

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

**POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E
ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA**

CLAUDIA MARIA BARBOSA

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente **Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente **Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente **Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente **Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta Fumec – Minas Gerais

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

P769

Política judiciária, gestão e administração da justiça [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Claudia Maria Barbosa; José Querino Tavares Neto. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-752-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

Apresentação

O Grupo de Trabalho Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça ocorrido no XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI que ocorreu na UNISINOS, na cidade de Porto Alegre-RS, entre os dias 14 e 15 de novembro de 2018, prova a acertada e cada vez mais efetiva afirmação do CONPEDI como espaço de discussão acadêmica científica do mais alto nível. Isso não ocorre apenas pela qualidade dos trabalhos apresentados mas, sobretudo, pela oportunidade cada vez mais acentuada do aprofundamento das discussões e troca de experiências acadêmicas entre os participantes.

Nesse GT a discussão caracterizou-se mais uma vez pela inovação das temáticas trazidas à discussão e, em uma dimensão mais intensa, um aprofundamento crítico das teorias e análises de casos concretos que sublevam o espaço à condição arquetípica de flâneur academicus. Numa palavra, transcendeu-se o momento da transpiração pessoal e, às vezes solitário da composição acadêmica, por um pulsar coletivo do sentido que transcende o pensar num alcance do fazer, qual seja, uma embriaguez coletiva.

Assim, trabalhos de diversos lugares e instituições brasileiras evidenciaram nas apresentações e discussões que se seguiram, um pulsar, até um pouco efusivo, da necessidade constante de atualização, e o hiato desse estado húmus acadêmicos com a realidade.

Os artigos apresentados e debatidos no Grupo transitaram por temáticas da Política Judiciária e suas formas de Gestão. Nessa direção, os trabalhos de Ana Elizabeth Neirão Reymão e Karla Azevedo Cebolão; Catharina Orbage de Britto Taquary e Eneida Orbage de Britto Taquary; Daniela de Jesus Soares Lima e Stella de Souza Ribeiro de Araújo, que enfrentaram a necessidade da atualização das instituições judiciárias e denunciaram a dificuldade de superar as herméticas estruturas burocráticas do aparato judiciário. O mesmo problema foi também abordado na questão de demandas repetitivas, como nos indicaram Rômulo Sauáia Marão e Giovanni Bonato. A Política judiciária mais uma vez perpassou o trabalho apresentado por Carlos Henrique Rezende dos Santos Pereira, que destacou a recorrente necessidade de Políticas Públicas no âmbito do Poder Judiciário. Finalmente, aquilo que parecendo um apoteótico descerramento de cortinas, a propositura de Meire Aparecida

Furbino e Marques e Sérgio Augusto Veloso Brasil, que extrapolou o campo da análise, para uma proposta comparativa entre sistemas de justiça, que evidenciou a urgente necessidade de apreensão de outras experiências para aperfeiçoamento da Administração da Justiça brasileira.

O que se depreende a cada novo GT Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça é um aumento significativo das pesquisas empíricas, estabelecendo um aprimoramento das análises, indicando um olhar cada vez mais multidisciplinar e dialogal que extrapola o reducionista jeito de dizer as coisas, para fazê-las.

Que esse ethos nos inspire cada vez mais: Marielle Franco, presente!

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG / PUC-PR

Profa. Dra. Cláudia Maria Barbosa – PUCPR

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A INSTITUIÇÕES IMPORTAM: REFLEXÕES SOBRE O CNJ E A GESTÃO JUDICIÁRIA BRASILEIRA

INSTITUTIONS MATTER: REFLECTIONS ON THE CNJ AND THE BRAZILIAN JUDICIAL MANAGEMENT

Ana Elizabeth Neirão Reymão ¹

Karla Azevedo Cebolão ²

Resumo

O artigo discute a importância das instituições para o desenvolvimento, analisando a política de metas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e alguns indicadores da gestão judiciária brasileira. Tem-se como base teorias que defendem a relação entre Economia e Direito. A pesquisa é exploratória, de abordagem qualitativa e quantitativa. Como procedimentos, usou-se o levantamento bibliográfico e a consulta a documentos como os Relatórios “Metas Nacionais do Poder Judiciário” e o “Justiça em Números”. As análises mostram que a gestão judiciária evoluiu positivamente, mas ainda pouco quanto ao sentido constitucional da atuação do Poder Judiciário.

Palavras-chave: Conselho nacional de justiça, Análise econômica do direito, Nova economia institucional, Metas, Indicadores

Abstract/Resumen/Résumé

The paper discusses the importance of institutions for the development, analyzing the policy goals of the National Council of Justice (CNJ) and some indicators of the Brazilian judicial management. It is based on theories that defend the relation between Economy and Law. The research is exploratory, with a qualitative and quantitative approach. As procedures, uses bibliographical and documental research in the Reports "National Goals of the Judiciary" and "Justice in Numbers". The analyzes shows that the judicial management has evolved positively, but still little regarding the constitutional sense of the Judiciary Power.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: National council of justice, Economic analysis of law, New institutional economy, Goals, Indicators

¹ Economista (UFPA), Doutora em Ciências Sociais (UnB), Mestre em Economia (UNICAMP), professora do Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (CESUPA) e da Faculdade de Economia (UFPA).

² Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Servidora do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE).

1. Introdução

O objetivo desse artigo é discutir a importância das instituições para o desenvolvimento analisando, para tal, a política de metas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e alguns indicadores da gestão judiciária brasileira.

Escolas jurídicas, como a Análise Econômica do Direito (AED), bem como da ciência econômica, a exemplo da Nova Economia Institucional (NEI), argumentam que instituições são importantes à consolidação da democracia e para o desenvolvimento do país.

De acordo com a primeira, alterações nas leis afetam o sistema de preços relativos da sociedade e, por consequência, a solução ótima de cada problema econômico (ESTEVES, 2010). Assim, Richard Posner (1983; 2003; 2007), um dos principais expoentes da AED, utiliza a abordagem econômica e a ideia de maximização da riqueza, para argumentar que a função básica do Direito é alterar os incentivos.

Para o autor, os fenômenos sociais, mediados por leis e decisões judiciais, podem ser explicados a partir comportamento racional e maximizador dos indivíduos. E, nessa perspectiva, propõe construir uma teoria jurídica unificada com base na contribuição da ciência econômica, tendo como pressuposto nessa construção a ideia de que a função do Direito é facilitar a operação dos mercados livres e, onde haja custos de transação proibitivos, ele deveria imitar o mercado e criar o resultado que seria verificado caso as transações fossem factíveis (POSNER, 1983).

Na ótica da ciência econômica, as abrangentes vertentes teóricas da Nova Economia Institucional (NEI) têm em comum a discussão sobre a influência das instituições nas decisões dos agentes e no desenvolvimento econômico, a partir de alguns conceitos fundamentais: instituições, organizações, custos de transação, racionalidade limitada e oportunismo.

Dentre os principais autores dessa escola, destacam-se Douglas North (1990; 1994), Oliver Williamson (1985; 1999) e Daron Acemoglu e Simon Robinson (2012), que argumentam que boas “regras do jogo” podem produzir incentivos para uma alocação eficiente dos recursos disponíveis, sempre escassos. Nessa perspectiva, as instituições, dentre as quais o Direito, são fundamentais para o sucesso ou o fracasso no desenvolvimento de uma sociedade, mostrará o artigo.

Mas o que se entende por instituições? Os autores da NEI não usam uniformemente esse termo que, algumas vezes, é definido como normas ou padrões de comportamento e, em outros, como hábitos e costumes sociais, explica Esteves (2010).

Apesar dessa imprecisão, nesse artigo as instituições serão compreendidas como as “regras do jogo” que estruturam a interação social, destacando-se então a conhecida simplificação do conceito de North (1994), para quem as instituições são estruturas compostas de regras formais (como regulamentos, leis e constituições) e informais (como as convenções e códigos de conduta), além de mecanismos de *enforcement* (fazer cumprir) desses dois tipos de normas.

Com base nesses conceitos, o artigo analisa, como já anunciado, a política de metas do CNJ e alguns indicadores da gestão judiciária brasileira, tendo como problema de pesquisa: “de que forma essas instituições contribuem para a realização dos objetivos constitucionais do Poder Judiciário?”.

A pesquisa é exploratória, de abordagem qualitativa das metas da política judiciária e também quantitativa, discutindo indicadores da justiça brasileira. Como procedimentos, usou-se o levantamento bibliográfico e a consulta a documentos, notadamente os Relatórios “Metas Nacionais do Poder Judiciário” de 2009 a 2017 e o “Justiça em Números”, do CNJ, como principais fontes de informação.

Depois dessa introdução, a seção dois do texto faz uma breve revisão de duas teorias que destacam a relação entre Direito e Economia e a importância das instituições para o desempenho econômico, a AED e a NEI. A seção três apresenta o CNJ e a gestão judiciária baseada em indicadores e metas. Na seção quatro tem-se a discussão da política de metas e os indicadores acompanhados pelo Conselho. Na última seção, o texto traz as considerações finais sobre o estudo.

2. A relação entre Direito e Economia e a importância das instituições para o desempenho econômico

As instituições judiciais são importantes à consolidação da democracia e para o desenvolvimento econômico do país, argumentam tanto algumas escolas jurídicas, como a Análise Econômica do Direito (AED), bem como escolas da ciência econômica, a exemplo da Nova Economia Institucional (NEI), apresentadas nessa seção.

Embora não seja objetivo desse artigo discutir o conceito de desenvolvimento, cabe aqui ressaltar que ele está aqui sendo empregado no sentido de melhoria do padrão de vida das pessoas, contemplando múltiplos aspectos essenciais ao bem-estar, como o acesso à renda mínima, saúde, educação e meio ambiente saudável, até outras dimensões substantivas, como a participação política e as percepções das pessoas, por exemplo.

Assim, o sentido de desenvolvimento nas análises desse artigo aproxima-se das formulações teóricas de Amartya Sen (2000) e de Ignacy Sachs (2004), por destacar o viés multidimensional desse fenômeno e não apenas o crescimento da renda e a evolução da sistemática da produção e acumulação, ainda que nem sempre a AED e a NEI o empreguem sob essa ótica, às vezes tratando desenvolvimento com uma simples decorrência do crescimento econômico, isso é, da elevação da renda e do produto nacional.

2.1. Breve visão sobre a Análise Econômica do Direito (AED) de Richard Posner

A Análise Econômica do Direito (AED) “apresenta-se como um complexo de estudos cuja interdisciplinaridade manifesta-se pela busca em aplicar as ferramentas teóricas da Economia ao pensamento jurídico” (DIAS, 2009, p. 20). A finalidade da AED é produzir soluções jurídicas racionalmente eficientes, uma vez que a análise sobre as normas jurídicas provém de um sistema padrão.

Segundo essa abordagem, os indivíduos racionais são os destinatários da norma jurídica, como são os agentes econômicos. Nesse passo, ao tomarem uma decisão levarão em conta o custo-benefício (incentivo positivo/negativo). Por serem indivíduos racionais e procurarem maximizar suas preferências, há previsibilidade de escolhas.

Assim, faz-se necessário verificar quais os incentivos que irão determinar a adoção de certo comportamento. Nessa linha, a solução racionalmente eficiente “é a que, em uma situação experimentada, é capaz de se justificar, segundo os parâmetros definidos pelo agente, como a que melhor reforça suas opções” (DIAS, 2009, p. 20).

Gonçalves e Stelzer (2007), destacando a AED como uma interpretação progressista do Direito, argumentam que, uma vez que os recursos são limitados, essa pode ser uma possibilidade de solucionar a lide (problema jurídico) e, ao mesmo tempo, solucionar o problema da escassez de recursos (problema econômico).

A AED procura reconhecer o mundo jurídico com base em pressupostos e considerações do universo econômico. Portanto, o direito precisa adaptar-se à realidade social, assim como seus critérios, ao ideário de justiça que reflita a sociedade eficiente, ou seja, adequar o direito à realidade diária.

Um dos principais estudiosos dessa escola é Richard Posner. O autor publicou, em 1973, a obra *Economic Analysis of Law* (Análise Econômica do Direito), inaugurando a primeira fase histórica da Análise Econômica do Direito Posniana e lançando suas premissas básicas. Nessa obra, defende que o sustentáculo do *common law* (direito consuetudinário) norte-

americano é o princípio da eficiência (maximização da riqueza), sendo esta a máxima social da sociedade americana (SANTOS JUNIOR, 2009).

Posner (2003) sustenta que somente o estudo interdisciplinar de Economia e Direito habilitaria os juristas para o exercício do seu principal ou até único ofício, que seria a eficiência em garantir a alocação de direitos entre as partes (COELHO, 2007).

Para ele, a função básica do direito é alterar os incentivos, uma vez que utiliza a perspectiva econômica e de maximização da riqueza. Foi o autor quem primeiro transferiu a racionalidade da economia para o direito no que concerne a uma maior eficiência econômica por meio da promoção de incentivos, isto é, os padrões monetários medindo a maximização da riqueza. Esta foi a primeira fase da teoria de Posner.

A obra *The Economics of Justice* (A Economia da Justiça) foi reconhecida por revelar sua segunda fase, passando o autor a desenvolver uma teoria de justiça “eficiente”. Para ele, “o critério para avaliar se os atos e as instituições são justas, boas ou desejáveis é a maximização de riqueza da sociedade” (POSNER, 1983, p. 115) e, ainda, esta compreensão “permite uma reconciliação entre utilidade, liberdade, e até mesmo igualdade, como princípios éticos que (tradicionalmente) competem entre si” (POSNER, 1983, p. 115).

Nessa perspectiva, o autor defende que a eficiência é o critério ético do direito havendo, pois, uma mudança em sua análise, que passa a ter uma doutrina normativista (SALAMA, 2010). Assim, segundo Posner (1983), só as regras jurídicas e interpretações do direito que promovam a maximização da riqueza ou eficiência são consideradas justas, sendo essencial ao direito a eficiência, no momento em que fornece um critério ético decisivo (SALAMA, 2010).

Em 1990, ele abandonou definitivamente a teoria da maximização da riqueza como fundamento ético do Direito. Neste mesmo ano, com a publicação do livro intitulado *Problemas da Filosofia do Direito*, passou a defender nova teoria, dando início à terceira fase da AED posniana.

Nessa terceira fase, o autor adotou o pragmatismo jurídico, claramente defendido no seu livro *Problemas da Filosofia do Direito*. Nesta obra, Posner (2007) afirma que não se pode iludir e saber que a razão humana tem limitações, o conhecimento humano é limitado. Ao desenvolver sua teoria baseada no *common law* ou *judge made law* (direito consuetudinário ou na jurisprudência/ precedentes) norte-americano, atribui grande importância dos precedentes para as decisões judiciais nas cortes norte-americanas. Nesse contexto, destaca que algumas normas produzidas pelo legislativo só serão assimiladas quando interpretadas pelos tribunais e se transformarem em precedentes.

Assim, sem pretender esgotar as ideias posnianas, observa-se que, em suas diferentes fases, há reiteradamente a proposta de se utilizar a Economia no Direito. Intentava Richard Posner que os juízes tivessem um instrumento para que pudessem discernir economicamente pelas respostas razoáveis aos problemas jurídicos por meio do uso dos conceitos da primeira. Nesse passo, a tomada de decisão pelos juízes seria orientada pela intercessão entre as duas ciências, principalmente em casos complicados, já que o pleno exercício de sua discricionariedade serviria para que resultados eficientes fossem alcançados (MACHADO, 2014).

A eficiência, nessa abordagem, se dá pela economia de mercado e a partir de sua necessidade de auferir lucros, sendo as escolhas racionais individuais e a maximização da satisfação a base das análises. Essa racionalidade e maximização de preferências levaria a uma previsibilidade de escolhas.

Em oposição a essa visão de indivíduos racionais e maximizadores, a Nova Economia Institucional (NEI) assume o pressuposto da racionalidade limitada, como exposto na seção a seguir.

2.2. A Nova Economia Institucional

A Nova Economia Institucional (NEI) é uma escola de pensamento cujas análises têm em comum a discussão sobre a influência das instituições nas decisões dos agentes e no desenvolvimento econômico, utilizando os conceitos fundamentais de instituições, organizações, custos de transação, racionalidade limitada e oportunismo.

Alguns dos importantes autores dessa tradição são Douglas North, Oliver Williamson, Daron Acemoglu e Simon Robinson, Geoffrey Hodgson, Stanley Engerman e Kenneth Sokoloff, William Easterly e Ross Levine, e Ha-Joon Chang. O responsável por nomeá-la de NEI foi Williamson (1999), para diferenciá-la do Institucionalismo original¹ (LOPES, 2013).

Um dos principais expoentes dessa escola de pensamento é o ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1993, Douglas North. A sua pioneira teoria defendia a inclusão de uma análise institucional na análise neoclássica ortodoxa, contrapondo-se ao seu pressuposto de racionalidade.

¹ Os Institucionalistas ou “Velho Institucionalismo” ou “Institucionalismo Norte-americano” foram uma importante escola de pensamento econômico em fins do século XIX e início do século XX (ESTEVES, 2010). Autores como Thorstein Veblen, John R. Commons, Wesley Mitchell, Richard T. Ely e Clarence Ayres são os principais expoentes dessa tradição que analisa a importância das instituições para o estudo econômico.

North, em uma de suas principais obras sobre a NEI, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1990), discutiu a crescente diferença de desempenho econômico entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento e a importância das instituições para explicar esse fato.

Instituições são, segundo North (1994), estruturas compostas de regras formais, como regulamentos, leis e constituições, e informais, como as convenções e códigos de conduta, além de mecanismos de *enforcement* desses dois tipos de normas.

Para deixar clara a importância das instituições, North (1990) utiliza como exemplo uma disputa esportiva, sendo as mesmas definidas como as regras do jogo, enquanto as organizações são seus jogadores. Assim, as organizações são formadas por indivíduos que possuem os mesmos propósitos e que procuram um determinado objetivo (político, econômico, social, educativo, etc.). O Estado, as firmas, o CNJ, os tribunais judiciários, entre outros, são exemplos de organizações.

Custos de transação, racionalidade limitada e oportunismo são outros três conceitos fundamentais para as diferentes vertentes teóricas da NEI. O conceito de custo de transação foi introduzido por Coase (1937; 1960), tendo como objetivo identificar os fatores que determinavam os tipos de transação e contratos que as partes celebravam, concluindo que as externalidades negativas² são menos importantes que a presença de custos de transação.

O cumprimento satisfatório dos contratos depende dos custos de transação, sendo aqueles relativos ao dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes. O conceito dos custos de transação é definido por Coase (1998) como o custo de usar o mecanismo de preços ou o custo de se levar uma transação adiante em uma troca no mercado.

North (1994), então, destaca que as atividades não produtivas e proporcionais à complexidade do sistema econômico fazem com que surjam os custos de transação, definidos como aqueles que as operações de um sistema econômico estão sujeitas.

A racionalidade limitada é o elemento-chave para a análise desses custos (COASE, 1937), compreendida como os limites de natureza neurofisiológica na capacidade dos indivíduos de armazenar, processar e transmitir informações. Esse postulado comportamental dos agentes é primordial para a NEI, que advoga a necessidade de regras em um ambiente complexo e incerto, dados os problemas informacionais vislumbrados por abordagem (ESTEVEZ, 2010).

² Externalidades negativas são ações de agentes econômicos que causam efeitos danosos a outros, como a poluição ambiental e outros males causados pela produção ou consumo de um bem ou serviço (ZANATTA, 2012).

Diante dessa racionalidade limitada, surgem comportamentos oportunistas, favorecidos pelas incertezas que dela decorrem, aumentando os custos de transação e impactando as estruturas de governança das organizações (SOUZA JUNIOR; BALBINOTTO NETO, 2006).

O oportunismo, destaca Williamson (1985), ocorre por meio da manipulação ou ocultação de intenções e/ou informações para auferir lucros que alterem a configuração inicial do contrato, podendo gerar conflitos no âmbito das relações que regem as transações entre os agentes econômicos nos mercados. Portanto, é a busca do interesse próprio com malícia.

Em um ambiente de incertezas, racionalidade limitada e oportunismo, reduzir os custos de transação nos processos de tomada de decisão das organizações é fundamental. Por esse motivo, contratos são aplicados e as hierarquias organizacionais precisam ser rearranjadas (SOUZA JUNIOR; BALBINOTTO NETO, 2006).

Tendo como base esses pressupostos, North (1990) defende a ideia de que restringir as ações humanas é o principal papel das instituições, devendo essas diminuir as incertezas por meio da geração de estruturas estáveis para o desenvolvimento do jogo social. Nesse sentido, são criadas pelos homens com o objetivo de diminuir as incertezas quanto ao futuro, podendo diminuir o custo das interações entre os indivíduos e, assim, constituindo-se um elemento importante à eficiência econômica e ao desenvolvimento (AZEVEDO, 2000).

Nessa linha, a existência de um “homem contratual” é primordial para neutralizar os custos de transação da economia, assim como o afastamento dos comportamentos oportunistas por meio da criação de instituições pelas organizações econômicas e a diminuição da possibilidade da ocorrência de custos de contingências (antes do contrato ou *ex ante*) e de custos da negociação (depois do contrato ou *ex post*) (ORTIZ et al., 2013).

A NEI tem sido constantemente utilizada para “explicar o funcionamento da economia ou para observar como a mudança institucional afeta o modo de vida das pessoas e a organização da produção nas diferentes nações” (LOPES, 2013, p. 620), sendo o papel das instituições no desenvolvimento econômico um dos principais temas discutidos por essa escola, como já referido.

A importância das instituições como fator explicativo na crescente diferença de desempenho econômico entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento é apontada por North (1990), que entende que as sociedades são incapazes de desenvolver instituições para assegurar a eficácia e a segurança na aplicação dos contratos e com baixo custo.

North (1994), em sua teoria, prioriza as instituições, que estimulam os investimentos produtivos, reduzem a incerteza futura, garantem os rendimentos dos inovadores e, assim,

promovem o aumento no estoque de capital físico e humano, o avanço do conhecimento, a produtividade e finalmente o desenvolvimento econômico. Assim, a estrutura de incentivos da sociedade é formada pelas instituições, políticas, econômicas, sociais ou jurídicas, em que o desempenho decorre das instituições e dos estímulos à inovação e à eficiência (LOPES, 2013).

North (1990) defende que as instituições desenvolvidas não são necessariamente eficientes para o desempenho econômico dos países, posto que os arranjos institucionais são moldados, na maior parte dos casos, pelos interesses dos que possuem poder de barganha.

Das regras formais e informais e suas diferenças dependem as mudanças institucionais. As restrições informais são decorrentes, muitas vezes, dos traços culturais de uma sociedade e são importantes porque alteram, expandem ou suplementam as regras formais, estando interligadas. Contudo, as regras informais levam mais tempo para serem modificadas, então são mais estáveis ao longo do tempo, por dependerem dos traços culturais. As regras formais, por outro lado, podem mudar mais rapidamente, o que explica o motivo de a dificuldade de cumprimento, pela sociedade, das rápidas modificações nas regras formais (NORTH,1990).

Devido a isso, ocorrem inúmeras pequenas mudanças nos incentivos que as pessoas recebem do ambiente e modificam lentamente tanto as regras formais como as informais, ocasionando a mudança gradual das instituições. As guerras e revoluções, por exemplo, enquanto rápidos períodos de mudanças, são decorrentes de ausência de instituições que ajustem as divergências entre as partes. Entretanto, North (1990) minimiza o papel dessas mudanças radicais no desenvolvimento econômico, enfatizando a evolução incremental.

Enfim, o desempenho econômico é afetado pela natureza das instituições, fazendo com que a mudança institucional de uma sociedade seja resultado da interação entre as instituições e as organizações, pois tal mudança modifica o aparato que orienta o processo de tomada de decisão e de interação das organizações políticas, sociais e econômicas.

North (1990) demonstra, na discussão da NEI sobre o papel das instituições no desempenho econômico, que boas “regras do jogo” podem gerar incentivos para uma alocação eficiente dos recursos disponíveis, sempre escassos. Nessa senda, as instituições, dentre as quais o Direito, são fundamentais para o sucesso ou o fracasso do desenvolvimento de uma sociedade.

Nessa mesma linha quanto ao efeito das instituições sobre o desempenho econômico tem-se Acemoglu e Robinson (2012). A partir de uma análise histórica e preocupados com as grandes diferenças de padrão de vida ao redor do mundo, os autores publicaram o livro “Por que as nações fracassam?”. Para eles, a resposta requer um exame das instituições construídas pelo homem ao longo da história.

Assim, para compreender o que faz algumas nações serem prósperas, enquanto outras fracassam e caem na pobreza, sua teoria tem como elemento central o elo entre instituições econômicas e políticas inclusivas e prosperidade. Por instituições econômicas inclusivas Acemoglu e Robinson (2012) entendem aquelas com maiores chances de conduzir ao crescimento econômico, ao fomentarem a atividade econômica, o aumento da produtividade e a prosperidade. As instituições extrativistas, por sua vez, são aquelas estruturadas para que poucos possam extrair recursos de muitos.

Os agrupamentos de indivíduos surgidos de arranjos institucionais extrativistas ou inclusivas são chamados de organizações e podem atuar em favor de um círculo vicioso de exclusão ou de desenvolvimento. Quando prevalecem instituições extrativistas, a elite que as controlam e delas se beneficia, assume o controle do Estado e impõe à sociedade uma trajetória de desenvolvimento desigual e um domínio do poder que lhe garante grandes lucros e riqueza, devido ao estabelecimento de monopólios e à expropriação dos ativos alheios (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

Tomando os ensinamentos dessa teoria, qual é o papel do Judiciário, enquanto organização de uma sociedade democrática? A ideia defendida nesse artigo é a de que ele é essencial para que a sociedade crie instituições políticas e econômicas inclusivas. Esse poder, além de respeitar a propriedade privada, ser eficiente para definir as relações de mercado, orientar investimentos privados e assegurar o cumprimento dos contratos, deve também compatibilizar o sistema capitalista com direitos sociais de um padrão civilizatório mínimo. Deve, então, atuar em favor da redução das desigualdades econômicas e sociais, assegurando políticas públicas pautadas nos ideais democráticos estipulados na ordem constitucional.

A Constituição brasileira é clara quanto ao papel das instituições públicas para realizar o projeto nacional que ela anuncia. Dentre os pilares da República Federativa Brasileira encontram-se a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana; são seus objetivos fundamentais “construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988).

Tem o Judiciário atuado em favor da consecução desses objetivos, essenciais para a realização do projeto de desenvolvimento nacional? Para ajudar a responder esse questionamento, a seção seguinte examina o CNJ e a gestão judiciária no país.

3. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a gestão judiciária baseada em indicadores e metas

O CNJ foi criado em 2004 e atendeu uma grande pressão social em favor da transparência, moralidade, controle e coordenação administrativa do Poder Judiciário brasileiro. Destaca Calhao (2010) que sua criação foi importante no sentido de preencher uma lacuna quanto à existência de um órgão fiscalizador e planejador das ações estruturais do referido Poder.

Segundo a Emenda Constitucional nº 45/2004, §4º do art. 103-B, ao CNJ compete “o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes”, tendo como atribuições “elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário”, bem como:

elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa (BRASIL, 2004).

Nesse sentido, esse órgão central de coordenação e integração dos órgãos jurisdicionais brasileiros, com exceção do Supremo Tribunal Federal (STF), tem papel administrativo. Como tal, não é autorizado a intervir no exercício da função jurisdicional, prerrogativa de cada tribunal ou juiz, prevista em norma constitucional, destaca Peluso (2010). Assim, o CNJ é responsável pela política judiciária em todo o país, na qual se destacam a política de metas e a construção de alguns indicadores. Em decorrência, tem editado várias resoluções acerca do desenvolvimento da política judiciária, da criação de comitês e da adoção obrigatória do planejamento estratégico e gerenciamento por projetos como ferramentas de gestão.

Reiteradamente tem anunciado medidas no sentido de ampliar as formas de acesso ao Poder Judiciário e aperfeiçoar os serviços jurisdicionais, devendo sua atuação obedecer aos princípios da Administração Pública, definidos no *caput* do art. 37 da CF/883, bem como o estabelecido pela EC nº 45/2004 quanto à razoável duração do processo e à celeridade processual.

³ Segundo o Art. 37 da CF/88, “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Na definição das referidas metas, em que o CNJ atribui aos tribunais determinadas tarefas a serem cumpridas ao final do exercício, o Conselho ressalta que elas representam o compromisso dos tribunais brasileiros com o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, buscando proporcionar à sociedade serviço mais célere, com maior eficiência e qualidade, conforme afirma seu sítio oficial na Internet.

Assim, desde 2009 vêm sendo estabelecidas metas para verificar a possível eficiência ou não do sistema judiciário. Uma consulta aos Relatórios “Metas Nacionais do Poder Judiciário” de 2009 a 2017 exhibe um expressivo volume de dados coletados.

Entre 2009 e 2013, foram definidas metas para diversos eixos, destacando-se: produtividade, celeridade, melhoramento do gerenciamento de rotina, bem como implantação e expansão da ferramenta tecnológica Processo Judicial Eletrônico. Com menor ênfase, outros eixos também tiveram metas definidas: saúde e prevenção de riscos laborais (apenas para a Justiça do Trabalho), conciliação e atividades voltadas à solução de conflitos, fortalecimento do controle interno, sistemas efetivos de licitação e contratos, combate à improbidade administrativa e aos crimes contra a administração pública e, por fim, execução.

Para a celeridade, definida como meta 2, foram estabelecidos percentuais e prazos variáveis para cada segmento do Poder Judiciário para julgamento de processos distribuídos ou recebidos até determinado ano. Como exemplo, a Meta 2 de 2009 da justiça estadual era identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31/12/2005 (em 1º, 2º grau ou tribunais superiores). Para 2012, exigia a “primeira decisão tendente a por fim a pelo menos 90% dos processos distribuídos em 2007 nas turmas recursais e no segundo grau”. No caso da Justiça do Trabalho, essa meta definia que a “primeira decisão tendente a por fim a pelo menos 80% dos processos distribuídos em 2008”.

A partir de 2014, o CNJ elegeu número menor de metas, a fim de enfrentar melhor os objetivos, vinculando-os a um determinado foco. A meta 1, destinada a “julgar mais processos no conhecimento do que os distribuídos no ano corrente”, elegeu como foco a produtividade. A meta 2, a celeridade, com o objetivo de identificar e julgar, até 31 de dezembro de cada ano, determinado percentual de processos antigos, de diversos períodos de tramitação. Como exemplo, a meta 2 do Superior Tribunal de Justiça em 2014 era identificar e julgar 100% dos processos distribuídos até 31/12/2008 e 80% dos distribuídos em 2009. Na Justiça Militar da União, 90% dos processos distribuídos até 31/12/2012, no 1º grau, e 95% dos processos distribuídos até 31/12/2012. No 1º grau da Justiça Estadual, 80% dos processos distribuídos até 31/12/2010, e assim por diante.

A meta 3 tinha como foco a distribuição de força de trabalho e visava “estabelecer e aplicar parâmetros objetivos de distribuição da força de trabalho, vinculados à demanda de processos, com garantia de estrutura mínima das unidades de área-fim”. A meta 4 voltava-se a “identificar e julgar as ações de improbidade administrativa e as ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública”. Por fim, a meta 5 referia-se a “reduzir o congestionamento, em relação à taxa média de 2013 e 2012, na fase de cumprimento de sentença e de execução”, evidenciando foco nos processos de execução. Já a meta 6 foi definida como “identificar e julgar, até 31/12/2014, as ações coletivas distribuídas até 31/12/2011, no 1º Grau e no TST e até 31/12/2012, no Segundo Grau”.

As metas definidas para os anos seguintes obedeceram a mesma lógica, cabendo destacar a meta 8 de 2016 “implementação de práticas de justiça restaurativa” como uma das principais inovações. Em 2017, tal meta do ano anterior passou a ser “fortalecer a rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres”.

Para o acompanhamento dessas metas e dos indicadores da gestão judiciária, tem-se o Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário Nacional (SIESPJ), um aperfeiçoamento do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, criado em 2005 com o objetivo de concentrar e analisar os dados encaminhados por todos os Tribunais do país.

Assim, além do relatório “Metas Nacionais do Poder Judiciário”, o CNJ publica anualmente o “Justiça em Números”, relatório no qual divulga vários indicadores sobre o judiciário. Dentre eles, tem-se o Índice de Atendimento à Demanda (IAD), Índice de Produtividade dos Magistrados (IPM), Índice de Produtividade dos Servidores da Área Judiciária (IPS-Jud), Carga de Trabalho por Magistrado, Carga de Trabalho por Servidor, Taxa de Congestionamento, além do Índice de Produtividade Comparada (IPC-Jus).

Uma rápida análise desses indicadores evidencia sua evolução positiva, apesar do crescimento dos processos em tramitação no Poder Judiciário, ou seja, aguardando alguma solução definitiva. Em 2016, eram 79,7 milhões, tendo o estoque de processos crescido em 2,7 milhões e ficado 3,6% superior a 2015. Ainda assim, era menor do que em 2009 (83,4 milhões) e 2012 (92,2 milhões), por exemplo (CNJ, 2013).

Observa-se um grande esforço dos tribunais para aumentar o número de processos baixados⁴, cujo percentual cresceu 2,7% em 2016, quando comparado ao ano anterior. Porém,

⁴ Segundo a Resolução CNJ n. 76/2009, são considerados baixados os processos: (a) remetidos para outros órgãos judiciais competentes, desde que vinculados a tribunais diferentes; (b) remetidos para as instâncias superiores ou inferiores; (c) arquivados definitivamente; e (d) em que houve decisões que transitaram em julgado e iniciou-se a liquidação, cumprimento ou execução.

os casos novos (29,4 milhões em 2016) cresceram 5,6% nesse período, ficando quase iguais ao número de processos baixados (CNJ, 2017).

O Índice de Atendimento à Demanda (IAD), que afere se o tribunal foi capaz de baixar processos pelo menos em número equivalente ao quantitativo de casos novos, que estava em torno de 98% entre 2011 e 2014, melhorou e elevou-se para 103% em 2015. Porém, em 2016, esse índice caiu para 100,3%, tendo a Justiça Eleitoral (40,2%), a Justiça Federal (61,8%) e a Justiça do Trabalho (47,7%) não alcançado o mínimo desejável de 100% no IAD (CNJ, 2017).

Nesse contexto, apesar do aumento do número de processos baixados, entre 2009 e 2016, o crescimento acumulado do estoque de processos foi de 31,2%, representando um acréscimo de 18,9 milhões. A Justiça Estadual (79,2%) e a Justiça Federal concentram (12,6%) a maior parte dos processos pendentes (CNJ, 2017).

Os índices de produtividade dos magistrados (IPM) e dos servidores (IPS-Jud), calculados pela relação entre o volume de casos baixados e o número de magistrados e servidores na jurisdição, respectivamente, também apresentam uma evolução positiva. Em 2011, o IPM era de 1.590 no 1º grau e 1.342 no 2º grau. Em 2016, eles haviam crescido para 1.788 e 1.347, respectivamente. O IPS-Jud variou de 132 para 145 no 1º grau e de 94 a 105 no 2º grau entre os mesmos anos.

A Carga de Trabalho por Magistrado⁵, indicador que fornece a média de trabalho que cada magistrado tinha para lidar durante o ano, elevou-se de 5.650 para 6.696 entre 2011 e 2016. No caso dos servidores, variou de 452 para 533.

Apesar dessas melhoras, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário, indicador que mede o percentual de processos que ficaram represados sem solução, comparativamente ao total tramitado no período de um ano, se manteve em altos patamares, superior a 70% entre 2009 e 2016. Nesse último ano, ficou em 73%, significando que apenas 27% de todos os processos que tramitaram foram solucionados. Explica o CNJ (2017, p. 180): “Mesmo se fossem desconsiderados os casos que estão suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório aguardando alguma situação jurídica futura, a taxa de congestionamento líquida é de 69,3% (3,7 pontos percentuais a menos que a taxa bruta)”.

Destaca-se, por fim, o IPC-Jus, indicador que resume os dados do judiciário brasileiro uma única medida, com objetivo de medir a produtividade e a eficiência relativa dos

⁵ A Carga de Trabalho por Magistrado é calculada pela soma dos processos baixados, dos casos pendentes, dos recursos internos julgados, dos recursos internos pendentes, dos incidentes em execução julgados e dos incidentes em execução pendentes. Em seguida, divide-se pelo número de magistrados em atuação. A Carga de Trabalho por Servidor, por sua vez, é calculada com o mesmo procedimento do indicador anterior, porém com a divisão pelo número de servidores da área judiciária (CNJ, 2017).

tribunais por meio do método DEA (Análise Envoltória de Dados). O método visa avaliar o desempenho de cada tribunal quanto à geração de *outputs* (produtos) a partir dos *inputs* (recursos) disponíveis para, em seguida, comparar o valor encontrado da relação produto-insumo com uma fronteira de eficiência, definida por meio de programação linear, formada pelos tribunais com melhor desempenho.

Como *inputs*, o CNJ considera os processos que tramitam (= processos baixados + processos pendentes) + (despesa total – despesa com pessoal inativo – despesa com projetos de construção e obras) + (número de magistrados e de servidores efetivos, requisitados e comissionados sem vínculos – cedidos para outros órgãos). Os *outputs*, por sua vez, são os processos baixados.

Com base nesse modelo, o índice mede a eficiência relativa de um tribunal e, quanto mais elevado e próximo a 100%, melhor o desempenho do tribunal, mostrando que ele foi capaz de produzir mais, com menos recursos disponíveis. Em 2012 o IPC-Jus da Justiça Estadual foi de 73% e da Justiça do Trabalho, 85%, por exemplo. Em 2016, elevou-se para 82% na Justiça Estadual e 90% na Justiça do Trabalho, ficando em 66% na Justiça Federal (CNJ, 2013; 2017).

Então, considerando as metas e o conjunto dos indicadores aqui apresentados, é possível afirmar que os objetivos constitucionais do Poder Judiciário estão sendo atingidos em favor do desenvolvimento, conforme pode se depreender do que ensinam as escolas de pensamento sobre a relação entre Direito e Economia? Essa questão será debatida na seção a seguir.

4. Discutindo a política de metas e os indicadores acompanhados pelo CNJ

Não há dúvidas que os dados apresentados na seção anterior revelam uma evolução positiva da justiça brasileira. Cabe, no entanto, discutir essa melhora, relativizando esse resultado.

As metas definidas, notadamente a partir de 2014, podem ser agrupadas nos seguintes temas: (a) celeridade e produtividade, abrangendo igualmente aquelas que focam a execução em geral e demandas coletivas; (b) julgamento das ações de improbidade administrativa e as ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública e crimes de improbidade; (c) proteção a minorias e segmentos vulneráveis da sociedade; e (d) justiça restaurativa.

A maior parte das iniciativas versam sobre a celeridade e produtividade, abrangendo a metas 1, 2, 3 e 5. Note que o CNJ acompanha tais metas para avaliar o desempenho dos tribunais, magistrados e servidores admitindo que todos os processos têm valor igual,

desconsiderando o tipo de tutela que foi concedida e deixando de fazer qualquer ponderação de efetividade.

No que diz respeito à meta 4, relativa às ações de improbidade administrativa e às ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública⁶, um questionamento que surge é quanto ao fato de que ela mensura a mera celeridade no julgamento dessas ações, sem se preocupar com o impacto da mesma. Quer dizer, faz-se necessário identificar se a atuação do Poder Judiciário favoreceu ou não a redução da improbidade e dos crimes mencionados. Não se pode imaginar que o mero julgamento das ações produzirá esse resultado ainda que, não resta dúvida, o controle sobre os processos julgados seja muito importante. Faz-se necessária uma avaliação externa, realizada com apoio do CNJ, para identificar o progresso em relação ao que levou à definição da meta.

No período, destacam-se positivamente a meta 8 de 2016, voltada à justiça restaurativa, e a meta 8 de 2017, relativa à proteção de minorias ou segmentos vulneráveis, mas elas ainda são exceções na política do CNJ, atingindo apenas a justiça estadual.

A mesma lógica limitada pode ser identificada na interpretação dos dados apresentados na seção anterior, pois os indicadores têm como referencial o número de processos baixados que, envolvem os remetidos para outros órgãos judiciais, para as instâncias superiores ou inferiores, bem como os arquivados definitivamente e processos em que houve decisões que transitaram em julgado e iniciou-se a liquidação, cumprimento ou execução, como define a Resolução CNJ n. 76/2009.

Difícilmente é possível concluir que baixar mais processos significa melhoria na atuação do judiciário brasileiro. Certamente isso não garante ao jurisdicionado o que ele pretendeu buscar, pois o que ele espera é uma decisão que solucione a lide. Avaliar o desempenho do judiciário com base em processos baixados, variável que inclui uma série de situações que não refletem processos efetivamente solucionados, com resolução de mérito, além de não diminuir a morosidade da justiça brasileira, não garante o que o jurisdicionado buscou ao procurar a garantia do seu direito violado.

O princípio da tutela jurisdicional efetiva precisa ser obedecido e o funcionamento do judiciário no país não pode estar desatrelado de critérios qualitativos de avaliação dos serviços prestados aos cidadãos brasileiros. O princípio da eficiência, por sua vez, destaca a necessidade

⁶ Dados do Fórum Econômico Mundial (2017) destacam o Brasil na quinta posição entre os países mais corruptos, ficando atrás apenas de Chade, República Dominicana, Paraguai e Venezuela. Contraditoriamente, o relatório de 2017 da Transparência Internacional mostra o Brasil na modesta posição de 79º país com menor percepção de corrupção em 2016. Quer dizer, uma perversa combinação de corrupção elevada e baixa percepção entre os brasileiros, problema que a atuação do judiciário deve enfrentar.

de se buscar os melhores meios na prestação jurisdicional para atingir a maior satisfação social. Ainda que a celeridade e a razoável duração do processo sejam contemplados nas metas e indicadores aqui discutidos, o CNJ precisa efetuar uma avaliação de impacto da atuação do Poder Judiciário e, para tal, disponibilizar novos dados, especialmente sobre o fim da execução da sentença, para que as análises possam aferir os objetivos constitucionais desse importante poder da República e novos trabalhos possam abordá-los.

5. Considerações finais

A Análise Econômica do Direito (AED) e a Nova Economia Institucional (NEI) defendem a importância das instituições para o desenvolvimento, mostrou esse artigo.

Para Richard Posner (1983, 2003, 2007), um dos principais representantes da AED, a função básica do Direito é alterar os incentivos. Mudanças nas leis têm impactos sobre o sistema de preços relativos da sociedade e, por conseguinte, na solução ótima de cada problema econômico (ESTEVES, 2010).

Partindo de hipóteses diferentes, apresentadas nesse texto, a NEI também argumenta que as instituições afetam as decisões dos agentes e o desenvolvimento econômico, na medida em que boas “regras do jogo” são capazes incentivar uma alocação eficiente dos recursos escassos. Assim, as instituições, entendidas sob a perspectiva de Douglas North (1990; 1994), Oliver Williamson (1985; 1999) e Daron Acemoglu e Simon Robinson (2012), foram aqui compreendidas como as “regras do jogo” que estruturam a interação social, sejam elas regras formais (regulamentos, leis e constituições) ou informais (convenções e códigos de conduta, por exemplo), bem como os mecanismos que garantem o cumprimento de tais normas.

Nessa perspectiva, o Poder Judiciário e sua organização máxima, o CNJ, foram aqui entendidos como organizações, definidas pela NEI como os “jogadores”, atores que agem em determinado ambiente institucional.

O CNJ, enquanto fiscalizador e planejador das ações estruturais do referido Poder, tem definido uma política de metas e acompanhado vários indicadores para a gestão judiciária brasileira que, conforme discutido nesse artigo, ainda contribuem timidamente para a realização dos seus objetivos constitucionais.

Não resta dúvida que a realização de políticas públicas e a avaliação de resultados no Poder Judiciário é um avanço e demanda das sociedades modernas, que defendem a *accountability* da atividade judicial. A exemplo dos Conselhos Judiciais na Europa, a criação do CNJ é um grande avanço nesse sentido. A própria Constituição Federal atribui ao Conselho

a prerrogativa de “elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País”, conforme versa a EC/45.

Assim, a definição de metas e os indicadores discutidos nesse artigo, ainda que revelem uma evolução positiva da atuação desse importante poder da República, ainda representam um resultado muito tímido o que diz respeito ao sentido constitucional de atuação do Poder Judiciário.

Tomando os ensinamentos das teorias que destacam a relação entre Economia e Direito aqui apresentadas e a CF/88, o papel do Judiciário, enquanto organização de uma sociedade democrática, é essencial para a criação de instituições políticas e econômicas inclusivas. Cumpre a ele respeitar a propriedade privada, ser eficiente para definir as relações de mercado, afetar investimentos privados e garantir o cumprimento dos contratos, bem como compatibilizar o sistema capitalista a direitos em um padrão civilizatório mínimo. Nessa perspectiva, ele não pode deixar de agir para promover menores desigualdades econômicas e sociais, atuando em favor de políticas públicas assentadas nos ideais constitucionais.

A maior parte das metas definidas pelo CNJ versam sobre a celeridade e a produtividade, como é o caso das metas 1, 2, 3 e 5 entre 2014 e 2017. E mais, essas assumem o equivocado pressuposto de que todos os processos têm valor igual, deixando de observar o tipo de tutela que foi concedida e deixando de fazer qualquer ponderação de efetividade. Não se pode homogeneizar a prestação jurisdicional, como se as diferentes categorias (ação, execução, ação coletiva ou ação de improbidade, por exemplo) fossem únicas.

Para o cumprimento dos objetivos constitucionais do Poder Judiciário, o resultado do processo, a complexidade do julgamento e seu efeito prático para o cidadão que buscou a tutela jurisdicional é que importam. As metas, ao contrário, estimulam juízes e desembargadores à prestação jurisdicional mais singela, privilegiando as decisões que não adentram no mérito ou o fazem do modo mais sucinto.

O CNJ precisa levar em consideração a complexidade dos processos na análise da eficiência do judiciário. Essa complexidade é fundamental para determinar o tempo de tramitação dos processos, por exemplo. Sabe-se que isso não é uma tarefa fácil, não havendo a unidade de medida “complexidade” nos Relatórios “Justiça em Números”, mas resguardado o princípio da independência judicial, é preciso reconhecer e quantificar a complexidade de cada julgamento, ponderando esse dado na avaliação dos resultados, defendem Reymão e Cebolão (2018).

A meta 4, por sua vez, precisa ser repensada e associada a uma avaliação externa, realizada com apoio do CNJ, para identificar os impactos, o progresso em relação aos efeitos

da celeridade do julgamento das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública.

O artigo também destacou a preocupação com os indicadores calculados pelo CNJ e seus dados, apresentados na seção três, pois os mesmos têm como referencial, na maior parte dos casos, o número de processos baixados. Esses, ao aumentarem, certamente não significam, por si só, melhoria na atuação do judiciário brasileiro.

A gestão judiciária, pautada nesses critérios, produz estímulos à magistratura que pouco contribuem para o desenvolvimento do país. A Resolução nº 106 do CNJ, que trata da avaliação dos magistrados para promoção, privilegia o perfil de juiz com maior eficiência dentro da lógica pouco efetiva da política de metas.

Faz-se necessária maior atenção ao princípio da tutela jurisdicional efetiva e do princípio da eficiência para atingir a maior satisfação social. Mesmo que a celeridade e a razoável duração do processo sejam contempladas na atual política judiciária, cabe ao CNJ disponibilizar novos dados, como sobre o fim da execução da sentença, bem como efetuar uma avaliação de impacto da atuação do Poder Judiciário, para que novos estudos possam atestar o desempenho desse poder.

As metas e os indicadores analisados nesse artigo parecem mais estar ligados à busca de uma maior eficiência administrativa interna, pouco medindo o nível de atividade do magistrado e em quase nada a forma como os usuários percebem a atividade dos tribunais. Dessa forma, a atuação do CNJ e as instituições jurídicas pouco têm contribuído para promover o desenvolvimento e orientar o Poder Judiciário a alcançar os objetivos constitucionais.

6. Referências

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon. **Por que as nações fracassam:** as origens da riqueza, da prosperidade e da pobreza. Tradução de Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 401 p. Disponível em <http://lelivros.org/book/baixar-livro-por-que-as-nacoes-fracassam-james-robinson-em-pdf-epub-e-mobi-ou-ler-online/>. Acesso em: 21 de out. de 2017.

AZEVEDO, Paulo Furquim de. Nova economia institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. **Instituto de Economia Agrícola**, 2000.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm Acesso em: 9 de mai. 2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Brasília, Senado Federal**, 1988.

CALHAO, Antônio Ernani Pedroso. **Justiça célere e eficiente: uma questão de governança judicial**. São Paulo: LTr, 2010.

COASE, Ronald H. The Nature of the Firm. **Economica**, New Series, vol. 4, nº 16, p. 386405, 1937.

_____. The new institutional economics. **The American Economic Review**, v. 88, n. 2, p.72-74, mai. 1998.

_____. The Problem of Social Cost. **Journal of Law and Economics**, EUA, 1960, p. 1-44.

COELHO, Cristiane de Oliveira. A Análise Econômica do Direito enquanto Ciência: uma explicação de seu êxito sob a perspectiva da História do Pensamento Econômico. **Latin American and Caribbean Law and Economics Association (ALACDE) Annual Papers**, 2007. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/47q8s2nd#page-1>. Acesso em: 28 de jun. de 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Justiça em Números**. Várias edições (2013, 2014, 2015, 2016, 2017). Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 18 de fev. 2018.

_____. **Relatório de Metas Nacionais**. Várias edições (2009-2013 2014. 2015. 2016. 2017). Disponível em <http://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 3 de ago. 2018.

DIAS, Jean Carlos. **Análise econômica do processo civil brasileiro**. São Paulo: Método, 2009.

ESTEVES, Heloisa Borges Bastos. **Economia e Direito: um diálogo possível**. Rio de Janeiro, 2010, 252f. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro (Programa de Pós-Graduação Economia).

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. O Direito e a Ciência Econômica: a possibilidade interdisciplinar na contemporânea Teoria Geral do Direito. **Berkeley Program in Law & Economics**, 2007.

LOPES, Herton Castiglioni. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 4, p. 619-637, 2013.

MACHADO, Elenara Porto e Silva. **A MAXIMIZAÇÃO DA RIQUEZA: AS CONTRIBUIÇÕES PARA A DECISÃO JUDICIAL NA VISÃO DE RICHARD POSNER**. XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea: VII Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos, 2014. Disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/11742/1590>. Acesso em: 30 de jun. de 2016.

NORTH, Douglas. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal. p. 1-25. 1994.

_____. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

ORTIZ, Luis Cláudio Villani; LIRA, Cláudio Rogério Sousa; MACHADO, Filipe Molinar. Os institutos jurídicos e os custos de transação: uma abordagem da análise econômica do direito. **Revista Direito em Debate**, v. 22, n. 40, p. 27-45, 2013.

PELUSO, Cezar. Consolidação da democracia e reforma do judiciário no Brasil. In: **Anais do seminário *Brazil Judicial Reform***. Promovido pelo Banco Mundial, em Washington. 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/discursoWashington.pdf>. Acesso em: 19 de ago. de 2017.

POSNER, Richard A. **Economic Analysis of Law**, 6th edition. Little Brown. EUA, 2003.

_____. **Problemas da Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. **The economics of justice**. 2nd edition. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1983.

REYMÃO, Ana Elizabeth; CEBOLÃO, Karla. **Direito e Justiça: O CNJ e a avaliação da eficiência pelo método DEA**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: Includente, Sustentável, Sustentado**. Rio de Janeiro. Ed. Garamond. 2004.

SANTOS JÚNIOR, Clélio Gomes. Levando os Princípios a Sério: Eficiência como Princípio Jurídico. **Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**. São Paulo, 2009. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao_paulo/2831.pdf. Acesso em: 27 de jun. de 2016.

SALAMA, Bruno Meyerhof. **A história do declínio e queda do eficientismo na obra de Richard Posner**. 2010. Disponível em: https://works.bepress.com/bruno_meyerhof_salama/35/. Acesso em: 27 de jun. de 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA JUNIOR, Roberto Tadeu de; BALBINOTTO NETO, Giacomo. A Necessidade De Agências Reguladoras Sobre A Perspectiva Da Nova Economia Institucional. **EnANPAD**, 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-2026.pdf>. Acesso em: 08 de nov. de 2017.

WILLIAMSON, Oliver E. **The Economics and Transaction Costs**. New York: Free Press, 1999.

_____. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. New York: The Free Press, 1985.

ZANATTA, Rafael AF. Desmistificando a Law & Economics: a receptividade da disciplina Direito e Economia no Brasil. **Revista dos Estudantes de Direito da UnB**, n. 10, p. 25-53, 2012.