Judiciário, reconhecendo que dentro de um mesmo sistema legal a qualidade com que as leis são aplicadas pode

---

<sup>4</sup> Para uma discussão sobre as reações ao impacto das reformas na América Latina, ver “The Future of Reforms”, Latin American Economic Policies, IADB Research Department, vol. 17, 2002.

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, Pinheiro, Gill, Severn e Thomas (2001).

<sup>6</sup> Ver, por exemplo, La Porta et alli. (1997). É o que se vê também na afirmação de Douglas North, por exemplo, quando este defende que “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 capazes de se estenderem no tempo e no espaço, um requisito essencial para a especialização econômica”.

variou significativamente,<sup>7</sup> com conseqüências relevantes para o funcionamento da economia.<sup>8</sup> Vale dizer, a compreensão dos problemas que afetam o Judiciário e o encaminhamento de soluções para esses problemas, de forma a fortalecer os direitos de propriedade, constituem uma maneira relevante de acelerar o desenvolvimento econômico.

O Judiciário brasileiro é uma instituição com problemas sérios.<sup>9</sup> De fato, a despeito do grande aumento dos gastos públicos com a Justiça, esta permanece lenta e distante da grande maioria da população.<sup>10</sup> Em parte isso se explica pelo também vertiginoso crescimento da demanda por serviços judiciais, o que faz com que os juizes brasileiros continuem obrigados a julgar milhares de processos todo ano.<sup>11</sup> Neste contexto, inovações bem-sucedidas, como os Juizados Especiais, têm sido incapazes de reverter endogenamente a precária situação em que vive o Judiciário. Nas palavras do presidente do Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo, “É consensual no Brasil a necessidade de uma reforma no Poder Judiciário, única das funções estatais que não absorveu as tecnologias disponíveis e que vem se caracterizando por inadmissível lentidão”.<sup>12</sup> Essa percepção tem se refletido nos últimos anos em um amplo conjunto de propostas de reforma, discutidas dentro e fora do Congresso Nacional, que não obstante têm avançado pouco em termos de medidas práticas.

Este trabalho parte do entendimento de que uma maneira de avançar mais rapidamente com esse processo de reforma, e chegar-se a propostas com significativo potencial de resolver os atuais problemas, em particular aqueles com conseqüências mais negativas para a economia, é aprendendo com os profissionais que mais conhecem as mazelas do Judiciário: os próprios magistrados. Esta foi a motivação da pesquisa apresentada neste capítulo, promovida pelo Idesp (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo), que teve dois objetivos principais: conhecer a visão dos magistrados sobre a intensidade e as causas dos problemas apresentados pelo Judiciário brasileiro, e sobre as possíveis soluções para eles; e saber como os juizes, desembargadores e ministros de tribunais superiores vêem as relações entre o Judiciário e a economia.

Ainda que baseado principalmente em entrevistas estruturadas junto a magistrados brasileiros, este não é, porém, um trabalho de Sociologia do Direito. Este também não é um texto típico de *Law and Economics*, apesar da preocupação com o Judiciário e sua influência sobre a economia. Ele se enquadra antes na literatura supra citada, que vê o Judiciário como instituição econômica, procurando entender sua influência sobre o desenvolvimento econômico. Ele avança, todavia, em relação a esses trabalhos ao pesquisar não os agentes econômicos que utilizam os serviços da justiça, mas os próprios responsáveis pela sua administração. Com isso, ele ajuda a compor um diagnóstico sobre os problemas do Judiciário que mais afetam a economia e a avaliar as iniciativas que podem tornar o Judiciário uma instituição mais eficaz e eficiente do ponto de vista econômico.

Este capítulo apresenta e discute os resultados dessa pesquisa com magistrados. Ele está estruturado em seis seções além desta introdução. A próxima seção discute brevemente alguns dos trabalhos anteriores sobre o Judiciário brasileiro enquanto instituição política e econômica, dando o pano de fundo da análise que segue. A seção 3 descreve o desenho e a aplicação da pesquisa de campo. A seção 4 mostra como os magistrados avaliam o desempenho do Judiciário brasileiro. A seção 5 analisa os fatores que contribuem

---

<sup>7</sup> A esse respeito, de Soto (2000, p. 12) observa que: “Desde o século XIX, as nações vêm copiando as leis do Ocidente para dar aos seus cidadãos um aparato institucional que lhes permita criar riqueza. Eles continuam a copiar essas leis hoje em dia, e obviamente isso não funciona. A maioria dos cidadãos não consegue usar a lei para converter suas poupanças em capital. Porque isso ocorre e o que é necessário fazer para que a lei funcione permanece um mistério.”

<sup>8</sup> Ver, por exemplo, Pinheiro (2000), Pinheiro e Cabral (2001), World Bank (2001) e Cabral e Pinheiro (2002).

<sup>9</sup> Ver, por exemplo, J. E. Faria, “Um Poder à Beira de um Ataque de Nervos”, Estado de São Paulo, 4 de abril de 1997.

<sup>10</sup> Sobre o aumento de gastos com o Poder Judiciário, ver Pinheiro (2001).

<sup>11</sup> Dados sobre o número de processos entrados e julgados nas várias esferas da Justiça podem obtidos no Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, na página do Supremo Tribunal Federal ([www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)).

<sup>12</sup> J. R. Nalini, “Reforma do Judiciário: Inovações Institucionais”. Texto apresentado no seminário “Reforma do Poder Judiciário”, Goiás, 29-30 de junho de 1999.

para reduzir a agilidade e a previsibilidade da justiça. A seção 6 mostra como os magistrados avaliam propostas que vêm sendo feitas para melhorar o desempenho do Judiciário. A seção 7 discute a visão dos juizes sobre a economia. Uma última seção resume as principais conclusões do capítulo.

## 2 – Uma Curta Resenha da Literatura

O Judiciário brasileiro é uma instituição com problemas sérios, o mais visível dos quais é a sua falta de agilidade, um problema que se tornou ainda mais prevalente após a Constituição de 1988 e o grande crescimento da demanda por serviços judiciais que a ela se seguiu. Mas esse não é o único problema. A justiça no Brasil é freqüentemente vista como parcial e imprevisível, com conseqüências negativas, para a economia em particular, que vão muito além das acarretadas pela demora em resolver litígios.

Pesquisa realizada pela Vox Populi em abril de 1999 mostrou que 58% dos entrevistados considerava a Justiça brasileira incompetente, contra 34% que a julgavam competente. Mais significativo ainda, 89% afirmaram ser a Justiça demorada, em contraste com os 7% dos entrevistados que responderam ser a Justiça rápida. De fato, uma pesquisa publicada pelo IBGE em 1990 já mostrava que dois em cada três brasileiros envolvidos em conflitos preferiam não recorrer à justiça. Numa outra pesquisa, feita pelo Ibope em 1993, 87% dos entrevistados diziam que "o problema do Brasil não está nas leis, mas na justiça, que é lenta", e 80% achavam que "a justiça brasileira não trata os pobres e ricos do mesmo modo".

Pinheiro (2000) reporta o resultado de duas pesquisas com empresários que mostram também haver entre estes um grande descontentamento com o Judiciário. A Justiça no Brasil é vista acima de tudo como muito lenta, ainda que uma parcela relevante dos empresários também reclame dos custos de acesso. As pequenas empresas, em particular, encaram o custo de acesso à Justiça como proibitivos e só têm contato com esta quando acionados. Um padrão semelhante também se observa para as empresas de maior porte, que procuram estruturar suas operações de forma a evitar contato com o Judiciário, exceto pela área tributária, onde a morosidade da Justiça é vista por uma parte (minoritária) das empresas como eventualmente benéfica. Esse trabalho estima que uma melhoria do Judiciário brasileiro que levasse-o a trabalhar com padrões de "Primeiro Mundo" alavancaria o investimento, e através deste o crescimento, de forma significativa. Estudos semelhantes para outros países em desenvolvimento mostram resultados análogos, como sumariado em Cabral e Pinheiro (2002). O mercado de crédito, em particular, é muito sensível à qualidade da Justiça (Pinheiro e Cabral, 2001).

O descontentamento em relação à Justiça não é, porém, um fenômeno recente ou restrito ao Brasil, mas um sentimento antigo e amplamente disseminado. Por toda parte, severas críticas têm sido feitas ao modo de funcionamento da Justiça, inclusive pelos próprios magistrados.<sup>13</sup> A reforma do Judiciário ganhou, assim, alta visibilidade no debate público; na América Latina e no Leste Europeu, por exemplo, mudanças importantes estão sendo discutidas ou já em vias de implementação.<sup>14</sup>

No que se refere ao caso brasileiro, é consensual que as deficiências do Judiciário decorrem de causas profundamente arraigadas -- isto é, de um perfil institucional e administrativo historicamente sedimentado. E também que os problemas decorrentes dessa matriz histórica são acentuados pela instabilidade do arcabouço jurídico do país, pelo arcaísmo e excessivo formalismo dos códigos de processo e pela má formação de boa parte da magistratura e de todos aqueles que, mais amplamente, se poderia designar como "operadores do direito": procuradores, advogados e funcionários do diferentes órgãos do sistema de justiça. Na visão de muitos analistas, o Judiciário brasileiro ter-se-ia profundamente amoldado, ou acomodado, a essas raízes históricas; a lentidão e o caráter pesadamente burocrático e

---

<sup>13</sup> Ver, por exemplo, os artigos de magistrados de diversos países latino americanos em Rowat, Malik e Dakolias (1995).

<sup>14</sup> Ver, por exemplo, Dakolias (1999).

formalista de seu funcionamento teriam hoje a permanência praticamente de um traço cultural, com baixa probabilidade de mudança com base somente em fatores endógenos. Uma consequência da aceitação quase fatalista desse alegado traço cultural pelos magistrados e operadores do direito seria o excessivo recurso a argumentos processuais, em detrimento de decisões substantivas sobre o mérito das questões -- tendência esta que reforça a descrença de grande parte da sociedade quanto a resolver seus conflitos pela via judicial.

Não deixa de surpreender, portanto, o contraste que se observa entre, de um lado, o grau de insatisfação com o Judiciário e a importância e urgência que se atribui a melhorar o seu funcionamento e, de outro, o pouco conhecimento disponível sobre esse poder. Dos três ramos do governo, o Judiciário certamente é o menos estudado. E essa constatação se aplica tanto às ciências sociais das democracias avançadas como àquelas do terceiro mundo. Nas últimas, no entanto, a situação é mais séria, já que praticamente não há tradição de estudos científicos sobre o Judiciário – lacuna especialmente grave no caso do Brasil. Com o término do regime militar (1964-85) e o retorno ao Estado de Direito, os poucos estudos sobre o sistema legal em nosso país se centraram prioritariamente sobre as ameaças aos direitos humanos básicos e sobre a distribuição desigual da justiça, enfatizando questões de cor e gênero. Assim, a maior parte da bibliografia produzida no Brasil analisa o Poder Judiciário enquanto instituição estatal, discutindo o seu papel em uma sociedade democrática.<sup>15</sup> Outros trabalhos têm focado a instituição em si, buscando entender o funcionamento da justiça e conhecer melhor os operadores do direito no Brasil.<sup>16</sup> Os poucos trabalhos de natureza empírica referem-se em geral a sentenças. Nos últimos anos, em particular, esta abordagem tem sido utilizada para se estudar o que se convencionou chamar de a “judicialização da política”.<sup>17</sup>

Em particular, poucos trabalhos sobre o Judiciário brasileiro têm procurado pesquisar a visão dos próprios juizes sobre as transformações e os desafios por que passa essa instituição. Duas exceções importantes são os trabalhos de Sadek (1995) e Vianna, Carvalho, Melo e Burgos (1997).<sup>18</sup> Sadek (1995) analisa os resultados de uma pesquisa com 570 juizes das justiças estadual e federal nos estados de São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás e Pernambuco, que teve como foco a opinião desses juizes sobre a chamada “crise do Judiciário”. A pesquisa cobriu algumas das questões tratadas nas próximas seções, e a discussão desses resultados será realizada a seguir nesse contexto. Cabe aqui destacar, porém, que esse trabalho pesquisa pela primeira vez a idéia de não neutralidade do juiz, que, de acordo com VCMB (1997, p. 258), consiste em

“investigar se o sistema de orientação do juiz brasileiro se mantinha contido no cânon clássico do Estado de direito kelseniano – no que ele se define como um “funcionário” das leis –, ou se, diversamente, se inclinava em favor do Estado democrático de direito – conceito que embute afinidades substantivas com as correntes do jusnaturalismo moderno, campo doutrinário propício para que o juiz se comporte como ator no processo de mudança social.”

Vale dizer,

“verificar, no ato da interpretação das leis, o grau de adesão do magistrado brasileiro ao léxico do positivismo jurídico, o seu compromisso com a noção de certeza jurídica e com o primado do legislador sobre o seu próprio, pondo-o diante da opção: deve o juiz ‘reproduzir o direito, isto é,

---

<sup>15</sup> Ver especialmente os artigos reunidos na Revista USP - Dossiê Judiciário, 1994: Tercio Sampaio Ferraz Jr., "O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência?"; José Reinaldo Lima Lopes, "Justiça e poder Judiciário ou a virtude confronta a instituição"; José Eduardo Faria, "O Desafio do Judiciário"; Andrei Koerner, "O Poder Judiciário federal no sistema político da primeira república"; Oscar Vilhena Vieira, "Império da lei ou da corte?"; e Celso Fernandes Campilongo, "O Judiciário e a democracia no Brasil".

<sup>16</sup> Ver, por exemplo, os trabalhos coligidos em Sadek (1995).

<sup>17</sup> A esse respeito, ver Castro (1997) e Vianna et alli (1999).

<sup>18</sup> Doravante referido como VCMB (1997). Os resultados da pesquisa discutida por VCMB (1997) são apresentados em mais detalhe em Vianna, Carvalho, Melo e Burgos (1996).

explicitar por meios puramente lógico-formais o conteúdo de normas jurídicas já dadas’, ou, alternativamente, *produzi-lo?*” (itálicos no original)

Sadek (1995) mostra que 73,7% dos juizes entrevistados “concorda inteiramente” ou “concorda muito” com a opinião de que “O juiz não pode ser um mero aplicador das leis, tem de ser sensível aos problemas sociais”, ainda que “apenas” 37,7% tenham se posicionado da mesma forma sobre a opinião de que “O compromisso com a justiça social deve preponderar sobre a estrita aplicação da lei”. Estes resultados contrastam com a visão tradicional que se tem dos juizes em um sistema de *civil law*, preocupados acima de tudo com a correta aplicação da lei.<sup>19</sup> Eles introduzem também a idéia de que a prática judiciária pode levar ao sacrifício da previsibilidade, isto é, da certeza jurídica, em favor da justiça social.

A não-neutralidade dos magistrados e outras questões cobertas por Sadek (1995) são retomadas por VCMB (1997), que analisam ampla pesquisa com 3927 magistrados, 3166 dos quais em atividade. Os magistrados que participaram da pesquisa distribuem-se por todas as regiões do país e pelas Justiças militar, federal, trabalhista e estadual, sendo que 2947 dos respondentes pertencem a este último ramo do Judiciário. O tema da neutralidade é introduzido em duas questões da pesquisa. A primeira delas, cujas respostas são reproduzidas na Tabela 2.1, mostra que 83% dos magistrados concorda com a assertiva de que “o Poder Judiciário não é neutro, e que em suas decisões o magistrado deve interpretar a lei no sentido de aproximá-las dos processos sociais substantivos e, assim, influir na mudança social.” Observe-se ainda que essa posição é amplamente majoritária entre os magistrados de primeiro e segundo grau e entre os ministros de tribunais superiores.

Tabela 2.1: Identificação com a não-neutralidade do Judiciário (%)

Assinale a proposição com a qual mais se identifica	Juizes de 1º Grau em Atividade	Juizes de 2º Grau em Atividade	Ministros em atividade e inativos	Total
1. O Poder Judiciário não é neutro; em suas decisões o magistrado deve interpretar a lei no sentido de aproximá-la dos processos sociais substantivos e, assim, influir na mudança social	83.5	79.1	76.1	82.9
2. A não neutralidade do Judiciário ameaça as liberdades e a mudança social não deve ser objeto de apreciação por parte desse poder	16.5	20.9	23.9	17.1

Fonte: Vianna, Carvalho, Melo e Burgos (1996).

A segunda questão a respeito da não-neutralidade do Judiciário oferecia um menu de quatro tipos de atuação social não-neutra e solicitava ao magistrado indicar aquela com a qual ele mais se identifica. Observa-se na Tabela 2.2 que as respostas ficaram essencialmente polarizadas entre a terceira e a quarta opções, com uma proporção majoritária de respostas tendendo para aquela. Assim, 62% do magistrados identificou-se predominantemente com a visão de que “o magistrado participa da consolidação democrática na medida em que age como fiel intérprete da lei, produzindo sentenças com independência das pressões sociais”. Note-se, no entanto, que 26% dos magistrados disseram que se identificavam mais fortemente com a proposição de que “a magistratura que, por definição, não está comprometida com a representação de interesses, deve exercer um papel ativo no sentido de reduzir as desigualdades entre regiões, indivíduos e grupos sociais.”

Resulta dessas duas pesquisas uma conclusão importante, a de que o magistrado brasileiro não acredita que cabe ao Judiciário ser neutro na aplicação da lei, não se identificando com o papel clássico que se supõe ser o de um juiz em um sistema de *civil law*, o de intérprete de um direito produzido pelo poder

<sup>19</sup> Ver, por exemplo, Djankov, Lopez-de-Silanes, La Porta, e Shleifer (2001).

legislativo. Pelo contrário, o magistrado brasileiro acredita majoritariamente que também é seu papel “produzir” o direito. Em particular, o magistrado acredita que esse papel envolve atuar de forma a produzir justiça social, ainda que apenas uma minoria acredite que esse objetivo deve ser perseguido com sacrifício da estrita aplicação da lei. É, não obstante, uma minoria bastante significativa e portanto representativa.

Tabela 2.2: Identificação com tipos de não-neutralidade do Judiciário (%)

Assinale a proposição com a qual mais se identifica	Juízes de Primeiro Grau em Atividade	Juízes de Segundo Grau em Atividade	Ministros em atividade e inativos	Total
1. O Poder Judiciário -- em uma sociedade atrasada e que favorece políticas de clientela e de dominação patrimonial -- compõe uma elite que exerce ação pedagógica para a elevação dos padrões de cidadania	4.0	4.4	14.9	4.2
2. As pressões sociais em favor da igualdade, em curso no atual processo brasileiro de democratização, podem tender a uma solução autoritária. A magistratura, como guardiã das liberdades, preserva os ideais igualitários em contextos democráticos.	7.7	8.2	2.1	7.7
3. A conquista do Estado de Direito democrático devolveu à sociedade a capacidade de decidir sobre o seu destino, especialmente por intermédio da representação partidária e da vida associativa. O magistrado participa da consolidação democrática na medida em que age como um fiel intérprete da lei, produzindo sentenças com independência das pressões sociais	61.7	62.2	70.2	61.9
4. A sociedade brasileira caracteriza-se por profundos desajustes estruturais. A magistratura que, por definição, não está comprometida com a representação de interesses, deve exercer um papel ativo no sentido de reduzir as desigualdades entre regiões, indivíduos e grupos sociais.	26.6	25.2	12.8	26.2

Fonte: Vianna, Carvalho, Melo e Burgos (1996).

### 3 – Desenho e Implementação da Pesquisa de Campo

A pesquisa de campo foi executada através da aplicação de um questionário especialmente desenhado e previamente testado a uma amostra de magistrados, através de entrevistas pessoais, ou pelo menos com a entrega e posterior coleta do questionário sendo feitas diretamente pelo entrevistador.<sup>20</sup> A amostra final incluiu 741 magistrados, cobrindo o Distrito Federal e 11 estados: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Mato Grosso, Pará, Roraima e Goiás, pertencentes às Justiças Estadual, Federal e do Trabalho, indo de juízes de primeiro grau aos ministros dos Tribunais Superiores. A Tabela 2.1 apresenta a distribuição da amostra por unidade da federação, onde o peso de cada estado reflete essencialmente sua participação no total da magistratura brasileira, mas em parte também a facilidade de acesso aos magistrados.

<sup>20</sup> Também nesse caso, porém, o entrevistador explicou os objetivos e a metodologia do projeto pessoalmente na entrega do questionário. O recurso ao correio ou a outros meios de comunicação foi utilizado apenas de forma residual, particularmente quando o acesso físico ao juiz selecionado se mostrou muito difícil.

Tabela 3.1 Distribuição da Amostra por Unidade da Federação

	Freq	%
Bahia	54	7,3
Distrito Federal	69	9,3
Goiás	52	7,0
Minas Gerais	84	11,3
Mato Grosso	21	2,8
Pará	76	10,3
Pernambuco	55	7,4
Rio de Janeiro	72	9,7
Roraima	2	0,3
Rio Grande do Sul	67	9,0
Santa Catarina	43	5,8
São Paulo	145	19,6
Sem informação	1	0,1
Total	741	100,0

A pesquisa de campo foi realizada em 2000 e sua coordenação geral foi feita pelo Idesp, a partir de São Paulo e do Rio de Janeiro, mas unidades de coordenação local foram estabelecidas em todas as unidades da federação, com exceção de Mato Grosso e Roraima. As entrevistas com os ministros dos Tribunais Superiores em Brasília foram feitas diretamente pelos coordenadores do projeto, mas para os demais magistrados foram feitas pelas equipes locais. Como esperado, os ministros de Tribunais Superiores foram os mais difíceis de entrevistar, mas como regra o acesso aos magistrados não foi difícil, ainda que uns poucos tenham se recusado a participar da pesquisa por considerá-la “neoliberal” ou “concebida pelo Banco Mundial”. Mais freqüente foi o caso dos magistrados que optaram por não participar por falta de tempo, ou que aceitaram participar mas depois desistiram alegando excesso de trabalho. No extremo oposto, cabe mencionar que alguns magistrados foram retirados da amostra pela dificuldade de serem achados, em repetidas visitas, em seus escritórios. Estes também foram poucos casos. Estas dificuldades foram comuns a todas as unidades da federação na amostra, ainda que em três estados tenha sido particularmente difícil entrevistar desembargadores da Justiça Estadual: São Paulo, Rio de Janeiro e Bahia.

A amostra foi estratificada por gênero, unidade da federação, ramo e grau da Justiça, e por estágio da carreira, isto é, juiz titular e substituto nas Justiças Federal e do Trabalho e nas diferentes entrâncias da Justiça Estadual de primeiro grau. Na definição do tamanho dessas sub-amostras observou-se dois princípios. O primeiro foi o de obedecer à distribuição da magistratura de acordo com o sexo do magistrado e entre os diversos ramos, graus e unidades da federação.<sup>21</sup> O segundo consistiu em procurar ter pelo menos 30 observações em cada célula resultante do cruzamento de cada par de características citadas acima. A estratificação e o objetivo de ter um número suficientemente alto de magistrados em tantos estratos quanto possível levaram a que a proporção de juizes federais, desembargadores e ministros fosse maior na amostra do que na magistratura brasileira como um todo. Assim, por exemplo, a amostra inclui mais que um quinto de todos os ministros dos Tribunais Superiores (Tabela 3.2), de forma que estes respondem por 1,75% da amostra, contra uma participação de 0,55% no universo de magistrados brasileiros.

<sup>21</sup> Note-se que no caso da Justiça do Trabalho só foram considerados os magistrados togados.



Tabela 3.2: Composição da Amostra nos Tribunais Superiores

	Universo	Amostra	Amostra/ Universo (%)
TST(*)	17	6	35.3
STJ	33	4	12.1
STF	11	3	27.3
Total	61	13	21.3

(\*) Considera apenas os magistrados trabalhistas togados.

A distribuição da amostra de trabalho por grau, ramo da Justiça, unidade da federação e gênero, exclusive os ministros de tribunais superiores, é apresentada nas Tabela 3.3. No todo, a amostra cobre 6,5% do universo de magistrados, estando bem balanceada em termos da distribuição por gênero – os magistrados dos sexos masculino e feminino na amostra respondem respectivamente 6,5% e 6,6% da população de magistrados de cada sexo. Os juizes de segundo grau (desembargadores) estão super representados na amostra, que inclui 8,8% de todos os magistrados neste estrato. Esta sobre-representação é particularmente alta no caso de desembargadores federais – a amostra inclui 29,2% de todos os magistrados neste grupo – e menos pronunciada no caso de juizes trabalhistas de segundo grau. Para o caso de desembargadores da Justiça Estadual, a proporção de magistrados na amostra é mais baixa, mas isso reflete essencialmente o grande número desses desembargadores – a amostra inclui tantos desembargadores estaduais quanto o total de juizes federais e trabalhistas de 2º grau.

Tabela 3.3: Distribuição da amostra por ramo, grau e gênero

	Universo			Amostra				Amostra/Universo (%)		
	Juízes	Juízas	Total	Juízes	Juízas	Not Available	Total	Juízes	Juízas	Total
	Magistrados de Segundo Grau									
Trabalhista (*)	201	82	283	25	13		38	12.4	15.9	13.4
Federal	70	26	96	19	9		28	27.1	34.6	29.2
Estadual	1081	81	1162	64	4	1	69	5.9	4.9	5.9
Subtotal	1352	189	1541	108	26	1	135	8.0	13.8	8.8
	Juizes de Primeiro Grau									
Trabalhista (*)	4986	2021	7007	122	91	2	215	2.4	4.5	3.1
Federal	443	167	610	108	30		138	24.4	18.0	22.6
Estadual	1049	918	1967	159	62	1	222	15.2	6.8	11.3
Subtotal	6478	3106	9584	389	183	3	575	6.0	5.9	6.0
	Sem informação disponível quanto ao grau									
Trabalhista (*)				4	5		9			
Federal				3	3		6			
Subtotal				7	8		15			
	Sem informação disponível quanto ao grau e ao ramo									
Subtotal				2			3			
Total	7830	3295	11125	506	217	5	728	6.5	6.6	6.5

(\*) Não inclui os magistrados togados.

As Tabelas 3.4 a 3.6 apresentam a distribuição da amostra por idade, anos de experiência e forma de entrada na magistratura, três atributos para os quais não se dispõe de informações da distribuição populacional, e para os quais as distribuições amostrais são portanto resultados importantes da pesquisa. Ainda que a falta de benchmarks internacionais dificulte uma avaliação mais concreta, os resultados

sugerem que a magistratura brasileira é relativamente jovem e com uma experiência não muito longa no exercício da justiça. Em relação à distribuição por idade, os resultados mostram que metade dos magistrados tem 40 anos ou menos, e que um oitavo tem 30 anos ou menos.<sup>22</sup> O perfil etário apresentado na Tabela 3.4 é muito semelhante ao estimado por VCMB (1997), ainda que a proporção de juízes com 40 anos ou menos seja ligeiramente mais alta. Essa queda na idade mediana dos magistrados entre as duas pesquisas fica mais clara quando se considera que a amostra de VCMB (1997) contém uma proporção muito maior de magistrados estaduais (mais velhos que os federais e trabalhistas) que a amostra aqui descrita. Essa juvenalização da magistratura, na expressão de VCMB (1997), é também evidenciada por esses autores pela crescente proporção de magistrados com 30 anos ou menos nos concursos mais recentes para a magistratura.

Com relação ao número de anos na magistratura, dois terços dos magistrados na amostra (66,1%) indicaram exercer o cargo de juiz há 10 anos ou menos e metade destes (32,1%) ter no máximo cinco anos de experiência (Tabela 3.5). Ainda que esse perfil sugira que o magistrado brasileiro tem em geral pouca experiência judicante, ele aponta um magistrado mais experiente que o identificado por VCMB (1997), em cuja amostra 44,8% dos magistrados tinham até 5 anos de exercício da magistratura. A distribuição por forma de entrada na magistratura ratifica que a maneira mais comum de um advogado tornar-se um juiz é passando em um exame público (Tabela 3.6). Assim, a participação relativamente pequena de magistrados que ingressaram no Judiciário por indicação seja da OAB, seja do Ministério Público, é consistente com as expectativas, ainda que nos dois casos essas proporções sejam mais altas que as obtidas por VCMB (1997).

Tabela 3.4: Distribuição da amostra por idade (anos)

Intervalo de idade	Freq.	%
25 ou menos	15	2,0
26 a 30	78	10,5
31 a 35	125	16,9
36 a 40	139	18,8
41 a 45	96	13,0
46 a 50	94	12,7
51 a 55	68	9,2
56 a 60	54	7,3
61 a 65	22	3,0
66 ou mais	21	2,8
Sem informação	29	3,9

Tabela 3.5: Distribuição da amostra de acordo com o tempo na magistratura (anos)

Intervalos	Freq.	%
0 a 2	108	14,6
3 a 5	130	17,5
6 a 10	252	34,0
11 a 20	166	22,4
21 a 30	51	6,9
31 ou mais	21	2,8
Sem informação	13	1,8

<sup>22</sup> A idade mediana da amostra, 40 anos, provavelmente superestima ligeiramente a idade mediana da população de magistrados, em função da sobre-representação dos juízes estaduais, que são em média mais velhos que os juízes trabalhistas e federais. A idade mediana para os magistrados federais, trabalhistas e estaduais são, respectivamente, 38, 39 e 44 anos. VCMB (1997) também obtêm que os juízes estaduais são em geral mais velhos que os federais e trabalhistas.

Tabela 3.6: Distribuição da amostra de acordo com a forma de entrada no Judiciário

	Freq.	%
Concurso	697	94,1
Quinto OAB*	16	2,2
Quinto Ministério Público*	20	2,7
Outra forma	2	0,3
Sem informação	6	0,8

#### 4—Avaliação do Desempenho do Judiciário

De modo geral, a avaliação que os magistrados fazem do Judiciário brasileiro difere daquela realizada pelos empresários em grau, ainda que não em relação à ordenação dos problemas. Assim, sobressai dos resultados da pesquisa uma avaliação do Judiciário em média de regular para boa, em contraste com uma visão em geral negativa de parte do empresariado.<sup>23</sup> No entanto, ambos os grupos apontam a falta de agilidade como o problema principal do Judiciário brasileiro, vindo em seguida o elevado custo de acesso (despesas e custas), a falta de previsibilidade e, como aspecto mais positivo, a imparcialidade.<sup>24</sup> Contudo, enquanto 91,0% dos empresários avaliaram o Judiciário como ruim ou péssimo no que concerne à sua agilidade, “apenas” 45,3% dos magistrados são dessa mesma opinião (Tabela 4.1).<sup>25</sup>

Tabela 4.1: Avaliação dos magistrados sobre o desempenho do Judiciário

Questão 1: “Como o(a) senhor(a) avalia o Judiciário brasileiro como um todo em relação a”										
	Agilidade		Custas		Despesas*		Previsibilidade**		Imparcialidade	
	Freq	%	Freq	%	Freq	%	Freq	%	Freq	%
Muito bom	15	2,0	39	5,3	14	1,9	41	5,5	284	38,3
Bom	85	11,5	165	22,3	111	15,0	293	39,5	333	44,9
Regular	290	39,1	314	42,4	358	48,3	251	33,9	83	11,2
Ruim	252	34,0	159	21,5	175	23,6	91	12,3	15	2,0
Muito ruim	84	11,3	47	6,3	59	8,0	45	6,1	7	0,9
Não Respondeu	15	2,0	17	2,3	24	3,2	20	2,7	19	2,6

\* Despesas com advogados, peritos etc. \*\* Entende-se por previsibilidade a capacidade das partes anteciparem a decisão do Judiciário, em especial quando se trata de casos iguais ou semelhantes a outros julgados anteriormente.

A simples métrica da Tabela 4.2 sugere que os magistrados avaliam a justiça do trabalho de primeiro grau como o melhor ramo/grau do Judiciário, vindo em seguida a Justiça Eleitoral.<sup>26</sup> A Justiça estadual, por outro lado, é vista como o ramo do Judiciário com pior desempenho, enquanto o Supremo Tribunal Federal vem em penúltimo. Apesar de, em termos gerais, os magistrados ordenarem os vários ramos/graus de forma semelhante, a avaliação comparada dos vários ramos/graus varia conforme o atributo considerado. Em relação à agilidade, a Justiça do Trabalho aparece logo a seguir à Eleitoral e

<sup>23</sup> No que segue, referências às opiniões dos empresários foram extraídas de Pinheiro (2000).

<sup>24</sup> Na pesquisa de Vianna, Carvalho, Melo e Burgos (1996), 35% e 42% dos magistrados entrevistados consideraram como problema essencial e muito importante, respectivamente, o fato de que “o acesso à justiça é oneroso, ocasionando uma seleção social de seus beneficiários”, sugerindo que o custo pode ser um importante limitante do acesso ao Judiciário.

<sup>25</sup> Nas tabelas com os resultados da pesquisa, reproduz-se ao topo a pergunta feita aos magistrados.

<sup>26</sup> É necessário considerar esses resultados com cautela, tendo em vista que a avaliação dos diferentes ramos da Justiça varia sistematicamente com o ramo a que o magistrado entrevistado pertence, de forma que as médias apresentadas na Tabela 4.2 também refletem a participação relativa de cada ramo na amostra de juízes. Por exemplo, os juízes do trabalho têm em média uma melhor avaliação da justiça do trabalho de primeiro grau em relação à sua agilidade (nota média de 3,81) e à sua imparcialidade (4,36) do que as de juízes federais e estaduais (notas médias de 3,01 e 3,65 para agilidade e imparcialidade, respectivamente).

bem à frente dos demais ramos, ficando o STF com a pior avaliação. Em relação a custas judiciais, outros custos e previsibilidade, a Justiça Estadual, que também é mal avaliada em relação à agilidade, vem em último lugar. Os Tribunais Superiores (STJ, TST e STF) são vistos como os mais previsíveis e a Justiça Federal é considerada a mais imparcial, um atributo em que o STF recebe a pior avaliação.

Tabela 4.2: Avaliação do desempenho dos diferentes ramos e instâncias do Judiciário

Questão 2: “Gostaríamos de saber como o(a) senhor(a) avalia o desempenho dos seguintes ramos da Justiça, considerando os critérios de agilidade, custas, despesas, previsibilidade e imparcialidade.”					
Ramo / Grau da Justiça	Agilidade	Custas	Despesas	Previsibilidade	Imparcialidade
Estadual de 1º Grau	2,56	2,60	2,53	3,00	3,93
Estadual de 2º Grau	2,48	2,77	2,69	3,06	3,71
Trabalhista de 1º Grau	3,34	3,71	3,34	3,28	3,94
Trabalhista de 2º Grau	2,97	3,54	3,29	3,30	3,84
Eleitoral – T.R.E.	3,36	3,61	3,67	3,21	3,62
Eleitoral – T.S.E.	3,12	3,56	3,34	3,25	3,72
Federal de 1º Grau	2,67	3,30	3,01	3,27	4,17
Federal de 2º Grau	2,49	3,31	3,06	3,31	4,01
STJ	2,61	3,24	2,95	3,35	3,86
TST	2,50	3,35	3,11	3,34	3,73
STF	2,38	3,21	2,99	3,34	3,56

Nota: Médias simples das respostas, atribuindo valor 1 a muito ruim até valor 5 a muito bom para cada ramo e atributo.

É digno de nota que esta ordenação da qualidade dos diferentes ramos/graus é algo diferente daquela apontada pelos empresários. Por exemplo, estes vêem a Justiça do Trabalho como o pior ramo do Judiciário e o STF como o melhor. A avaliação apresentada na Tabela 4.2 também contrasta em certa medida com a obtida por Sadek (1995), em cuja pesquisa os diversos ramos/órgãos do Judiciário são avaliados na seguinte ordem (soma de avaliações “ótima” e “boa”): Superior Tribunal de Justiça (69,6%), Justiça Comum Estadual (59,5%), Supremo Tribunal Federal (56,7%), Justiça Eleitoral (56,3%), Justiça Federal (41,1%) e Justiça do Trabalho (23,3%). É provável que, pelo menos em parte, a avaliação mais positiva da Justiça Estadual em Sadek (1995) resulte da elevada participação de juízes estaduais em sua amostra (93% dos respondentes). Isto sugere que as três avaliações são provavelmente influenciadas por fatores subjetivos. Futuras pesquisas podem ajudar a elucidar este ponto com o uso de indicadores mais objetivos do desempenho do Judiciário.

## 5 — Causas da Morosidade e da Falta de Previsibilidade das Decisões Judiciais

### 5.1 -- Morosidade

A pesquisa avaliou dois tipos de causas para a morosidade da justiça. O primeiro diz respeito ao grande número de casos levados aos tribunais por pessoas, empresas e grupos de interesse, não para lutar por um direito, mas para, explorando a lentidão do Judiciário, adiar o cumprimento de uma obrigação. Como ilustrado pelos resultados da Tabela 5.1, os magistrados observam que essa é uma prática muito freqüente na área tributária, particularmente na esfera federal. Ela também é freqüente em causas envolvendo empréstimos, aluguéis, e disputas comerciais e trabalhistas. Isso sugere que há espaço para desobstruir o Judiciário penalizando esse tipo de comportamento, e que medidas que agilizem o andamento de processos, particularmente na área tributária, podem trazer ganhos significativos em termos de reduzir a carga de trabalho dos magistrados, uma vez que desestimulariam o mau uso da justiça.

Tabela 5.1: Freqüência com que diferentes partes privadas recorrem à justiça para postergar o cumprimento de obrigações, por área do direito

Questão 3: “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?”							
		Muito freqüente	Algo freqüente	Pouco freqüente	Nunca ou quase nunca ocorre	Não sabe / Sem opinião	Não Respondeu
Trabalhista	Freq	188	138	148	139	89	39
	%	25,4	18,6	20	18,8	12	5,3
Tributária na Esfera Federal	Freq	380	174	45	13	88	41
	%	51,3	23,5	6,1	1,8	11,9	5,5
Tributária na Esfera Estadual	Freq	331	206	59	10	91	44
	%	44,7	27,8	8,0	1,3	12,3	5,9
Tributária na Esfera Municipal	Freq	297	192	88	18	99	47
	%	40,1	25,9	11,9	2,4	13,4	6,3
Comercial/Econômica em Geral	Freq	184	256	122	23	105	51
	%	24,8	34,5	16,5	3,1	14,2	6,9
Propriedade Industrial / Marcas e Patentes	Freq	60	130	217	68	206	60
	%	8,1	17,5	29,3	9,2	27,8	8,1
Direitos do Consumidor	Freq	64	130	248	158	99	42
	%	8,6	17,5	33,5	21,3	13,4	5,7
Meio Ambiente	Freq	60	133	221	148	133	46
	%	8,1	17,9	29,8	20,0	17,9	6,2
Inquilinato	Freq	150	228	166	59	87	51
	%	20,2	30,8	22,4	8,0	11,7	6,9
Mercado de crédito (e.g., juros)	Freq	242	204	102	28	118	47
	%	32,7	27,5	13,8	3,8	15,9	6,3

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 5.2: Frequência com que o governo recorre à justiça para postergar o cumprimento de suas obrigações

Questão 4: “E o governo, com que frequência, em seus diferentes níveis, ele recorre à Justiça não para defender direitos, mas sim para retardar o cumprimento de suas obrigações?”							
		Muito freqüente	Algo freqüente	Pouco freqüente	Nunca ou quase nunca ocorre	Não sabe / Sem opinião	Não respondeu
União	Freq	552	118	24	14	17	16
	%	74,5	15,9	3,2	1,9	2,3	2,2
Estados	Freq	473	179	23	14	28	24
	%	63,8	24,2	3,1	1,9	3,8	3,2
Municípios	Freq	421	196	40	19	40	25
	%	56,8	26,5	5,4	2,6	5,4	3,4

O segundo tipo de causa potencial para a morosidade da justiça inclui os fatores mais diretamente relacionados à operação do Judiciário, como a carência de recursos, a legislação e a forma de atuação dos juízes e de outros operadores do direito. Oito dessas possíveis causas foram apresentadas aos magistrados nas entrevistas, sendo a importância que estes atribuem a essas causas apresentada na Tabela 5.3. Todas, com exceção de um hipotético “mau funcionamento do Ministério Público”, são percebidas como muito relevantes ou relevantes pela maioria dos magistrados. Pela ordem, as causas mais importantes são a insuficiência de recursos, as deficiências do ordenamento jurídico, o formalismo processual exagerado e a forma de atuação dos advogados.

Tabela 5.3: Relevância de fatores responsáveis pela morosidade da justiça

Questão 12: “Diversos fatores têm sido apontados como responsáveis pela <b>morosidade</b> da Justiça. Na sua opinião, qual a relevância dos seguintes fatores?”							
		Muito relevante	Relevante	Pouco relevante	Sem nenhuma relevância	Não sabe / Sem opinião	Não respondeu
Insuficiência de recursos (humanos, materiais etc.)	Freq	508	175	32	8	1	17
	%	68.6	23.6	4.3	1.1	0.1	2.3
Deficiências do ordenamento jurídico	Freq	385	243	78	17	1	17
	%	52.0	32.8	10.5	2.3	0.1	2.3
Ineficiência administrativa	Freq	216	337	148	13	2	25
	%	29.1	45.5	20.0	1.8	0.3	3.4
Formalismo processual exagerado	Freq	379	239	91	10	1	21
	%	51.1	32.3	12.3	1.3	0.1	2.8
Mau funcionamento do Ministério Público	Freq	62	192	306	135	18	28
	%	8.4	25.9	41.3	18.2	2.4	3.8
Mau funcionamento dos Cartórios	Freq	207	319	154	30	6	25
	%	27.9	43.0	20.8	4.0	0.8	3.4
Forma de atuação dos advogados	Freq	308	288	107	16	1	21
	%	41.6	38.9	14.4	2.2	0.1	2.8
Atitude passiva de juizes e outros operadores do direito à morosidade do sistema judicial	Freq	205	313	146	52	5	20
	%	27.7	42.2	19.7	7.0	0.7	2.7

Em relação à insuficiência de recursos, os magistrados apontam a falta de juizes como o problema mais importante, vindo em seguida a falta de informatização e em terceiro lugar a precariedade das instalações (Tabela 5.4).<sup>27</sup> Esta avaliação é relativamente comum aos vários estratos da amostra, mas com algumas diferenças de intensidade. Por exemplo, as magistradas consideram esses três problemas mais importantes do que os magistrados do sexo masculino. Juizes estaduais têm uma avaliação mais próxima da média amostral para os três problemas, enquanto os juizes do trabalho consideram a falta de juizes e a precária situação das instalações mais relevantes para explicar a falta de agilidade da justiça que outros ramos do Judiciário, com o oposto sendo verdade para os juizes federais.<sup>28</sup> Os juizes de Mato Grosso acham a falta de computadores e a situação precária das instalações judiciais quase tão importantes quanto o número insuficiente de juizes, enquanto os magistrados de Santa Catarina acham que esses problemas não são relevantes.

Tabela 5.4: Importância da insuficiência de recursos

Questão 13: “Com relação à <b>insuficiência de recursos</b> , qual a importância dos seguintes fatores para explicar a <b>morosidade</b> da Justiça?”							
		Muito importante	Importante	Pouco importante	Sem nenhuma importância	Não sabe / Sem opinião	Não Respondeu
Número insuficiente de juizes	Freq	595	101	23	3	1	18
	%	80.3	13.6	3.1	0.4	0.1	2.4
Falta de informatização	Freq	446	235	33	6	1	20
	%	60.2	31.7	4.5	0.8	0.1	2.7
Precariedade das instalações	Freq	382	243	87	8	0	21
	%	51.6	32.8	11.7	1.1	0.0	2.8

O grande problema com o ordenamento jurídico cível vigente no país está na legislação processual, tanto em relação aos muitos meios de protelar decisões como no que respeita à possibilidade de recurso a um número excessivo de instâncias, considerados por cerca de 80% dos magistrados que responderam à Questão 14 como causas muito importantes da morosidade da Justiça no Brasil (Tabela 5.5). Assim, ainda que uma parcela importante dos magistrados tenha indicado que problemas com a legislação substantiva são relevantes para explicar a morosidade do Judiciário, particularmente no que concerne seu anacronismo e sua instabilidade, estes problemas são percebidos com claramente secundários quando comparados às falhas existentes na legislação processual. Esta conclusão é reforçada pela constatação de que a maioria dos respondentes (51,1%) considera o excessivo formalismo processual do Judiciário brasileiro uma causa muito importante da morosidade judicial.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> É interessante observar que na pesquisa realizada por Sadek (1995) a informatização dos serviços Judiciários foi apontada por 93,2% dos magistrados como muito ou extremamente importante para agilizar o Judiciário. Os resultados da Tabela 5.4 sugerem que, ainda que tenha permanecido muito relevante, este problema perdeu um pouco de sua urgência na segunda metade da década de 90, em função possivelmente de progressos nessa área em algumas comarcas e tribunais.

<sup>28</sup> A maior importância dada pelos juizes trabalhistas a esses dois problemas é parcialmente explicada por uma participação das magistradas na amostra de juizes trabalhistas maior que a observada para os juizes federais e estaduais. Para o precário estado das instalações judiciais, esta diferença na composição da amostra explica quase toda a diferença entre os juizes trabalhistas e os de outros ramos. Contudo, mesmo depois de controlar para o efeito do sexo da magistrado, se tem que os juizes trabalhistas acham o número insuficiente de juizes mais relevante para explicar a morosidade da Justiça do que os juizes em outros ramos.

<sup>29</sup> Os juizes trabalhistas acham este problema um pouco menos relevante do que os magistrados estaduais e federais.

Tabela 5.5: Importância de problemas no ordenamento jurídico cível

Questão 14: “Com relação ao <b>vigente ordenamento jurídico cível</b> , o que lhe parece relevante para explicar a <b>morosidade</b> da justiça?”							
		Muito relevante	Relevante	Pouco relevante	Sem nenhuma relevância	Não sabe / Sem opinião	Não Respondeu
<b>Legislação substantiva:</b>							
Instabilidade	Freq	208	235	195	48	22	33
	%	28.1	31.7	26.3	6.5	3.0	4.5
Anacronismo	Freq	210	284	152	39	20	36
	%	28.3	38.3	20.5	5.3	2.7	4.9
Existência de contradições	Freq	125	236	249	74	20	37
	%	16.9	31.8	33.6	10.0	2.7	5.0
Inadequação	Freq	179	282	177	47	23	33
	%	24.2	38.1	23.9	6.3	3.1	4.5
<b>Legislação processual:</b>							
Muitas possibilidades de protelar decisões	Freq	578	105	20	2	6	30
	%	78.0	14.2	2.7	0.3	0.8	4.0
Possibilidade de recurso a um número excessivo de instâncias	Freq	567	112	26	3	6	27
	%	76.5	15.1	3.5	0.4	0.8	3.6

As respostas à questão 15 ratificam a conclusão tirada da Tabela 5.3, de que a ineficiência administrativa tem uma importância apenas secundária para explicar a morosidade da justiça. Esta mesma constatação é válida para as três explicações apresentadas na Tabela 5.6, onde se destacam a falta de uma administração ativa de casos e a má gestão do fluxo físico de processos. Das três, a falta de uma administração ativa de casos é vista como o problema mais relevante, mas ainda assim de importância secundária quando comparada à falta de recursos ou às falhas na legislação processual. A importância em certo sentido secundária desse problema é consistente com os 59,1% dos magistrados pesquisados por Sadek (1995), que consideraram ser o fato de os “juízes estarem sobrecarregados com tarefas que poderiam ser delegadas” um obstáculo muito ou extremamente importante ao bom funcionamento do Judiciário – ou seja, uma proporção elevada mas inferior a de magistrados que têm a mesma opinião sobre outros problemas (ver abaixo).



Tabela 5.6: Importância de problemas administrativos

Questão 15: “Com relação à <b>ineficiência administrativa</b> , quais dos seguintes fatores o(a) senhor(a) considera que são importantes para explicar a <b>morosidade</b> da justiça?”							
		Muito importante	Importante	Pouco importante	Sem nenhuma importância	Não sabe / Sem opinião	Não Respondeu
Ausência de uma administração ativa de casos *	Freq	252	293	127	35	14	20
	%	34.0	39.5	17.1	4.7	1.9	2.7
Má gestão do fluxo físico de processos	Freq	201	362	122	27	8	21
	%	27.1	48.9	16.5	3.6	1.1	2.8
Lentidão na notificação das partes	Freq	184	315	181	30	7	24
	%	24.8	42.5	24.4	4.0	0.9	3.2

\* Por exemplo, agrupando e decidindo em conjunto processos com o mesmo conteúdo.

A importância secundária atribuída à ineficiência administrativa foi em parte uma surpresa, pois estudos realizados pelo Banco Mundial apontavam que os juizes brasileiros despendiam 65% de seu tempo em atividades não judicantes.<sup>30</sup> Segundo os próprios magistrados, porém, três quartos deles não gastam mais do que 30% do seu tempo em atividades administrativas, com somente 5,1% dos entrevistados ocupando mais do que 50% do seu tempo com essas atividades (Tabela 5.7). Dos motivos que levam os juizes a despendar uma significativa parcela de seu tempo em trabalhos administrativos, o arcaísmo das práticas administrativas é apontado como o mais importante, vindo em seguida a falta de preparo dos funcionários e de treinamento dos juizes nesse tipo de atividade (Tabela 5.8).

Tabela 5.7: Proporção do tempo do magistrado gasto em atividades administrativas

Questão 17: “Estima-se que no Brasil os juizes gastem muito do seu tempo em atividades administrativas. Já na Alemanha e em Cingapura, por exemplo, os juizes dedicam todo o seu tempo a atividades judicantes. Gostaríamos de saber, no seu caso, que proporção do seu tempo o(a) senhor(a) gasta em atividades administrativas?”		
	Freq	%
Menos de 15%	294	39.7
Entre 15% e 30%	263	35.5
Entre 30% e 50%	110	14.8
Entre 50% e 70%	29	3.9
Mais de 70%	9	1.2
Não sabe / Não tem uma opinião formada a respeito	14	1.9
Não Respondeu	22	3.0

<sup>30</sup> Dakolias (1999). Dado apresentado na página 8, nota de rodapé 31.

Tabela 5.8: Importância de fatores que levam o juiz a ocupar-se de tarefas administrativas

Questão 18: “Que importância o(a) Sr.(a) atribui aos seguintes fatores como causas da significativa parcela de tempo que os juizes brasileiros gastam em tarefas administrativas?”							
		Muito importante	Importante	Pouco importante	Sem nenhuma importância	Não sabe / Sem opinião	Não respondeu
Falta de treinamento específico dos juizes em questões administrativas	Freq	192	307	162	38	15	27
	%	25.9	41.4	21.9	5.1	2.0	3.6
Falta de preparo dos funcionários	Freq	273	334	79	21	8	26
	%	36.8	45.1	10.7	2.8	1.1	3.5
Arcaísmo das práticas administrativas	Freq	351	280	59	20	7	24
	%	47.4	37.8	8.0	2.7	0.9	3.2
Desejo dos juizes de controlar o que ocorre em suas comarcas ou tribunais	Freq	132	258	221	90	16	24
	%	17.8	34.8	29.8	12.1	2.2	3.2

A forma de atuação dos advogados é percebida pelos magistrados como um fator muito importante para explicar a lentidão da Justiça (Tabela 5.9). Destaca-se como prejudicial nessa forma de atuação a tendência dos advogados a estender a duração dos litígios e a sua falta de preparo técnico, a qual, na visão de vários magistrados entrevistados, por vezes causa também a má representação de seus clientes. Juizes dos três ramos do Judiciário mostraram uma avaliação semelhante sobre a relevância da preferência dos advogados por dilatar a duração das disputas como explicação para a morosidade da justiça, enquanto os juizes estaduais se mostraram mais críticos em relação à falta de treinamento adequado dos advogados e os juizes federais deram maior importância à atitude excessivamente antagonista dos advogados.

Tabela 5.9: Importância do desempenho dos advogados como causa da morosidade da justiça

Questão 16: “No que se refere à <b>forma de atuação dos advogados</b> , que fatores em sua opinião ajudam a explicar a <b>morosidade</b> da Justiça?”							
		Muito importante	Importante	Pouco importante	Sem nenhuma importância	Não sabe / Sem opinião	Não Respondeu
Falta de preparo técnico	Freq	426	237	51	5	0	22
	%	57.5	32.0	6.9	0.7	0.0	3.0
Atitude excessivamente antagonista	Freq	237	283	165	26	5	25
	%	32.0	38.2	22.3	3.5	0.7	3.4
Preferência por estender a duração dos litígios	Freq	440	210	60	8	1	22
	%	59.4	28.3	8.1	1.1	0.1	3.0

Sadek (1995) também pesquisou a visão dos magistrados sobre os obstáculos ao bom funcionamento do Judiciário (Tabela 5.10) e às causas da morosidade da justiça em particular (Tabela 5.11). Seus resultados confirmam a importância atribuída pelos magistrados à falta de recursos, aí incluídos recursos materiais e humanos; ao excessivo formalismo dos procedimentos judiciais; à excessiva facilidade de recorrer-se a instâncias superiores; ao interesse das partes, inclusive o setor público, de prolongar a duração dos

processos; e ao despreparo dos advogados. No todo, um diagnóstico muito semelhante ao obtido na pesquisa aqui apresentada, e que, como observado por Sadek (1995), atribui pouca responsabilidade aos juizes propriamente ditos pela morosidade da justiça.

Tabela 5.10: Obstáculos ao bom funcionamento do Judiciário (%)

Fatores	Importância (*)
Falta de recursos materiais	85.6
Excesso de formalidades nos procedimentos judiciais	82.3
Número insuficiente de juizes	81.1
Número insuficiente de varas	76.3
Legislação ultrapassada	67.4
Elevado número de litígios	66.5
Despreparo dos advogados (causas mal propostas etc.)	64.0
Grande número de processos irrelevantes	59.3
Juizes sobrecarregados com tarefas que poderiam ser delegadas	59.1
Instabilidade do quadro legal	53.2
Insuficiência na formação do juiz	38.9
Extensão das comarcas	26.8
Curta permanência dos juizes nas comarcas	25.2

Fonte: Sadek (1995).

(\*) Soma das respostas "extremamente importante" e "muito importante".

Tabela 5.11: Causas da morosidade da justiça (%)

Fatores	Importância (*)
Alto número de recursos	73.2
Interesse dos advogados	58.4
Interesse das partes envolvidas no processo	53.5
Lentidão dos tribunais de justiça	49.1
Interesse do Poder Executivo	48.2
Comportamento da polícia/delegacia	43.7
Comportamento dos cartórios	40.7
Morosidade dos juizes	35.6
Intervenção excessiva da promotoria	17.9

Fonte: Sadek (1995).

(\*) Soma das respostas "extremamente importante" e "muito importante".

Padrão semelhante de visões é reportado por VCMB (1996). Assim, 74% dos magistrados consultados concordam muito com afirmação de que “a percepção corrente de ‘crise do Poder Judiciário’ decorre da estrutura do Poder Judiciário, que não se tendo modernizado em virtude da ausência de recursos e de pessoal qualificado tornou os seus serviços morosos e caros.” Além disso, 92% dos respondentes concordaram fortemente (soma de “essencial” e “muito importante”) com a assertiva de que “juizes sobrecarregados ou dispendo de poucos recursos materiais constituem-se obstáculos à maior eficiência da atividade judicial.” Da mesma forma, 42% e 44% dos magistrados apontaram que o excesso de formalidades característico dos procedimentos judiciais é uma causa “essencial” ou “muito importante”, respectivamente, das dificuldades atuais do Poder Judiciário. Além disso, “o comportamento ineficiente de agentes externos [ao Judiciário], tais como o Ministério Público, os advogados, a polícia, os serviços de perícia etc.” foi considerado um problema essencial ou muito importante por 27% e 41%, respectivamente, dos magistrados consultados por VCMB (1996). De novo, um diagnóstico semelhante ao aqui obtido, ainda que não centrado diretamente na questão da morosidade.

## 5.2 – Falta de previsibilidade

Como em relação à morosidade, o problema da falta de previsibilidade das decisões judiciais foi analisado tanto em relação à forma de funcionamento da justiça como no que respeita a fatores em certa medida externos ao Poder Judiciário. Destes, dois fenômenos têm sido freqüentemente apontados como importantes: a “judicialização” do conflito político e a “politização” do Judiciário. Entende-se o primeiro como a tendência dos poderes políticos transferirem para o Judiciário disputas de caráter eminente político, que não são resolvidos nas esferas apropriadas. Um caso particular mas muito importante desse fenômeno diz respeito ao processo legislativo, onde, na incapacidade de produzir maiorias que permitam aprovar leis bem definidas, aprova-se textos gerais e por vezes ambíguos, que é o máximo factível em uma arena política muito fragmentada. Transfere-se depois o ônus de clarificar e resolver essas ambigüidades ao Judiciário, que fica responsável por arbitrar conflitos políticos, em vez de simplesmente aplicar a lei.<sup>31</sup>

Os magistrados consideram que a “judicialização” da política ocorre ocasional ou freqüentemente, mas que não é um fenômeno muito comum (Tabela 5.12). Muitos argumentaram que esse tipo de acontecimento fica em geral restrito aos Tribunais Superiores, sendo menos comum na primeira e segunda instância. Este resultado é consistente com a proporção relativamente pequena (29,8%) de juizes que apontou as deficiências no ordenamento cível e judicial como muito relevantes para explicar a falta de previsibilidade. Neste sentido, a visão predominante entre os magistrados é de que a “judicialização” da política é provavelmente mais relevante para o sistema político do que para explicar os problemas com que se defronta o Judiciário.

Tabela 5.12: Freqüência com que magistrados são chamados a resolver conflitos políticos

Questão 5: “Argumenta-se que nos últimos anos os juizes têm arcado com o ônus de decidir sobre questões que são de caráter essencialmente político, e que portanto deveriam ser resolvidos pelos poderes políticos. Na sua opinião, com que freqüência isso ocorre?”		
	Freq	%
Muito freqüentemente	63	8,5
Freqüentemente	249	33,6
Ocasionalmente	283	38,2
Raramente	89	12,0
Nunca	23	3,1
Não sabe / Sem opinião	18	2,4
Não respondeu	16	2,2

Enquanto a “judicialização” da política, em particular a transferência para o Judiciário da responsabilidade por tornar a legislação mais precisa e consistente, é uma fonte de imprevisibilidade imposta de fora para dentro, o seu fenômeno dual, a “politização” das decisões judiciais, resulta eminentemente de um posicionamento dos próprios juizes. Nossas pesquisas indicaram que esse posicionamento pode traduzir uma tentativa de favorecer grupos sociais mais fracos, como trabalhadores e pequenos devedores,<sup>32</sup> ou simplesmente a visão política do juiz sobre a questão em disputa. Na visão

<sup>31</sup> Além disso, como observam VCMB (1997, p. 12): “Importa destacar que a ambigüidade constitutiva da Carta de 1988, adotando o presidencialismo depois de ter incorporado muitas das instituições do regime parlamentarista, também favoreceu essa nova centralidade assumida pelo Judiciário, levando-o a decidir os impasses institucionais entre o Executivo e o Legislativo.”

<sup>32</sup> Ver Pinheiro (2000) e Pinheiro e Cabral(2001).

da maioria dos magistrados entrevistados, este último é um fenômeno real, mas que ocorre apenas ocasionalmente; para 20% dos juizes, porém, ele ocorre frequentemente (Tabela 5.13). Ainda que na ausência de padrões internacionais de comparação seja difícil julgar se estas são proporções baixas ou altas, elas são certamente altas o suficiente para que a “politização” das decisões judiciais seja considerada uma importante explicação de porque em certos casos diferentes juizes chegam a decisões conflitantes em casos muito semelhantes.

Tabela 5.13: Frequência com que as decisões judiciais refletem a visão política dos magistrados

Questão 6: “No sentido oposto, argumenta-se que também o Judiciário se “politizou” muito nos últimos anos, o que faz com que por vezes as decisões sejam baseadas mais nas visões políticas do juiz do que em uma leitura rigorosa da lei. Na sua opinião, com que frequência isso ocorre?”		
	Freq	%
Muito frequentemente	29	3,9
Frequentemente	150	20,2
Ocasionalmente	372	50,2
Raramente	148	20,0
Nunca	14	1,9
Não sabe / Sem opinião	12	1,6
Não respondeu	16	2,2

É nas decisões envolvendo a privatização que a visão política do magistrado influencia com mais frequência o comportamento do juiz: de acordo com 25% dos entrevistados, nesses casos a “politização” das decisões é muito frequente, sendo que para 31% deles ela é algo frequente (Tabela 5.14). Para apenas 5,5% dos magistrados a “politização” nunca ou quase nunca ocorre em decisões envolvendo a privatização. Em um grau um pouco menor, a “politização” se mostra frequente também em causas trabalhistas, nas relacionadas ao meio ambiente e naquelas envolvendo a regulação de serviços públicos. As áreas em que a “politização” é menos comum são as que envolvem questões comerciais e de propriedade industrial, isto é, as mais diretamente ligadas às relações entre empresas. Note, porém, que ela é significativamente mais frequente em casos envolvendo operações de crédito do que outras operações comerciais, o que ratifica a visão de que o mercado de crédito é particularmente afetado por esse posicionamento dos juizes.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Ver a esse respeito Pinheiro e Cabral (2001).

Tabela 5.14: Frequência com da “politização” das decisões judiciais por tipo de causa

Questão 7: “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?”							
		Muito freqüente	Algo freqüente	Pouco freqüente	Nunca ou quase nunca ocorre	Não sabe / Sem opinião	Não Respondeu
Trabalhista	Freq	126	208	192	89	79	47
	%	17,0	28,1	25,9	12,0	10,7	6,3
Tributária	Freq	78	208	254	73	68	60
	%	10,5	28,1	34,3	9,9	9,2	8,1
Comercial	Freq	24	107	323	124	93	70
	%	3,24	14,44	43,59	16,73	12,55	9,45
Propriedade Industrial	Freq	14	78	260	149	168	72
	%	1,9	10,5	35,1	20,1	22,7	9,7
Direitos do Consumidor	Freq	89	219	191	99	81	62
	%	12,0	29,6	25,8	13,4	10,9	8,4
Meio Ambiente	Freq	127	209	164	81	92	68
	%	17,1	28,2	22,1	10,9	12,4	9,2
Inquilinato	Freq	36	113	260	168	95	69
	%	4,9	15,2	35,1	22,7	12,8	9,3
Previdenciária	Freq	109	232	201	71	69	59
	%	14,7	31,3	27,1	9,6	9,3	8,0
Mercado de Crédito (e.g., juros)	Freq	89	203	199	76	108	66
	%	12,0	27,4	26,9	10,3	14,6	8,9
Privatização	Freq	185	233	130	41	88	64
	%	25,0	31,4	17,5	5,5	11,9	8,6
Regulação de Serviços Públicos*	Freq	133	241	155	55	96	61
	%	17,9	32,5	20,9	7,4	13,0	8,2

\* Inclui a regulação pelo setor público de setores como eletricidade, telecomunicações, rodovias, ferrovias, portos, água e saneamento.

A “politização” também resulta, como observado acima, da tentativa de alguns magistrados de proteger certos grupos sociais vistos como a parte mais fraca nas disputas levadas aos tribunais. Os próprios magistrados freqüentemente se referem a esse posicionamento como refletindo um papel de promover a justiça social que cabe aos juízes desempenhar, como discutido na seção 2. Para examinar a relevância desse fator perguntou-se aos juízes se, levados a optar entre duas posições extremas, respeitar sempre os contratos, independentemente de suas repercussões sociais (A), ou tomar decisões que violem os contratos, na busca da justiça social (B), uma larga maioria dos entrevistados (73,1%) optaria por essa segunda alternativa (Tabela 5.15). Note que essa ampla maioria contrasta com a proporção elevada mas minoritária de magistrados que indicou que “o compromisso com a justiça social deve preponderar sobre a estrita aplicação da lei” (Sadek, 1995). Duas interpretações são plausíveis para explicar esta diferença. Primeiro, que a posição dos juízes que pensam ser seu papel fazer justiça, independentemente da estrita observância das bases legais para isso, tenha crescido à medida que o debate político evoluiu nos últimos anos da consolidação da democracia para as desigualdades sociais. Segundo, que o respeito aos contratos seja, é claro, menor que às leis, até porque esta dá grande latitude ao juiz na hora de julgar a aplicação de um contrato, ficando esta muito dependente da cultura prevalecente na magistratura que, a julgar pelos resultados da Tabela 5.15, valida esse tipo de atitude.

Tabela 5.15: Opção entre garantir cumprimento de contratos e busca da justiça social – ponto de vista dos magistrados

<p>Questão 8: “Na aplicação da lei, existe freqüentemente uma tensão entre contratos, que precisam ser observados, e os interesses de segmentos sociais menos privilegiados, que precisam ser atendidos. Considerando o conflito que surge nesses casos entre esses dois objetivos, duas posições opostas têm sido defendidas: <b>A.</b> Os contratos devem ser sempre respeitados, independentemente de suas repercussões sociais; <b>B.</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?”</p>		
	Freq	%
Concorda mais com a primeira ( <b>A</b> )	146	19,7
Concorda mais com a segunda ( <b>B</b> )	542	73,1
Não sabe / Sem opinião	21	2,8
Não respondeu	32	4,3

Um modelo probit construído tomando as respostas à questão 8 como variável dependente e os vários atributos dos respondentes como variáveis explicativas mostra que os resultados acima permanecem os mesmos quando se controla para o gênero e o estágio na carreira (isto é, primeiro versus segundo grau) do magistrado. A idade, o estado em que o juiz atua e se o juiz pertence à Justiça Estadual ou a outro ramo da justiça são as variáveis que parecem influenciar a opção pelas alternativas A ou B (ver Modelo 1 no Apêndice).<sup>34</sup> A análise cruzada das respostas à questão 8 considerando essas três variáveis (Tabela 5.16) mostra que os juizes mais velhos (> 40 anos) e da Justiça Estadual têm uma probabilidade cerca de 10 pontos percentuais mais alta de optar pela alternativa A do que juizes jovens e das Justiças Federal e do Trabalho. Além disso, os juizes do Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal são duas vezes mais propensos a optar pela alternativa A do que aqueles de outros estados. Porém, em que pesem essas diferenças, a opção pela alternativa B é largamente majoritária em todos os grupos.

Tabela 5.16: Distribuição das opções entre cumprimento de contratos e justiça social por idade, ramo e unidade da federação \*

Idade, Ramo e Unidade da Federação em que o magistrado trabalha		Resposta à Questão 8		
		Opção A	Opção B	Total
Idade < 40	Freq.	53	272	325
	%	16.3	83.7	100.0
Idade ≥ 40	Freq.	93	270	363
	%	25.6	74.4	100.0
Justiça Estadual	Freq.	75	201	276
	%	27.2	72.8	100.0
Outros Ramos	Freq.	71	341	412
	%	17.2	82.8	100.0
Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal	Freq.	93	223	316
	%	29.4	70.6	100.0
Outros estados	Freq.	53	319	372
	%	14.2	85.8	100.0
Total	Freq.	146	542	688
	%	21.2	78.8	100.0

(\*) A Questão 8 e suas opções de resposta estão na Tabela 5.15. Note que esta tabela considera apenas as respostas em que houve opção ou pela alternativa A ou pela B.

<sup>34</sup> Diferenças em relação aos anos de experiência não são significantes quando se controla para a idade do magistrado.

A proporção de juizes que concordam mais com a posição B (“o juiz tem um papel social a cumprir, e a busca da justiça social justifica decisões que violem os contratos”) também varia conforme a área a que se refere a causa, sendo mais forte em disputas envolvendo direitos do consumidor, meio ambiente e disputas trabalhistas e previdenciárias (Tabela 5.17). Por outro lado, os magistrados posicionaram-se majoritariamente a favor da necessidade de respeitar contratos quando se trata de causas comerciais. Note-se que este é essencialmente o mesmo padrão observado na Tabela 5.14, que reporta a frequência com que os juizes identificam as decisões judiciais como sendo “politizadas”. Mais uma vez, e também de forma consistente, nota-se que a politização ou não-neutralidade do magistrado é algo mais comum em casos envolvendo operações de crédito do que em causas comerciais em geral.

Tabela 5.17: Distribuição das opções entre cumprimento de contratos e busca de justiça social por área do direito

Questão 9: “Em que tipos de causas, em sua opinião, deve prevalecer a posição <b>A</b> (contratos devem ser sempre respeitados) ou a posição <b>B</b> (a busca da justiça social às vezes justifica decisões que violem os contratos)?”								
		Deve sempre prevalecer a posição <b>A</b>	Em geral deve prevalecer a posição <b>A</b>	As duas posições têm igual chance de prevalecer	Em geral deve prevalecer a posição <b>B</b>	A posição <b>B</b> deve sempre prevalecer	Não sabe / Sem opinião	Não Respondeu
Trabalhista	Freq	68	82	176	280	59	35	41
	%	9,2	11,1	23,8	37,8	8,0	4,7	5,5
Comercial	Freq	125	243	185	78	20	42	48
	%	16,9	32,8	25,0	10,5	2,7	5,7	6,5
Direitos do Consumidor	Freq	50	73	136	305	105	31	41
	%	6,7	9,9	18,4	41,2	14,2	4,2	5,5
Meio Ambiente	Freq	61	59	115	273	139	47	47
	%	8,2	8,0	15,5	36,8	18,8	6,3	6,3
Inquilinato	Freq	96	196	203	139	29	35	43
	%	13,0	26,5	27,4	18,8	3,9	4,7	5,8
Previdenciária	Freq	74	104	156	241	71	48	47
	%	10,0	14,0	21,1	32,5	9,6	6,5	6,3
Mercado de Crédito	Freq	100	183	176	128	46	64	44
	%	13,5	24,7	23,8	17,3	6,2	8,6	5,9
Regulação de Serviços Públicos	Freq	86	111	199	171	76	55	43
	%	11,6	15,0	26,9	23,1	10,3	7,4	5,8

Fonte: Idesp.

Vários magistrados, quando apresentados aos resultados da Tabela 5.15, apontaram que esse posicionamento refletia o anseio da sociedade por mais justiça social, o qual validaria a perspectiva flexível com que os juizes interpretam os contratos. Não é esta, porém, a conclusão que se extrai da Tabela 5.18, pelo menos na medida em que se toma a visão das elites como representativa do posicionamento predominante na sociedade brasileira. Nesta tabela, apresentam-se as respostas à mesma pergunta feita nesta pesquisa aos magistrados, mas desta feita posta por Bolívar Lamounier e Amaury de Souza a uma amostra estratificada de representantes de vários segmentos da elite brasileira. Como se vê, o respeito aos contratos, independentemente de suas conseqüências distributivas, é o valor predominante na sociedade brasileira, com as respostas dos membros do Judiciário e do Ministério



Público destoando inteiramente da dos outros segmentos, exceto pelos representantes sindicais, religiosos e membros de ONGs.

Tabela 5.18: Opção entre garantir cumprimento de contratos e busca da justiça social – ponto de vista das elites

Questão: “Na aplicação da lei, existe freqüentemente uma tensão entre contratos, que precisam ser observados, e os interesses de segmentos sociais menos privilegiados, que precisam ser atendidos. Considerando o conflito que surge nesses casos entre esses dois objetivos, duas posições opostas têm sido defendidas: <b>A.</b> Os contratos devem ser sempre respeitados, independentemente de suas repercussões sociais; <b>B.</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?”				
	Concorda mais com a primeira (A)	Concorda mais com a segunda (B)	Outras respostas	Sem opinião
Grandes empresários	72	15	7	6
Lideranças do segmento de pequenas e médias empresas	45	50	5	0
Dirigentes de entidades de representação sindical	24	73	3	0
Senadores e deputados federais	44	39	17	0
Executivos do governo federal	77	15	8	0
Membros do Judiciário e Ministério Público	7	61	32	0
Imprensa	52	32	16	0
Religiosos e ONGs	22	53	22	3
Intelectuais	50	30	18	2
Total	48	36	14	2

Fonte: Lamounier e Souza (2002).

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 VCMB (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, ou então simplesmente alijados do mercado, pois a outra parte sabe que o dito e assinado na hora do contrato dificilmente será respeitado pelo magistrado, que buscará redefinir *ex-post* os termos da troca contratada. Isso significa que são exatamente as partes que o magistrado buscava proteger que se tornam as mais prejudicadas por essa não-neutralidade.

Vários aspectos na forma de funcionamento da justiça foram apontados pelos magistrados como contribuindo de forma relevante para reduzir a previsibilidade das decisões judiciais (Tabela 5.19). Destacam-se entre eles as deficiências no ordenamento jurídico, também apontadas como importante causa da morosidade da justiça, o freqüente recurso a medidas liminares, e a tendência a decisões serem tomadas em função de detalhes processuais. Estes dois últimos fatores relacionam-se a um problema apontado por muitos dos entrevistados, o de que é comum as decisões judiciais não se basearem no

mérito em si da questão. Note-se, ainda, que a maior parte dos problemas na Tabela 5.19 identificados pelos magistrados como sendo relevantes para reduzir a previsibilidade das decisões judiciais poderia ser corrigida através de uma mudança de incentivos e da legislação, ou seja, sua solução não depende de mais recursos serem alocados ao Judiciário.

Tabela 5.19: Importância de fatores que prejudicam a previsibilidade das decisões judiciais

Questão 19: “Qual é, na sua opinião, a relevância dos seguintes fatores como obstáculos que reduzem a <b>previsibilidade</b> das decisões judiciais -- isto é, a capacidade das partes de antecipar a decisão dos juizes, particularmente em se tratando de casos iguais ou semelhantes a outros já antes julgados?”							
		Muito relevante	Relevante	Pouco relevante	Sem nenhuma relevância	Não sabe / Sem opinião	Não respondeu
Deficiências do ordenamento jurídico	Freq	221	289	150	45	8	28
	%	29.8	39.0	20.2	6.1	1.1	3.8
Falta de preparo técnico dos juizes	Freq	81	219	280	116	19	26
	%	10.9	29.6	37.8	15.7	2.6	3.5
Excessiva “politização” dos juizes	Freq	48	171	320	154	19	29
	%	6.5	23.1	43.2	20.8	2.6	3.9
Falta de clareza nas decisões dos tribunais superiores	Freq	68	231	264	128	20	30
	%	9.2	31.2	35.6	17.3	2.7	4.0
Tendência a decisões serem tomadas em função de detalhes processuais	Freq	136	330	169	58	17	31
	%	18.4	44.5	22.8	7.8	2.3	4.2
Frequentes recursos a liminares	Freq	171	255	188	88	13	26
	%	23.1	34.4	25.4	11.9	1.8	3.5
Equívocos na instrução dos processos	Freq	86	282	251	80	14	28
	%	11.6	38.1	33.9	10.8	1.9	3.8
Estrutura monocrática do Judiciário brasileiro	Freq	60	121	249	258	24	29
	%	8.1	16.3	33.6	34.8	3.2	3.9

## 6 — Avaliação das Propostas de Reforma

Possivelmente nenhum outro grupo profissional está tão habilitado como a magistratura a identificar propostas com bom potencial de melhorar o desempenho do Judiciário. Além disso, é pouco provável que medidas com esse fim sejam bem sucedidas se nelas não acreditarem os magistrados. Tendo isso em conta, uma parcela importante da pesquisa foi dirigida a conhecer a visão dos juizes sobre as propostas de reforma do Judiciário, tanto aquelas sendo consideradas pelo Congresso como as discutidas de forma mais difusa na sociedade. A Tabela 6.1 resume a posição dos magistrados entrevistados em relação a um conjunto relativamente amplo dessas propostas, sendo esses resultados analisados com detalhe no capítulo escrito por Maria Tereza Sadek neste livro (“A Visão dos Juizes sobre a Reforma do Judiciário”).

Entre as medidas que contam com razoável apoio dos magistrados estão a expansão do número de Juizados Especiais, o estabelecimento da quarentena para a indicação de ministros de Estado e políticos para os Tribunais Superiores, e para que magistrados que se aposentem possam praticar direito na jurisdição em que eles costumavam trabalhar; a redução da possibilidade de apelação aos Tribunais Superiores; a democratização do Judiciário (aqui entendida como a seleção de membros dirigentes dos

Tribunais através de voto direto dos juízes); a adoção da “súmula vinculante” para decisões do STF; a criação do Conselho Nacional da Magistratura, composto apenas por membros do Judiciário; e a limitação para o período de eficácia das medidas liminares. As propostas mais fortemente rejeitadas pelos magistrados foram o fim do poder normativo da Justiça do Trabalho; a criação do Conselho Nacional da Magistratura com membros externos ao Judiciário; o estabelecimento da advocatária para questões de constitucionalidade e inconstitucionalidade; e o estabelecimento da súmula vinculante para decisões dos Tribunais Superiores que não o STF.

Os Juizados Especiais também receberam ampla aprovação na pesquisa de Sadek (1995), sendo vistos por 83,5% dos magistrados como uma forma “extremamente importante” ou “muito importante” de agilizar o Judiciário. A informatização dos serviços Judiciários (93,2%), a redução das formalidades processuais (90,2%), a simplificação no julgamento dos recursos (73,9%), o recurso mais freqüente à conciliação prévia extra-judicial entre as partes (69,1%), e a limitação do número de recursos (67,5%) foram outras iniciativas que contaram com amplo apoio dos magistrados. Note-se, neste caso, a ênfase na simplificação processual, incluindo o fim dos inúmeros recursos a instâncias superiores, um resultado consistente com a responsabilidade atribuída pelos magistrados consultados nesta pesquisa a esse problema como causa da morosidade da justiça. VCMB (1996) também obtêm, como aqui, que a eleição direta para os órgãos da Administração dos Tribunais pelo conjunto dos juízes vitalícios é apoiada pela maioria dos magistrados, ainda que mais pelos juízes de primeiro grau do que pelos demais magistrados.

Em Sadek (1995), os magistrados também se mostraram amplamente contrários à criação de um órgão de controle externo do Judiciário (86,5% desfavorável, 6,0% favorável, 6,0% algo favorável e 1,5% sem opinião). VCMB (1996) também reportam uma ampla rejeição do controle externo do Judiciário, com 80% dos magistrados consultados opinando que “a autonomia do Poder Judiciário implica a inexistência de controle externo sobre a magistratura.” O desejo de autonomia é, porém, não apenas para a instituição mas principalmente para o juiz singular. Assim, por exemplo VCMB (1997) obtêm que o apoio à súmula vinculante (em geral, e não apenas do STF) é pequeno. Ainda que a maioria concorde muito (32%) ou pelo menos um pouco (29%) que “o efeito vinculante da súmula garante mais velocidade e, portanto, mais racionalização ao Judiciário”, tem-se do outro lado que 47% concordam muito e 27% concordam um pouco com a proposição de que “o efeito vinculante da súmula afeta a independência do juiz em sua interpretação das leis e em sua aplicação”, sendo que 69% concordam muito e 20% um pouco com a proposição de “o juiz deve ser independente no exercício da sua judicatura, não se limitando à interpretação dada pelos Tribunais Superiores.” A maioria dos magistrados também concorda muito (45%) ou um pouco (21%) que a advocatária pelo STF de processos de quaisquer juízos ou Tribunais do país, quando decorrer ameaça à ordem, à saúde, à segurança, ou às finanças públicas, afeta a independência do juiz.

Tabela 6.1: Avaliação sobre propostas de reforma do Judiciário

Questão 20: “Diversas medidas têm sido sugeridas para melhorar o desempenho do Judiciário -- isto é, para torná-lo mais ágil, acessível, previsível e imparcial. Gostaríamos de saber como o(a) senhor(a) avalia as seguintes propostas, tendo em vista esse objetivo geral de melhorar o funcionamento da Justiça.”							
		Muito positiva	Positiva	Irrelevante	Nada positiva	Não sabe /Não tem opinião formada	Não respondeu
Criar o Conselho Nacional de Justiça para fazer o controle administrativo do Judiciário:	Freq	101	187	155	188	6	104
	%	13.6	25.2	20.9	25.4	0.8	14.0
Formado apenas por membros do Judiciário	Freq	164	194	142	121	10	110
	%	22.1	26.2	19.2	16.3	1.3	14.8
Incluindo membros externos ao Judiciário	Freq	57	92	102	347	11	132
	%	7.7	12.4	13.8	46.8	1.5	17.8
Limitar o período de eficácia das medidas liminares	Freq	105	189	178	230	12	27
	%	14.2	25.5	24.0	31.0	1.6	3.6
Extinguir o poder normativo da Justiça do Trabalho	Freq	46	58	112	464	35	26
	%	6.2	7.8	15.1	62.6	4.7	3.5
Incorporar a Justiça do Trabalho à Justiça Federal	Freq	46	58	112	464	35	26
	%	6.2	7.8	15.1	62.6	4.7	3.5
Transferir as responsabilidades administrativas dos tribunais para gestores profissionais	Freq	93	176	119	293	35	25
	%	12.6	23.8	16.1	39.5	4.7	3.4
Democratizar o Judiciário (eleições para órgãos de cúpula)	Freq	337	150	84	139	8	23
	%	45.5	20.2	11.3	18.8	1.1	3.1
Reduzir as possibilidades de recurso aos Tribunais Superiores (p.ex., Súmula Impeditiva de Recursos)	Freq	372	243	31	67	8	20
	%	50.2	32.8	4.2	9.0	1.1	2.7
Instituir a advocatária para decisões de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei	Freq	107	145	79	351	32	27
	%	14.4	19.6	10.7	47.4	4.3	3.6
Instituir a Súmula Vinculante:	Freq	96	142	45	259	10	189
	%	13.0	19.2	6.1	35.0	1.3	25.5
Apenas para as decisões do STF	Freq	128	213	48	245	12	95
	%	17.3	28.7	6.5	33.1	1.6	12.8
Para as decisões dos Tribunais Superiores	Freq	95	141	60	324	11	110
	%	12.8	19.0	8.1	43.7	1.5	14.8
Impedir a promoção de juizes que retiverem os autos além do prazo legal	Freq	111	192	174	222	15	27
	%	15.0	25.9	23.5	30.0	2.0	3.6

Tabela 6.1: Avaliação sobre propostas de reforma do Judiciário (continuação)

Questão 20: “Diversas medidas têm sido sugeridas para melhorar o desempenho do Judiciário -- isto é, para torná-lo mais ágil, acessível, previsível e imparcial. Gostaríamos de saber como o(a) senhor(a) avalia as seguintes propostas, tendo em vista esse objetivo geral de melhorar o funcionamento da Justiça.” (Cont.)							
		Muito positiva	Positiva	Irrelevante	Nada positiva	Não sabe / Não tem opinião formada	Não respondeu
Expandir o número de Juizados Especiais	Freq	342	287	54	23	10	25
	%	46.2	38.7	7.3	3.1	1.3	3.4
Quarentena para juiz que se aposenta poder advogar na mesma jurisdição	Freq	255	211	167	78	7	23
	%	34.4	28.5	22.5	10.5	0.9	3.1
Proibir juizes e promotores de revelar fatos ou informações que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem ou a honra das pessoas	Freq	157	150	163	235	8	28
	%	21.2	20.2	22.0	31.7	1.1	3.8
Concentrar no Tribunal de Justiça todas as ações envolvendo prefeitos	Freq	82	175	167	253	40	24
	%	11.1	23.6	22.5	34.1	5.4	3.2

A pesquisa também cobriu um conjunto de outras propostas de aperfeiçoamento do Judiciário não diretamente presentes no debate parlamentar. Uma delas, que contempla uma preocupação externada por muitos magistrados -- de que falta aos juizes recém entrados na carreira um maior preparo em relação à atividade judicante -- diz respeito a prover os juizes de um treinamento mais intenso antes de alocá-los às suas atividades profissionais. Cerca de dois terços dos magistrados afirmaram concordar inteiramente com a proposta de que os novos juizes passem por um treinamento específico mais longo do que o que atualmente recebem (Tabela 6.2). Usando um modelo Probit ordenado, se obtém que enquanto o gênero, o tempo no exercício da magistratura e o estágio na carreira não afetam significativamente a resposta à questão 21, depois de se controlar para a idade, o ramo e o estado, estas últimas três variáveis têm um impacto estatisticamente significante (ver Modelo 2 no apêndice). Mais especificamente, juizes mais jovens e da Justiça Federal e aqueles trabalhando nos estados de Minas Gerais, Goiás, Bahia e Pará são menos favoráveis a um treinamento específico para os juizes que ingressam na magistratura do que juizes mais velhos, da Justiça Estadual e trabalhando nas outras unidades da federação que não as listadas acima.

Tabela 6.2: Avaliação sobre a proposta de aumentar treinamento de juizes

Questão 21: “Propõe-se que, a exemplo dos diplomatas, os juizes passem por treinamento específico após a aprovação em concurso e antes de exercerem a atividade jurisdicional. O(A) Sr(a). concorda com essa proposta?”		
	Freq	%
Concorda inteiramente	488	65.9
Tende a concordar	199	26.9
Tende a discordar	19	2.6
Discorda inteiramente	19	2.6
Não sabe / Não tem uma opinião formada a respeito	0	0.0
Não respondeu	16	2.2

Uma proporção também elevada dos magistrados concorda com o uso de indicadores quantitativos para avaliar o desempenho dos juizes e com que eles sejam utilizados como critério de promoção (Tabela 6.3).<sup>35</sup> Um desses indicadores, que poderia ser utilizado para estimular a celeridade no exercício da atividade judicante, é o tempo decorrido entre a entrada e o julgamento dos processos. A previsibilidade ou segurança no exercício da jurisdição poderia ser aferida pela proporção de decisões confirmadas em instâncias superiores. Quase dois terços dos magistrados entrevistados concordam que o uso desses indicadores como critérios de promoção dos juizes pode ajudar a tornar o Judiciário mais célere e previsível.

Tabela 6.3: Ponto de vista sobre uso de indicadores quantitativos de avaliação

Questão 23: “A Constituição (Artigo 93) cita como critérios para aferir o merecimento do juiz a presteza e a segurança no exercício da jurisdição. Uma forma de implementar essa diretriz consiste em criar indicadores quantitativos do desempenho dos juizes e utilizá-los como critério de promoção. Qual a sua opinião sobre essa proposta?”		
	Freq	%
Concorda inteiramente	228	30.8
Tende a concordar	235	31.7
Tende a discordar	142	19.2
Discorda inteiramente	112	15.1
Não sabe / Não tem uma opinião formada a respeito	7	0.9
Não respondeu	17	2.3

Tabela 6.4: Avaliação sobre impacto do uso de indicadores quantitativos sobre celeridade

Questão 24: “A celeridade no exercício da atividade judicante pode ser medida pelo tempo passado entre a entrada e o julgamento dos processos, estimado separadamente para cada tipo de causa. O(A) senhor(a) concorda que o uso de indicadores como esse possa estimular a celeridade do Judiciário?”		
	Freq	%
Concorda inteiramente	185	25.0
Tende a concordar	295	39.8
Tende a discordar	146	19.7
Discorda inteiramente	84	11.3
Não sabe / Não tem uma opinião formada a respeito	15	2.0
Não respondeu	16	2.2

<sup>35</sup> Os resultados de VCMB (1996) também sugerem que prevalece entre os magistrados uma visão favorável sobre o uso de critérios objetivos na definição da progressão profissional dos juizes. Ver a distribuição de respostas à questão 82 na página 123.

Tabela 6.5: Avaliação sobre impacto do uso de indicadores quantitativos sobre previsibilidade

Questão 25: “Um indicador da previsibilidade ou segurança do exercício da jurisdição é a proporção de decisões confirmadas em instâncias superiores. O(A) senhor(a) concorda que o uso de indicadores como esse pode tornar o Judiciário mais previsível?”		
	Freq	%
Concorda inteiramente	156	21.1
Tende a concordar	325	43.9
Tende a discordar	116	15.7
Discorda inteiramente	96	13.0
Não sabe / Não tem uma opinião formada a respeito	12	1.6
Não respondeu	36	4.9

O Modelo 3 no apêndice mostra que juízes mais jovens e das Justiças Federal e do Trabalho são menos favoráveis ao uso desses indicadores quantitativos para medir o desempenho dos juízes e decidir sobre a sua promoção do que juízes mais velhos e da Justiça Estadual, respectivamente. Além do mais, juízes em atividade no Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e no Distrito Federal também mostraram menor entusiasmo por esta proposta que os juízes de outros estados. Estes resultados são ilustrados na Tabela 6.6, que mostra que 40% dos juízes estaduais na amostra concordam inteiramente com o uso desses indicadores, contra 26% dos juízes federais e trabalhistas que têm a mesma opinião. Uma diferença semelhante, de 14 pontos percentuais, também é observada entre o apoio (plena concordância) dado por juizes mais velhos (40 anos ou mais de idade) e mais jovens (<40 anos).

Modelos Probit ordenados para as respostas às questões 24 e 25 (modelos 4 e 5 no apêndice) mostram que a concordância com a proposição de que o uso de indicadores quantitativos para avaliar o desempenho e orientar a promoção pode melhorar o desempenho da justiça é mais alta entre juízes mais velhos e da Justiça Estadual. Os juízes trabalhistas mostram um apoio mais forte que os juízes federais à idéia de que o uso de indicadores de produtividade podem tornar a Justiça mais célere, enquanto os juízes do sexo masculino demonstram mais ceticismo sobre o aumento de segurança jurídica que pode resultar do uso da proporção de decisões confirmadas em instâncias superiores como indicador de desempenho. Além disso, o apoio ao primeiro indicador é mais forte entre os juízes de Minas Gerais, Goiás, Bahia e Pará e para o segundo entre aqueles em atividade em Minas Gerais, Pará e Distrito Federal. As diferenças entre esses grupos são significantes em alguns casos.

Tabela 6.6: Grau de apoio ao uso de indicadores quantitativos como critério de promoção (Questão 23) por idade, ramo de unidade da federação do magistrado

		Concorda inteiramente	Tende a concordar	Tende a discordar	Discorda inteiramente	Total
Idade < 40	Freq.	83	116	78	63	340
	%	24.4	34.1	22.9	18.5	100.0
Idade ≥ 40	Freq.	145	119	64	49	377
	%	38.5	31.6	17.0	13.0	100.0
Justiça Estadual	Freq.	115	86	47	37	285
	%	40.4	30.2	16.5	13.0	100.0
Outros Ramos	Freq.	113	149	95	75	432
	%	26.2	34.5	22.0	17.4	100.0
Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Distrito Federal	Freq.	57	57	48	37	199
	%	28.6	28.6	24.1	18.6	100.0
Outros estados	Freq.	171	178	94	75	518
	%	33.0	34.4	18.2	14.6	100.0
Total	Freq.	228	235	142	112	717
	%	31.8	32.8	19.8	15.6	100.0

Tabela 6.7: Grau de apoio ao uso de indicadores quantitativos de celeridade como critério de promoção (Questão 24) por idade, ramo de unidade da federação do magistrado

		Concorda inteiramente	Tende a concordar	Tende a discordar	Discorda inteiramente	Total
Idade < 40	Freq.	64	149	79	43	335
	%	19.10	44.48	23.58	12.84	100.00
Idade ≥ 40	Freq.	121	146	67	41	375
	%	32.27	38.93	17.87	10.93	100.00
Justiça Federal	Freq.	35	70	40	27	172
	%	20.35	40.70	23.26	15.70	100.00
Outros Ramos	Freq.	150	225	106	57	538
	%	27.88	41.82	19.70	10.59	100.00
Minas Gerais, Goiás, Bahia e Pará	Freq.	77	116	37	27	257
	%	29.96	45.14	14.40	10.51	100.00
Outros estados	Freq.	108	179	109	57	453
	%	23.84	39.51	24.06	12.58	100.00
Total	Freq.	185	295	146	84	710
	%	26.06	41.55	20.56	11.83	100.00



Tabela 6.8: Grau de apoio ao uso de indicadores quantitativos de previsibilidade como critério de promoção (Questão 25) por idade, ramo de unidade da federação do magistrado

		Concorda inteiramente	Tende a concordar	Tende a discordar	Discorda inteiramente	Total
Idade < 40	Freq.	54	153	69	54	330
	%	16.4	46.4	20.9	16.4	100.0
Idade ≥ 40	Freq.	102	172	47	42	363
	%	28.1	47.4	13.0	11.6	100.0
Justiça Federal	Freq.	37	66	32	34	169
	%	21.9	39.1	18.9	20.1	100.0
Outros ramos	Freq.	119	259	84	62	524
	%	22.7	49.4	16.0	11.8	100.0
Magistrados	Freq.	111	216	82	80	489
	%	22.7	44.2	16.8	16.4	100.0
Magistradas	Freq.	43	109	33	16	201
	%	21.4	54.2	16.4	8.0	100.0
Minas Gerais, Pará e Distrito Federal	Freq.	61	104	24	24	213
	%	28.6	48.8	11.3	11.3	100.0
Outros estados	Freq.	95	221	92	72	480
	%	19.8	46.0	19.2	15.0	100.0
Total	Freq.	156	325	116	96	693
	%	22.5	46.9	16.7	13.9	100.0

A pesquisa também revelou que uma proporção significativa dos tribunais já vem adotando medidas no sentido de agilizar a tramitação de processos. Destaca-se, neste caso, o uso mais intenso da tecnologia de informação, com a informatização e o acesso remoto ao acompanhamento de processos (Tabela 6.9). Existem, porém, diferenças significativas na extensão em que essas várias medidas vêm sendo implantadas nos diferentes ramos da justiça. A Tabela 6.10 ilustra essas diferenças para o caso de duas dessas iniciativas: a adoção de mutirões e a administração ativa de casos. Ambas iniciativas, particularmente a última, estão muito mais disseminadas na Justiça Federal do que nas Justiças Estadual e do Trabalho.

Tabela 6.9: Grau em que certas medidas foram adotadas para melhorar o desempenho nos tribunal/comarca de atuação do magistrado

Questão 26: “Alguns tribunais/comarcas vêm tomando providências para agilizar a tramitação de processos. O(A) sr.(a) poderia nos indicar em que medida as seguintes providências foram adotadas em seu tribunal/comarca nos dois últimos anos?”						
		Sim, bastante	Sim, um pouco	Não	Não Sabe / Sem opinião	Não respondeu
Informatização	Freq	522	168	14	2	35
	%	70.4	22.7	1.9	0.3	4.7
Acesso remoto por computador ao andamento dos processos	Freq	419	180	88	8	46
	%	56.5	24.3	11.9	1.1	6.2
Mutirões	Freq	248	244	196	11	42
	%	33.5	32.9	26.5	1.5	5.7
Cobrança de padrões mínimos de produtividade	Freq	275	252	162	11	41
	%	37.1	34.0	21.9	1.5	5.5
Agilização da distribuição de processos	Freq	364	215	102	18	42
	%	49.1	29.0	13.8	2.4	5.7
Administração ativa de casos *	Freq	223	189	251	35	43
	%	30.1	25.5	33.9	4.7	5.8
Agilização do processo de notificação das partes	Freq	306	252	116	23	44
	%	41.3	34.0	15.7	3.1	5.9

\* Por exemplo, agrupar e decidir em conjunto processos com o mesmo conteúdo.

Tabela 6.10: Grau em mutirões e administração ativa de casos foram adotadas: Justiça Federal vs. outros ramos do Judiciário

Branch	“Mutirões”			Total	
	Sim, bastante	Sim, um pouco	Não		
Outros ramos	Freq	170	169	178	517
	%	32.9	32.7	34.4	100.0
Justiça Federal	Freq	78	75	18	171
	%	45.6	43.9	10.5	100.0
Total	Freq	248	244	196	688
	%	36.1	35.5	28.5	100.0

  

Administração Ativa de Casos					
Outros ramos	Freq	134	143	217	494
	%	27.1	29.0	43.9	100.0
Justiça Federal	Freq	89	46	34	169
	%	52.7	27.2	20.1	100.0
Total	Freq	223	189	251	663
	%	33.6	28.5	37.9	100.0

Uma última questão sobre reformas que podem melhorar o desempenho do Judiciário diz respeito a quem cabe a responsabilidade por implementá-las. Em particular, ao grau em que estaria ao alcance da

própria magistratura melhorar o funcionamento do Judiciário, sem a necessidade de mudanças na legislação. Em que pese a grande importância atribuída pelos magistrados às falhas no ordenamento jurídico, em particular na legislação processual, como causa dos problemas com que se defronta o Judiciário, a visão predominante entre os entrevistados é a de que a própria magistratura pode resolver uma parte muito grande dos problemas que lhe afligem (Tabela 6.11).

Tabela 6.11: Grau em que melhorar o desempenho do Judiciário depende só da magistratura

Questão 27: Na visão de vários analistas, o funcionamento da Justiça poderia ser significativamente melhorado com mudanças ao alcance do próprio Judiciário, sem necessidade de alterações na legislação. Em uma escala de 0 a 10, em que <b>zero significa que não há nada que a magistratura possa fazer</b> , e em que <b>dez significa que só depende dela melhorar o desempenho do sistema</b> , em que situação o(a) senhor(a) avalia que esteja o Judiciário no Brasil?											
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Não Resp.
11	10	32	75	84	199	100	101	59	11	15	44
1.5	1.3	4.3	10.1	11.3	26.9	13.5	13.6	8.0	1.5	2.0	5.9

Um modelo Probit ordenado para a resposta à questão 27 (modelo 6 no apêndice) mostrou que os juízes das Justiças do Trabalho e Federal, e aqueles situados em São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Distrito Federal são em média menos confiantes na autonomia do Judiciário para resolver seus problemas. Como ilustrado na Tabela 6.12, porém, essas diferenças de opinião não são substanciais.

Tabela 6.12: Grau em que melhorar o desempenho do Judiciário depende só da magistratura – diferenças entre ramos e unidades da federação

		Ramo		Estado		Total
		Justiça Estadual	Outros Ramos	Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal	Outros estados	
0	Freq.	4	7	6	5	11
	%	1.4	1.7	1.7	1.4	1.6
1	Freq.	4	6	8	2	10
	%	1.4	1.4	2.3	0.6	1.4
2	Freq.	8	24	19	13	32
	%	2.9	5.7	5.4	3.7	4.6
3	Freq.	22	53	43	32	75
	%	7.9	12.7	12.3	9.2	10.8
4	Freq.	29	55	47	37	84
	%	10.4	13.1	13.5	10.6	12.0
5	Freq.	75	124	95	104	199
	%	27.0	29.6	27.2	29.9	28.6
6	Freq.	39	61	52	48	100
	%	14.0	14.6	14.9	13.8	14.4
7	Freq.	52	49	46	55	101
	%	18.7	11.7	13.2	15.8	14.5
8	Freq.	28	31	22	37	59
	%	10.1	7.4	6.3	10.6	8.5
9	Freq.	7	4	5	6	11
	%	2.5	1.0	1.4	1.7	1.6
10	Freq.	10	5	6	9	15
	%	3.6	1.2	1.7	2.6	2.2
Total	Freq.	278	419	349	348	697
	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

## 7 — Visão sobre a Economia

Uma das conclusões de nossos estudos anteriores sobre a relação entre economia e Judiciário é que a importância deste último para o bom funcionamento da atividade produtiva irá crescer na medida em que avancem as reformas estruturais iniciadas na década de 90, como a privatização, a abertura comercial e a desregulamentação. Essas são reformas que transferem 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 -- o que os torna mais dependentes do apoio do Judiciário.

Neste sentido, é preciso levar em conta que a intervenção estatal na economia não era apenas uma opção de política, 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 precária sem a presença do Estado. 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.

Nossa pesquisa mostrou que a maioria dos juizes tem consciência de que essas reformas tornaram o seu trabalho mais importante, do ponto de vista econômico, com quase a metade dos entrevistados concordando inteiramente com essa tese e um terço tendendo a concordar com ela (Tabela 7.1). Juizes jovens, da Justiça do Trabalho e do sexo feminino tendem a concordar menos com esse ponto de vista. Da mesma forma, juizes em atividade em Minas Gerais, Goiás e Pará concordam mais fortemente com essa proposição e aqueles no Rio Grande do Sul e Santa Catarina concordam menos (ver modelo 7 no apêndice).

Tabela 7.1: Importância do Judiciário para a economia após reformas

Questão 10: “Tem-se afirmado que as reformas econômicas implantadas nos últimos dez anos, por reduzir muito a intervenção direta do Estado, aumentaram a importância do Judiciário para o bom funcionamento da economia. Nessa nova situação, a economia dependerá cada vez mais de um Judiciário ágil, acessível, previsível e imparcial. O(A) Sr.(a) concorda com essa afirmação?”	Freq	%
Concorda inteiramente	361	48,7
Tende a concordar	245	33,1
Tende a discordar	69	9,3
Discorda inteiramente	30	4,0
Não sabe / Não tem uma opinião formada a respeito	11	1,5
Não respondeu	25	3,4

Também importante é a constatação de que a maioria dos magistrados concorda inteiramente ou tende a concordar com as reformas que foram ou vêm sendo implementadas no Brasil, em particular com o fortalecimento da proteção à propriedade industrial (marcas, patentes etc.), a maior facilidade de entrada do capital estrangeiro na indústria, a privatização de empresas industriais e a redução das barreiras às importações (Tabela 7.2).

Há também um apoio majoritário, ainda que menos intenso, à privatização dos bancos públicos, à flexibilização da legislação trabalhista, e a uma maior facilidade para a entrada de capital estrangeiro na infra-estrutura e no setor bancário. Por outro lado, os magistrados mostraram-se divididos em relação a priorizar o controle da inflação em relação ao crescimento, e discordaram da privatização da infra-estrutura, sendo que para 21,1% deles a discordância é por completo. A oposição à privatização é mais forte entre os juizes de Santa Catarina, e é mais forte entre os juizes trabalhistas do que entre os federais

e estaduais. É interessante que idade e gênero não parecem influenciar a visão dos juízes sobre estas questões.

Essa visão pró redução da presença do estado na economia, predominante entre os magistrados entrevistados, é consistente com os resultados de VCMB (1996). Estes autores obtêm que a maior parte dos magistrados apóia a integração da economia brasileira ao mercado mundial, com a supressão das restrições ao capital estrangeiro, sendo que essa é vista como uma alta prioridade por 31% do magistrados, e com algum grau de prioridade pela maioria (52%). O apoio à privatização de empresas estatais é tão ou mais forte: 34% dos magistrados consideram essa uma alta prioridade, enquanto 46% lhe atribuem alguma prioridade e 14% baixa prioridade. Estas proporções contrastam com os 22%, 37% e 22% dos magistrados que atribuíram prioridade alta, alguma e baixa, respectivamente, a “implementar o desenvolvimento econômico, com a expansão do investimento público.” Agrupando essas várias respostas relativas à intervenção do Estado na economia, VCMB (1997) concluem que os magistrados são majoritariamente favoráveis a um baixo nível de intervenção do Estado.

Tabela 7.2: Opinião sobre reformas econômicas

Questão 11: “Gostaríamos de saber qual a sua opinião a respeito de algumas das reformas que foram ou vêm sendo implementadas no Brasil.”							
		Concorda inteiramente	Tende a concordar	Tende a discordar	Discorda inteiramente	Não sabe / Sem opinião	Não Respondeu
Privatização de empresas industriais	Freq	214	288	131	62	18	28
	%	28,9	38,9	17,7	8,4	2,4	3,8
Privatização da infraestrutura	Freq	62	207	258	156	25	33
	%	8,4	27,9	34,8	21,1	3,4	4,5
Privatização dos bancos públicos	Freq	167	237	188	102	19	28
	%	22,5	32,0	25,4	13,8	2,6	3,8
Redução de barreiras a importações	Freq	114	356	175	35	28	33
	%	15,4	48,0	23,6	4,7	3,8	4,5
Maior facilidade de entrada do capital estrangeiro na indústria	Freq	141	400	112	30	28	30
	%	19,0	54,0	15,1	4,0	3,8	4,0
Maior facilidade de entrada do capital estrangeiro na infraestrutura	Freq	108	289	198	78	40	28
	%	14,6	39,0	26,7	10,5	5,4	3,8
Maior facilidade de entrada do capital estrangeiro no setor bancário	Freq	106	286	211	68	38	32
	%	14,3	38,6	28,5	9,2	5,1	4,3
Flexibilização da legislação trabalhista	Freq	142	271	172	107	20	29
	%	19,2	36,6	23,2	14,4	2,7	3,9
Liberalização do câmbio	Freq	100	297	174	57	77	36
	%	13,5	40,1	23,5	7,7	10,4	4,9
Fortalecimento da proteção à propriedade industrial (marcas, patentes etc.)	Freq	309	317	46	8	34	27
	%	41,7	42,8	6,2	1,1	4,6	3,6
Prioridade dada ao controle da inflação em relação ao crescimento	Freq	97	234	245	88	47	30
	%	13,1	31,6	33,1	11,9	6,3	4,0

Com a privatização da infra-estrutura, muitos analistas têm manifestado uma preocupação de que a morosidade e a imprevisibilidade da justiça possam dificultar a regulação dos serviços públicos. Uma sugestão foi feita, neste sentido, de que, levando em conta a complexidade técnica de muitos casos sendo decididos pelas agências reguladoras, o Judiciário deveria respeitar o mérito dessas decisões, quando tomadas pelo colégio de diretores, limitando-se a garantir que as normas processuais tenham sido respeitadas. Como mostra a Tabela 7.3, a maioria dos juízes discorda completamente dessa sugestão. A oposição a essa idéia é algo mais fraca entre juízes mais velhos, da Justiça do Trabalho e do sexo feminino, e mais forte entre juízes em atividade no Pará e no Distrito Federal. Vale observar que é uma posição consistente com o desejo de preservar a independência decisória do Judiciário como um todo e do juiz singular, em particular, manifestada em outras respostas e pesquisas.

Tabela 7.3: Opinião sobre distribuição de responsabilidades entre agências reguladoras e Judiciário

Questão 22: “As agências reguladoras de serviços públicos (ANATEL, ANEEL e outras) têm a atribuição de julgar conflitos entre concessionárias e destas com os consumidores. Propõe-se que nesses casos o Judiciário respeite as decisões tomadas pelo colegiado dessas agências, limitando-se a garantir o respeito às normas processuais, e evitando que o conteúdo da disputa seja julgado outra vez. O(A) Sr(a). concorda com essa proposta?”		
	Freq	%
Concorda inteiramente	33	4.5
Tende a concordar	123	16.6
Tende a discordar	172	23.2
Discorda inteiramente	375	50.6
Não sabe / Não tem uma opinião formada a respeito	20	2.7
Não Respondeu	18	2.4

## 8 – Observações Finais

Este capítulo analisou o que pensam os magistrados brasileiros sobre o Judiciário, sua reforma e a economia, apresentando seus pontos de vista sobre o desempenho do Judiciário; um conjunto de possíveis explicações para a morosidade e falta de previsibilidade da Justiça; várias propostas apresentadas para melhorar o desempenho do Judiciário, e a autonomia do Judiciário para implementá-las; e as reformas econômicas dos anos 90. Essa visão foi extraída de uma amostra estratificada de 741 magistrados que levou em consideração o ramo, o estado, o gênero e o estágio na carreira do magistrado. A amostra incluiu magistrados de 12 unidades da federação e cobriu as Justiças Estadual, Federal e do Trabalho, contendo de juízes com pouca experiência a ministros dos Tribunais Superiores em Brasília. No todo, a amostra cobriu 6,5% de todos os magistrados, com proporções de magistrados e magistradas semelhantes às observadas para toda a magistratura.

De acordo com os magistrados, a morosidade é o principal problema do Judiciário, com o alto custo de acesso (custas judiciais e outros custos) vindo em segundo, seguido pela falta de previsibilidade das decisões judiciais e, como o aspecto mais positivo, a imparcialidade. A Justiça do Trabalho de primeira instância é vista como o melhor ramo/grau do Judiciário, vindo em seguida a Justiça Eleitoral, com a Justiça Estadual sendo considerada a de pior desempenho e o Supremo Tribunal Federal ficando com a segunda pior avaliação. Em parte, estas avaliações refletem a visão positiva que os juízes trabalhistas, maioria na magistratura e na amostra, têm sobre a Justiça do Trabalho.

A morosidade do Judiciário é freqüentemente agravada por indivíduos, firmas e grupos de interesse usarem a justiça não para pleitear direitos, mas para postergar o cumprimento de suas obrigações. O Estado, em particular, é visto como fazendo um mau uso contumaz da Justiça, utilizando-a como instrumento quase-fiscal. Problemas internos ao funcionamento dos sistemas legal e judicial também são identificados pelos magistrados como causas relevantes da morosidade do Judiciário. Destacam-se entre estes o número insuficiente de juízes, as muitas possibilidades existentes para se protelar uma decisão, e o grande número de recursos possíveis a instâncias superiores. Em um segundo grupo, em ordem descendente de importância, os juízes incluem a falta de equipamento de informática, a preferência dos advogados por estender a duração dos litígios, a falta de treinamento dos advogados, a ênfase excessiva no formalismo processual e a precária situação das instalações judiciárias.

Este diagnóstico coincide em larga medida com os obtidos por Sadek (1995) e VCMB (1997), sugerindo que as causas da morosidade do Judiciário são antigas e bem conhecidas. Ele também reforça a conclusão de Sadek (1995) de que os magistrados tendem a responsabilizar problemas alheios à sua própria atuação pela morosidade da justiça. Observe-se, ainda, que enquanto a solução de alguns desses problemas pode exigir um aumento dos gastos públicos – por exemplo, para aumentar o número de juízes – e portanto teria de ser considerada à luz do custo de oportunidade de utilizar-se esses recursos para essa e não outras finalidades (por exemplo, o combate à fome ou a melhoria da qualidade da educação), outras podem ser atacadas com mudanças nas leis e incentivos com que trabalham magistrados e advogados. Por exemplo, é possível reduzir a carga de processos com que trabalham os juízes penalizando-se o recurso ao Judiciário pelas partes que apenas desejam explorar sua morosidade para evitar cumprir suas obrigações.

Vários juízes foram de opinião que o grande número de recursos possíveis a instâncias superiores também prejudica o Judiciário por reduzir a importância das decisões dos juízes de primeira instância, e por vezes também de segunda instância, já que a grande maioria de suas decisões sofre apelação por uma das partes. Uma consequência negativa desse fenômeno é a desmotivação dos magistrados, que vêm diminuída a importância do seu trabalho. Obviamente, fica a questão da medida em que isso incentiva em alguns magistrados um menor compromisso com suas decisões, já que sabem que elas serão revistas. Duas razões foram aventadas em entrevistas abertas para explicar a dificuldade de mudar essa situação, a despeito do reiterado apoio dos magistrados a uma significativa mudança. Primeiro, o interesse dos advogados, que têm seu mercado de trabalho ampliado pela complexidade processual e as muitas oportunidades de recurso abertas pela legislação brasileira. Nas palavras de um magistrado, “este é um problema de mercado de trabalho.” Segundo, uma desconfiança da elite do Judiciário com relação à politização das decisões judiciais, mantendo-se a possibilidade de recurso aos Tribunais Superiores como uma forma de limitar o efeito final de decisões politizadas. Naturalmente, esse é um problema que seria muito reduzido se houvesse um efeito vinculante nas decisões, por exemplo, do STF. Um exemplo é a interpretação do Judiciário em alguns estados de que o limite constitucional para os juros reais, de 12%, já seriam aplicáveis, a despeito de repetidas decisões do STF de que esta disposição só será efetivada após sua devida regulamentação. Na prática, esta situação tem envolvido repetidos recursos de credores ao STF em simples operações de crédito, de forma a reverter decisões de primeira e segunda instância impondo esse limite.

A “judicialização” da política – isto é, a tendência dos poderes políticos transferirem para o Judiciário a solução de conflitos políticos – não é percebida pela maioria dos juízes como um fenômeno freqüente nas suas atividades profissionais, com alguns deles sugerindo que esse fenômeno tende a ficar restrito aos Tribunais Superiores. Este resultado é consistente com a proporção (29,8%) de magistrados que apontou as deficiências do ordenamento legal e jurídico como muito relevantes para explicar a falta de previsibilidade das decisões judiciais. Ainda menos freqüente, de acordo com os magistrados, é o fenômeno dual da “politização” das decisões judiciais – isto é, que as decisões judiciais sejam baseadas mais nas visões políticas do juiz do que na interpretação rigorosa da lei. “Apenas” 3,9% dos entrevistados respondeu ser este processo muito freqüente, e 20,2% que ele era freqüente, com a maioria dos entrevistados (50,2%) respondendo que isto ocorre apenas ocasionalmente.

Na ausência de padrões de comparação é difícil avaliar a relevância dessas proporções, mas não deixa de causar certa preocupação que quase um quarto dos respondentes ache que a politização das decisões judiciais é pelo menos freqüente, e que 74% reconheçam que ela ocorre. Mais impressionante é que essas proporções refletem essencialmente o que ocorre nas disputas comerciais, de propriedade industrial e em contratos de aluguel. Em áreas de direito como meio ambiente, trabalho, previdência social, direitos do consumidor, crédito e tributária a politização é vista como ainda mais freqüente. Em casos envolvendo a regulação de serviços públicos, 17,9% dos entrevistados responderam que a politização era muito freqüente; em litígios envolvendo a privatização de empresas estatais esta proporção chega a 25,0%.



A politização das decisões judiciais frequentemente resulta da tentativa dos magistrados de proteger a parte mais fraca na disputa que lhe é apresentada. Os juízes se referem a essa atitude como um papel social que o juiz tem de desempenhar. Em relação a esta questão, perguntou-se aos magistrados sobre com qual de duas proposições eles concordavam mais: (A) que os contratos devem ser sempre respeitados, independentemente de suas repercussões sociais; ou (B) que a busca da justiça social justifica decisões que violem os contratos. A grande maioria dos entrevistados (73,1%) respondeu que eles concordavam mais com a segunda alternativa (B). Este foi sem dúvida um das mais importantes constatações desta pesquisa, no sentido de que ela contradiz inteiramente a visão de economistas e responsáveis pela política econômica têm sobre a forma que os juízes pensam e agem, neste sentido ajudando a entender porque tantas iniciativas de política econômica frequentemente são bloqueadas na Justiça pelas partes afetadas.

A proporção de magistrados que favorece a segunda posição (B) varia de acordo com a área do direito a que o caso se refere, sendo mais alta em litígios que envolvem o meio ambiente, os direitos do consumidor, a regulação dos serviços públicos e questões trabalhistas e previdenciárias. Por outro lado, a maioria dos magistrados considera que deve prevalecer o contratado em causas envolvendo questões comerciais, de crédito e aluguel de imóveis. Os magistrados que privilegiam a busca da justiça social ao estrito cumprimento dos contratos são maioria em todos os estratos da amostra, mas são relativamente menos preponderantes entre os juízes mais velhos e da Justiça Estadual. A proporção de juízes que favorece o respeito aos contratos é também relativamente mais alta entre os magistrados em atividade no Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal.

A politização das decisões judiciais foi originalmente pesquisada por Sadek (1995), e depois por VCMB (1997), na forma de uma não-neutralidade do juiz na interpretação das leis. Esses trabalhos revelam que o magistrado brasileiro se vê como responsável por promover a mudança social e em particular reduzir as desigualdades sociais, dispondo-se com frequência a ignorar não apenas os contratos mas também as leis na busca desse objetivo. Predomina a visão de que esse é um papel do juiz singular, mais do que do Judiciário enquanto instituição, e que nesse papel o juiz deve não apenas impor o direito feito pelo legislativo, mas fazer ele mesmo o direito, buscando mais a “justiça” do que a certeza jurídica. Como observam VCMB (1997), ao contrário do que em geral se imagina, considerando que o Brasil funciona em um sistema de *civil law*, o magistrado brasileiro age em larga medida como um juiz do *common law*, ainda que não aceite limitar-se por regras de precedente ou pelas decisões de tribunais superiores, que são os instrumentos que dão previsibilidade ao sistema de *common law*. Um resultado importante desta pesquisa é que a não-neutralidade do magistrado, que dá origem a decisões viesadas ou com pouca previsibilidade, pode ser um problema do ponto de vista da economia tão importante quanto a morosidade. Um problema agravado pelo pouco conhecimento que se tem dele.

É importante registrar também que essa posição dos juízes contrasta com a da maior parte de outros grupos da “elite” nacional. Pesquisa coordenada por Lamounier e Souza (2002) em que esta mesma pergunta foi colocada a uma ampla amostra de representantes políticos, empresariais, trabalhistas, acadêmicos etc., mostra que os membros do Judiciário, aí incluído o Ministério Público, têm uma visão mais radical sobre o grau em que a busca da justiça social valida o desrespeito aos contratos do que qualquer outro grupo pesquisado por esses autores. Em particular, esse resultado indica que o posicionamento dos magistrados não reflete uma posição da sociedade a esse respeito.

Vários aspectos da forma como o Judiciário opera foram indicados pelos magistrados como relevantes em termos de causar uma redução da previsibilidade das decisões judiciais. Entre estes, são dignos de nota as falhas no ordenamento legal e jurídico, também percebidas como relevante causa da morosidade da Justiça, o uso freqüente de liminares e a tendência a que as decisões sejam tomadas com base em detalhes processuais. Estes dois últimos fatores se relacionam a um problema levantado por alguns dos entrevistados, de que freqüentemente é o caso de que o mérito da questão nunca é considerado na

decisão judicial. Note-se que a maioria desses problemas poderia ser corrigida com mudanças de leis e incentivos, sem a necessidade de aportar-se mais recursos orçamentários.

Dentre um amplo conjunto de propostas de reformas apresentadas aos magistrados, as que receberam mais aprovação foram o aumento do número de Juizados Especiais, o estabelecimento da quarentena para a indicação de ministros e políticos para os Tribunais Superiores, e para que magistrados que se aposentam possam praticar o direito na jurisdição em que eles costumavam trabalhar; a redução da possibilidade de recursos aos Tribunais Superiores; a democratização do Judiciário (entendida como a eleição direta por todos os juizes dos membros dos órgãos de decisão dos tribunais), a criação da súmula vinculante para as decisões do STF, a criação de um Conselho Nacional da Magistratura composto exclusivamente por membros do Judiciário; e a limitação do período de eficácia das medidas liminares. As propostas mais fortemente desaprovadas pelos magistrados foram o fim do poder normativo da Justiça do Trabalho, a criação de um Conselho Nacional da Magistratura que incluía membros externos ao Judiciário, o estabelecimento da advocacia para questões de constitucionalidade e inconstitucionalidade, e o estabelecimento da súmula vinculante para decisões dos Tribunais Superiores que não o STF.

Os magistrados mostraram-se fortemente favoráveis à proposta de que novos juizes sejam treinados mais intensamente antes de começar a praticar sua nova profissão, e ao uso de indicadores quantitativos para medir o desempenho dos juizes e como critério para decidir sobre sua promoção. O uso de dois indicadores – o período decorrido entre o recebimento de um processo e a tomada de uma decisão, e a proporção de casos em que a decisão do juiz é mantida por instâncias superiores – foi visto pela maioria dos magistrados como passível de aumentar a agilidade e a previsibilidade do Judiciário. Estes resultados são consistentes com a percepção da maioria dos magistrados de que a magistratura tem um grau relativamente elevado de autonomia para melhorar o desempenho do Judiciário. A concordância com estas propostas é elevada em todos os estratos da amostra, mas é consistentemente mais baixa entre os juizes mais jovens e mais forte entre os juizes estaduais. Não existe divergência sistemática de opinião entre magistrados e magistradas, mas se obteve algumas diferenças entre as opiniões de juizes de diferentes estados – depois de se controlar para idade, gênero, ramo e estágio da carreira do magistrado - - ainda que não de uma forma consistente.

A maioria dos magistrados concorda que as reformas dos anos 90 fizeram seu trabalho mais importante do ponto de vista do funcionamento da economia, com quase a metade dos entrevistados concordando completamente com esta visão e cerca de um terço tendendo a concordar. Juizes mais jovens, da Justiça do Trabalho e do sexo feminino tendem a concordar menos com este ponto de vista. Da mesma forma, os magistrados de Minas Gerais, Goiás e Pará concordam mais fortemente com essa visão e aqueles em atividade no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina concordam menos. A maioria dos magistrados concorda plenamente ou tende a concordar com as reformas econômicas implementadas em anos recentes, especialmente com a proteção mais forte à propriedade intelectual, a maior abertura ao capital estrangeiro no setor industrial, a privatização da indústria e a redução das barreiras às importações.

A maioria dos entrevistados também apóia, ainda que menos fortemente, a privatização dos bancos públicos, a flexibilização das leis trabalhistas, e um acesso mais fácil dos investidores ao mercado doméstico nos setores de infra-estrutura e financeiro. Por outro lado, os magistrados tiveram uma posição dividida no que concerne a privilegiar o controle da inflação em relação a buscar o crescimento econômico, e a maioria discordou da privatização da infra-estrutura. Além disso, a maioria dos magistrados discorda completamente da proposta de que os magistrados devam respeitar o mérito das decisões tomadas pelo colegiado das agências reguladoras, limitando-se a garantir o respeito aos procedimentos. A oposição à privatização é mais forte entre os magistrados de Santa Catarina, e é mais forte entre os juizes trabalhistas do que entre os das Justiças Estadual e Federal. É interessante observar que a idade e o sexo do magistrado não tendem a afetar sua visão sobre este tema. No que concerne a aceitar o mérito das decisões do colegiado das agências reguladoras, a oposição é comum em todos os

estratos da amostra, mas um pouco mais fraca entre os juízes mais velhos, da Justiça do Trabalho e do sexo feminino, e mais forte entre os magistrados em atividade no Pará e no Distrito Federal.

No todo, a análise da pesquisa sugere três importantes temas para fins de novas pesquisas e considerações de política. Primeiro, ela sugere que existe muito que pode ser feito para melhorar o desempenho do Judiciário sem que isso envolva uma expansão dos recursos orçamentários a ele alocados. Várias dessas iniciativas, como reformar o código de processo, são vistas pelos magistrados como muito relevantes. Uma linha interessante de pesquisa nesta área é investigar se o fato de esta reforma ainda não ter sido implementada é “apenas” um problema de ação coletiva, ou se há interesses organizados que buscam a manutenção do status quo (por exemplo, advogados que se beneficiem do trabalho adicional exigido pelos complexos e demorados procedimentos atuais).

Segundo, a pesquisa mostrou que existem diferenças significativas de visões entre os magistrados mais jovens e mais velhos sobre temas relevantes para o Judiciário, diferenças que nem sempre têm uma explicação clara. Por exemplo, por que os juízes mais jovens são menos favoráveis ao uso de indicadores quantitativos para avaliar o desempenho e decidir sobre a promoção dos juízes, se eles deveriam ser em princípio os principais beneficiários desta política? É isso o resultado de um grau mais elevado de “politização” dos juízes mais jovens?

E terceiro, o artigo sugere que a despeito de apoiarem as reformas dos anos 90, os juízes têm uma postura relativamente politizada sobre a forma que os contratos e o mercado alocam riscos, posições que contradizem a essência dessas reformas. Em particular, a maioria dos magistrados acredita que os juízes têm um papel social (redistributivista) a desempenhar, e que o objetivo de proteger a parte mais fraca na disputa justifica a violação de contratos. Este posicionamento reduz a segurança jurídica com que se desenrola a atividade econômica, e pode fazer com que determinados mercados não se desenvolvam, possivelmente prejudicando exatamente os grupos sociais que os juízes buscam beneficiar. A quase inexistência de um mercado de crédito imobiliário, notadamente para as famílias de mais baixa renda, é um exemplo ilustrativo de como uma boa intenção pode terminar tendo o efeito oposto ao originalmente buscado. A importância deste posicionamento dos magistrados, notadamente por ser ele tão destoante do que pensam outros segmentos importantes da “elite” nacional, merece uma investigação mais profunda – por exemplo, investigando em que medida ele também se observa em outros países latino americanos – e possivelmente a adoção de políticas voltadas para lidar diretamente com esse tema.

A pesquisa também levou a uma conclusão fundamental sobre a reforma do Judiciário: ele terá de contar também com mudanças na forma de pensar e agir dos magistrados, e dos operadores do direito em geral, e não estar baseada apenas na mudança das leis. Em particular, observou-se durante a realização da pesquisa a necessidade de um intenso trabalho com os magistrados para mostrar-lhes as implicações mais gerais de suas decisões e a razão de ser de regras que à primeira vista podem parecer injustas. Este é um trabalho necessariamente de longo prazo, que passa em larga medida por fomentar o conhecimento dos magistrados em temas econômicos. Em certo sentido, os próprios magistrados precisam refletir mais intensamente sobre o importante papel que o Judiciário desempenha no desenvolvimento econômico.

## Referências

- Castro, M. F. , 1997, "O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política", Revista Brasileira de Ciências Sociais, ANPOCS, vol.12, n.34.
- Dakolias, M., 1999, "Court Performance Around the World: A Comparative Perspective", World Bank Technical Paper 430.
- De Soto, H., 2000, The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else, Basic Books.
- Djankov, S., F. Lopez-de-Silanes, R. La Porta, e A. Shleifer, 2001, Legal Structure and Judicial Efficiency: the Lex Mundi Project, artigo preparado como subsídio para o World Development Report 2002 ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org))
- Lamounier B. e A Souza, 2002, "As Elites Brasileiras e o Desenvolvimento Nacional: Fatores de Consenso e Dissenso", Idesp.
- Messick, R., 1999, Judicial Reform and Economic Development: A Survey of Issues; World Bank Research Observer, vol. 14, No. 1.
- North D., 1992, *Transaction Costs, Institutions and Economic Performance*, Economic Center for Economic Growth.
- Pinheiro.A. C. (org.) , 2000, Judiciário e Economia no Brasil, Editora Sumaré.
- Pinheiro.A. C. , 2001, "A Reforma do Judiciário: Uma Análise Econômica", in L. C. Bresser Pereira, J. Wilhelm and L. Sola (eds.), Sociedade e Estado em Transformação, UNESP.
- Pinheiro, A. C., I. Gill, L. Severn e M. Thomas, 2001, "Brazilian Economic Growth in 1900-2000: Lessons and Policy Implications", artigo preparado para a Third Annual Conference da Global Development Network, Rio de Janeiro, Brasil.
- Rowat, M., W. Malik, and M. Dakolias (eds.) , 1995, "Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference", World Bank Technical Paper 260.
- Sadek, M. T., 1995, "A Crise do Judiciário Vista pelos Juízes: Resultados da Pesquisa Quantitativa", in M. T. Sadek (org.), Uma Introdução ao Estudo da Justiça, Editora Sumaré.
- 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.
- Vianna, L. W. et alli, 1999, A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil, Editora Revan.
- World Bank, 2001, World Development Report 2002: Building Institutions for Markets.
- Williamson, J., 1990, "What Washington means by policy reform", in J. Williamson (ed.), Latin American Adjustment: How Much Has Happened?, Institute for International Economics, Washington.

## Apêndice

### Resultados das Regressões para Variáveis Seleccionadas

**Model 1:**

Dependent Variable: Answer to Question 8, Tabela 4.13 (Option A =0, Option B=1)

Method: ML - Binary Logit (Quadratic hill climbing)

Sample: 1 741

Included observations: 665

Excluded observations: 76

Convergence achieved after 4 iterations

Covariance matrix computed using second derivatives

Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	2.976745	0.424395	7.014090	0.0000
AGE	-0.021348	0.009019	-2.366870	0.0179
Branch2 (State =1 Other=0)	-0.559560	0.200056	-2.797018	0.0052
State Dummy1 (=1 for Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro and the Federal District, =0 for other states)	-0.948092	0.200189	-4.735978	0.0000
Mean dependent var	0.784962	S.D. dependent var		0.411158
S.E. of regression	0.399442	Akaike info criterion		0.995066
Sum squared resid	105.4650	Schwarz criterion		1.022133
Log likelihood	-326.8596	Hannan-Quinn criter.		1.005554
Restr. log likelihood	-346.1691	Avg. log likelihood		-0.491518
LR statistic (3 df)	38.61912	McFadden R-squared		0.055781
Probability(LR stat)	2.09E-08			
Obs with Dep=0	143	Total obs		665
Obs with Dep=1	522			

**Model 2:**

Dependent Variable: : Answer to Question 21, Tabela 5.2 (Fully agree =1, Tends to agree = 2, Tends to disagree = 3 and Fully disagrees = 4)

Method: ML – Ordered Probit (Quadratic hill climbing)

Sample: 1 741

Included observations: 702

Excluded observations: 39

Number of ordered indicator values: 4

Convergence achieved after 5 iterations

Covariance matrix computed using second derivatives

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
AGE	-0.012040	0.005326	-2.260697	0.0238
BRANCH3 (federal =1 other= 0)	0.203132	0.111524	1.821417	0.0685
FD (=1 if first degree judge and =0 otherwise)	0.281194	0.174800	1.608666	0.1077
State Dummy2 (=1 for Minas Gerais, Goiás, Bahia and Pará, =0 for other states)	-0.722384	0.111674	-6.468699	0.0000
Limit Points				
LIMIT_2:C(5)	0.032788	0.331102	0.099028	0.9211
LIMIT_3:C(6)	1.267286	0.336371	3.767521	0.0002
LIMIT_4:C(7)	1.590480	0.342131	4.648738	0.0000
Akaike info criterion	1.547289	Schwarz criterion		1.592699
Log likelihood	-536.0986	Hannan-Quinn criter.		1.564841
Restr. log likelihood	-567.4611	Avg. log likelihood		-0.763673
LR statistic (4 df)	62.72505	LR index (Pseudo-R2)		0.055268
Probability(LR stat)	7.75E-13			

**Model 3:**

Dependent Variable: Answer to Question 23, Tabela 5.3 (Fully agree =1, Tends to agree = 2, Tends to disagree = 3 and Fully disagrees = 4)

Method: ML – Ordered Probit (Quadratic hill climbing)

Sample: 1 741

Included observations: 696

Excluded observations: 45

Number of ordered indicator values: 4

Convergence achieved after 4 iterations

Covariance matrix computed using second derivatives

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
AGE	-0.015712	0.004001	-3.926640	0.0001
Branch2 (State =1 Other=0)	-0.212421	0.087162	-2.437082	0.0148
State Dummy3 (=1 for Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro and the Federal District, =0 for other states)	0.400059	0.085216	4.694649	0.0000
Limit Points				
LIMIT_2:C(4)	-1.092091	0.176056	-6.203105	0.0000
LIMIT_3:C(5)	-0.214805	0.172967	-1.241883	0.2143
LIMIT_4:C(6)	0.449434	0.174694	2.572689	0.0101
Akaike info criterion	2.630644	Schwarz criterion		2.669828
Log likelihood	-909.4642	Hannan-Quinn criter.		2.645795
Restr. log likelihood	-934.5838	Avg. log likelihood		-1.306701
LR statistic (3 df)	50.23918	LR index (Pseudo-R2)		0.026878
Probability(LR stat)	7.10E-11			

**Model 4:**

Dependent Variable: Answer to Question 24, Tabela 5.4 (Fully agree =1, Tends to agree = 2, Tends to disagree = 3 and Fully disagrees = 4)

Method: ML - Ordered Probit (Quadratic hill climbing)

Sample: 1 741

Included observations: 687

Excluded observations: 54

Number of ordered indicator values: 4

Convergence achieved after 4 iterations

Covariance matrix computed using second derivatives

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
AGE	-0.017279	0.003952	-4.372234	0.0000
BRANCH3 (federal =1 other= 0)	0.181674	0.099294	1.829664	0.0673
State Dummy2 (=1 for Minas Gerais, Goiás, Bahia and Pará, =0 for other states)	-0.249669	0.088268	-2.828536	0.0047
Limit Points				
LIMIT_2:C(4)	-1.424230	0.187505	-7.595682	0.0000
LIMIT_3:C(5)	-0.303239	0.181974	-1.666388	0.0956
LIMIT_4:C(6)	0.451721	0.185000	2.441731	0.0146
Akaike info criterion	2.556298	Schwarz criterion		2.595882
Log likelihood	-872.0885	Hannan-Quinn criter.		2.571613
Restr. log likelihood	-888.0498	Avg. log likelihood		-1.269416
LR statistic (3 df)	31.92256	LR index (Pseudo-R2)		0.017973
Probability(LR stat)	5.43E-07			

**Model 5:**

Dependent Variable: Answer to Question 25, Tabela 5.5 (Fully agree =1, Tends to agree = 2, Tends to disagree = 3 and Fully disagrees = 4)

Method: ML - Ordered Probit (Quadratic hill climbing)

Sample: 1 741

Included observations: 668

Excluded observations: 73

Number of ordered indicator values: 4

Convergence achieved after 4 iterations

Covariance matrix computed using second derivatives

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
AGE	-0.027968	0.004072	-6.868517	0.0000
GENDER	-0.245955	0.093800	-2.622114	0.0087
State Dummy4 (Rio Grande do Sul=1, other states=0)	0.455353	0.146044	3.117916	0.0018
State Dummy5 (=1 for Minas Gerais, Federal District and Pará, =0 for other states)	-0.306777	0.094023	-3.262777	0.0011
	Limit Points			
LIMIT_2:C(5)	-2.153475	0.198281	-10.86072	0.0000
LIMIT_3:C(6)	-0.783377	0.186968	-4.189891	0.0000
LIMIT_4:C(7)	-0.169680	0.186864	-0.908041	0.3639
Akaike info criterion	2.436474	Schwarz criterion		2.483675
Log likelihood	-806.7824	Hannan-Quinn criter.		2.454759
Restr. Log likelihood	-843.5837	Avg. log likelihood		-1.207758
LR statistic (4 df)	73.60267	LR index (Pseudo-R2)		0.043625
Probability(LR stat)	3.89E-15			

**Model 6:**

Dependent Variable: Answer to Question 27, Tabela 5.10 (Answers range from zero, which means that there is nothing that the magistracy can do, to ten, which means that it is entirely up to it to improve judicial performance)

Method: ML - Ordered Probit (Quadratic hill climbing)

Sample: 1 741

Included observations: 697

Excluded observations: 44

Number of ordered indicator values: 11

Convergence achieved after 4 iterations

Covariance matrix computed using second derivatives

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
Branch2 (State =1 Other=0)	0.320349	0.079147	4.047538	0.0001
State Dummy6 (=1 for Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais and the Federal District, =0 for other states)	-0.227606	0.077255	-2.946157	0.0032
Limit Points				
LIMIT_1:C(3)	-2.168836	0.130735	-16.58951	0.0000
LIMIT_2:C(4)	-1.897629	0.108688	-17.45945	0.0000
LIMIT_3:C(5)	-1.446253	0.087184	-16.58861	0.0000
LIMIT_4:C(6)	-0.906380	0.075072	-12.07344	0.0000
LIMIT_5:C(7)	-0.509592	0.070942	-7.183178	0.0000
LIMIT_6:C(8)	0.243283	0.069715	3.489685	0.0005
LIMIT_7:C(9)	0.647350	0.072234	8.961831	0.0000
LIMIT_8:C(10)	1.202897	0.080260	14.98754	0.0000
LIMIT_9:C(11)	1.833930	0.103407	17.73503	0.0000
LIMIT_10:C(12)	2.080240	0.120522	17.26030	0.0000
Akaike info criterion	4.069858	Schwarz criterion	4.148138	
Log likelihood	-1406.345	Hannan-Quinn criter.	4.100124	
Restr. log likelihood	-1419.219	Avg. log likelihood	-2.017712	
LR statistic (2 df)	25.74675	LR index (Pseudo-R2)	0.009071	
Probability(LR stat)	2.57E-06			



Model 7

Dependent Variable: Agreement with the increased importance of the judiciary as result of structural reforms (Question 10), Tabela 6.1 (Fully agree =1, Tends to agree = 2, Tends to disagree = 3 and Fully disagrees = 4)

Method: ML – Ordered Probit (Quadratic hill climbing)

Sample: 1 741

Included observations: 680

Excluded observations: 61

Number of ordered indicator values: 4

Convergence achieved after 4 iterations

Covariance matrix computed using second derivatives

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
AGE	-0.015755	0.004247	-3.710086	0.0002
GENDER	0.170642	0.097100	1.757385	0.0789
Branch1 (Labor =1 Other=0)	0.170221	0.094465	1.801956	0.0716
State Dummy7 (=1 for Rio Grande do Sul and Santa Catarina, =0 for other states)	0.363714	0.122638	2.965754	0.0030
State Dummy8 (=1 for Minas Gerais, Goiás and Pará, =0 for other states)	-0.323688	0.107287	-3.017042	0.0026
Limit Points				
LIMIT_2:C(6)	-0.578655	0.198506	-2.915054	0.0036
LIMIT_3:C(7)	0.521812	0.199127	2.620501	0.0088
LIMIT_4:C(8)	1.175783	0.208208	5.647165	0.0000
Akaike info criterion	2.120607	Schwarz criterion		2.173808
Log likelihood	-713.0062	Hannan-Quinn criter.		2.141199
Restr. log likelihood	-735.5527	Avg. log likelihood		-1.048539
LR statistic (5 df)	45.09291	LR index (Pseudo-R2)		0.030652
Probability(LR stat)	1.39E-08			