

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ – CESUPA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL – PPGD

KARLA AZEVEDO CEBOLÃO

A JUSTIÇA É EFICIENTE?
DISCUTINDO A ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS (DEA) NA AVALIAÇÃO DOS
TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS BRASILEIROS

BELÉM – PA

2017

KARLA AZEVEDO CEBOLÃO

A JUSTIÇA É EFICIENTE?

DISCUTINDO A ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS (DEA) NA AVALIAÇÃO DOS
TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS BRASILEIROS

*Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre junto ao
Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas
Públicas e Desenvolvimento Regional, do Centro
Universitário do Estado do Pará (CESUPA).*

*Orientadora: Profa. Dra. Ana Elizabeth Neirão
Reymão.*

BELÉM – PA

2017

KARLA AZEVEDO CEBOLÃO

A JUSTIÇA É EFICIENTE?

DISCUTINDO A ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS (DEA) NA AVALIAÇÃO DOS
TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS BRASILEIROS

*Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de
Mestre junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas
e Desenvolvimento Regional, do Centro Universitário do Estado do Pará
(CESUPA).*

Banca examinadora:

_____ - Orientadora

Profa. Ana Elizabeth Neirão Reymão

Doutora em Ciências Sociais

Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA

_____ - Examinador

Prof. Cláudio Alberto Castelo Branco Puty

Doutor em Economia

Universidade Federal do Pará

_____ - Examinadora

Profa. Suzy Elizabeth Cavalcante Koury

Doutora em Direito

Centro Universitário do Estado do Pará

Dedico esse trabalho a minha mãe, Edna Azevedo, ao meu marido, Marcelo Antonio Pessoa Cebolão e aos meus filhos, Antonio Azevedo Cebolão e Marcela Azevedo Cebolão, meus eternos amores, por sempre estarem ao meu lado, impulsionando-me a vencer todos os obstáculos.

Justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta.

Rui Barbosa

AGRADECIMENTOS

Serei eternamente grata pelo valioso carinho e a impagável ajuda das pessoas que me auxiliaram ao longo desse curso, aqui representadas pelo agradecimento nominal a algumas delas.

Ao meu marido, Marcelo Antonio Pessoa Cebolão, por ter me apoiado nessa busca pelo conhecimento, ajudando-me nas atividades do dia a dia. Sem seu incondicional auxílio não teria conseguido, meu amor e gratidão.

Aos meus filhos Antonio Azevedo Cebolão e Marcela Azevedo Cebolão, e a minha mãe Edna Azevedo de Azevedo, que sempre se orgulharam das minhas conquistas, meu eterno amor.

Ao programa de pós-graduação do Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA, na pessoa do seu coordenador professor Dr. Jean Carlos Dias, pelo suporte acadêmico.

Com carinho especial, agradeço a minha orientadora e amiga de infância, professora Dr^a. Ana Elizabeth Neirão Reymão. Muito além da enorme capacidade intelectual e de brilhante profissional, Beth é um ser humano como poucos, justa, ética, comprometida, responsável e amiga, sempre acredita na potencialidade dos seus alunos, estando presente para auxiliar e ensinar. Serei eternamente grata por toda a sua orientação para a conclusão desse trabalho. Tenho certeza que sem seu apoio incondicional essa jornada, que agora termina, seria muito mais difícil.

Minha gratidão a todos os professores do PPGD do CESUPA, profissionais competentes que admiro muito e que me transmitiram conhecimentos que levarei por toda a vida.

Dentre esses profissionais, registro minha gratidão à professora Dra. Loiane Prado Verbicaro. Agradeço por seu exemplo de comprometimento com a instituição e com o programa de mestrado.

Aos funcionários do CESUPA, sempre disponíveis para auxiliar em qualquer demanda, meu carinho e gratidão.

Aos alunos da turma anterior, aqui representados por Felipe Guimarães, sou grata por terem me auxiliado nas muitas vezes que precisei, mostrando o caminho e o tornando mais leve.

Agradeço a todos os meus colegas de turma que me proporcionaram muitos momentos de troca de conhecimento, assim como o sentimento sincero de amizade, com a certeza que vai perdurar após o término desse curso.

À Heloisa Sami Daou, amiga que fiz na graduação em Direito e que caminhamos juntas desde então, agradeço sempre por sua amizade, que me apoia e incentiva para alcançar novas conquistas. Sem sua insistência não teria cursado o mestrado, que agora termino com a entrega desse trabalho. Te amo, amiga! Você é muito especial, nunca duvide disso!

À amiga Karla Eliza Barros Kataoka e ao amigo Geraldo Neves Leite, amizades que o mestrado me trouxe, agradeço pela inestimável ajuda em todos os momentos que precisei.

Ao Phelipe Matos, amigo que essa dissertação me trouxe, agradeço por toda sua disponibilidade em ensinar, pois sem seu comprometimento e auxílio não teria como desenvolver o modelo DEA para esse trabalho. Muito obrigada!

A todos os meus amigos, que se alegram com minhas conquistas e entendem minhas ausências, agradeço por fazerem parte da minha vida.

Por fim, agradeço a Deus, pelo dom da vida, força necessária para enfrentar as dificuldades e dar coragem para buscar novas conquistas.

Muito Obrigada!

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Eficiência relativa.....	70
Tabela 2 - Eficiência relativa dos Tribunais de Justiça dos estados brasileiros (2005 a 2008 – média de períodos selecionados)	77
Tabela 3 - Número de vezes em que os tribunais eficientes aparecem	78
Tabela 4 - Níveis de recursos usados e níveis ótimos (2008).....	79
Tabela 5 - Eficiência do 1º e 2º Graus dos Tribunais de Justiça dos estados brasileiros	80
Tabela 6 - Índice de Confiança do Judiciário (ICJ).....	82
Tabela 7 - Ranking dos Tribunais de Justiça dos estados brasileiros (2012), segundo porte...	88
Tabela 8 - Eficiência dos Tribunais de Justiça dos estados brasileiros	93
Tabela 9 - Eficiência dos Tribunais de Justiça dos estados brasileiros	94
Tabela 10 - Tempo médio das sentenças de 1º e 2º Graus	98
Tabela 11 - Índice de Eficiência Geral (IEG), Índice de Eficiência por Portes (IEP) e Índice de Eficiência CNJ (IPC-Jus) dos Tribunais de Justiça dos estados brasileiros (2009 - 2012)....	100
Tabela 12 - Índice de Eficiência Geral (IEG), Índice de Eficiência por Portes (IEP) e Índice de Eficiência CNJ (IPC-Jus) dos Tribunais de Justiça dos estados brasileiros (2013 - 2016)....	101
Tabela 13 - IEG dos Tribunais de Justiça dos estados brasileiros (2016), segundo faixas de eficiência.....	107

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resumo de estudos com Análise Envoltória de Dados (DEA) para medir a eficiência dos Tribunais de Justiça estaduais brasileiros.....	74
Quadro 2 - Resumo das características dos modelos DEA publicados nos Relatórios Justiça em Números (2012-2017).....	90

LISTA DE FIGURA

Figura 1- Tipologia dos dados de litigiosidade	111
--	-----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

AC – Acre

AED – Análise Econômica do Direito

AL – Alagoas

AM – Amazonas

AP – Amapá

BA – Bahia

BCC – Retornos Variáveis de Escala

CCR – Retornos Constantes de Escala

CE – Ceará

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CPC – Código de Processo Civil

CRS – *Constant Returns to Scale* (Retornos Constantes de Escala)

CSJT – Conselho Superior da Justiça do Trabalho

DEA – Análise Envoltória de Dados

DF – Distrito Federal

DMU – *Decision Making Unit* (Unidade Tomadora de Decisão)

EC n. 19/98 – Emenda Constitucional nº 19 de 1998

EC n. 45/04 – Emenda Constitucional nº 45 de 2004

ES – Espírito Santo

EUA – Estados Unidos da América

FGV – Fundação Getúlio Vargas

GO – Goiás

IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística

ICJ – Índice de Confiança do Judiciário

ICS – Índice de Confiança Social

IEG – Índice de Eficiência Geral

IEP – Índice de Eficiência por Porte

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IPC-Jus – Índice de Produtividade Comparada da Justiça

MA – Maranhão

MG – Minas Gerais
MS – Mato Grosso do Sul
MT – Mato Grosso
NEI – Nova Economia Institucional
PA – Pará
PAD – Processo Administrativo Disciplinar
PB – Paraíba
PE – Pernambuco
PI – Piauí
PIB – Produto Interno Bruto
PJe – Processo Judicial Eletrônico
PR – Paraná
RJ – Rio de Janeiro
RN – Rio Grande do Norte
RO – Rondônia
RR – Roraima
RS – Rio Grande do Sul
SC – Santa Catarina
SE – Sergipe
SIESPJ – Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário
SP – São Paulo
STF – Superior Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TCT – Teoria dos Custos de Transação
TJ – Tribunal de Justiça
TJE – Tribunal de Justiça Estadual
TO – Tocantins
VRS – *Variable Return to Scale* (Retornos Variáveis de Escala)

RESUMO

Essa dissertação tem como objetivo discutir a análise da eficiência dos Tribunais de Justiça Estaduais no Brasil efetuadas com uso da metodologia DEA, fazendo uma crítica do modelo empregado pelo CNJ para sua adoção. Apesar de ser utilizado para analisar o desempenho de unidades produtivas de setores tradicionais da economia, a DEA ainda é pouco conhecida em estudos sobre o judiciário. A crescente dificuldade de obtenção de recursos, notadamente nos orçamentos públicos, faz com que haja uma pressão sobre organizações públicas e privadas em busca da eficiência e do desenvolvimento de métodos para medi-la e, assim, ajudar a identificar falhas e propor aperfeiçoamentos. Essa busca reflete a legítima reivindicação social para o bom funcionamento da gestão pública, pressionando os diversos poderes da República, judiciário incluído, de quem se espera o bom cumprimento da função judicante do Estado, ou seja, decidir os conflitos e pacificar as questões sociais. Portanto, a celeridade ou presteza, a eficiência e a efetividade da tutela jurisdicional se destacam pela importância para a eficiência na administração da justiça. Busca-se nesse estudo responder se, com base na DEA, é possível aperfeiçoar o modelo de cálculo do IPC-Jus, usado pelo CNJ para medir a eficiência dos Tribunais de Justiça Estaduais brasileiros? A metodologia utilizada nessa dissertação envolve uma pesquisa aplicada e, por empregar o referido método, a discussão sobre a eficiência do judiciário destaca a abordagem quantitativa. Os procedimentos adotados incluem uma revisão bibliográfica de trabalhos sobre a eficiência do Poder Judiciário, além de uma análise documental, notadamente do Relatório Justiça em Números. Uma das principais conclusões do estudo é que o modelo DEA usado pelo CNJ pode ser aperfeiçoado, principalmente pela inclusão da variável “tempo do processo”, apesar de haver grandes desafios a serem superados quanto ao seu uso, dada a complexidade de sua medição, por exemplo. Por fim, cumpre lembrar a importância de que o debate sobre a eficiência do judiciário não pode se restringir a aspectos quantitativos, afastando critérios qualitativos da avaliação dos serviços prestados aos brasileiros. Portanto, a entrega da prestação jurisdicional não pode ser resumida ao número de processos baixados.

PALAVRAS-CHAVE: Eficiência. Poder Judiciário. Tribunais de Justiça Estaduais brasileiros. Conselho Nacional de Justiça. DEA.

ABSTRACT

This dissertation aims to discuss the efficiency analysis of the State Courts of Justice carried out using the DEA methodology, criticizing the model used by the CNJ for its adoption. Although it is used to analyze the performance of productive units of traditional sectors of the economy, the DEA is still little known in judicial studies. The increasing difficulty of obtaining resources, especially in public budgets, puts pressure on public and private organizations for efficiency and the development of methods to measure it and thus help identify failures and propose improvements. This search reflects the legitimate social claim for the proper functioning of public management, pressing on the various powers of the Republic, including judiciary, from whom one expects the good performance of the judicial function of the State, that is, decide the conflicts and pacify social issues. Therefore, the speed, efficiency and effectiveness of judicial protection are highlighted by the importance of efficiency in the administration of justice. Does the study attempt to answer if, based on the DEA, it is possible to improve the calculation model of the IPC-Jus, used by the CNJ to measure the efficiency of the Brazilian State Courts of Justice? The methodology used in this dissertation involves an applied research and, by using this method, the discussion about the efficiency of the judiciary highlights the quantitative approach. The procedures adopted include a bibliographic review of works on the efficiency of the Judiciary, as well as a documentary analysis, notably the Justice in Numbers Report. One of the main conclusions of the study is that the DEA model used by the CNJ can be improved, mainly by including the variable "process time", although there are great challenges to be overcome in its use, given the complexity of its measurement, by example. Finally, it is important to remember that the debate about the efficiency of the judiciary can't be restricted to quantitative aspects, leaving aside qualitative criteria of the evaluation of the services provided to Brazilians. Therefore, the delivery of the judicial service can't be summarized in the number of cases.

KEY-WORDS: Efficiency. Judicial power. Brazilian State Courts of Justice. National Council of Justice. DEA.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 O JUDICIÁRIO E O DEBATE SOBRE A EFICIÊNCIA DO ESTADO BRASILEIRO	20
2.1 A CRISE DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO E AS NOÇÕES DE EFICIÊNCIA E EFICÁCIA.....	20
2.2 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998: O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A BUSCA PELA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	25
2.3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45/2004 E O PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO	31
3 O DIÁLOGO ENTRE DIREITO E ECONOMIA	40
3.1 OS PRIMEIROS MOVIMENTOS DA INTERDISCIPLINARIDADE DIREITO E ECONOMIA.....	41
3.2 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO (AED).....	43
3.2.1 Breve panorama da AED	43
3.2.2 A Análise Econômica do Direito antes de Richard Posner	44
3.2.3 Richard Posner e a Análise Econômica do Direito	46
3.3 A LITERATURA ECONÔMICA E AS PRINCIPAIS ESCOLAS DE PENSAMENTO DE ECONOMIA E DIREITO.....	53
3.3.1 A Economia Institucional e as primeiras abordagens de Economia e Direito: uma breve apresentação.....	53
3.3.2 A Nova Economia Institucional: principais conceitos e argumentos	55
4 A AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA BRASILEIROS E A ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS.....	65
4.1 SOBRE O MÉTODO DEA	67
4.2 OS ESTUDOS USANDO O MODELO DEA E O JUDICIÁRIO	72
4.3 SÍNTESE DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES DOS PRIMEIROS ESTUDOS ACADÊMICOS SOBRE A EFICIÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA BRASILEIROS	75

4.3.1 O primeiro estudo com DEA sobre os Tribunais Estaduais do Brasil: Ademar Fochezatto.....	76
4.3.2 A eficiência dos TJs na ótica de Yeung e Azevedo	80
5 A AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DOS TRIBUNAIS ESTADUAIS BRASILEIROS: O CNJ E UMA PROPOSTA ALTERNATIVA PARA O MODELO DEA.....	84
5.1 SOBRE AS INFORMAÇÕES PUBLICADAS NO JUSTIÇA EM NÚMEROS	84
5.2 JUSTIÇA EM NÚMEROS (2004-2011): AS PRIMEIRAS EDIÇÕES	86
5.3 JUSTIÇA EM NÚMEROS (2012-2017) E O USO DA DEA	86
5.4 EVOLUÇÃO DA EFICIÊNCIA DOS TJS BRASILEIROS, SEGUNDO O IPC-JUS...	92
5.5 DISCUTINDO A ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS DO CNJ E PROPOSTA DE APERFEIÇOAMENTO DO MODELO DEA	95
5.5.1 Propondo um novo modelo	97
5.5.2 Discussão e análise dos resultados	102
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	115
REFERÊNCIAS	123
APÊNDICE A – SOBRE A ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS (DEA)	133

1 INTRODUÇÃO

A Análise Envoltória de Dados (DEA - *Data Envelopment Analysis*) na avaliação da eficiência dos Tribunais de Justiça Estaduais (TJEs) brasileiros ainda é pouco conhecida, quando comparada com estudos sobre o desempenho de unidades produtivas de setores tradicionais da economia. Porém, tem ganhado relevância, uma vez que é aplicada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e divulgada nos Relatórios Justiça em Números.

Nesse contexto, a presente dissertação tem por objetivo discutir a análise da eficiência dos TJEs no Brasil efetuadas com uso da metodologia DEA, fazendo uma crítica do modelo empregado pelo Conselho para sua adoção.

Com recursos cada vez mais escassos para orçamentos públicos, discutir a eficiência, desenvolver métodos para medi-la, ajudar a identificar falhas e propor aperfeiçoamentos é muito relevante. Na gestão pública, isso vai ao encontro da legítima reivindicação social para o bom funcionamento dos diversos poderes da República, incluindo o judiciário, de quem se espera o bom cumprimento da função judicante do Estado, isso é, decidir os conflitos e pacificar as questões sociais. Nesse sentido, a celeridade ou presteza, a eficiência e a efetividade da tutela jurisdicional assumem papel de destaque.

Mas o que se entende por eficiência judicial? Muito embora se saiba que eficiência implica maximizar resultados ao menor custo possível, não há consenso sobre o conceito em questão. Porém, há uma forte percepção social de que essa é muito baixa. O Relatório ICJBrasil, assim como outras pesquisas, revelam uma baixa confiança dos brasileiros no Poder Judiciário: somente 24%, em 2017 (FGV DIREITO SP, 2017).

A Emenda Constitucional nº 19/1998 veio ao encontro dos anseios da sociedade para melhorar a qualidade dos serviços públicos e, em nome do princípio da eficiência, entronizou a reforma administrativa do Estado brasileiro, o que levou à incorporação de alguns elementos do modelo de administração pública gerencial ao setor público. No âmbito do Poder Judiciário e no espírito dessas reformas, os reclamos sociais por uma justiça mais ágil e eficiente levaram à edição da Emenda Constitucional nº 45, em 2004, e à criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), propondo-se a dar maior transparência, moralidade, controle e coordenação administrativa ao referido poder.

Cabe destacar, porém, que a demora dos tribunais não é um privilégio brasileiro. Vários países, em maior ou menor grau, enfrentam esse problema, destaca Gico Júnior (2014). Dados da Corte Europeia de Direitos Humanos revelam que o tribunal já estabeleceu jurisprudência

reconhecendo o direito à indenização para quem é afetado pelo problema, seja culpado ou inocente. Na Europa, a Itália, a Rússia, a Grécia, a Alemanha e Romênia são exemplos de países que têm sido acionados pela Corte em decorrência da morosidade.

Brito (2013) mostra que, nas décadas de 1980 e 1990, o Poder Judiciário dos Estados Unidos, dado o elevado tempo de duração dos processos, não tinha a mesma credibilidade das demais instituições governamentais diante da opinião pública. Isso levou o governo federal a implementar o gerenciamento dos processos judiciais (*case management*) como mecanismo para apurar e melhorar o funcionamento das cortes federais americanas, possibilitando a melhora da prestação jurisdicional.

A busca por essa melhora decorre da importância que o sistema jurídico tem em uma sociedade democrática, seja no debate sobre os direitos humanos, seja para as visões contemporâneas sobre desenvolvimento econômico. Economia e Direito são disciplinas que lidam com problemas de coordenação, estabilidade e eficiência na sociedade e há muita complementaridade em alguns campos destas ciências, destaca Esteves (2010). Nesse contexto, há um crescente interesse de profissionais do campo jurídico e de economistas por temas que as associam, como o da eficiência dos Tribunais de Justiça.

É quase uma unanimidade que se aponte a ineficiência judicial, mas ainda são poucos os estudos objetivos e quantitativos, seja no Direito ou na Economia, sobre o tema. Sem dados empíricos confiáveis e pesquisas críveis não se consegue fazer uma boa avaliação e, muito menos, propor soluções eficazes, destacam Yeung e Azevedo (2012).

Dentre os poucos estudos que fogem à tal crítica no país, destacam-se as análises de Nogueira *et al.* (2012), Fochezatto (2010), Santos Neto *et al.* (2016), além dos pioneiros trabalhos de Yeung e Azevedo (2009, 2012). Todos esses textos têm em comum o uso da Análise Envoltória de Dados (DEA), um método de otimização linear voltado para esse fim.

Essa metodologia tem sido internacionalmente adotada para avaliação da eficiência do judiciário. Estudos como os Lewin, Morey e Cook (1982) sobre os tribunais penais nos Estados Unidos (EUA); de Kittelsen e Førsund (1992), sobre os tribunais na Noruega; e de Pedraja-Chaparro e Salinas-Jiménez (1996) acerca das cortes supremas na Espanha podem ser citados como exemplos.

Desde 2012, o CNJ vem utilizando a DEA para comparar a eficiência dos Tribunais do Judiciário brasileiro, calculando o Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus). Os resultados são publicados no Relatório Justiça em Números, que têm auxiliado na maior transparência e disponibilização de informações sobre o tema. Chamou atenção, no entanto,

que apesar dos impactos e dos questionamentos acerca da demora na solução dos litígios, o tempo de tramitação dos processos tenha sido excluído dos modelos empregados nessas análises.

Então, apesar desses avanços da pesquisa acadêmica, pouco ainda se conhece sobre a DEA e sobre as análises efetuadas, notadamente no CNJ. Quais as conclusões sobre as eficiências desses tribunais? São adequadas as mensurações efetuadas? Como aperfeiçoá-las?

Assim, definiu-se como problema de pesquisa: “com base na metodologia DEA, é possível aperfeiçoar o modelo de cálculo do IPC-Jus, usado pelo CNJ, e propor soluções para melhorar as análises de eficiência dos Tribunais de Justiça Estaduais brasileiros?”.

Quanto aos aspectos metodológicos da dissertação, trata-se de uma pesquisa aplicada, definida por Gil (2007) como aquela que objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos. Por empregar o método DEA, a discussão sobre a eficiência do judiciário destaca a abordagem quantitativa da pesquisa, o que não implica dizer que a dissertação abrirá mão da abordagem qualitativa de investigação. Esta será empregada para aprofundar os conhecimentos acerca das variáveis que poderão ser adotadas no modelo DEA a ser proposto para aperfeiçoar as análises do CNJ sobre a eficiência dos Tribunais de Justiça estaduais do Brasil. Os procedimentos adotados incluem uma revisão bibliográfica da discussão de eficiência do Poder Judiciário, além de uma análise documental, posto que o documento em debate na dissertação é o Relatório Justiça em Números.

O texto está estruturado em seis capítulos, incluindo essa introdução e as considerações finais. O capítulo 2 discute o Judiciário e o debate sobre a eficiência do Estado, trazendo uma breve reflexão acerca das transformações das relações entre o mesmo e a sociedade brasileira, com destaque para o citado Poder. O diálogo entre Direito e Economia é o tema do capítulo 3, que reflete sobre a importância do diálogo interdisciplinar entre Direito e Economia, apresentando os argumentos das principais escolas de pensamento sobre esse tema: a Análise Econômica do Direito (AED), os Institucionalistas (“Velho Institucionalismo”) e a Nova Economia Institucional (NEI). No capítulo 4, apresenta-se a Análise Envoltória de Dados (DEA) e seu uso em estudos sobre o Poder Judiciário brasileiro, destacando a pesquisa acadêmica e o emprego do método nos Relatórios Justiça em Números publicados pelo CNJ. O capítulo 5, dedica-se a uma discussão do uso do modelo DEA adotado pelo CNJ na avaliação da eficiência dos tribunais estaduais brasileiros, elaborando-se uma crítica sobre ele para, ao final, apresentar uma proposta de aperfeiçoamento.

2 O JUDICIÁRIO E O DEBATE SOBRE A EFICIÊNCIA DO ESTADO BRASILEIRO

O bom funcionamento da gestão pública é uma reivindicação da sociedade, razão da existência do Estado. Com o judiciário, não é diferente. Espera-se que esse importante poder da República bem cumpra a sua função jurisdicional, vez que é incumbido de decidir os conflitos e pacificar as questões sociais. Nesse sentido, a celeridade ou presteza, a eficiência e a efetividade da tutela jurisdicional assumem papel de destaque.

O melhor entendimento dessas questões requer uma breve reflexão acerca das transformações das relações entre o Estado e a sociedade e sua contextualização no caso brasileiro, destacando-se a inserção do Poder Judiciário no debate.

Esse é o objetivo do presente capítulo, que se inicia com uma breve discussão acerca da assunção do Estado social e a posterior crise do judiciário brasileiro, pautada nas noções de eficiência e eficácia. Tal crise é apontada por autores como Gico Júnior (2014), Caggiano (2012), Calhao (2007), Peluso (2010) e Leal (2010) a partir da dificuldade crescente de esse poder atender as demandas judiciais, que se acumulam e sinalizam para o colapso institucional. Em seguida, discute-se a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (EC n. 19/98), que efetuou modificações significativas na Constituição Federal de 1988 (CF/88), entronizando a reforma administrativa e o modelo de administração pública gerencial. Apresenta-se, na seção 2.3, a Emenda Constitucional nº 45/2004 (EC n. 45/04), surgida no contexto das reformas instituídas com o anunciado objetivo de modernização do sistema judicial pátrio em favor de uma justiça mais ágil, assim como a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com a proposta de trazer “maior transparência, moralidade, controle e coordenação administrativa” das ações estruturais do Poder Judiciário (CALHAO, 2010, p. 60).

2.1 A CRISE DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO E AS NOÇÕES DE EFICIÊNCIA E EFICÁCIA

A passagem do Estado liberal para o social implicou em várias mudanças. No Estado liberal, herança da classe burguesa contrária à ingerência do regime absolutista em suas operações econômicas, nasceu a ideia do Estado mínimo. O novo regime defendia, ao lado do controle jurídico do Estado, a não interferência deste na autonomia da vontade, na disposição contratual livre e na vontade autônoma, premissas importantes para a burguesia afastar o Estado

das relações econômicas. Durante o final do século XVIII e todo o século XIX, a política liberal dominante fez com que a atuação fosse reduzida, limitando-se a manter a ordem interna e exercer a política externa, ficando as outras atividades ao encargo da sociedade civil, formada por indivíduos livres e iguais (SILVA, 2006).

Com o advento do Estado social, esse passou a ter uma atitude mais participativa nas relações econômicas e na própria sociedade, evidenciando-se que a tão propalada “mão invisível”¹ do mercado de Adam Smith, defendida pelos liberais, não era capaz de resolver os problemas dos desequilíbrios econômicos, as crises e o desemprego crescente marcado pela Grande Depressão dos anos 1930².

Um dos principais estudiosos do Estado Social foi o economista John Maynard Keynes³, que dedicou a maior parte de sua obra e vida para diagnosticar a problemática da crise e a propor as respectivas soluções, lembra Afonso (2011). Em Keynes (1996), o Estado é um agente decisivo para atenuar os impactos das flutuações econômicas. Na depressão, cabe a ele dar uma resposta fiscal à crise de confiança que caracteriza esse momento. Requer-se, então, uma política fiscal expansionista, isso é, a combinação do aumento de gasto, déficit e dívida, para reverter a grave ruptura das convenções na economia. No contexto da depressão, a demanda precisaria ser fortalecida por uma decisão autônoma, justificando-se, dessa forma, um aumento do gasto do Estado.

É importante destacar que, para Keynes (1996), o papel ativo do Estado na economia não se restringe aos momentos de crise, mas ocorre em todas as fases do ciclo econômico. O autor compreende o capitalismo como uma economia de ativos, na qual a decisão de alocação de portfólio dos agentes é a variável-chave para a determinação do nível de renda e da dinâmica de acumulação de uma economia, que ocorre em um contexto de incertezas. Cabe ao Estado agir para atenuar essas instabilidades (AFONSO, 2011).

Influenciado pelas propostas keynesianas, emergiu o Estado social como agente

¹ O filósofo iluminista Adam Smith introduziu esse termo no seu livro intitulado *A Riqueza das Nações* para descrever como, mesmo em uma economia de mercado e sem haver uma entidade social central para coordenar os interesses comuns, poderia existir uma relação entre os indivíduos resultante de certa ordem como se a economia fosse orientada por uma "mão invisível". Ou seja, a lei da oferta e procura regularia o mercado, em o que Estado interferiria minimamente (SMITH, 1983).

² Decorrente da quebra da bolsa de valores de Nova York em 1929, a Grande Depressão foi uma das mais graves crises econômicas mundiais. Desde o início da década havia uma onda especulativa na bolsa de valores americana, uma bolha de preços de ativos e a economia já mostrava sinais de fragilidade, como desemprego, endividamento da população americana, entre outros (AFONSO, 2011). Nesse contexto, os investidores entraram em pânico e passaram a vender suas ações a qualquer preço com medo dos prejuízos, que pela lei da oferta e procura, passaram a não valer praticamente nada; as pessoas tiraram seu dinheiro dos bancos e muitos fecharam, entre outros fatores que provocaram a crise econômica que se espalhou pelo mundo.

³ A obra mais conhecida do autor é a *Teoria Geral do Juro, do Emprego e da Moeda*, publicada originalmente em 1936.

regulador, fomentador, empresário, entre outras funções, intervindo na economia de mercado e, portanto, adotando uma postura diametralmente oposta àquela que o liberalismo defende. Nesse contexto, a atividade estatal precisava se adequar a esse novo papel, uma vez que aumentou exponencialmente, necessitando-se de maior eficiência para dar conta de todas as suas novas funções.

Da total separação entre Estado e sociedade da era liberal, passou-se à cooperação na era social, o que impactou na função do judiciário e na interface entre os três poderes. A adequação às novas demandas sociais e a implementação de políticas públicas com esse fim não se concretizaram em tempo oportuno, suscitando instabilidades na sociedade e no Estado. O alargamento das fronteiras dos direitos sociais pelo Estado Social, também chamado Estado Providência, fez emergir conflitos. A soma dos novos direitos aos já existentes provocou um aumento da demanda judicial, que teria que ser dirimido pelos tribunais.

A administração da justiça não foi capaz de acompanhar e dar a resposta com a mesma rapidez da eclosão de demandas litigiosas. Isso decorreu da mudança de uma pouca e interindividual litigiosidade para uma explosão dela, agora também coletiva, grandemente influenciada pelo dilatamento de áreas em que o judiciário passou a ter ingerência, com a ampliação do catálogo de direitos garantidos aos cidadãos.

Com o crescente do número de processos, a corrupção, a burocracia, a insuficiência de recursos materiais e humanos, a formalidade nos procedimentos, a falta de gestão, dentre outras causas menos citadas pela doutrina, emergiu uma crise no judiciário (GICO JÚNIOR, 2014; CAGGIANO, 2012; CALHAO, 2007; PELUSO, 2010; e LEAL, 2010). Ganhou destaque também a discussão sobre a eficiência e eficácia desse poder da República.

Yeung e Azevedo (2012, p. 644) acompanham esse entendimento, lembrando que essa crise não é recente, tendo sido acentuada após a CF/88, assegurando que:

O estado de crise do Judiciário brasileiro não é recente. Desde meados do século XX, juízes e especialistas assim consideravam a situação das cortes no país. No entanto, há razoável consenso de que a promulgação da Constituição Federal de 1988 — a chamada ‘Constituição Cidadã’ — acentuou gravemente esta crise (ROSENN, 1998; MOREIRA 2004). A criação de novos direitos civis e novos instrumentos de litígio, a abertura da economia, o estabelecimento da democracia política e a implementação de diversas políticas econômicas inadequadas, até mesmo de constitucionalidades duvidosas, criaram milhares, ou até mesmo milhões, de novos processos judiciais. Claramente, os tribunais não têm sido capazes de responder a todas estas demandas.

A nova ordem constitucional, que reforçou a condição do judiciário de intermediador de

forças entre Estado e sociedade, como também entre os próprios poderes do Estado, deparou-se com uma instituição sem condições de responder ao seu papel constitucional, seja nos conflitos individuais quanto à prestação de justiça ou na mediação e resolução dos conflitos de caráter político. Tudo isso fez com que o judiciário mostrasse uma imagem de um poder em crise (MOREIRA, 2009).

Uma dessas facetas é a crise de eficiência, na qual há um descompasso entre a demanda social e a oferta estatal de serviços judiciais. Esse *déficit* é tanto quantitativo quanto qualitativo, cujas razões são a morosidade para a prestação da justiça pelo aparato judicial e também a pouca efetividade das decisões judiciais, o que não se traduz em um fator positivo de pacificação social (MOREIRA, 2009).

Essa dificuldade de os tribunais responderem às demandas crescentes evidencia o problema da eficiência e da eficácia do judiciário. Mas o que se entende por esses conceitos?

A eficácia social da norma jurídica estaria atrelada a dois paradigmas: o dever-ser, ou conteúdo normativo, e o ser ou condutas sociais. Então, a eficácia social ou efetividade da norma ocorrerá quando houver uma aproximação entre o plano da normatividade e o plano da realidade.

Para Silva (1998), a efetividade é o alcance dos objetivos da norma, relacionando-se ao produto final. A eficácia jurídica, por sua vez, relaciona-se à produção de efeitos sobre os comportamentos dos agentes sociais:

[...] designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos de que cogita; nesse sentido a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou exequibilidade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica (SILVA, 1998, p.66).

Reale (2002, p. 112) entende a eficácia a partir da aplicação ou execução da norma jurídica, sendo “a regra jurídica enquanto momento da conduta humana”. Portanto, a regra do direito deve ser socialmente eficaz, uma vez que o mesmo, para ser genuíno, não pode ser apenas declarado, mas reconhecido e vivido pela sociedade, que o deve incorporar e integrar à sua forma de conduzir-se.

Por efetividade ou eficácia social da norma, Barroso (2013, p. 243) compreende a “realização do direito, o desempenho concreto de sua função social”, representando “a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais”.

Com a doutrina da efetividade teria surgido um novo direito constitucional, abandonando-se a Constituição como “miragem”, uma vez que não se manifestava em ganho para a cidadania, e iniciando-se a inquietude em verificar o real cumprimento da mesma, com a concretização dos comandos nela contidos: “com a sua efetividade, incorporou-se de modo natural, à vivência jurídica brasileira pós-1988” (BARROSO, 2013, p. 247). Essa doutrina funda-se em uma metodologia positivista e em um critério formal:

A doutrina da efetividade serviu-se (...) de uma metodologia *positivista*: direito constitucional é norma; e de um critério *formal* para estabelecer a exigibilidade de determinados direitos: se está na Constituição é para ser cumprido (BARROSO, 2013, p. 248, grifos do autor).

A partir do novo nível estabelecido pelo constitucionalismo brasileiro da efetividade, lançaram-se as bases para o neoconstitucionalismo e para a teoria dos direitos fundamentais, defende o autor.

Como se vê, a maioria da doutrina concorda que a eficácia pode ser jurídica ou social, correspondendo a primeira à aptidão de produzir efeitos no mundo dos fatos e a segunda, também chamada de efetividade, à aplicação da norma ao caso concreto.

A discussão em torno desses conceitos relaciona-se à de eficiência das políticas públicas, tema cada vez mais estudado nas Ciências Sociais e objeto de um intenso debate nos campos do Direito, da Economia e da Gestão Pública.

Giacomoni (2005) é um dos autores que, a partir de uma visão crítica do orçamento e da gestão, destacam a importância da avaliação de políticas públicas, devendo esta não apenas levar em consideração a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento e das normas, mas também considerar, sobretudo, a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais para além da abordagem jurídica, sob o ponto de vista do direito constitucional e administrativo.

Nos anos 1990, esse debate ganhou força no Brasil e produziu a chamada “Reforma do Estado”, uma reforma gerencial que, segundo um de seus formuladores, o ex-Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, tinha por objetivo aumentar a eficiência e a eficácia dos órgãos estatais, melhorar a qualidade das decisões estratégicas do governo e orientar a administração para o cidadão, como lembra Bercovici (2015).

Com ela, a administração pública passaria a ser conduzida não sob a lógica do controle de procedimentos (ou de meios), mas sim pelo controle de resultados, buscando a máxima eficiência possível. Para a adequação da administração pública a esse novo perfil foi editada a

Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (EC n. 19/98) que introduziu, dentre outras novidades, o princípio da eficiência no art. 37 da CF/88, a seguir enfrentado.

2.2 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998: O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A BUSCA PELA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A EC n. 19, de 4 de junho de 1998, trouxe à CF/88 muitas modificações significativas, entronizando a reforma administrativa que incorporou alguns elementos do modelo de administração pública gerencial.

No modelo anteriormente adotado, o burocrático, as atividades administrativas eram coordenadas pela integral obediência aos preceitos legais, tendo como principal característica o regramento inflexível de suas atividades e o consequente engessamento dos agentes públicos. Com a burocracia, ocorria uma dominação racional, em que as atividades do cotidiano eram disciplinadas pela legislação, à qual o mandatário também estava subordinado, explicam Gonçalves e Souza (2014).

Nessa administração, toda autoridade a ser exercida decorria da lei, em uma estrutura rígida e de muitos órgãos, em que fica clara a hierarquia e o traço da especialização funcional (CALHAO, 2007). A articulação racional das atividades, por meio da prefixação dos espaços de atuação, tem nos critérios da racionalidade e da legalidade a finalidade a ser atingida. Nota-se claramente o controle sobre a atividade executada pelo poder público por meio da prefixação das atribuições, em que há uma sujeição da atividade aos mecanismos de controle de meios e resultados e à lei. Portanto, não é só o fim a ser alcançado pelo administrador público que é estabelecido por lei, mas também o procedimento rígido que deve ser obedecido, uma vez que, sem essa observância, o fim não será juridicamente válido, mesmo que atinja o objetivo.

Tendo como base o racionalismo e buscando alcançar o fim desejado com a adequação dos meios, o modelo burocrático apostou em formalidades exageradas e resistentes a mudanças, como rotinas e procedimentos rigorosos utilizados nas prestações de serviços. Em consequência, emergiu uma lentidão e ineficiência quanto ao alcance da finalidade pretendida (GONÇALVES; SOUZA, 2014).

Segundo Calhao (2007), esse modelo era utilizado em vários países que adotavam o Estado Social, mas a crise fiscal o obrigou a pensar em uma saída para a geração de poupança com o fito de financiar políticas públicas, importante faceta para garantir a governabilidade e a

governança⁴ dos regimes políticos.

Em meio a essa crise, o Estado, que a partir da década de 1990 começou a sentir a pressão da globalização, via sua autonomia para desenvolver e executar políticas ameaçadas, abrindo espaço para que fossem implementadas mudanças no modelo administrativo.

Diante desse cenário, os Estados Nacionais começaram a adotar uma nova forma de política, em que o desenvolvimento social e econômico passou a ter papel subsidiário e se transferiu para a iniciativa privada essa responsabilidade. Ou seja, o poder público assumiu um papel supletivo naquelas funções típicas de mercado, que antes ficavam ao seu encargo, postura mais próxima do Estado mínimo (CALHAO, 2007).

Corroborando esse entendimento, Reis (2015) destaca que esse modelo surgiu em meio a várias críticas quanto à ineficiência do Estado, em um contexto de crise financeira e de demandas sociais crescentes. O discurso de enfrentamento da crise incluía a necessidade de transferência de várias atribuições do Estado, como saúde, segurança, educação, cultura e infraestrutura, para a iniciativa privada, devendo aquele assumir apenas o papel de provedor de serviços mínimos como a justiça, a diplomacia e a arrecadação. Trata-se de um modelo vinculado ao conservadorismo neoclássico/neoliberal, que propõe uma concepção passiva de cidadania, o chamado modelo gerencial:

O gerencialismo surgiu como resposta ao que se proclamou como ‘ineficiência intrínseca do Estado’, mediada por um contexto de demandas sociais crescentes e de crise financeira sistêmica, situações que superavam a capacidade do ente em promover soluções de política pública capazes de, ao mesmo tempo, serem eficientes diante das restrições orçamentárias e eficazes em atender os sujeitos sociais, os quais contavam com cada vez mais direitos (REIS, 2015, p. 311).

Assim, diante dos reclamos por metas que fossem compatíveis com os desejos sociais e que dessem prioridade aos serviços como saúde, educação, saneamento e segurança, os chamados serviços básicos para a população, experimentou-se a reorganização do Estado brasileiro. Fazia-se necessário pensar em um novo modelo para introduzir a nova face da

⁴ A governabilidade é a dimensão estatal do exercício do poder. Diz respeito às “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (SANTOS, 1997, p. 342). Portanto, refere-se à arquitetura institucional. A governança tem um caráter mais amplo, podendo englobar dimensões presentes na governabilidade, ou seja, refere-se ao *modus operandi* das políticas governamentais. Assim, enquanto a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, a governança opera num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo (SANTOS, 1997).

administração pública, em que suas atividades fossem aprimoradas e mais adequadas à nova visão política. O discurso era o de redução de custos, definição de prioridades de maneira democrática, de cobrança de resultados e do alcance de maior articulação com a sociedade.

No modelo gerencial, a administração pública passou a incorporar os valores e práticas do mercado privado, prezando-se os resultados positivos e ficando o procedimento em segundo plano. Assim, o que era de extrema importância ao modelo burocrático, a obediência aos procedimentos pré-determinados para se verificar a moralidade do funcionário, foi substituído por uma verificação que ocorre na obtenção do resultado, como explicam Gonçalves e Souza (2014).

A racionalidade gerencial desprestigia os procedimentos, muito embora sejam necessários, pois um ato só será legítimo se for eficiente, ou seja, se o fim for satisfatório. Portanto, os meios, como fator de legitimidade, passam para o segundo plano e os pressupostos abstratos são vistos com desconfiança (GABARDO, 2002).

Anunciava-se uma administração na qual os agentes públicos teriam maior liberdade na execução das tarefas, sendo controlados por meio dos resultados alcançados. Para tal, prometia-se um servidor público mais qualificado, profissionalizado, produtivo e eficiente

A proposta da Reforma Administrativa é de uma Administração Pública de resultados, exigindo qualificação do servidor público, profissionalização, produtividade e eficiência, ou seja, exige resultados. O novo servidor público é aquele que prima pelos direitos e garantias fundamentais, resguardados pela constituição, tenha consciência cidadã de obrigação com a sociedade, de dedicação pelo patrimônio público e do trabalho eficiente e eficaz⁵, com a prestação de serviços qualitativos à população (MORAIS, 2014, p. 4).

A implantação da administração gerencial foi acompanhada da privatização de empresas estatais e da terceirização, sob a justificativa de que o Estado não possuía as condições e os recursos suficientes para prestar os serviços à população. Fazia-se necessária, portanto, a transferência de parte dessas responsabilidades à iniciativa privada.

Bresser Pereira (2001, p. 243) resume as características desse modelo:

- a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos e regionais locais;
- b) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade aos administradores

⁵ “(...) a eficiência e a eficácia da Administração Pública são faces de uma mesma moeda. Enquanto a eficiência colima resolver problemas, através do cumprimento de deveres, voltados para reduzir custos, a eficácia – palavra polissêmica que logra vários sentidos – tem em vista a produção de alternativas racionais e criativas, para obter lucros e resultados positivos. Ambos, compreendidos como instrumentos de gerenciamento de crises, podem servir para a implantação de um governo empreendedor, que gera receitas e diminui as despesas” (BULOS, 1998, p. 77).

públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos; c) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais; d) pressuposto da confiança limitada na confiança e não da desconfiança total; e) controle a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; f) administração voltada para o atendimento do cidadão.

A partir daí, alguns valores e práticas foram adotados na administração pública como base para a sua operacionalização: “desburocratização, transparência, *accountability*⁶, ética, profissionalismo, competitividade, enfoque no cidadão” (CALHAO, 2007, p. 90).

As mudanças não foram exclusividade brasileira, mas sim decorrentes de uma onda que atingiu outros Estados contemporâneos, em muitas partes do mundo (BULOS, 1998). No país, a administração pública gerencial foi inserida pela EC n. 19/98, que “modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal”.

Essa emenda foi imprescindível para dar o embasamento jurídico que permitiu a concretização das mudanças necessárias para que a administração pública brasileira se coadunasse com a busca pela modernização do Estado contemporâneo.

A exposição de motivos em defesa da reforma administrativa constou da Mensagem nº 886 de 1995, encaminhada ao Presidente da República, à época, na qual foram destacados, segundo Bulos (1998):

- (1) a deterioração da capacidade de ação administrativa do Estado, devido ao desprestígio da burocracia e conseqüente desaparecimento estatal;
- (2) a necessidade da reforma administrativa e sua inseparabilidade das mudanças constitucionais que se sugere à sociedade;
- (3) a necessidade de introdução de novos conceitos para reconduzir a ação estatal no caminho da eficiência e da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos;
- (4) a necessidade de implantar o controle permanente de resultados, meio mais adequado à nova plataforma organizacional e institucional;
- (5) a busca do fortalecimento da administração pública;
- (6) a necessidade de implantar uma nova estrutura da administração brasileira, principalmente no que diz respeito ao regime jurídico dos servidores, aos mecanismos de recrutamento de quadros e a política remuneratória, o que influenciará nas normas jurídicas e nos métodos de gestão e de controle; e
- (7) a necessidade de melhorar as condições de trabalho do servidor público, para estimular seu desenvolvimento profissional e recuperar o respeito e a imagem do mesmo perante a sociedade.

⁶ “(...) formas e instrumentos de *accountability* são processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes” (ROCHA, 2011, p. 84).

Dentre esses motivos, destaca-se o propósito de reconduzir a ação estatal no caminho da eficiência e da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos. Nessa linha, a EC n.19/98 incorporou ao art. 37, *caput* da CF/88 o princípio da eficiência, juntamente aos outros princípios da administração pública, já constitucionalmente positivados: princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade.

Muitos doutrinadores asseveram que o princípio da eficiência já era tratado no cenário normativo nacional e que a emenda em comento “apenas” o alçou ao patamar de princípio constitucional.

Conceituar tal princípio não é tarefa fácil, havendo inúmeras conceituações doutrinárias. Bulos (1998, p. 77) traz uma conceituação do princípio da eficiência, ligando-o ao tempo para a produção de resultados: “presteza, rendimento funcional, responsabilidade no cumprimento de deveres impostos a todo e qualquer agente público”. Assim, o objetivo do exercício do serviço público é obter resultados positivos que contemplem as necessidades básicas dos administrados. Para ele, o princípio em questão não é subprincípio de nenhum outro primado, mas sim uma diretriz autônoma, que convive pacificamente com o princípio da legalidade, pois a Administração Pública deve se pautar em vínculos jurídicos legais, assim como o princípio tem aplicação imediata.

Gabardo (2002) defende que o princípio da eficiência abarca outros conceitos, como o da eficácia, da efetividade, da racionalização, da produtividade, da economicidade e celeridade. Para o autor, o ideal de eficiência diz respeito à atividade dinâmica da administração como atuação ótima, bem como quanto ao aspecto estático de estruturação legal.

A eficiência administrativa deve funcionar na harmonia entre planejamento, execução e avaliação de resultado em todas as atividades públicas, devendo o administrador público ser obrigado a observar o regramento jurídico, mesmo quanto a sua atuação discricionária, conformando a eficiência com a legalidade, defende Calhao (2007).

De igual modo, Zaidan (2011) lembra que o princípio da eficiência assegura que os atos da justiça estão sujeitos tanto à análise de legalidade quanto à boa qualidade do serviço jurisdicional. Como os tribunais têm como função primordial garantir a justiça, dignidade e igualdade a todos, a eficiência não pode se sobrepôr aos demais princípios da administração pública, inclusive ao da legalidade. O princípio da eficiência procura os melhores meios na prestação jurisdicional para atingir a maior satisfação social, portanto.

Todos os conceitos acima elencados evidenciam que o princípio da eficiência foi introduzido constitucionalmente no artigo 37 da CF/88 para colocar em relevo a consecução do

interesse social com o resultado eficaz e de qualidade, parâmetros necessários para o atingimento dos direitos fundamentais e a consequente dignidade humana.

Esse princípio, segundo Gabardo (2002, p.17), deve se afastar “de sua função de mera legitimação simbólica das novas políticas reformadoras” para ser o efetivo instrumento jurídico do regime administrativo posto constitucionalmente. Defende o autor que, para se coadunar com o Estado Democrático de Direito, esse princípio impõe à Administração Pública a finalidade básica de ampliação do respeito aos direitos fundamentais e à dignidade da pessoa humana, enquanto qualidades humanas e sociais positivas. A mera busca dos fins legais não é suficiente, pois as funções públicas não se justificam pelo lucro, como na iniciativa privada. Portanto, o Estado deve fomentar a paz social, o bem comum e, como já dito, a dignidade da pessoa humana.

Devendo assim ser compreendido, e sob o discurso de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos, o princípio da eficiência foi introduzido expressamente pela EC n. 19/98, que também incorporou ditames necessários para sua absoluta efetividade e aplicabilidade. Assim, regula as reclamações referentes à prestação de serviços públicos e assegura a avaliação periódica da qualidade dos serviços prestados (§3º do art. 37 da CF/88); anuncia garantir o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo (art. 5º, X e XXXIII da CF/88); estabelece que a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira (§2º do art. 39 da CF/88), entre outros.

O Poder Judiciário, responsável pela administração da justiça, pertence à administração pública direta estando, pois, sujeito ao princípio da eficiência, que se espalha sobre “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, conforme exposto no art. 37 da CF/88.

Diante da necessidade de uma justiça mais ágil e eficiente, foi editada a Emenda Constitucional nº 45, em 2004, que realizou uma reforma nesse poder da República, envolvendo-o na busca pela eficiência, celeridade e efetividade da prestação jurisdicional, como se detalha na seção a seguir.

2.3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45/2004 E O PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO

A seção anterior mostrou que a EC n. 19/1998 teve como propósito instrumentalizar a reforma do aparelho estatal. Contudo era preciso dar continuidade e abarcar a modernização do sistema judicial pátrio, coadunando-se à necessidade de uma justiça mais ágil, “eficiente na solução dos litígios e a garantir menor nível de desmandos, a lisura e o equilíbrio, bem assim o sentido de segurança e de efetiva tutela para as relações que se processam no seio da sociedade” (CAGGIANO, 2012, p.1).

A consolidação do Estado Democrático de direito inclui o fortalecimento desse poder, uma vez que a segurança jurídica e a solução rápida das controvérsias devem ser asseguradas por um sistema legal sólido e eficaz. Sendo esse Estado um fundamento da democracia, deve garantir “a transparência das decisões do governo, a ‘*accountability*’ das autoridades e a melhor alocação dos gastos públicos e dos investimentos sociais” (PELUSO, 2010, p.1). Como consequência, têm-se as instituições jurídicas como criadoras de investimentos produtivos, melhorando as condições sociais e gerando renda.

Devido a todos os aspectos elencados alhures, foi apresentado um texto ao Congresso Nacional para análise, que daria ensejo à futura Emenda Constitucional nº 45/2004 (EC n. 45 /2004), parcialmente modificado pelas duas casas do Congresso Nacional. Suas principais diretrizes foram definidas de acordo com os valores e as práticas do modelo gerencial, coadunando a reforma do judiciário à agenda neoliberal:

(...) celeridade e efetividade da prestação jurisdicional; aprimoramento da magistratura; acesso à justiça e mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos; democracia interna do Poder Judiciário; moralidade administrativa; transparência; controle e coordenação administrativa dos órgãos do Poder Judiciário (CALHAO, 2007, p. 164).

Esses mesmos valores foram destacados por Caggiano (2012, p. 3), que ressalta que o legislador reformador perseguia, fundamentalmente, três objetivos para o Poder Judiciário:

(1) conferir **celeridade** a sua ação, como anunciado pelo atual inciso LXXVIII, do art. 5º, com a estreia do *standard*⁷ da ‘razoável duração do

⁷ *Standards* são parâmetros que “correspondem a verdadeiras diretrizes ou pontos de apoio teórico práticos para tomada de decisões judiciais, administrativas ou, mesmo, legislativas mais racionais” (FERREIRA, 2012, p.13).

processo'; (2) torná-lo imune à ação corrosiva, assegurando a **lisura na prestação jurisdicional** e evitando os repetidamente denunciados desmandos; (3) **blindar o Supremo Tribunal Federal**, modelando-o de forma a assumir, na ordem jurídica brasileira, a postura de Corte Constitucional (CAGGIANO, 2012, p. 3) (grifos da autora).

A reforma do judiciário, como ficou conhecida a EC n. 45 /04, promulgada em 30 de dezembro de 2004, trouxe inúmeras modificações e inovações relevantes, dentre as quais se destacam a criação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, vinculada ao Superior Tribunal de Justiça (art. 105, §1º, I da CF/88), na esfera da Justiça comum, e na Justiça especializada trabalhista, ligada ao Tribunal Superior do Trabalho (art. 11-A, §2º, I da CF/88). O intuito da criação dessas Escolas foi o aperfeiçoamento dos magistrados que ingressam na carreira, durante o período probatório, como também a atualização dos vitalícios, para que possam acompanhar a sociedade dinâmica e complexa em que operam (CALHAO, 2007).

O art. 93 da CF/88 trouxe a obrigação da prestação jurisdicional ininterrupta, com o término do recesso forense, como também a instituição de plantões para os dias que não houver expediente forense normal (Inciso XII); a proporcionalidade entre a efetiva demanda judicial e a população e o número de juízes (Inciso XIII) e a delegação de atos administrativos de mero expediente sem caráter decisório (Inciso XIV). As duas primeiras evidenciam a preocupação com a finalidade e o fortalecimento da confiança do cidadão no Poder Judiciário. A última mostra a descentralização dos atos de expediente, dando maior espaço ao magistrado para se ocupar das funções judicantes, incorporando uma das principais facetas do modelo gerencial (descentralização). Calhao (2007) acentua que esses ditames sinalizam a preocupação em melhorar o acesso à justiça a todos, fator fundamental à prestação jurisdicional.

Ainda na linha desse acesso, os arts. 107, §2º, 115, §1º e 125, §7º da CF/88 referem-se à instalação de justiça itinerante e os arts. 107, §3º, 115, §2º e 125, §6º da CF/88, a de Câmaras regionais. A intenção desses artigos é o deslocamento dos órgãos judicantes, dentro da jurisdição, para efetuar a proximidade da justiça com o cidadão comum. Em outra perspectiva, mas também para facilitar o acesso à justiça, está a maximização da eficiência das estruturas judiciárias, em que audiências e sessões podem ser realizadas em locais sociais outros, para que não haja gasto orçamentário com instalações físicas.

Outras inovações trazidas pela EC n.45/04, nos arts. 103-B, §4º, 105, parágrafo único, II e 111-A, §2º, II, foram as criações, respectivamente, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Conselho Superior da Justiça Federal e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT),

para garantirem a moralidade administrativa, a transparência, o controle e a coordenação administrativa dos órgãos do Poder Judiciário. Os Conselhos em comento têm a função de gestão, controlando a atuação administrativa e financeira desses órgãos, assim como verificando se os juízes estão cumprindo os seus deveres funcionais.

No quesito transparência, a EC n.45/04 traz, no art. 93, X da CF/88, o princípio da publicidade para as decisões de caráter administrativo dos tribunais, ao estabelecer que “serão motivadas e em sessão pública”. Ainda nesse artigo, notam-se a presença de dispositivos que foram propostos com o discurso de aprimoramento do judiciário, como os que se destinam a medir o merecimento dos magistrados. Tem-se como exemplo o inciso II, alínea “c”, que trata da “produtividade e presteza no exercício da jurisdição”, e o inciso II, alínea “e”, que se refere à cláusula que impede a promoção do juiz “que, injustificadamente, retiver autos em seu poder além do prazo legal, não podendo devolvê-los ao cartório sem o devido despacho ou decisão”.

Outra mudança introduzida pela Emenda foi a constitucionalização do efeito vinculante e a obrigatoriedade do requisito da repercussão geral para a admissão do recurso extraordinário, o que vai ao encontro do princípio da razoável duração do processo. Caggiano (2012, p.5) mostra que isso busca “bloquear reiterado ingresso de casos similares e já apreciados e matérias decididas por consenso dos ministros julgadores”.

Sobre esse tema, Peluso (2010, p.3) defende que as súmulas vinculantes são “precedentes vinculativos de observância obrigatória por parte dos demais órgãos judiciais e administrativos”, o que “significa forte desestímulo à procrastinação dos feitos judiciais e à judicialização de conflitos sobre temas repetitivos”.

Quanto à repercussão geral, Peluso (2010, p.3) chama-a de “filtro preliminar”, que avalia se o quesito constitucional levado à consideração do STF tem relevância política, econômica, jurídica ou social que fundamentem sua apreciação pela Suprema Corte brasileira. Como consequência, pretendia-se ter a diminuição de casos levados ao STF, para que este pudesse se dedicar com mais qualidade sobre aquelas situações que realmente impactam a sociedade.

Por fim, contudo sem a pretensão de exaurir o assunto reforma do Poder Judiciário, tem-se a inscrição do princípio da razoável duração do processo no catálogo dos direitos fundamentais do art. 5º da CF/88, inciso LXXVIII, com a seguinte redação: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Os dispositivos acima elencados evidenciam a preocupação do legislador transformador com a celeridade ou presteza e efetividade da tutela jurisdicional e sua relação com o princípio da razoável duração do processo, tempestividade e efetividade.

Tal princípio é uma garantia subjetiva pública e possui autonomia no que concerne à tutela jurisdicional e ao direito material deduzido em juízo. Presume que o Estado atue de forma concreta na satisfação individual dos direitos, sendo um direito prestacional, como mostra Reis (2011).

A autora ressalta que a expressão “razoável duração” denota flexibilidade: “trata-se de conteúdo vago, termo abstrato, cláusula geral aberta, conceito que não admite mensuração ou limitação” (REIS, 2011, p. 120). Portanto, não há um conceito elaborado de forma fechada para defini-la, nem tampouco há como precisar um lapso temporal para determinar quando um processo é justo e eficaz. É o que se pode chamar de conceito jurídico indeterminado, pois a lei não tem como quantificar ou determinar.

Nessa esteira, Marinoni (2009) assegura que razoável duração e duração legal são expressões diferentes, dado que, nesse caso, o juiz deveria respeitar um prazo específico para a duração do processo:

(...) duração razoável, como o próprio nome indica, nada tem a ver com duração limitada a um prazo certo ou determinado. Se essa confusão fosse aceita, não se trataria de ‘duração razoável’, mas de ‘duração legal’, ou do simples dever de o juiz respeitar o prazo fixado pelo legislador para a duração do processo (MARINONI, 2009, p.89).

Então, a duração razoável do processo vai depender das peculiaridades de cada caso concreto e não deve ser confundido com “duração breve” (REIS, 2011, p. 125). É esse entendimento, consoante Rodrigues (2008, p. 325), que embasa a compreensão do princípio em tela pelos seus antecedentes normativos, quais sejam: a Convenção Americana de Direitos Humanos e a Convenção Europeia para Salvaguarda dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais. A primeira, também chamada de Pacto de San José da Costa Rica e incorporada ao sistema jurídico brasileiro em 1992, continha no seu art. 8º, 1, “o direito de toda pessoa a ser ouvida por juiz ou tribunal dentro de um prazo razoável”, ou seja, o ordenamento jurídico nacional já incorporava o princípio em destaque, mesmo antes da EC n. 45/04.

A segunda convenção foi subscrita em 1950, portanto antes do Pacto de San José da Costa Rica (1969), e, apesar de não ter tido influência direta sobre o ordenamento jurídico

brasileiro, trouxe em seu art. 6º, 1, “o direito de toda a pessoa a ter a sua causa examinada por um tribunal num prazo razoável”.

Reis (2011) advoga que a partir desse momento ficou reconhecido, por inúmeros países, o direito à razoável duração do processo como garantia essencial aos indivíduos, passando a violação desse preceito fundamental a corresponder à negativa de justiça, o que gera a consequência de reparação do dano pelo Estado responsável ofensor. Ou seja, os indivíduos, passam a poder recorrer ao Tribunal Europeu e exigir que os processos judiciais sejam finalizados em tempo justo ou que ocorra a indenização por danos morais e materiais, decorrentes da excessiva duração do processo.

Foram essas inspirações que fizeram com que o Tribunal Europeu de Direitos Humanos criasse jurisprudência de critérios norteadores de medição e valoração da duração dos processos. Esses critérios foram desenvolvidos pela Corte de Estrasburgo, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos, com a finalidade de mensurar qual seria a duração razoável do processo (RODRIGUES, 2008). Assim, passaram a ser utilizados por vários países, quando da análise do caso concreto, no que diz respeito à violação do direito à razoável duração do processo. São eles: “a) complexidade do caso; b) o comportamento das partes; c) o comportamento dos juízes, dos auxiliares e da jurisdição interna de cada país” (REIS, 2011, p. 125).

O primeiro critério, o da complexidade do caso, também é um conceito aberto, uma expressão indeterminada, até porque nenhum processo é igual a qualquer outro, fazendo-se necessário avaliar o grau de dificuldade de cada caso no que se refere aos fatos ou ao direito.

Quanto ao comportamento das partes e de seus procuradores, segundo critério, Reis (2011) defende que as partes devem observar os princípios da boa-fé e da lealdade, assim como exercitar seus direitos sem abusos no quesito interferência na duração do processo.

O terceiro critério, que versa sobre o comportamento dos juízes, dos auxiliares e da jurisdição interna de cada país, refere-se à procrastinação imprópria do processo pela negligência das autoridades judiciais, pois quem tem o dever de prestar, tempestivamente, a tutela é o Estado. Ainda, segundo Reis (2011), este último está em harmonia com o Princípio do Impulso Oficial, que significa dizer que o magistrado deve assumir uma postura ativa na condução do processo, assegurando-lhe o regular desenvolvimento. Portanto, pode-se extrair que a tutela jurisdicional deve se dar de forma adequada e tempestiva, assim como o comportamento inadequado das autoridades judiciais representa uma “violação ao acesso efetivo à prestação jurisdicional” (REIS, 2011, p. X).

O simples descumprimento de prazo não caracteriza o extrapolamento do prazo razoável do processo, mas é um indício para se verificar se esse direito foi violado. Isso porque se o processo se desenvolveu em condições normais no quesito tempo para que houvesse a satisfação do interesse tutelado, então não se pode falar em violação do prazo razoável. Contudo, comprovando-se o adiamento indevido, pode-se concluir pela violação do direito em questão.

Além desses critérios, há também os facultativos, que podem ser utilizados pela Corte Europeia na verificação da duração razoável do processo, como: “a importância dos litígios para os demandantes, o contexto no qual se desenvolveu o processo e as justificativas para a demora na tramitação do processo” (REIS, 2011, p. 128). Nesse último quesito, a Corte Europeia assegura que excesso de trabalho e a falta de juízes são circunstâncias que o Estado deve resolver e não servem de desculpa para afastar a indenização pela demora inaceitável.

No caso brasileiro, Marinoni (2009) ensina que o princípio em apreço, ao ser alçado à categoria de direito e garantia fundamental, demonstra que a tutela jurisdicional não pode ser compreendida apenas pela garantia do direito de ação, na sua acepção clássica, que é somente o direito à solução do litígio. Quando o direito à ação se traduz em viabilizar o alcance das tutelas que o direito material promete, ele vai ao encontro ao direito da razoável duração do processo.

A explicação para isso é que para obter o direito material tutelado, faz-se necessário que haja efetividade e tempestividade, uma vez que “ao se deixar de lado a concepção clássica de direito de ação, atribui-se a ele o significado de direito à tutela jurisdicional efetiva, inserindo-se no direito de ação o direito à tempestividade da prestação jurisdicional” (MARINONI, 2009, p. 83). Reis (2011, p. 134) compartilha do mesmo pensamento:

(...) a previsão do acesso à justiça não se resume ao direito de propor uma ação e obter uma sentença, mas também exige que a decisão aconteça em um tempo razoável, sendo a tempestividade da prestação jurisdicional uma das essenciais questões relacionadas à sua efetividade.

Marinoni (2009) destaca, também, a segunda parte do art. 5º, LXXVIII da CF/88, que trata dos meios que garantem a celeridade de sua tramitação para alcançar a razoável duração do processo, verificando-se a necessidade da participação efetiva do legislador (ao traçar procedimentos e técnicas processuais), administrador (pela dotação de recursos econômicos ao Poder Judiciário) e juiz (pelo dever de tutela jurisdicional em prazo razoável). Estas deduções podem ser inferidas do próprio direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, que também

obriga o legislador, administrador e juiz a fornecerem os meios obrigatórios à outorga da celeridade ao processo, ao garantir a tempestividade da tutela jurisdicional.

Entretanto, é fundamental notar que o legislador reformador previu a razoável duração do processo e não a celeridade da tutela jurisdicional do direito, ou seja, tem que haver a tutela jurisdicional tempestiva ao autor, como também ser assegurada a razoável duração do processo ao demandado e a sociedade. O demandado, assim como o autor, não deve ser submetido a um processo por mais tempo do que o estritamente necessário. Tampouco a sociedade, no caso de ações de tutela da coisa pública (por exemplo, ação popular e de direitos transindividuais) ou de ação coletiva ou civil pública.

Concordando com Marinoni (2009), Reis (2011) ensina que a busca pela razoável duração pode comprometer o respeito ao devido processo legal, como o contraditório e a ampla defesa, bem como a qualidade do resultado:

(...) a razoável duração do processo pressupõe um equilíbrio entre os valores celeridade processual e segurança jurídica. A rapidez dos atos processuais jamais pode comprometer o respeito ao devido processo legal, em especial o contraditório e a ampla defesa, sob pena de a brevidade gerar a arbitrariedade do juízo.

É válida uma preocupação com a demora excessiva do processo, desde que se note que, a depender do caso concreto, a celeridade prejudicará direitos fundamentais das partes, bem como poderá sacrificar a qualidade do resultado da prestação jurisdicional (REIS, 2011, p. 139-140).

Nesse contexto, o tempo está inegavelmente atrelado à tutela jurisdicional dos direitos, pois a intempestividade ou não os protege ou os protege de forma imprópria, como reforça Marinoni (2009, p. 89):

O direito à duração razoável faz surgir ao juiz o dever de, respeitando os direitos de participação adequada das partes, dar a máxima celeridade ao processo. E dar a máxima celeridade ao processo implica em não praticar atos dilatórios injustificados, sejam eles omissivos ou expressos.

Reconhece-se, portanto, o direito à tempestividade da tutela jurisdicional e o direito ao prazo adequado, que se traduz em uma duração que permita que autor e réu pratiquem todos os atos legais para influenciar no convencimento do juiz, de forma isonômica. E, ainda, “o direito de o litigante não ser submetido ao processo, especialmente a atos processuais que interfiram na sua esfera jurídica por tempo superior ao necessário” (MARINONI, 2009, p. 91). Nesse

passo, reprisando, a tutela jurisdicional deve se adequada, efetiva e tempestivamente entregue ao jurisdicionado. Ou seja, a tutela jurisdicional deve ser eficaz e efetiva.

Um processo, para ser adequado e justo, deve durar o tempo indispensável para que termine e respeite o contraditório, garantindo a paridade entre as partes, o amplo direito de defesa, a realização de provas e tudo o que for necessário para a maturação e compreensão do juiz (REIS, 2011).

O autor comunga do argumento de que não há como estabelecer um tempo determinado, já que cada caso é um caso, e a possibilidade de se criar metas mínimas, poderia, por um lado, acomodar os juízes e as partes, ou, por outro lado, forçar o término do processo de forma precipitada para cumprir a meta determinada, e, assim, compreender como um fim em si mesmo a duração limitada e não como um princípio a ser respeitado.

Como se observa, o princípio da razoável duração do processo revela que o descompasso entre o tempo do processo e a execução e satisfação do direito requerido é um problema que deve ser resolvido e, por isso, foi introduzido com a reforma do judiciário. O direito em disputa deveria ser entregue em tempo para que o jurisdicionado sentisse que a justiça distributiva tinha sido feita, por meio da garantia do direito ou da reparação do bem lesado. Isso faria com que fosse resgatado o direito do presente, deixando a justiça de atuar apenas no tempo pretérito (HESS, 2010).

Criado pela EC n. 45/04, o Conselho Nacional de Justiça tem participação importante nesse processo como uma das plataformas de democratização do Poder Judiciário e como proposta de garantir maior transparência, moralidade, controle e coordenação administrativa. Calhao (2010, p. 60) mostra que “sua criação colmatou uma lacuna sensível no que toca a inexistência de um órgão fiscalizador e planificador das ações estruturais do Poder Judiciário”.

O Conselho tem as atribuições de controle e fiscalização de cunho financeiro, administrativo e correcional, tendo sido criado como órgão central de coordenação e integração dos órgãos jurisdicionais brasileiros, com exceção do Supremo Tribunal Federal (STF), mostra Peluso (2010). Com sede na capital federal, é formado por quinze membros com mandato de dois anos, admitida uma recondução.

Como órgão administrativo, não tem autorização para intervir no exercício da função jurisdicional, que é prerrogativa de cada tribunal ou juiz, prevista em norma constitucional. Para Peluso (2010, p.3), o Conselho: “é instrumento essencial para o aperfeiçoamento do sistema judiciário brasileiro e a concretização do ideal de uma Justiça célere e eficiente”.

O CNJ busca atribuir maior transparência ao Poder Judiciário quanto a sua

administração, como também à eficiência do serviço prestado de acordo com os princípios inscritos no *caput* do art. 37 da CF/88. Com essa pretensão, aspira atuar de maneira a ampliar as formas de acesso ao poder judiciário, assim como realizar o aperfeiçoamento dos serviços jurisdicionais. Portanto, essa atuação deve ser interpretada conjuntamente com as modificações trazidas pela EC n. 45/2004, principalmente quanto a razoável duração do processo e a celeridade processual (SILVEIRA; MEZZARROBA, 2011).

No meio acadêmico, a questão da eficiência e de seu papel nas relações sociais pode ser pensada a partir do diálogo interdisciplinar entre Direito e Economia, como será mostrado no capítulo a seguir.

3 O DIÁLOGO ENTRE DIREITO E ECONOMIA

O presente capítulo destaca a importância do diálogo interdisciplinar entre Direito e Economia, refletindo sobre os argumentos das principais escolas de pensamento nesse tema e evidenciando a questão da eficiência e seu papel nas relações sociais.

No Estado Democrático de Direito as leis precisam ser cumpridas e impostas aos não cumpridores. Diante da complexidade social de uma economia globalizada, faz-se necessário pensar as Ciências Sociais a partir da interdisciplinaridade. Busca-se, nesse contexto, superar a visão pura do direito de Hans Kelsen (1998), na qual as Ciências Sociais apresentam excesso de especialização e se observa a absoluta separação entre política e sociologia, assim como exagerada preocupação com o estudo da norma.

Como destacam Gonçalves e Stelzer (2007), diariamente o indivíduo se depara com inúmeras situações que necessitam de decisões adequadas e urgentes, pois influenciam na sua vida e na vida em sociedade. Nota-se uma reciprocidade entre direito e dever na tomada de decisão individual, sendo importante superar a limitada visão impositiva da ciência jurídica por uma negociação eficiente dos interesses visados. Nessa linha de pensamento, os autores questionam que interesses devem ser protegidos pela norma ou, ainda, como escolher um valor em oposição a outro, principalmente quando há de se levar em conta a questão da escassez econômica e que o valor a ser escolhido provém, em grande medida, “de escala quantitativa verificável em mercado” (GONÇALVES; STELZER, 2007, p. 2).

Há um clamor popular quanto ao questionamento sobre a atuação dos poderes estatais no que se refere à eficiência na solução dos litígios, como também na elaboração e aplicação do direito. Revela-se necessário, portanto, pensar essa ciência de forma diferente para ultrapassar a barreira da formalidade pura de Kelsen (1998) e coibir a sucessiva judicialização político-social, sendo a interdisciplinaridade um caminho possível, uma vez que o modelo kelseniano já não se adequa às necessidades sociais (ZANATTA, 2012). Alia-se a essa realidade, a crise do Estado de bem-estar social que também contribuiu para a procura de soluções alternativas que proporcionassem a estruturação de instituições viáveis, no âmbito social, que trouxessem respostas para os conflitos sociais (GONÇALVES; STELZER, 2007).

Nessa perspectiva, a interdisciplinaridade entre Direito e Economia vem sendo tentada por algumas escolas de pensamento, apesar das dificuldades da tarefa. Cada uma dessas ciências tem recortes analíticos próprios e eliminá-los de todo requer muito esforço. Esteves (2010) lembra que a relação e os efeitos mútuos entre tais disciplinas, embora recorrentemente

reconhecidos na literatura, são ainda pouco explorados de fato, havendo muitas questões em aberto nesse campo da pesquisa.

Refletir sobre essas diferentes dimensões de análise e sobre a importância do diálogo interdisciplinar entre Direito e Economia, apresentando os argumentos das principais escolas de pensamento sobre esse tema, com destaque para a questão da eficiência e do seu papel nas relações sociais, é o objetivo desse capítulo.

Inicia-se com uma breve discussão acerca dos antecedentes, das bases que fundamentam o diálogo entre as duas ciências. A seção seguinte destaca a escola norte-americana da Análise Econômica do Direito (AED), uma das poucas que propõem questões “não jurídicas” como objeto de pesquisa no âmbito jurídico. A última seção apresenta, no âmbito da literatura econômica, as principais escolas de pensamento que se preocupam em incorporar elementos não propriamente econômicos, mas institucionais, como o Direito no estudo do comportamento dos agentes. Assim, a seção aborda a Economia Institucional e a Nova Economia Institucional (NEI).

3.1 OS PRIMEIROS MOVIMENTOS DA INTERDISCIPLINARIDADE DIREITO E ECONOMIA

Nas ciências jurídicas, a interdisciplinaridade entre o Direito e Economia tem sua precedência nos movimentos filosóficos anglo-saxões que iniciaram no século XVIII: o utilitarismo, o pragmatismo e o realismo jurídico (ZANATTA, 2012).

O utilitarismo é um movimento filosófico liberal e tem no inglês Jeremy Benthan⁸ um de seus fundadores, um precursor dos programas de bem-estar social. O utilitarismo ou princípio da utilidade busca promover a felicidade, o bem-estar ou a prosperidade, ou seja, a maximização da felicidade é o bem a ser perseguido. O consequencialismo é uma característica importante nessa teoria, pois faz com que “verifiquemos se o ato ou procedimento em questão realmente faz algum bem identificável ou não” (KYMLICKA, 2006, p. 13). Portanto, o utilitarismo não concorda com as teorias que consistem em um conjunto de regras que devem

⁸ Jeremy Bentham foi jurista, filósofo e considerado por muitos como o pai do utilitarismo como filosofia moral. A base da sua teoria é a moral voltada para o bem-estar das pessoas, o chamado hedonismo do bem-estar, em que a felicidade é o bem último da ação e esta é alcançada quando se maximiza o prazer sobre a dor. Essas características constituem o chamado: princípio da utilidade. Bentham escreveu diversos artigos e livros que demonstravam a relação da economia com a sua teoria, como exemplo tem-se o *Manual of Political Economy*, escrito entre 1793 a 1795, com inspiração em Adam Smith, apresentava sua teoria utilitarista no campo da economia, servindo como roteiro para a ação dos governantes (FLEISCHACKER, 2006).

ser seguidas sem importar as consequências, um conjunto impositivo de “faça ou não faça”, pois oferece um exame para confirmar que as regras satisfazem uma função útil.

O sistema legal imaginado pelo pai do utilitarismo, Bentham, para garantir a maximização da riqueza e do bem-estar dos indivíduos, seria um “complexo sistema de normas estabelecidas pelos detentores do poder e da legalidade” (ZANATTA, 2012, p. 30). A escola de Chicago, que mais tarde iniciou a Análise Econômica do Direito (AED), teve como base o sistema jurídico utilitarista desse autor e, por isso, pode-se dizer que Posner (1983, 1985, 2003, 2007) utilizou, como critério delimitador do direito, o efficientismo econômico ou maximização da riqueza.

Já o pragmatismo de Holmes⁹ pregava uma teoria da previsão em que negava a formalidade das doutrinas jurídicas, como conceitos imutáveis, assim como entendia o direito pelas suas experiências práticas, pois negava “que o direito consiste em normas objetivas, externas e impessoais” (POSNER, 2007, p. 296). Holmes não acreditava no estudo tradicional do direito e propôs, no final do séc. XIX, que os juristas estudassem filosofia, economia e estatística, ocorrendo, assim uma abertura interdisciplinar e o afastamento do engessado *common law* (ZANATTA, 2012).

O consequencialismo do direito pegado por Holmes se espalhou e influenciou muitos juristas norte-americanos durante a virada do séc. XX. Para o autor, na conjuntura do realismo, o que interessava era a prática jurídica, portanto o respeito ao precedente judicial obrigatório característico do *common law* não fazia sentido, ao mesmo tempo em que se adotava o exame das consequências econômicas das decisões judiciais.

Durante a década de 1920, a visão sociológica e a evolução da interpretação do direito holmesiana por Roscoe Pound¹⁰ fez surgir o realismo jurídico nas universidades de Columbia e Yale, advoga Zanatta (2012). Esse movimento filosófico tinha como princípio que o direito tivesse um contato muito próximo da realidade, apresentando diálogo com a economia, psicologia, estatística, sociologia, antropologia e linguística, ou seja, incorporou a multidisciplinariedade ao estudo do direito. Portanto, não acreditava no formalismo jurídico,

⁹ Jurista, atuava como juiz da Suprema Corte Norte-americana, sendo referência do realismo jurídico. Entre seus livros, pode-se citar *The Common Law*, em que “Holmes criticou o formalismo, corajosamente afirmando que a decisão judicial não é a mera aplicação de um precedente, embora, bem entendido, insinuasse que um bom juiz inconscientemente julgava de acordo com os padrões médios da sociedade em que vivia”. No livro *The Path of the Law*, evidenciava o “direito como mecanismo conceitual de previsão” (GODOY, 2006).

¹⁰ Roscoe Pound era sociólogo, ecologista e jurista. Criou o movimento legal conhecido como escola americana de jurisprudência sociológica, defendendo que o direito é uma criação social. Entre suas obras, pode-se citar *The Spirit of the Common Law* (1921), *Law and Morals* (1924) e *Social Control Through Law* (1942).

afirmando que o direito devia ultrapassar a barreira da lei em si, uma vez que não tinha determinação racional.

A abertura multidisciplinar decorrente do realismo jurídico e as relações econômicas complexas abrangendo questões jurídicas, principalmente quanto ao novo direito regulatório produzido pelo *New Deal*, na década de 1930, fez surgir, em seguida à Grande Depressão, maior debate entre Direito e Economia. No campo jurídico, a Universidade de Chicago foi a primeira instituição a apostar em um debate científico mais aprofundado sobre a interdisciplinaridade das duas disciplinas e onde Posner (1983, 1985, 2003, 2007) desenvolveu seus estudos.

3.2 ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO (AED)

3.2.1 Breve panorama da AED

A Análise Econômica do Direito (AED) parte das hipóteses de racionalidade e do comportamento maximizador dos indivíduos para estudar o papel das normas como instrumentos para alterar o sistema de preços relacionado a ações individuais alternativas. Assume, então, que alterações nas leis afetam o sistema de preços relativos da sociedade e, por consequência, a solução ótima de cada problema econômico, como destaca Esteves (2010).

Dias (2009, p.20) mostra que a AED “apresenta-se como um complexo de estudos cuja interdisciplinaridade manifesta-se pela busca em aplicar as ferramentas teóricas da Economia ao pensamento jurídico”. Essa análise tem como finalidade soluções jurídicas racionalmente eficientes, uma vez que vai prover um sistema como padrão de análise sobre as normas jurídicas.

Como mencionado, propõe que a norma jurídica tem como destinatários indivíduos racionais, como são os agentes econômicos, e que, por conseguinte, a decisão levará em conta o custo-benefício (incentivo positivo/negativo) quando aqueles tiverem que fazer uma escolha. Por serem indivíduos racionais, há previsibilidade de escolhas, uma vez que procuram maximizar suas preferências. Contudo, há necessidade de reconhecer quais os incentivos que irão determinar a adoção de certo comportamento. Portanto, 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).

Ao interpretar economicamente o direito, por meio da AED, o sistema jurídico pode proporcionar a todos (privilegiados ou não pelo sistema econômico), ferramenta lógico-formal

para o alcance do equilíbrio econômico que, como consequência, conduz à justiça incorporada a ética específica (GONÇALVES; STELZER, 2007). O objetivo será a distribuição da renda tanto por meio do Legislativo, pela elaboração da norma, quanto do Judiciário, pela solução do caso concreto.

Gonçalves e Stelzer (2007) argumentam que, por meio da AED, há uma possibilidade autêntica de interpretação progressista do Direito, uma vez que pode ser uma possibilidade de solucionar a lide (problema jurídico) ao mesmo tempo em que soluciona o problema da escassez (problema econômico), já que os recursos são limitados.

Portanto, por meio da AED, seria possível o julgador, diante de um caso concreto, solucionar a lide de forma eficiente, considerando-se os efeitos inibidores e incentivos produzidos pelas normas na sociedade, a indução do comportamento equitativo e eficiente, a atribuição de riscos, a avaliação dos resultados, a distribuição de riqueza e as relações entre eficiência e justiça.

A AED procura, então, depreender o mundo jurídico com base em pressupostos e considerações do universo econômico, que são utilizados tanto na criação da norma jurídica, quanto na aplicação, pelo juiz, ao caso concreto. Isso porque o indivíduo convive em sociedade em uma economia de mercado, devendo sobreviver pelo uso de recursos escassos, portanto suas atitudes devem ser reguladas pela razão lógico-formal, que se traduza em eficiência e maximização de interesses.

Nesta senda, o direito necessita adaptar-se à realidade social e, conseqüentemente, seus critérios, ao ideário de justiça que espelhe a citada sociedade eficiente, ou seja, adequar o direito à realidade diária. O Estado e o Direito devem proporcionar as condições mínimas necessárias para o desenvolvimento da atividade econômica e social e, com isso, assegurar o funcionamento do mercado, com a certeza da solução eficiente dos litígios.

3.2.2 A Análise Econômica do Direito antes de Richard Posner

Os primeiros estudos da Análise Econômica do Direito (AED), conhecidos como “Primeira Onda” foram originários das escolas europeias de pensamento e, principalmente, da Economia Institucional, em fins do século XIX e início do século XX, lembra Esteves (2010). Embora as abordagens fossem relativamente heterogêneas, a questão fundamental que se buscava responder era como a propriedade e outros direitos são determinados, funcional e historicamente, entre as diferentes sociedades. Sua hipótese central era que o direito se

subordinava às condições econômicas e sociais vigentes. Os principais autores dessas escolas são Thorstein Veblen, John R. Commons, Wesley Mitchell, Richard T. Ely e Clarence Ayres, como será mostrado na seção 3.3.1.

Esse estudo da interação entre Direito e Economia ganhou força após os anos 1940, quando começou a se formar a chamada “Escola de Chicago”, impulsionada pela atuação de Aaron Director, “que ao se tornar professor de economia na Faculdade de Direito da Universidade de Chicago (EUA), utilizou-se de conceitos econômicos aplicados a casos jurídicos, inicialmente em relação à legislação antitruste, mas depois expandindo a análise para outros temas legais” (ESTEVEZ, 2010, p. 82-83).

Essa universidade foi uma das primeiras instituições a promover um debate científico mais sólido e de caráter interdisciplinar entre as duas ciências. Director mudou a forma de estudar o direito em Chicago, reunindo autores que defendiam a ideia de que a regulação econômica era função própria do mercado e não do Estado, isso é, posicionavam-se contrários ao intervencionismo keynesiano¹¹. Zanatta (2012) lembra que, na década de 1940, Director havia lecionado na *London School of Economics* e conheceu os economistas Friedrich Hayek e Ronald Coase, tendo sido muito influenciado por eles.

Hayek havia recentemente publicado “O Caminho para a Servidão” (1944), obra em que critica o planejamento econômico e defende a liberdade. Coase, por sua vez, havia publicado o pioneiro artigo intitulado: *The Nature of the Firm* (1937)¹², obra em que trata a firma como uma estrutura de governança e um nexo de contratos, abrindo a oportunidade de sistematizar a relação entre Direito e Economia na base da Teoria das Organizações¹³.

Dois importantes ações de Director fortaleceram os estudos no campo do Direito e Economia: (i) a criação do primeiro programa sobre o tema numa Faculdade de Direito e (ii) a fundação do *Journal of Law and Economics*, primeiro periódico científico voltado à pesquisa na área (MERCURO; MEDEMA, 1997 apud ZANATTA, 2012).

Em seguida, o economista Ronald Coase mudou-se para os Estados Unidos e, na Universidade de Virginia, publicou o artigo *The Problem of Social Cost*¹⁴ (1960), escrito e

¹¹ Para Keynes (1996), como mencionado no capítulo anterior, o Estado deve ter um papel ativo na economia, atenuando as instabilidades do ciclo econômico. Diante das incertezas, o Estado deve agir para atenuar as crises (AFONSO, 2011).

¹² A natureza da firma.

¹³ Friedrich August von Hayek (1899-1992), economista e filósofo austríaco, posteriormente naturalizado britânico, recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1991. Ronald Harry Coase (1910-2013), britânico, foi agraciado com mesmo prêmio em 1991.

¹⁴ O artigo “O problema do custo social”, originalmente publicado no *Journal of Law and Economics*, foi traduzido para o português por Francisco Kümmel F. Alves e Renato Vieira Caovilla, membros do Grupo de Pesquisa em

reconhecido como o mais importante artigo sobre AED. Seu objetivo era contrapor-se ao argumento de Pigou¹⁵ de que o Estado deveria influenciar no comportamento dos agentes econômicos no mercado para combater as externalidades negativas, danos que impõem custos a terceiros:

O artigo de Coase, conforme explicado pelo próprio economista no discurso de recepção do Prêmio Nobel em Ciências Econômicas em 1991, tinha por objetivo rebater a tese de Arthur Pigou (economista inglês e um dos grandes pensadores do *Welfare State*) de que certas ações governamentais, como a imposição de tributos, seriam necessárias para evitar aquelas ações que pudessem causar efeitos danosos a outros, ou seja, provocar externalidades negativas (ZANATTA, 2012, p. 34).

No texto, o autor introduziu o conceito de “custos de transação”, buscando identificar quais fatores determinavam os tipos de transação e contratos que as partes celebravam. Coase mostra que o problema principal do mercado está na presença de custos de transação e não de externalidades, como antes outros economistas acreditavam. Por exemplo, entre uma fábrica poluidora e um condomínio que está sofrendo as consequências dessa poluição, o que vai interessar é o custo final da transação para se verificar o que é mais barato: mudar o condomínio de local ou a redução da poluição (COELHO, 2007).

Nessa linha, a imposição de direitos e deveres deixa de ser relevante para a restrição da atividade poluidora, uma vez que o que realmente importa é a maximização do benefício geral. Ao destacar o papel das leis e das organizações na formação e desenvolvimento dos mercados, argumenta a importância das instituições para o resultado econômico (ZANATTA, 2012).

Richard Posner, aluno dos professores Director e Coase na Faculdade de Direito da Universidade de Chicago, conheceu essas ideias e passou a se dedicar ao estudo da AED, inaugurando uma nova fase nesse campo de estudo.

3.2.3 Richard Posner e a Análise Econômica do Direito

A AED e o pragmatismo jurídico são as ferramentas utilizadas por Richard Posner, enquanto juiz do Tribunal de Apelação da 7ª Região de Chicago, para suas decisões nos casos concretos. O autor desenvolveu sua teoria ao longo da carreira como professor da Universidade

Direito e Economia da PUC/RS, coordenado pelo Prof. Dr. Luciano Benetti Timm, um dos principais nomes desse campo de pesquisa no Brasil.

¹⁵ Arthur Cecil Pigou (1877-1959), economista inglês, era professor na Universidade de Cambridge.

de Chicago e, posteriormente, a colocou em prática na sua função como magistrado, quando continuou seu aperfeiçoamento.

Um dos principais argumentos do autor é de que a prestação jurisdicional não deve se restringir à garantia do direito, deve analisar as consequências que podem advir da solução judicial. Então, quando o juiz decide um caso concreto deve levar em conta a solução da controvérsia entre as partes, bem como se preocupar com os futuros litígios. Posner acredita ser a Ciência Econômica o instrumental adequado para o entendimento das consequências futuras, dado o uso destacado que a mesma dá à razão prática e à eficiência, como detalhado a seguir.

3.2.3.1 Evolução da Análise Econômica do Direito posniana

Richard Posner era professor na Universidade de Chicago e foi muito influenciado pelas ideias de Director e Coase. Em 1973, publicou a obra *Economic Analysis of Law* (Análise Econômica do Direito), obra que inaugura a primeira fase histórica da Análise Econômica do Direito Posniana e lança suas premissas básicas. Por meio do olhar da teoria econômica, argumenta que o sustentáculo do *common law* (direito consuetudinário) norte-americano é o princípio da eficiência (maximização da riqueza), que sempre foi a máxima social da própria sociedade americana (SANTOS, 2009).

Para Posner (2003), o principal ou, quem sabe, até o único ofício do jurista deveria ser a eficiência em garantir a alocação de direitos entre as partes, concluindo que somente o estudo interdisciplinar de Economia e Direito habilitaria os juristas para tal exercício (COELHO, 2007).

O autor fundou sua obra na sociedade americana e, conseqüentemente, no *common law*, sem pretensões de generalizações ou de abranger o *Civil Law* (Direito Civil), pelo menos inicialmente. E utilizando a perspectiva econômica e de maximização da riqueza, tem como ideia central de que a função básica do direito é alterar os incentivos.

Posner (1983, 1985, 2003, 2007) foi 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. O autor usou como ferramenta para descrever o fenômeno jurídico a microeconomia e, como esta se aplica mais tipicamente aos mercados, o direito seria um “mercado implícito”, no qual, como resultado de comportamentos instrumentais, têm-se ações ajuizadas, crimes realizados, o ânimo para realizar acordos e até a vontade de casar ou para ter filhos, em que a satisfação das

preferências individuais é que vai determinar os meios adotados pelos indivíduos, explica Salama (2010).

Apesar de inovadora, a teoria de Posner, nesta primeira fase, sob o ponto de vista da teoria econômica, ainda é vista de forma restrita, apenas como uma análise positiva, que pretende identificar os prováveis efeitos das normas jurídicas sobre o comportamento das pessoas. O autor demonstra uma doutrina descritiva dos principais institutos do direito norte-americano, as três principais forças motrizes (direito de propriedade, direito contratual/obrigacional e direito de responsabilização civil) que forneceriam o aparato institucional que permitiria corrigir externalidades e reduzir custos de transação.

A segunda fase tem seu início reconhecido com a obra *The Economics of Justice* (A Economia da Justiça), em que Posner desenvolve uma teoria de justiça “eficiente” e se resume a ideia de que “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 esta compreensão “permite uma reconciliação entre utilidade, liberdade, e até mesmo igualdade, como princípios éticos que (tradicionalmente) competem entre si” (POSNER, 1983, p. 115).

Para Posner (1983), a eficiência é o critério ético do direito. Salama (2010) verifica uma mudança na análise posniana, que passa a ter uma doutrina normativista. Antes sua análise econômica era considerada positivista, e o autor começava a entender que o direito deveria ser interpretado e aplicado com base no critério da eficiência (maximização da riqueza). Assim, a proposta de Posner era de que as instituições jurídico-políticas devessem ser avaliadas em função do paradigma de maximização da riqueza, mesmo nas regras jurídicas individualmente tomadas.

Resumidamente, a teoria determina que só são justas as regras jurídicas e interpretações do direito que promovam a maximização da riqueza ou eficiência, sendo esta fundacional ao direito, no âmbito em que forneça um critério ético decisivo (SALAMA, 2010).

No início da década de 80, Posner foi nomeado, pelo Presidente Ronald Reagan, para assumir como Juiz na *United States Court of Appeals for the Seventh Circuit* (Tribunal de Apelação da 7ª Região dos Estados Unidos) e, em 1993, assumiu o cargo de *Chief Judge* (Juiz Chefe), apesar das inúmeras críticas a sua teoria. Contudo, sua nomeação foi justificada pelo enorme prestígio da escola de Chicago e do interesse político em adotar a teoria jurídica liberal do autor. Sua atividade como magistrado trouxe maior visibilidade da AED nos Estados Unidos, com ele aplicando a teoria à prática decisória como juiz (MACHADO, 2014).

A posição defendida por Posner, apesar de lhe trazer notoriedade, “despertou uma furiosa crítica de Ronald Dworkin, publicada no artigo *Is Wealth a Value?* (A Riqueza é um Valor?). Neste artigo, Dworkin (1980) expressa posição contrária à teoria econômica do direito, com a afirmação de que a riqueza não é um valor social” (SANTOS JUNIOR, 2009) e que a maximização da riqueza é incoerente como norma ética, pois suas falhas normativas geram incertezas sobre sua validade como hipótese positiva ou descritiva.

Em 1985, quatro anos após sua nomeação para o cargo de juiz, Posner publicou um artigo denominado *Wealth Maximization Revisited* (Maximização da Riqueza Revisitada), em que começava a repensar seu argumento teórico, iniciando um processo de reconsideração.

Inicialmente, esse processo de reconsideração foi bastante insignificante e só em 1990 abandonou definitivamente a teoria da maximização da riqueza como fundamento ético do direito. Neste ano, o autor publicou um novo livro intitulado *Problemas da Filosofia do Direito* em que abraçava nova teoria e se dá início a terceira fase da AED posniana.

Essa terceira fase se inicia quando o autor adotou o pragmatismo jurídico, ficando mais evidente em seu livro *Problemas da Filosofia do Direito*. Nesta obra, Posner (2007) afirma que, no pragmatismo, os problemas têm que ser vistos de forma concreta e experimental, sem se iludir e saber que a razão humana tem limitações. Essas limitações dizem respeito à consciência de que o conhecimento humano tem um “caráter local” e, por isso, não é fácil o intercâmbio entre culturas; que a “verdade” não tem como ser alcançada e, portanto, as diversas formas de investigação sempre devem ser utilizadas, pois investigar depende “da cultura e das instituições sociais e, acima de tudo, da insistência em que o pensamento e a ação sociais sejam avaliados como instrumentos a serviço de objetivos humanos tidos em alto apreço, e não como fins em si mesmos” (POSNER, 2007, p. 621-622).

É importante ressaltar, mais uma vez, que Posner desenvolveu sua teoria baseada no *common law* ou *judge made law* (direito consuetudinário ou na jurisprudência/ precedentes) norte-americano, no qual os precedentes judiciais possuem grande relevância, tanto assim é que os argumentos que deles podem ser extraídos devem determinar a atividade jurisdicional de maneira que devem ser considerados quando novos casos se mostrarem estreitamente similares aos anteriores. A doutrina estrita dos precedentes determina que é obrigatória a sua aplicação pelo juiz nesses casos, porém há uma versão menos radical que permite que a orientação do precedente seja superada quando essa se mostrar extremamente equivocada/ultrapassada.

Em qualquer dos dois casos, nota-se a grande importância dos precedentes para as decisões judiciais nas cortes norte-americanas, tão relevantes que algumas normas produzidas

pelo legislativo só serão assimiladas quando interpretadas pelos tribunais e se transformarem em precedentes.

Segundo Posner (1985), a teoria do pragmatismo jurídico é para ser adotada pelo juiz norte-americano como uma orientação voltada para o futuro, diametralmente oposta ao compromisso característico do positivismo jurídico em que o juiz se vê obrigado a acompanhar o precedente. O autor não vê o pragmatismo jurídico como uma forma de insegurança jurídica, uma vez que o precedente não deve ser considerado como um fim, mas deve ser respeitado como um meio para atender as expectativas da sociedade.

Complementando seu raciocínio, Posner (2003) contrapõe a ideia do juiz positivista a do juiz pragmático, defendendo que este último quer a melhor decisão no presente, mas pensando no futuro, uma vez que não considera um fim em si mesmo a manutenção da coerência com as decisões passadas, mas somente um meio para se chegar aos melhores resultados no caso presente. O autor assegura que o pragmático não deixa de considerar decisões anteriores, estatutos, entre outros, pois tudo isso é acúmulo de conhecimento, de sabedoria, contudo também considera que não tenham nenhum significado determinante. Por outra via, “uma decisão que desestabiliza o direito, rompendo abruptamente com o precedente, pode ter, no cômputo geral, mau resultado. Muitas vezes há a troca entre a prestação jurisdicional substantiva no caso concreto pela manutenção da segurança do direito e da previsibilidade” (POSNER, 2003, p. 4-5).

Posner (2003) continua a mesma linha de raciocínio e sustenta que os precedentes, estatutos e a constituição devem ser considerados pelos juízes como fontes de informação para sua livre tomada de decisão e como condicionantes a liberdade que o juiz deve ter quando decide um caso novo. “Para isso, ele procura fontes que têm relação direta com a sabedoria da regra que está sendo solicitado a dotar ou modificar” (POSNER, 2003, p.5).

A partir desse pragmatismo, Posner (2007) chega a algumas conclusões críticas sobre o conceito de direito:

- a) Tanto advogados quanto juízes resolvem as questões jurídicas por meio da lógica cotidiana, do raciocínio prático, então não existe o chamado raciocínio jurídico.
- b) É impossível demonstrar que uma decisão é correta, pois todos os aportes que podem ser utilizados para dar sustentação à decisão (razão prática, prejulgado, justificação, etc) apresentam algum tipo de imprecisão.
- c) As questões complicadas dificilmente podem ser resolvidas de maneira objetiva.
- d) As mudanças no direito só acontecem por um processo não racional.
- e) O direito não é um conceito, mas sim uma atividade.

- f) A questão da interpretação no direito tem sua importância em considerar as consequências das decisões possíveis, então não se pode dizer que há uma interpretação correta.
- g) “Não existem conceitos abrangentes de justiça dos quais nosso sistema jurídico possa apoderar-se para dar uma rumo a sua atividade” (POSNER, 2007, p. 615).
- h) O direito não altera as atitudes das pessoas devido à existência de normas sociais, não estando interessado na mente dos indivíduos.
- i) Por fim, afirma que o direito tem um viés teocrático tanto no judiciário quanto na academia, pois direito e religião foram interligados durante muito tempo. Também porque não dá importância para as consequências e na avaliação dessas por meio de técnicas sociocientíficas, dando muita relevância a perspectivas como tradição, infalibilidade, autoridade e retórica. Para o autor, o direito não leva em consideração a colaboração interdisciplinar, principalmente por que é confiante demais, se achando autossuficiente, contudo lhe falta curiosidade para progredir com a ajuda de outras fontes.

Por tudo isso, o autor defende que o direito precisa aceitar as mudanças, sendo mais flexível, falível, com mais espírito investigativo, para se tornar mais questionador e indagador e, sobretudo, conhecer suas consequências:

(...) o direito não é um texto sagrado, mas uma prática social monótona, vagamente ligada por convicções éticas e políticas. A solidez das interpretações jurídicas e de outras proposições jurídicas é mais bem dimensionada, portanto, através do exame de suas consequências para o universo dos fatos. (...), não pretendo negar que a tradição jurídica inclua *insights* e intuições de grande valor social. (...) Mas há em direito uma tendência a olhar retroativamente, e não prospectivamente – a buscar as essências, e não a seguir o fluxo da experiência. As consequências do direito são o que há de menos conhecido acerca do direito (POSNER, 2007, p. 625).

Posner (2007) analisa a decisão judicial para tentar encontrar as respostas certas às questões difíceis. Como conclusão, o autor argumenta que os juízes são forçados a utilizar a razão prática, que é o que ele chama de “métodos informais de raciocínio” (POSNER, 2007, p. 609), já que nem a lógica ou a ciência são capazes de fundamentar a decisão nos casos complicados.

A lógica tem essa incapacidade, pois quando as regras jurídicas têm uma base lógica mais parecem diretrizes do que ordens, por serem vagas, contestáveis, frágeis e facilmente alteráveis, afirma ele. Já a investigação científica aplicada ao direito também possui limitações por tradição, orientação, mas também devido às peculiaridades da seara jurídica, principalmente a relevância imputada à previsibilidade, certeza e estabilidade das obrigações judiciais.

Nesse contexto, assevera que a analogia não é um método de raciocínio válido e evidentemente jurídico, mas é um incentivo ao pensamento. Quanto ao precedente, reconhece

sua importância apenas como fonte de informação, contudo diz que os juízes só o seguem quando estão de acordo com ele ou quando chegam a conclusão que a estabilidade jurídica deve prevalecer ao correto entendimento do direito.

Conclui que as mudanças que ocorrem não são devido às analogias ou poderosos argumentos, empiricamente provados, mas de cunho religioso ou mudanças de comportamento social. Ele sustenta que os tribunais não possuem qualquer aporte investigativo e que o que um juiz pode querer de mais realista diante de um caso difícil é tomar uma decisão razoável, ou seja, prática, já que a decisão correta nem se pode considerar nas circunstâncias descritas. Uma decisão razoável, portanto, deve levar em conta, mas não somente, os precedentes, os princípios (materiais jurídicos) e também, quase sempre, terá que fazer uso de material não jurídico para chegar a um resultado dentro da razoabilidade prática (POSNER, 2007).

O autor compreende a decisão judicial como uma recriação imaginativa, dirigida por uma análise de padrões econômicos e tendo como finalidade as consequências para alcançar um resultado razoável (a busca da consequência sob a lente da razoabilidade). Para atingir tal objetivo, o autor assevera que o método de raciocínio jurídico utilizado será o que cotidianamente as pessoas empregam para tomar suas decisões.

Ao propor utilizar a Economia no Direito, Richard Posner pretendia proporcionar aos juízes um instrumento para que pudessem discernir economicamente pelas respostas razoáveis aos problemas jurídicos por meio do uso dos conceitos da teoria econômica (MACHADO, 2014). Partindo dessa premissa, a intercessão entre as duas ciências orientaria a tomada de decisão pelos juízes, principalmente nos casos complicados, utilizando o pleno exercício de sua discricionariedade para que resultados eficientes sejam alcançados.

Nesse sentido, Posner (2007) entende como resultados eficientes todos aqueles que evitem o desperdício social, em outras palavras, “decisões que penalizem a não tomada de precauções cujo custo se justificaria e não penalizem a recusa a tomar precauções cujo custo não se justifique” (MACHADO, 2014).

Como se observa, Posner e a AED entendem a eficiência pela economia de mercado e sua necessidade de auferir lucros, baseando sua análise nas escolhas racionais individuais e maximização da satisfação. Essas escolhas se referem às decisões individuais pautadas na relação custo-benefício que a conduta pode causar. Exaltam a maximização da satisfação pessoal, desconsiderando o coletivo, já que esse representa a soma das decisões individuais. Ser eficiente, nesse sentido mais abrangente, significa que para alcançar os objetivos desejados, deve-se apenas pegar o caminho mais curto e usar o meio mais barato.

Essa visão de indivíduos racionais e maximizadores é questionada por autores da Nova Economia Institucional (NEI), que assumem o pressuposto da racionalidade limitada, como é mostrado na seção a seguir.

3.3 A LITERATURA ECONÔMICA E AS PRINCIPAIS ESCOLAS DE PENSAMENTO DE ECONOMIA E DIREITO

Na literatura econômica, as principais escolas de pensamento que advogam a importância de incorporar elementos não propriamente econômicos, mas também institucionais em suas análises, como o Direito, são a dos Institucionalistas e a da Nova Economia Institucional (NEI). Para ambas, o principal argumento é de que “as instituições importam”, como é detalhado nessa seção.

3.3.1 A Economia Institucional e as primeiras abordagens de Economia e Direito: uma breve apresentação

Os Institucionalistas, também conhecidos como “Velho Institucionalismo” ou “Institucionalismo Norte-americano”, tiveram grande influência da Escola Histórica Alemã (*Schmoller*) e foram uma importante escola de pensamento econômico em fins do século XIX e início do século XX (ESTEVEVES, 2010). Autores como Thorstein Veblen, John R. Commons, Wesley Mitchell, Richard T. Ely e Clarence Ayres são os principais expoentes dessa tradição.

Preocuparam-se com a análise das interrelações entre as duas ciências, examinando a influência mútua que exercem umas sobre as outras:

Desde seu início a Economia Institucional ocupou-se da análise das interrelações entre Economia e Direito, examinando tanto a influência da Economia no Direito e na argumentação jurídica quanto a influência do Direito e de mudanças no sistema jurídico sobre os indivíduos e o desempenho econômica da sociedade (ESTEVEVES, 2010, p. 68).

Embora a Economia Institucional não possua um conjunto uniforme de hipóteses claramente identificáveis, seus autores centram a análise na importância das instituições para o estudo econômico, sendo críticos da noção de equilíbrio ou ajustamento marginal e do caráter dedutivo e abstrato do raciocínio econômico ortodoxo, que pressupõe um comportamento passivo e maximizador dos indivíduos.

Veblen (1994)¹⁶ define instituições como “hábitos sociais amplamente seguidos e práticas que prevalecem na sociedade” em um dado momento do tempo. Mais tarde esse conceito foi ampliado para “a ação coletiva no controle das ações individuais” por Commons (1934, apud ESTEVES, 2010) e as instituições passaram a ser não apenas hábitos sociais, mas o fruto de ações coletivas que disciplinam a ação individual.

A ação coletiva e a presença de agentes ativos e, em alguns casos, irracionais, são importantes fatores a serem considerados na análise, segundo a abordagem institucional:

Para os autores originais da tradição institucionalista, o mundo que deve ser estudado pelos economistas é aquele em que o que mais conta é a ação coletiva (não individual), presença de agentes ativos (e não indivíduos “dados”) e, por vezes, irracionais (não maximizadores, uma vez que a tradição institucionalista admite a existência de padrões distintos de comportamento do que apenas o auto-interessado). Na ordem econômica da economia institucional, há eficiência, mas também desperdício; desequilíbrios acontecem e integram um reino de incertezas, onde existe tanto o conflito quanto a cooperação (...) (ESTEVES, 2010, p. 68).

Essa possibilidade de irracionalidade, desperdício e ineficiência em um mundo formado de indivíduos não metodologicamente arrumados decorrem do que Veblen (1994, apud, ESTEVES, 2010) denominava “processo da vida”. Nesse sentido, as instituições são fruto da experiência, e mudam quando a experiência das pessoas as faz perceber que há uma maneira melhor de organizar algum aspecto da sua vida.

Assim, a realidade social é afetada pelo processo de mudança que define o sistema econômico e é inerente às instituições sociais, como o Direito. Valores sociais afetam as decisões de agentes nem sempre racionais. Assim, o desempenho econômico da sociedade deve ser sempre avaliado perante valores sociais emergentes.

Em resumo, a Economia Institucional caracteriza-se pelo destaque que confere ao conceito de instituições, à importância delas como determinantes do comportamento individual, à compreensão dos hábitos sociais como condicionantes desse comportamento, ao papel das regras de funcionamento da ação coletiva na relação entre instituições e a ação individual e, por fim, à rejeição da eficiência econômica como critério de escolha entre sistemas legais alternativos (ESTEVES, 2010).

A ascensão da AED, mostrada na seção anterior desse capítulo, reduziu o prestígio dessa Escola Institucionalista na academia norte-americana, embora ela tenha se constituído o

¹⁶ O texto original data de 1899.

pensamento dominante desde o final do século XIX até os anos 40/50. Ainda que não tenha desaparecido, a discussão do conteúdo institucional na análise econômica só ganhou nova força como problema teórico com o aumento da importância do Estado Regulatório e na assunção dos modelos desenvolvimentistas de crescimento econômico. Evidenciava-se, nesse contexto, a necessidade de retomar as discussões sob um aparato teórico capaz de lidar com problemas econômicos relativos, principalmente, aos efeitos e mecanismos da atuação do Estado na vida econômica da sociedade, fazendo emergir a Nova Economia Institucional (NEI).

3.3.2 A Nova Economia Institucional: principais conceitos e argumentos

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

Williamson (1975, 1985, 1993, 1999), Hodgson (2000), Engerman & Sokoloff (2002), Easterly e Levine (2002), Acemoglu *et al.* (2001, 2004), Acemoglu e Robinson (2012), e Demsetz (1972) e Chang (2002, 2005) são alguns dos importantes autores dessa agenda de pesquisa que Williamson (1999) chamou de NEI para diferenciá-la do Institucionalismo original (LOPES, 2013).

Douglas North, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1993, é um dos principais expoentes dessa escola de pensamento desenvolvida, como já mencionado, a partir dos trabalhos de Coase (1937, 1960). Uma das motivações de sua pioneira teoria era contrapor-se ao pressuposto de racionalidade da análise neoclássica ortodoxa, propondo-se a nela incluir uma análise institucional.

North (1984, 1990, 1994, 1998, 1999) é autor de uma das principais obras da NEI, intitulada *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1990), em que discutiu a importância das instituições para explicar a crescente diferença de desempenho econômico entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento.

Um conceito central para a NEI é, tal como para os Institucionalistas (o “Velho Institucionalismo” ou “Institucionalismo Norte-americano”), a noção de instituições. Esteves (2010) lembra que não há uniformidade quanto ao uso desse termo, que às vezes é definido como normas, padrões, hábitos e/ou costumes:

Não há um consenso, entretanto, entre os autores, quanto à definição exata da ideia. Dada a diversidade das abordagens que essa teoria comporta, instituições são definidas ora como normas ou padrões de comportamento, ora como formas institucionais, ora como hábitos e costumes sociais (ESTEVES, 2010, p. 99).

Para North (1994) 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*¹⁷ desses dois tipos de normas¹⁸. Para elucidar a importância das instituições, North (1990) utiliza o exemplo de uma disputa esportiva, em que as mesmas são definidas como as regras do jogo, enquanto seus jogadores são as organizações. Assim, o autor argumenta que as organizações são formadas por indivíduos com propósitos comuns e que buscam um determinado objetivo, podendo ser políticas, econômicas, sociais, educativas, etc. São exemplos de organizações: o Estado, as firmas, o CNJ, os TJs, entre outras.

Outros três conceitos são fundamentais para as diferentes vertentes teóricas da NEI: custos de transação, racionalidade limitada e oportunismo. O conceito de custo de transação foi introduzido por Coase (1937; 1960), em contraposição do argumento de Arthur Pigou acerca da importância de o Estado influenciar no comportamento dos agentes econômicos no mercado para combater as externalidades negativas, como apresentado em 3.2.2.

O objetivo de Coase (1960) era identificar os fatores que determinavam os tipos de transação e contratos que as partes celebravam, o que o levou a argumentar que a presença de custos de transação era mais importante que as externalidades.

Esses custos são aqueles relativos ao dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, visando garantir o cumprimento satisfatório dos contratos. Coase (1998) os define como o custo de usar o mecanismo de preços ou o custo de se levar uma transação adiante em uma troca no mercado. Uma definição mais completa é apresentada por Furubotn & Richter (1997, p. 40):

The costs of resources utilized for the creation, maintenance, use, and change of institutions and organizations. They include the costs of defining and

¹⁷ *Enforcement* pode ser traduzido como a capacidade de fazer executar, garantir o cumprimento de um contrato, por exemplo.

¹⁸ Williamson (1985), assim como Coase (1937, 1960), compreende instituições como firmas, mercados e relações contratuais.

*measuring resources or claims, the costs of utilizing and enforcing the rights specified, and the costs of information, negotiation, and enforcement*¹⁹.

Nesse sentido, North (1994) entende os custos de transação como aqueles que as operações de um sistema econômico estão sujeitas, decorrentes de atividades não produtivas e proporcionais à complexidade desse sistema.

Para análise desses custos, a racionalidade limitada é o elemento-chave (COASE, 1937). Entende-se racionalidade limitada como os limites de natureza neurofisiológica na capacidade dos indivíduos de armazenar, processar e transmitir informações. Para a NEI, esse postulado comportamental dos agentes é fundamental, pois em um ambiente complexo e incerto, surge a necessidade de regras. Quer dizer, a abordagem assume a existência de problemas informacionais, rejeitando a hipótese neoclássica de informação perfeita e agentes racionais maximizadores, o que limita a capacidade individual de armazenamento, processamento e transmissão de informações, tornando-se um problema econômico (ESTEVES, 2010).

A racionalidade limitada e as incertezas que dela decorrem favorecem o surgimento de comportamentos oportunistas, elevando os custos de transação e impactando as estruturas de governança das organizações (SOUZA JUNIOR; BALBINOTTO NETO, 2006).

O oportunismo, para a NEI, não implica julgamento de valor sobre as ações individuais: é meramente a manipulação de assimetrias de informação que visa a apropriação de fluxos de lucros (ESTEVES, 2010). Para Williamson (1985), é a busca do interesse próprio com malícia²⁰, que 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.

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

O principal papel das instituições, as “regras do jogo” que estruturam a interação social, econômica e política, é restringir as ações humanas (NORTH, 1990). Quer dizer, elas moldam as formas de interação social e são fundamentais para a análise das mudanças percebidas no

¹⁹ Tradução livre: “Os custos dos recursos utilizados para a criação, manutenção, uso e mudança de instituições e organizações. Incluem os custos para definir e medir os recursos ou demandas, os custos de utilização e cumprimento dos direitos especificados, além dos custos de informação, negociação e execução”.

²⁰ Em Williamson (1993, p. 92), o oportunismo é definido como “uma profunda condição de busca pelo auto interesse que inclui a malícia”.

decorrer da história (RIBEIRO; RUDINI NETO, 2016), tendo como principal papel a redução das incertezas por meio da geração de estruturas estáveis para o desenvolvimento do jogo social. Mas, além de incentivos, as instituições são restrições que definem as escolhas individuais, sendo criadas pelos homens com o objetivo de diminuir as incertezas quanto ao futuro (LOPES, 2013).

Assim, ao restringirem as ações humanas, podem diminuir o custo das interações entre os indivíduos, constituindo-se um elemento relevante à eficiência econômica e ao desenvolvimento (AZEVEDO, 2000).

Williamson (1975, 1985, 1993, 1999) é um dos autores da NEI que estuda o impacto dos custos de transação na busca pela eficiência produtiva e como ela influencia na conduta dos agentes e na forma pela qual as atividades econômicas são organizadas e coordenadas (SOUZA, 2015).

Partindo das contribuições de Coase (1937, 1960), embora dele se distanciando acerca da perspectiva da teoria neoclássica da escolha, Williamson (1975, 1985, 1993, 1999) desenvolveu, a partir dos anos 1970, a Teoria dos Custos de Transação (TCT). É uma das principais contribuições da NEI, cujas hipóteses podem ser assim resumidas:

A Teoria dos Custos de Transação (TCT) representa a principal contribuição desta escola, cujas hipóteses podem ser resumidas em três pontos fundamentais: 1) as transações e os custos a ela associados definem diferentes modos institucionais de organização das atividades econômicas; 2) a tecnologia, embora importante aspecto da organização da firma, não é determinante da mesma; 3) as falhas de mercado são centrais à análise, o que confere importância às formas institucionais (SARTO; ALMEIDA, 2015, p. 2).

Como a racionalidade é limitada, os indivíduos não compreendem completamente o sistema econômico e suas decisões necessitam de apoios, de regras existentes fora da mente dos indivíduos e, de certo modo, relativamente deles independente. Quer dizer, o processo de decisão de indivíduos limitados cognitivamente apoia-se em instituições. Para o Williamson (1993), os indivíduos são oportunistas e limitados cognitivamente, sendo instituições como as firmas, os mercados e as relações contratuais formas necessárias para reprimir o comportamento oportunista e de apoiar as escolhas.

Os custos de transação da economia impõem a existência de um “homem contratual” e as organizações econômicas devem criar instituições que afastem os comportamentos oportunistas, diminuindo a 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; LIRA E MACHADO, 2013).

Um dos principais temas discutidos pela NEI é sobre o papel das instituições no desenvolvimento econômico. Essa teoria tem sido crescentemente 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).

North (1990) aponta a importância das instituições como fator explicativo na crescente diferença de desempenho econômico entre os países. Para ele, a incapacidade de as sociedades desenvolverem instituições para garantir a aplicação e a segurança dos contratos de forma eficaz e de baixo custo é uma das principais fontes de estagnação histórica e da diferença entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A discussão sobre o papel das instituições no desempenho econômico inicia com uma crítica à teoria neoclássica, dado que ela não considera os problemas na alocação de recursos que impedem o funcionamento dos mercados: a existência de custos de informação e da incerteza, com os custos de transação daí decorrentes (NORTH, 1994).

Essa crítica é lembrada por Lopes (2013, p. 622):

Para Douglass North a teoria neoclássica não foi e não tem sido eficiente em demonstrar as razões que levam às diferentes performances das economias ao longo do tempo (NORTH, 1999). Ao discursar na entrega do Prêmio Nobel, North (1998) afirma categoricamente que esta incorre em dois erros fundamentais. Em primeiro lugar, não incorpora uma teoria das instituições e, em segundo, desconsidera a importância da história. A insatisfação do autor é com o fato de a teoria se preocupar exclusivamente com uma instituição: os mercados e as alterações que ocorrem nos preços relativos.

Ainda que utilize os conceitos tradicionais de desenvolvimento, nos quais a produção depende do estoque de capital (capital físico e humano), dos recursos naturais, da tecnologia e do conhecimento acumulado, o autor destaca a importância da análise histórica. Assim, argumenta que a teoria neoclássica ortodoxa, supondo mercados perfeitos²¹, é válida somente para explicar as economias desenvolvidas, mas não as de outros momentos históricos e nem as atuais economias com fraco desempenho econômico (NORTH, 1990).

²¹ Um mercado de concorrência perfeita é um tipo de estrutura em que há um grande número de agentes econômicos (vendedores e compradores). Dado o elevado número de participantes, nenhum deles pode, por si só, influenciar as condições vigentes nesse mercado, como o preço de equilíbrio e as quantidades negociadas (PINDYCK; RUBINFELD, 2005).

A análise de North (1994) é mais complexa pois não aborda unicamente os mercados, priorizando 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, sua teoria pretende explicar as economias de todas as épocas:

Em suma, ao inserir instituições no arcabouço teórico neoclássico, o autor parece querer enriquecer e ampliar o poder de explicação da teoria para todas as economias e para todas as épocas. Em outras palavras, parece pretender construir uma teoria geral, entendendo que a neoclássica seja específica, mas utilizando seus princípios fundamentais (TOYOSHIMA, 1999, p. 100).

Assim, as instituições, políticas, econômicas, sociais ou jurídicas, formam a estrutura de incentivos da sociedade. O desempenho se torna uma decorrência das instituições e dos estímulos à inovação e à eficiência, como mostra Lopes (2013).

A análise histórica é muito importante na crítica de North (1990), que deve ser efetuada por meio da análise de sua dinâmica institucional. Quando o desenvolvimento das instituições é capaz de gerar os incentivos necessários para a troca eficiente, a soma dos ganhos do conjunto dos agentes é maior do que suas perdas e a sociedade como um todo ganha. Neste caso, o país terá um bom desempenho. Quando o desenvolvimento das instituições é inadequado, o país terá um fraco desempenho econômico.

North (1990) compara a evolução histórica das instituições dos países desenvolvidos com a dos de menor grau de desenvolvimento ou dos que permaneceram estagnados, procurando responder as seguintes questões, resumidas por Toyoshima (1999): a) posto que os custos para obter informações caíram, por que não há convergência entre as economias?; e b) posto que se conhece a matriz institucional “vencedora”, ou seja, a referente aos países mais adiantados, por que os países com desempenho pobre não a adotam?

Dois conceitos são fundamentais para responder essas questões: *path dependence* e *lock in* (NORTH, 1990). Quer dizer, a mudança institucional decorre de sua capacidade de ficar ou não aprisionada em sua trajetória de dependência histórica. Dois fatores moldam esse processo: a existência de retornos crescentes e mercados imperfeitos, como explica Toyoshima (1999, p. 104-105):

O mundo real é caracterizado por ser constituído de mercados imperfeitos - dadas as dificuldades de se decifrar um ambiente complexo -, e por ser dinâmico, ou seja, por apresentar retornos crescentes, conceito que também se aplica às instituições. Isso significa que uma vez escolhido um caminho há a

atuação dos mecanismos autoreforçantes que fazem com que a matriz institucional fique *locked in* e seja *path dependent*.

Quer dizer, uma vez iniciado um percurso, mecanismos reforçadores atuam para que a matriz institucional fique rígida e seja dependente de sua trajetória. Isso implica que mesmo que as instituições não sejam as mais eficientes para promover o desenvolvimento econômico, como elas geram retornos institucionais crescentes a tendência é de que elas persistam. As mudanças institucionais ocorrem a partir dos arranjos já constituídos.

Para exemplificar esse argumento, North (1990) cita o caso da pirataria como uma forma de distribuir a riqueza já existente (pelo roubo), mas não como uma atividade produtiva que melhora a eficiência do sistema. Porém, dependendo do sistema de incentivos de uma sociedade, a pirataria pode persistir se as instituições que a garantem ofertam retornos crescentes: se as instituições tornam lucrativo piratear, ela persistirá.

Assim, 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. Se nessa sociedade os piratas têm o poder, as instituições (informais, nesse caso) servirão prioritariamente a seus interesses. Após criadas as instituições, seus mecanismos reforçadores fazem com que as economias fiquem *locked in* em determinadas estruturas institucionais, ainda que as mesmas reforcem atividades improdutivas, impedindo que atividades produtivas que melhorem o seu desempenho sejam desenvolvidas:

Se tais mecanismos auto-reforçantes atuam, a história passada das instituições é importante para a determinação da estrutura institucional presente, e esta, por sua vez, influenciará a matriz institucional futura. A ligação do passado com o presente e o futuro é dada pela história, e significa que as instituições apresentam características de *path dependence* (TOYOSHIMA, 1999, p. 105).

As mudanças institucionais dependem das relações entre regras formais e informais e de suas diferenças. As restrições informais são formatadas, em muitos casos, pelos traços culturais de uma sociedade e são importantes porque alteram, suplementam ou expandem as regras formais, estando, pois, interligadas. Porém, as regras informais são mais estáveis ao longo do tempo por dependerem dos traços culturais, levando mais tempo para serem modificadas. As regras formais, por sua vez, podem mudar mais rapidamente, e, para North (1990), isso explica o porquê de rápidas modificações nas regras formais serem de difícil cumprimento pela sociedade.

Então, as instituições mudam gradualmente ao longo do tempo, com as muitas pequenas mudanças que ocorrem nos incentivos que as pessoas recebem do ambiente e modificam lentamente tanto as regras formais como as informais. Os rápidos períodos de mudanças (guerras e revoluções, por exemplo) ocorrem como resultado de ausência de instituições que acomodem as divergências entre as partes. Porém, o papel dessas mudanças radicais no desenvolvimento econômico é minimizado por North (1990), que enfatiza a evolução incremental.

Enfim, a natureza das instituições afeta o desempenho econômico e fazendo com que a mudança institucional de uma sociedade seja consequência da interação entre as instituições e as organizações, uma vez que tal mudança altera o aparato que orienta o processo de tomada de decisão e de interação das organizações políticas, sociais e econômicas.

Acemoglu e Robinson (2012) também discutem o efeito das instituições sobre o desempenho econômico. Preocupados com as grandes diferenças de padrão de vida ao redor do mundo, os autores usam exemplos históricos para responder a pergunta-resposta homônima ao livro “Por que as nações fracassam?”. A resposta a essa importante questão está nessas instituições construídas pelo homem ao longo da história.

A partir de uma abordagem institucionalista histórica, mostram que essas diferenças surgiram no decorrer dos últimos 200 anos. Questionam a hipótese de predeterminação histórica – ou geográfica, ou cultural, ou étnica – que teriam tornado a Europa Ocidental, os Estados Unidos (EUA) e o Japão muito mais ricos do que a África subsaariana, América Latina e China.

A obra de Acemoglu e Robinson (2012) busca construir uma teoria acerca do porquê de algumas nações serem prósperas, enquanto outras fracassarem e caírem na pobreza. Mesmo reconhecendo que qualquer fenômeno social complexo, tal como as origens das diferentes trajetórias econômicas e políticas dos países, têm uma miríade de causas, tentaram oferecer uma teoria simples, usando-a para explicar os principais contornos do desenvolvimento econômico e político ao redor do mundo desde a Revolução Neolítica.

Nessa perspectiva, defendem a ideia de que uma teoria bem-sucedida não pode pretender reproduzir detalhes com fidelidade, mas sim ofertar uma justificativa útil e empiricamente bem fundamentada para uma gama de processos e, ao mesmo tempo, destacar as principais forças em ação. Sua teoria procurou alcançar esse objetivo atuando em dois níveis, justificam os autores: o primeiro nível trata de uma interpretação institucional da história, enquanto o segundo trata de como esta molda os percursos institucionais das nações.

A teoria tem como elemento central o elo entre instituições econômicas e políticas inclusivas e prosperidade. As instituições econômicas inclusivas são aquelas que têm maiores chances de conduzir ao crescimento econômico, pois fomentam a atividade econômica, o aumento da produtividade e a prosperidade:

Instituições econômicas inclusivas, como as encontradas na Coreia do Sul ou nos Estados Unidos, são aquelas que possibilitam e estimulam a participação da grande massa da população em atividades econômicas que façam o melhor uso possível de seus talentos e habilidades e permitam aos indivíduos fazer as escolhas que bem entenderem. Para serem inclusivas, as instituições econômicas devem incluir segurança da propriedade privada, sistema jurídico imparcial e uma gama de serviços públicos que proporcionem condições igualitárias para que as pessoas possam realizar intercâmbios e estabelecer contratos, além de possibilitar o ingresso de novas empresas e permitir a cada um escolher sua profissão (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 79).

As extrativistas, por sua vez, são aquelas estruturadas para que poucos possam extrair recursos de muitos, como descrevem os autores:

Chamamos essas instituições, cujas propriedades são opostas às daquelas ditas “inclusivas”, de instituições econômicas extrativistas, por terem como finalidade a extração da renda e da riqueza de um segmento da sociedade para benefício de outro (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 79-80).

Um dos exemplos utilizados por eles para explicar as origens das instituições inclusivas e extrativistas é o da comparação, do ponto de vista institucional, entre duas cidades homônimas na fronteira seca entre os EUA e o México, na qual uma é rica e outra é pobre. Nos EUA, a institucionalização de regras de participação descentralizada permitiu o desenvolvimento democrático e republicano das primeiras colônias. Já no caso mexicano, a história da libertação latino-americana é repleta de autoritarismo, herança colonialista. Dessa forma, rechaçam qualquer explicação a partir da geografia ou da cultura.

Então, que explicaria o atraso do México em relação aos EUA seria sua instabilidade institucional, caracterizada pela insegurança jurídica histórica no que diz respeito ao direito de propriedade, e a ausência de autoridade e controle estatal para arrecadar impostos que assegurassem os serviços públicos necessários e/ou estimulassem o empreendedorismo (BIRKNER; TRENTINI, 2016).

Dessa maneira, as elites mexicanas estariam mais preocupadas em assegurar a permanência do modelo que as favorece no poder, do que modificar as instituições coloniais em favor do desenvolvimento do país. Foi essa fragilidade que oportunizou os EUA a anexarem os territórios do Texas, do Arizona e do Novo México. Nos EUA, ao contrário do caso das elites

mexicanas que exerciam o seu poder patrimonialista pela violência, as elites já governavam controladas por leis. Em consequência, o país crescia com a Revolução Industrial, enquanto o México empobrecia pelo extrativismo e ausência de estímulos institucionais, argumentam os autores.

Como se viu, a discussão da NEI sobre o papel das instituições no desempenho econômico revela, tanto em North (2010) quanto em Acemoglu e Robinson (2012), que boas “regras do jogo” podem produzir incentivos para uma alocação eficiente dos recursos disponíveis, sempre escassos. Nesse sentido, as instituições, dentre as quais o direito, são fundamentais para o sucesso ou o fracasso no desenvolvimento de uma sociedade.

As organizações, agrupamentos de indivíduos surgidas de arranjos institucionais extrativistas ou inclusivas, como Poder Judiciário, podem atuar em favor de um círculo vicioso de exclusão ou de desenvolvimento. Prevalendo instituições extrativistas, a elite que as controlam e delas se beneficiam, assume o controle do Estado e impõe à sociedade uma trajetória de desenvolvimento desigual e um controle do poder que lhe assegura grandes lucros e riqueza, graças à expropriação dos ativos alheios e ao estabelecimento de monopólios (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

Nesse ponto, o Judiciário cumpre um papel fundamental para que a sociedade crie instituições políticas e econômicas inclusivas. Assim como ele deve respeitar a propriedade privada, ser eficiente para definir as relações de mercado, orientar investimentos privados e assegurar o cumprimento dos contratos, cabe a ele também compatibilizar o sistema capitalista com direitos sociais de um padrão civilizatório mínimo. Sua agilidade e eficiência devem ajudar a reduzir as desigualdades econômicas e sociais, assegurando políticas públicas pautadas nos ideais democráticos estipulados na ordem constitucional.

Como mostrado no capítulo 2, a CF/88 incluiu um vasto catálogo de direitos e garantias individuais e coletivas, estendendo os temas sobre os quais o Judiciário deve se pronunciar, quando provocado, aumentando as expectativas da sociedade quanto à eficiência dessa organização na distribuição da justiça e solução de conflitos. Porém, o crescente número de processos, a burocracia, a escassez de recursos materiais e humanos, a rigidez dos procedimentos, a má gestão, a corrupção, entre tantas causas discutidas na literatura, acentuaram a crise no judiciário, evidenciando o debate sobre sua eficiência e eficácia.

Temas como as dificuldades de acesso ao Judiciário são constantemente lembradas como um fator inibidor da realização plena da cidadania, mostra Sadek (2004). Um grande contingente de brasileiros desconhece seus direitos e tem a percepção de uma justiça cara e

lenta, afastando-se dos tribunais. Quer dizer, a administração da justiça não foi capaz de acompanhar e dar resposta a muitos brasileiros com a mesma rapidez da eclosão das demandas litigiosas.

Em consequência, o funcionamento do sistema judicial brasileiro estimulou um paradoxo, argumenta Sadek (2004). É uma organização que, de um lado, gera significativos setores da população que se veem à margem dos serviços judiciais e utilizam uma justiça paralela (a lei do mais forte, por exemplo), muito menos justa e com elevada probabilidade de desfazer o tecido social. E, de outro, há os que gozam das vantagens de uma máquina lenta, atravancada e burocratizada, desfrutando da justiça oficial de maneira excessiva. Nesse passo, há poucos procurando muito e muitos procurando pouco ou não procurando o Poder Judiciário para a solução dos litígios, como mostra a autora:

Assim, o número grandioso de processos pode estar concentrado em uma fatia específica da população, enquanto a maior parte desconhece por completo a existência da justiça estatal, a não ser quando é compelida a usá-la, como acontece, por exemplo, em questões criminais. Desta forma, a instituição seria muito procurada exatamente por aqueles que sabem extrair vantagens de sua utilização. E, tal como os dados indicam, estes têm se servido do Judiciário de uma forma extraordinária, provocando um crescimento significativo no número de processos entrados (SADEK, 2004, p. 25).

Ou seja, a forma como o judiciário é utilizado decorre de questões institucionais, muitas delas informais e correlacionadas ao corporativismo que historicamente acompanhou a prestação jurisdicional no país, sendo grande parte da morosidade fomentada pelo uso predatório desse serviço por litigantes habituais: as instituições financeiras, as empresas de telefonia e o próprio poder público, mostram Ribeiro e Rudiniki Neto (2016).

Os autores argumentam que esse é um dos fatores que mais contribui para a crise, retratada, para o cidadão comum, em uma morosidade cujos reflexos são nocivos porque corroem a crença na prevalência da lei e nas organizações encarregadas da sua aplicação, explica Sadek (2014). Em termos organizacionais, essa crise é evidenciada pela elevada taxa de congestionamento dos Tribunais de Justiça brasileiros e outros indicadores.

Propondo-se a dar efetividade aos Princípios da Eficiência e da Razoável Duração do Processo, discutidos no capítulo 2 dessa dissertação, o CNJ vem aperfeiçoando os indicadores do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário Nacional (SIESPJ) e definindo metas a serem alcançadas por seus membros. Nesse sentido, é importante discutir a utilização do método DEA para comparar a eficiência dos Tribunais Estaduais brasileiros, como faz o próximo capítulo

4 A AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA BRASILEIROS E A ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS

Uma das ferramentas disponíveis para tal medir a eficiência é a *Data Envelopment Analysis* ou Análise Envoltória de Dados (DEA), utilizada para avaliação de desempenho de organizações nas áreas de engenharia de produção e industrial, e também em setores não tradicionais, como os públicos. Dentre eles, destacam-se as poucas análises sobre o Poder Judiciário, como mostram Yeung e Azevedo (2009, 2012), Nogueira *et al.* (2012), Fochezatto (2010), Santos Neto *et al.* (2016), entre outros estudiosos do assunto.

Essa metodologia já vinha sendo utilizada para avaliação da eficiência do judiciário em outros países, como fizeram Lewin, Morey e Cook (1982) no estudo dos tribunais penais nos EUA; Kittelsen e Førsund (1992), para tribunais distritais na Noruega; e Pedraja-Chaparro e Salinas-Jiménez (1996) para cortes supremas na Espanha.

No Brasil, o Conselho Nacional de Justiça, no espírito do modelo de uma administração pública voltada a resultados e incumbido de dar efetividade aos Princípios da Eficiência e da Razoável Duração do Processo, passou a publicar, a partir de 2004, o Relatório Justiça em Números. A partir do texto de 2012, passou a utilizar a DEA para comparar a eficiência dos Tribunais do mesmo ramo de atuação.

A escolha do método decorre da possibilidade de seu uso mesmo em entidades sem fins lucrativos, em firmas que produzem produtos variados e no próprio setor público, uma vez que não se faz necessário conhecer muito bem a função de produção deste setor, como também não exige que se conheçam “os preços de mercado dos *inputs* e *outputs*, nem assumir hipóteses de maximização de lucros e/ou minimização de custos na decisão dos agentes” (YEUNG; AZEVEDO, 2012, p. 646), como se faz no setor tradicional.

Nessa perspectiva, o objetivo desse capítulo é apresentar a Análise Envoltória de Dados (DEA) e seu uso em estudos sobre o Poder Judiciário brasileiro, destacando a pesquisa acadêmica e o emprego do método nos Relatórios Justiça em Números publicados pelo CNJ. O texto está estruturado em três seções. A primeira discute os principais conceitos e características do método. Na seção 4.2 apresentam-se as características de sua utilização nos estudos sobre o Judiciário. A seção seguinte visa apresentar os principais estudos acadêmicos com a aplicação da DEA para analisar a eficiência dos tribunais brasileiros. A seção final traz uma síntese de dois pioneiros trabalhos que se destacam na aplicação da DEA na área forense no Brasil: Fochezatto (2010) e Yeung e Azevedo (2012).

4.1 SOBRE O MÉTODO DEA

A Análise Envoltória de Dados (DEA) é um método que surgiu com a programação linear, muito utilizada em Pesquisa Operacional. Como explicado na introdução desse capítulo, tem sido aplicada para avaliação de desempenho em várias áreas, desde a engenharia até em setores não tradicionais, como nas análises acadêmicas e do CNJ sobre o Poder Judiciário.

O método foi criado por Charnes, Cooper e Rhodes no ano de 1978, que conseguiram, pela primeira vez, estimar uma fronteira de produção²² empírica (CHARNES *et al.*, 1978). Em 1984, foi melhor desenvolvido por Banker, Charnes e Cooper, chegando a uma única medida de eficiência pela conversão de medidas de vários insumos e produtos (FOCHEZATTO, 2010).

A DEA utiliza o conceito de processo produtivo²³, atividade que usa certos recursos para produzir alguns produtos, sendo importante elucidar alguns conceitos para bem compreendê-la, como mostram Passoni e Murback (2014) e Mello *et al.* (2005):

- a) *Decision Making Unit* (DMU): unidade tomadora de decisão que, no caso das análises do Poder Judiciário brasileiro, podem ser os tribunais de justiça estaduais, por exemplo.
- b) *Inputs*: são as entradas, os insumos ou recursos utilizados pelas DMUs;
- c) *Outputs*: são as saídas, os resultados produzidos pelas DMUs;
- d) *Benchmark*: é o procedimento de avaliação das DMUs, por meio do confronto das unidades eficientes;
- e) Eficácia: diz respeito ao fim pretendido, sem considerar os recursos usados para a produção, ou seja, é a capacidade da DMU alcançar a produção determinada como meta;
- f) Eficiência: a otimização, o melhor uso dos recursos, ou seja, dos meios;
- g) Produtividade: a melhor forma de uso dos recursos, ou seja, é a razão entre o que foi produzido e os insumos utilizados.

Importante destacar que as DMUs são assim denominadas, pois, genericamente, uma empresa que tomou decisões para aproveitar melhor os recursos é mais produtiva que outra.

²² Essa fronteira é a representação gráfica do limite da capacidade produtiva de uma empresa, sociedade ou país: “é um gráfico que mostra as diversas combinações de produção que se pode produzir dados os fatores de produção e a tecnologia produtiva disponíveis que as empresas podem usar para transformar esses fatores em produtos” (MANKIW, 2010, p. 25). Ela ilustra o produto potencial, isso é, o máximo de produto a ser alcançado com os recursos disponíveis.

²³ Na teoria econômica, esse processo pode ser expresso por uma função de produção, que representa a relação de recursos e produtos de uma organização e é base da análise de eficiência (NOGUEIRA *et al.*, 2012).

Entre as decisões possíveis, têm-se o uso de tecnologia mais moderna, contratação de mão de obra qualificada, uso de técnicas gerenciais mais avançadas, entre outras, supondo-se que, na grande maioria das vezes, um aumento de produtividade decorre de alguma tomada de decisão das unidades produtivas. Nesse passo, as unidades produtoras tomam decisões e são chamadas de Unidades Tomadoras de Decisões (MELLO *et al.*, 2005).

Para se ter uma visão simples da diferença entre eficácia, eficiência e produtividade, têm-se o exemplo trazido por Mello *et al.* (2005), um curso pré-vestibular com 15 alunos aprovados no curso de odontologia, no qual eram ofertadas 20 vagas. Esse curso foi eficaz se aprovou a quantidade de alunos que tinha como meta. A produtividade conseguirá ser medida se os recursos disponíveis forem conhecidos. Já a eficiência poderá ser medida se houver o conhecimento dos resultados da concorrência, uma vez que a eficiência é uma comparação da produtividade entre as unidades produtivas.

A análise envoltória mensura a capacidade da DMU em transformar insumos em produtos, representando a unidade de produção. O objetivo da DEA é identificar a DMU eficiente, como explicam Passoni e Murback (2014, p. 4):

Numa visão macro, pode-se observar que a Análise Envoltória de Dados analisa a produtividade através da definição das variáveis de entradas e saídas, verifica as DMUs que estão na fronteira de eficiência e compara através do *benchmark* as DMUs eficientes em relação às ineficientes.

Trata-se de um método não paramétrico, pois quando se trata de métodos paramétricos “supõem uma relação funcional pré-definida entre os recursos e o que foi produzido. Normalmente, usam médias para determinar o que poderia ter sido produzido” (MELLO *et al.*, 2005, p. 2522). Nos métodos não paramétricos, como o DEA, a eficiência é determinada pela programação matemática de otimização, não havendo necessidade de determinar uma relação funcional entre *inputs* e *outputs* (PASSONI; MURBACK, 2014), portanto o máximo que poderia ter sido produzido é estabelecido pela observância das DMUs mais produtivas (MELLO *et al.*, 2005).

É um método matemático de programação linear em que a eficiência é medida pela relação do recurso (ou dos vários recursos utilizados no processo produtivo) e produto ou produtos resultantes, podendo essa ser efetuada considerando grandezas diferentes, como valores em reais, tempo, unidade numérica, e outros. Portanto, pode-se utilizar esse método para aquelas DMUs em que o aspecto financeiro não seja importante ou não se queira

considerar, prescindindo que se faça a conversão para unidades monetárias e sua atualização para valores presentes dos insumos e produtos (MELLO et. al., 2005).

Com ela, é possível analisar a eficiência comparativa de organizações complexas. A comparação revela o desempenho de outras unidades que utilizam os mesmos recursos e produzem os mesmos produtos (FOCHEZATTO, 2010). Ou seja, em que as DMUs “realizam tarefas similares e se diferenciam nas quantidades dos recursos consumidos e das saídas produzidas” (MELLO et. al., 2005, p. 2535).

Esse método possui as seguintes características:

a) não exige a conversão das variáveis analisadas em unidades monetárias, ao contrário dos métodos baseados em avaliação puramente econômica; b) permite a avaliação de variáveis em unidades de medidas diferentes; c) caracteriza cada DMU como eficiente ou ineficiente através de uma única medida resumo de eficiência; d) os índices de eficiência são baseados em dados reais e não em fórmulas teóricas; e) possibilita a observação de unidades eficientes de referência para aquelas assinaladas como ineficientes e a verificação de valores ótimos de produção e de consumo respeitando suas restrições; f) não faz julgamentos *a priori* sobre os valores das ponderações dos *recursos* e dos *produtos* que levariam ao melhor nível de eficiência; g) enfatiza preferencialmente as observações individuais e não os valores médios ou estatisticamente estimados; e h) pode considerar variáveis de preferência de avaliadores e gestores (FOCHEZATTO, 2010, p. 9).

A DEA se baseia em cálculos de fronteira de produção, identificando no grupo selecionado as unidades mais eficientes e criando uma fronteira de eficiência relativa com elas. As unidades ineficientes são comparadas com as eficientes e a distância até a fronteira mede o grau de ineficiência, explicam Yeung e Azevedo (2012)²⁴.

A eficiência, no método, é “a combinação ótima dos insumos e métodos necessários (*inputs*) no processo produtivo de modo que gerem o máximo de produto (*output*)” (PEÑA, 2008, p. 85). Então, ser eficiente é reduzir a relação insumo-produto, pretendendo a otimização dos recursos, relacionando-se com os meios. Ou seja, a unidade será sempre eficiente quando apresentar a melhor relação *input/output* (MELLO et al., 2005).

Na DEA, a eficiência é medida de zero a um (0 a 100%). Quando o resultado é um significa dizer que a DMU possui uma eficiência relativa de 100%. Se for menor que um, quer dizer que é ineficiente em X%. Por exemplo: se o Tribunal de Justiça “Y” tem uma eficiência

²⁴ Dentre as desvantagens do método tem-se: a possibilidade de a fronteira de eficiência sofrer erros de medida; não permite possível verificar a relações causa e efeito entre as variáveis; e, por ser um método não paramétrico, é difícil que os resultados sejam subordinados a testes estatísticos. Então, os resultados são próprios para o conjunto em referência, o que significa que, muito embora seja um método muito bom para a análise da eficiência relativa, não acontece o mesmo com a eficiência absoluta, esclarece Fochezatto (2010).

de 0,6 ou 60%, quer dizer que é ineficiente em 0,4 ou 40% ou, em outras palavras, para ser eficiente precisa melhorar em 0,4 ou 40%. Nesse passo, esse método revela a proporcionalidade entre recursos empregados e produtos finais, ou seja, quanto mais recursos, mais produtos e quanto menos recursos, menos produtos, em qualquer escala de produção (FOCHEZATTO, 2010).

Para melhor entender a eficiência relativa, traz-se um exemplo simplório: uma turma com 5 alunos, que fizeram uma prova valendo 10 (dez) pontos e têm-se as seguintes notas por aluno: Joaquim: 8 pontos; Rosa: 7 pontos; Maria: 6 pontos; Marcelo: 4 pontos e José: 5 pontos. A fronteira de eficiência, nesse caso, diz respeito à melhor nota, que é a do Joaquim: 8. A eficiência relativa é calculada pelo quociente entre a nota do aluno e a nota da fronteira. Portanto, a eficiência relativa do Joaquim é 100%, pois é dada por sua nota (8) dividida pela fronteira (8), que é igual a 1 ou 100%. Assim como a eficiência relativa de Rosa é 87,5% (= nota (7), dividida pela fronteira (8)) e assim por diante, como mostrado na Tabela 1.

Nesse mesmo exemplo traz-se a eficiência absoluta para se comparar com a eficiência relativa. A eficiência absoluta é calculada sempre em relação a nota da prova (10) por ser o máximo que se pode alcançar, portanto a nota de cada aluno vai ser dividida por 10, conforme se pode observar na Tabela abaixo:

Tabela 1 - Eficiência relativa

	Marcela	Roberto	Marcia	Marcos	André
Nota	8	7	6	4	5
Eficiência Relativa	100% (8:8)	87,5% (7:8)	75% (6:8)	50% (4:8)	62,5% (5:8)
Eficiência Absoluta	80% (8:10)	70% (7:10)	60% (6:10)	40% (4:10)	50% (5:10)

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

A eficiência relativa revelará sempre melhores resultados que a absoluta, pois a comparação das unidades será com a fronteira de eficiência, ou seja, com as unidades mais eficientes. Portanto, ser relativamente eficiente não quer dizer que não se possa melhorar o desempenho.

Outro aspecto importante a ser mencionado é que a eficiência pode ser técnica ou econômica. Uma produção tem eficiência técnica quando, mantidos os insumos, aumenta-se a produção ou, diminuindo-se os insumos, ela fica mantida. A eficiência econômica, por sua vez, diz respeito aos custos de produção. Comparando-se métodos de produção, o mais eficiente

será aquele que, com menos custos, produz mais ou, com menos custos, produz mais que outro (PEÑA, 2008).

A tecnologia empregada pelo método pode assumir retornos de escala constantes ou variáveis²⁵:

- a) No caso de Retornos Constantes de Escala, também conhecido pelas siglas CRS (*Constant Returns to Scale*) ou CCR, primeira letra do nome de seus criadores (Charnes, Cooper e Rhodes), mede-se a eficiência “pela maximização da soma ponderada dos produtos dividida pela soma ponderada dos recursos de cada DMU em estudo. A restrição é a de que o resultado obtido seja menor ou igual a um” (FOCHEZATTO, 2010, p. 5). Ou seja, qualquer variação nos *inputs* provoca uma variação proporcional nos *outputs* (MELLO *et al.*, 2005).
- b) Os Retornos Variáveis de Escala, também conhecidos pelas siglas VRS (*Variable Return to Scale*) ou BCC, primeira letra do nome de seus criadores (Banker, Charnes e Cooper), difere do modelo CCR, pois considera “a possibilidade de rendimentos crescentes ou decrescentes de escala, assegurando pares de referências em escalas similares a uma DMU” (FOCHEZATTO, 2010, p. 8), ou seja, não segue um padrão determinado, uma vez que “quando insumos são multiplicados por um fator “X”, a produção pode seguir qualquer comportamento em relação a esse fator” (NOGUEIRA *et al.*, 2012, p. 1326).

Outra escolha que o pesquisador deve fazer para a adoção do método é se a orientação será para o *input* ou para o *output*. É uma decisão acerca da perspectiva de desempenho, ou seja, qual a forma escolhida para que uma unidade não eficiente se torne eficiente: se usa de modo eficiente os insumos (recursos) ou se produz (produto) o que poderia produzir com os insumos de que dispõe. Então, tendo como base a explicação de Ramos e Ferreira (2007), pode-se resumir essa questão em:

²⁵ Em microeconomia, a Teoria da Firma ensina que, dada a relação entre insumos e produtos, pode-se considerar três hipóteses sobre a escala de produção: (a) Retornos crescentes de escala: se acréscimos no consumo de recursos implicam em um aumento mais que proporcional na quantidade de produtos gerados; (b) Retornos constantes de escala: quando acréscimos no consumo de recursos levam a aumentos proporcionais na quantidade de produtos obtidos; e (c) Retornos decrescentes de escala: quando o acréscimo no insumo resulta em aumentos menos que proporcionais na geração de produtos (PINDYCK; RUBINFELD, 2005).

- a) Orientação para o *input*: pretende-se avaliar o uso de insumos (recursos) para um dado produto. A DMU usa os insumos de modo eficiente?
- b) Orientação para o *output*: permite avaliar o produto para um dado nível de insumos. A DMU produz o máximo possível com os insumos disponíveis?

Assim, para decidir qual das orientações escolher, é necessário saber sobre quais fatores (*inputs* ou *outputs*) os gestores têm como influir no processo produtivo estudado, esclarecem Yeung e Azevedo (2012).

Em resumo, para se aplicar o método DEA, tem-se que seguir os seguintes passos: selecionar as DMUs, descrever o processo produtivo para identificar e classificar os *inputs* e *outputs*, escolher entre retornos constantes ou variáveis de escala e se com orientação para o *output* ou *input* (PASSONI; MURBACK, 2014). Por fim, executar o método por meio dos diversos softwares disponíveis no mercado, como o *R-project*, *Frontier Analyst*, *Excel Solver*, *DEA-SOLVER*, entre outros. O apêndice A traz alguns detalhes sobre seus cálculos.

4.2 OS ESTUDOS USANDO O MODELO DEA E O JUDICIÁRIO

Considerando as etapas descritas no final da seção anterior, a aplicação da análise envoltória para medir a eficiência do judiciário brasileiro requer, em primeiro lugar, que o pesquisador determine o conjunto de unidades homogêneas a serem analisadas (DMUs). Assim, as unidades tomadoras de decisão podem ser os Tribunais de Justiça estaduais, por exemplo.

Em seu “processo produtivo”, essas DMUs dispõem de alguns *inputs* a serem selecionados pelo pesquisador: despesa total, número total de magistrados, total de magistrados no 1º grau, total de magistrados no 2º grau, total de pessoal auxiliar, número de computadores de uso pessoal, pessoal auxiliar efetivo, casos novos, quantidade de casos pendentes de julgamento, entre outros.

No caso dos *outputs*, pode-se identificar: processos baixados, processos julgados no 1º Grau, acórdãos publicados no 2º Grau, número total de sentenças ou decisões, processos julgados no juizado especial, custas e recolhimentos diversos, dentre outros.

Os dados usados na análise são dos relatórios anuais "Justiça em Números", publicados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

O passo seguinte é escolher entre retornos constantes ou variáveis de escala e, por fim, se a análise será com orientação para o *output* ou *input*. No caso dos Tribunais de Justiça estaduais brasileiros, a maioria da doutrina concorda que o adequado é optar pela orientação para o *output*. Isso decorre da própria característica do Poder Judiciário, pois seus insumos (os *inputs*, i.e., recursos materiais e humanos) são, geralmente, estipulados pelo Poder Legislativo, Poder Executivo ou mesmo pela hierarquia superior dos órgãos judiciais. Quer dizer, assume-se que os tribunais não determinam seus insumos e a eficiência analisará se essas DMUs produzem o máximo possível com os insumos disponíveis (100%) ou não.

Decorridas essas etapas, o pesquisador procede a análise, executando o método com o uso de *softwares* específicos para esse fim. Caso a DEA mostre que o coeficiente de eficiência do Tribunal é 1 (100%), isso indica que o seu desempenho não pode ser melhorado por outra²⁶. Se for menor que 1, o coeficiente indica seu nível de ineficiência (PEÑA, 2008).

Pelo enfoque econômico, uma DMU (no caso, o Tribunal de Justiça) vai ser tida como eficiente quando não conseguir produzir mais nenhum produto (no caso, sentenças, acórdãos, etc.), sem empregar recursos materiais e humanos extras. No entender de Fochezatto (2010), eficiência do judiciário estadual se traduz em celeridade dos processos. Então, será eficiente quem produzir mais sentenças, acórdãos, etc., em um menor espaço de tempo.

No meio acadêmico, alguns estudos têm sido realizados com a aplicação da DEA para analisar a eficiência dos tribunais brasileiros: Fochezatto (2010), Yeung e Azevedo (2009, 2012), Nogueira *et al.* (2012), Santos Neto *et al.* (2016), Souza (2015) e Zaidan (2011) por exemplo. Desde 2012 o Relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça também passou a utilizar a DEA para comparar a eficiência dos Tribunais do país.

As principais características de alguns desses estudos podem ser observadas no Quadro a seguir.

²⁶ Cumpre lembrar que o resultado expressa a eficiência relativa, mas ser relativamente eficiente não implica que não se possa melhorar o desempenho, como mostrado na seção anterior.

Quadro 1 - Resumo de estudos com Análise Envoltória de Dados (DEA) para medir a eficiência dos Tribunais de Justiça estaduais brasileiros

	RETORNOS DE ESCALA	ORIENTAÇÃO	INPUTS	OUTPUTS	PERÍODO ANALISADO	OBSERVAÇÕES
Fochezatto (2010)	Constantes	<i>Input</i>	<ol style="list-style-type: none"> Despesa total por habitante Número total de magistrados Total de pessoal auxiliar Número de computadores de uso pessoal 	<ol style="list-style-type: none"> Processos julgados no 1º Grau Acórdãos publicados no 2º Grau Número total de sentenças ou decisões Processos julgados no juizado especial 	<p>2005-8 2006-8 2007-8 2008</p>	Analisa a eficiência do 1º e 2º Graus
Yeung e Azevedo (2012)	Constantes	<i>Output</i>	<ol style="list-style-type: none"> Total de magistrados no 1º grau Total de magistrados no 2º grau Pessoal auxiliar efetivo 	<ol style="list-style-type: none"> Decisões no 1º grau Decisões no 2º grau 	2006-2010	Analisa a eficiência do 1º e 2º Graus
Nogueira et al. (2012)	Constantes	<i>Output</i>	<ol style="list-style-type: none"> Despesa total da Justiça Estadual Total de pessoal auxiliar Gastos com informática Casos novos Total de magistrados Recursos internos 	<ol style="list-style-type: none"> Custas e recolhimentos diversos Sentenças 	2007-2008	Analisa somente a eficiência do 1º Grau
Santos Neto et al. (2016)	Variáveis	<i>Input</i>	<ol style="list-style-type: none"> Quantidade de casos pendentes de julgamento Quantidade de casos novos Despesa total de cada tribunal excluída a despesas com pessoal inativo Quantidade de magistrados Quantidade de servidores Despesa com tecnologia da informação 	<ol style="list-style-type: none"> Processos baixados 	2009-2014	Analisa a eficiência do 1º e 2º Graus
CNJ (Relatório Justiça em Números, 2017)	Constantes	<i>Output</i>	<ol style="list-style-type: none"> Processos que tramitam (= processos baixados + processos pendentes) Despesa total – despesa com pessoal inativo – despesa com projetos de construção e obras Número de magistrados Número de servidores efetivos, requisitados e comissionados sem vínculos – cedidos para outros órgãos 	<ol style="list-style-type: none"> Processos baixados 	2016	Analisa a eficiência do 1º e 2º Graus

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Como se verifica, esses estudos começaram recentemente no país. Dois trabalhos pioneiros são os de Fochezatto (2010) e Yeung e Azevedo (2012), autores citados pelo CNJ nos Relatórios Justiça em Números.

Quanto aos tipos de retorno, a maior parte, com exceção de Santos Neto *et al.* (2016), optou por retornos constantes de escala, assumindo-se, então, que os acréscimos no uso dos recursos (*inputs*) resultam em aumentos proporcionais na quantidade de produtos (*outputs*) obtidos.

A orientação foi, em maioria, para o *output*, o que, como já comentado, indica que os pesquisadores assumiram que nesses Tribunais seus *inputs* (recursos materiais e humanos, por exemplo), não foram determinados por eles, e sim por decisões no âmbito do Poder Legislativo, Poder Executivo ou mesmo pela hierarquia superior dos órgãos judiciais, como a dotação orçamentária, por exemplo.

Outra característica desses estudos é que eles analisaram a eficiência do 1º e 2º Graus, com exceção para o artigo de Nogueira *et al.* (2012). Por fim, destaca-se uma grande variação na escolha dos *inputs* e *outputs* utilizados na DEA, bem como do período analisado.

Visando conhecer as principais conclusões de alguns desses estudos, a seção a seguir traz um resumo das pioneiras análises sobre os TJs brasileiros com a adoção do método DEA.

4.3 SÍNTESE DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES DOS PRIMEIROS ESTUDOS ACADÊMICOS SOBRE A EFICIÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA BRASILEIROS

No Brasil, dois trabalhos se destacam na aplicação da DEA na área forense, com o intuito de medir o resultado de tribunais de justiça estaduais: Fochezatto (2010), o pioneiro estudo sobre o tema realizado no Brasil, e Yeung e Azevedo (2012), uma das mais citadas referências em trabalhos acadêmicos que discutem a eficiência em organizações de justiça no país.

Embora Luciana Yeung e Paulo Azevedo tenham escrito vários outros artigos sobre o tema, seu trabalho publicado na renomada revista Economia Aplicada em 2012 foi o que mais repercutiu. Um deles é o de 2009, texto citado nos Relatórios Justiça em Números como referência para o uso do método DEA. Na publicação, Yeung e Azevedo (2009) discutem a eficiência dos TJs brasileiros em 2008, tendo usado como *outputs* as decisões de 1º e 2º graus. Como *inputs* os autores empregaram: número de juízes, número de pessoal auxiliar e número de computadores.

A inclusão do número de computadores como *input* deve-se ao fato de que, à época, o CNJ havia lançado uma campanha pelo uso de computadores em maior escala, assim como arquivos eletrônicos, como revela o trecho a seguir:

(...) recentemente, o CNJ lançou uma campanha nacional para disseminar o uso de computadores e arquivos eletrônicos em todo o país. Alguns tribunais estaduais têm metas explícitas de fazer 100% de seus registros disponíveis em formato eletrônico em alguns anos, enquanto outros já alcançaram esse objetivo (YEUNG; AZEVEDO, 2009, p. 11).

No trabalho de 2012, excluíram essa variável dos *outputs*, como será mostrado. Algumas de suas conclusões, bem como as de Fochezatto (2010), são aqui resumidas.

4.3.1 O primeiro estudo com DEA sobre os Tribunais Estaduais do Brasil: Ademar Fochezatto

Como mostrado no Quadro 1, Fochezatto (2010) definiu como *inputs* a despesa total por habitante, o número total de magistrados, o total de pessoal auxiliar e o número de computadores de uso pessoal. Como *outputs*, selecionou: processos julgados no 1º Grau, acórdãos publicados no 2º Grau, número total de sentenças ou decisões e processos julgados no juizado especial.

Diferente da maior parte dos trabalhos, o autor aplicou o método DEA com orientação para os *inputs*, mesmo identificando que, a curto prazo, ajustar as quantidades de insumos não seria tarefa fácil, uma vez que a “produção” depende do quantitativo de processos novos que ingressam nos tribunais, variável que os TJEs não têm como controlar.

Fochezatto (2010) optou por retornos constantes de escala, como se faz na maioria dos estudos sobre o assunto, justificando que esse é um procedimento mais simples e cujos resultados são mais fáceis de interpretar.

As eficiências calculadas pelo autor estão listadas na Tabela a seguir:

Tabela 2 - Eficiência relativa dos Tribunais de Justiça dos estados brasileiros (2005 a 2008 – média de períodos selecionados)

TJ	2005-8	2006-8	2007-8	2008
Acre	137%	144%	154%	165%
Alagoas	30%	30%	32%	33%
Amapá	79%	73%	83%	102%
Amazonas	53%	53%	60%	66%
Bahia	49%	47%	48%	53%
Ceará	65%	66%	59%	51%
Distrito Federal	63%	63%	61%	60%
Espírito Santo	39%	38%	36%	35%
Goiás	91%	94%	74%	84%
Maranhão	29%	25%	26%	32%
Mato Grosso	51%	52%	60%	86%
Mato Grosso do Sul	69%	65%	-	-
Minas Gerais	108%	103%	102%	105%
Pará	30%	31%	34%	36%
Paraíba	55%	50%	50%	50%
Paraná	94%	99%	103%	105%
Pernambuco	47%	40%	44%	49%
Piauí	42%	44%	68%	348%
Rio de Janeiro	175%	162%	157%	157%
Rio Grande do Norte	52%	54%	63%	53%
Rio Grande do Sul	305%	298%	293%	288%
Rondônia	105%	103%	101%	104%
Roraima	33%	30%	30%	28%
Santa Catarina	61%	59%	59%	61%
São Paulo	257%	234%	212%	209%
Sergipe	47%	46%	44%	42%
Tocantins	51%	50%	52%	59%
MÉDIA	54%	53%	52%	52%

(unidades ineficientes)

Fonte: Fochezatto (2010).

Nota: resultados maiores ou iguais a um indicam unidades eficientes.

Ao analisar a Tabela 2, Fochezatto (2010) observa que alguns TJEs são supereficientes, como é o caso do AC, AP, MG, PR, PI, RJ, RS, RO e SP, pois tiveram índices de eficiência superior a 100%.

Outros resultados se destacam:

a) Seis Estados continuaram, em todos os anos, na fronteira de eficiência: AC, MG, RJ, RS, RO e SP. O PR alcançou a fronteira durante os dois últimos períodos analisados;

b) Dentre as unidades eficientes, RS e SP, tiveram continua diminuição de eficiência. O AC teve contínuo aumento e MG, RJ e RO, inicialmente, tiveram diminuição de eficiência, tendo se recuperado no último período;

c) A média de eficiência dos Tribunais de Justiça Estaduais encontrada foi levemente superior a 50%, tendo dez TJEs melhorado a eficiência.

Com base nesses achados, o autor supôs que os Tribunais ineficientes estão aumentando sua eficiência, enquanto os eficientes a estão diminuindo.

Outro levantamento feito pelo autor foi o número de vezes que certo tribunal se posicionou como referência para os demais, inferindo que quanto mais vezes isso acontece, maior a eficiência efetiva desse tribunal. Conforme se pode verificar na Tabela 3, o RS e o RJ se destacam em relação aos outros tribunais.

Tabela 3 - Número de vezes em que os tribunais eficientes aparecem como referência para os não eficientes (2005 a 2008 – média de períodos selecionados)

Tribunais eficientes	2005-8	2006-8	2007-8	2008
Acre	5	6	4	3
Amapá	-	-	-	-
Minas Gerais	-	-	-	-
Paraná	-	-	7	11
Rio de Janeiro	14	13	11	16
Rio Grande do Sul	21	21	19	16
Rondônia	3	3	2	5
São Paulo	-	-	-	-

Fonte: Fochezatto (2010).

O autor, ainda, levantou os níveis de *inputs* e *outputs* de cada tribunal para o ano de 2008, mostrando os seus níveis efetivos e ótimos, no intuito de verificar como cada unidade ineficiente poderia atingir uma situação de eficiência relativa, modificando seus insumos e produtos. A maior diferença entre a situação atual e a ótima aparece, justamente, nos insumos (Tabela 4), uma vez que foi essa a orientação escolhida.

Os resultados, resumidos na Tabela 4, que traz, na primeira coluna, o escore de eficiência e, nas seguintes, os níveis usados e ótimos de insumos, mostram que os valores usados e ótimos são iguais naqueles tribunais eficientes, ou seja, cujos escores são iguais a 100%. Nos tribunais ineficientes, as diferenças entre os níveis são maiores quanto menor for o escore, havendo necessidade de grandes ajustes para se atingir a eficiência. Essa avaliação mostra aos gestores uma visão dos insumos que precisam ser ajustados para alcançar a eficiência.

Tabela 4 - Níveis de recursos usados e níveis ótimos (2008)

TJ	Score	Níveis Usados				Níveis Ótimos			
		Paux	Comp	Mag	g7	Paux	Comp	Mag	g7
Acre	100%	1.501	1.295	42	153	1.501	1.295	42	153
Alagoas	34%	2.388	1.350	144	60	496	459	47	5
Amapá	100%	800	1.037	68	181	800	1.037	68	181
Amazonas	66%	1.939	2.052	210	73	1.284	1.359	81	11
Bahia	54%	11.781	7.162	603	108	3.961	3.837	323	34
Ceará	51%	4.681	4.346	374	57	2.305	2.207	190	20
Distrito Federal	60%	6.972	7.782	287	423	4.187	3.508	172	53
Espírito Santo	35%	5.393	5.298	446	139	1.865	1.851	156	17
Goiás	84%	5.331	4.779	338	72	4.449	3.988	282	50
Maranhão	32%	4.508	3.900	256	51	1.286	1.264	83	10
Mato Grosso	86%	5.319	4.528	254	160	4.572	3.892	218	113
Minas Gerais	100%	23.597	15.798	990	99	23.597	15.798	990	99
Pará	37%	3.656	3.000	292	52	1.082	1.097	94	10
Paraíba	52%	4.117	3.000	242	76	1.672	1.560	87	11
Paraná	100%	6.847	6.500	715	68	6.847	6.500	715	68
Pernambuco	50%	8.087	5.136	463	58	2.833	2.546	463	58
Rio de Janeiro	100%	25.443	19.300	877	117	25.443	19.300	877	117
Rio Grande do Norte	53%	3.806	3.363	225	99	2.014	1.780	83	36
Rio Grande do Sul	100%	13.373	14.945	791	112	13.373	14.945	791	112
Rondônia	100%	2.371	2.280	137	145	2.371	2.280	137	145
Roraima	28%	824	770	35	142	229	198	10	2
Santa Catarina	61%	7.717	9.450	432	111	4.677	4.934	262	67
São Paulo	100%	55.727	44.173	2.291	112	55.727	44.173	2.291	112
Sergipe	42%	3.045	2.550	134	105	1.040	1.081	57	8
Tocantins	61%	1.744	1.242	129	103	875	758	33	31

Fonte: Fochezatto (2010).

Nota: Paux: total de pessoal auxiliar; Comp: número de computadores de uso pessoal; Mag: número total de magistrados; g7: despesa total por habitante.

Com base no score obtido a partir do método DEA e pela verificação que existe uma “concentração dos produtos em relação aos insumos entre os tribunais”, Fochezatto (2010, p. 19) concluiu que os mais eficientes eram os maiores (SP, RJ, MG e RS). A partir daí, inferiu que “quanto maior o número de casos judiciais por habitante, maior o número de casos por magistrado, maior o número de sentenças por magistrado e, em consequência, menor a taxa de congestionamento dos processos”. Ou seja, a grande demanda judicial leva a uma maior carga de trabalho, o que aumenta a produtividade.

4.3.2 A eficiência dos TJEs na ótica de Yeung e Azevedo

Yeung e Azevedo (2012) analisaram a eficiência do 1º e 2º Graus dos vinte e sete Tribunais de Justiça Estadual do Brasil, utilizando como base os dados da publicação Justiça em Números dos anos de 2006 a 2010. Como *outputs* da DEA, os autores utilizaram: decisões no 1º grau e decisões no 2º grau. Os *inputs* foram: total de magistrados no 1º grau, total de magistrados no 2º grau e pessoal auxiliar efetivo.

Assim como em Fochezatto (2010), seu modelo empregou os retornos constantes de escala devido à simplicidade do procedimento e à facilidade de interpretação de resultados. No entanto, os autores divergiram do pioneiro por adotarem a orientação para os *outputs*. Ou seja, enquanto Fochezatto (2010) questionou se os TJEs usaram os insumos de modo eficiente, Yeung e Azevedo (2012) questionaram se eles “produziram” o máximo possível de decisões judiciais (1º e 2º graus) com os magistrados (1º e 2º graus) e pessoal disponíveis.

Tabela 5 - Eficiência do 1º e 2º Graus dos Tribunais de Justiça dos estados brasileiros (2006 a 2010)

TJ	2006	2007	2008	2009	2010
Acre	38%	46%	53%	53%	74%
Alagoas	19%	21%	25%	45%	50%
Amapá	21%	22%	25%	29%	38%
Amazonas	18%	25%	32%	44%	70%
Bahia	71%	64%	70%	75%	98%
Ceará	64%	64%	63%	33%	66%
Distrito Federal	49%	45%	38%	58%	50%
Espírito Santo	58%	44%	47%	95%	65%
Goiás	100%	98%	77%	71%	63%
Maranhão	19%	15%	40%	42%	43%
Mato Grosso	32%	36%	38%	54%	49%
Mato Grosso do Sul	32%	36%	38%	54%	49%
Minas Gerais	63%	65%	76%	59%	75%
Pará	24%	25%	37%	100%	100%
Paraíba	62%	81%	53%	60%	61%
Paraná	66%	53%	52%	88%	100%
Pernambuco	48%	36%	37%	59%	65%
Piauí	30%	8%	80%	9%	19%
Rio de Janeiro	43%	44%	38%	100%	100%
Rio Grande do Norte	36%	43%	56%	76%	84%
Rio Grande do Sul	100%	100%	100%	100%	100%
Rondônia	100%	89%	100%	53%	46%
Roraima	26%	27%	24%	51%	93%
Santa Catarina	91%	73%	79%	72%	82%
São Paulo	98%	74%	84%	87%	88%
Sergipe	77%	81%	73%	86%	100%
Tocantins	29%	22%	31%	23%	49%
MÉDIA	53%	50%	55%	64%	72%

Fonte: Yeung e Azevedo (2012).

Os resultados foram calculados por meio do *software* DEAP (versão 2.1) e estão resumidos na Tabela 5. Os autores observaram uma tendência de crescimento da eficiência média, principalmente nos três últimos anos, o que significa dizer que há uma inclinação de as unidades não eficientes se dirigirem à fronteira eficiente, uma vez que a DEA gera índices de eficiência relativa, em que todas as DMUs estão sendo comparadas as unidades eficientes, ou seja, que estão na fronteira.

Apesar de não poderem precisar os motivos desse crescimento, acreditam que a responsabilidade é das próprias políticas utilizadas pelo CNJ, como a estipulação de metas de eficiência e outras melhoras no funcionamento da Justiça Estadual.

Outro resultado obtido por Yeung e Azevedo (2012) é de que há alguns estados cujos percentuais permaneceram mais estáveis ao longo do período em análise, como o RS, que atingiu a fronteira de eficiência (100%) nos cinco anos estudados. Merecem destaque SP, SC e SE por se aproximarem da fronteira. De outra banda, há TJs consistentemente ineficientes, como AM, MA, MG e TO. Por fim, alguns estados, como DF e MG, ficam na média. Com base nesses achados, os autores chegaram à conclusão que o problema está na má utilização dos recursos existentes e não na falta deles.

A partir desse diagnóstico, sugeriram, para o caso dos tribunais relativamente eficientes, que buscassem a melhoria da eficiência absoluta por meio de outro método, que não o DEA. No caso dos tribunais com eficiência mediana, sugeriram que se espelhassem nas unidades eficientes e as usassem como *benchmark* para buscar as muitas oportunidades de melhora. As unidades ineficientes também poderiam usar as eficientes como *benchmark* e verificar como operavam para modificar a sua operação, após diagnosticar as causas do seu mau funcionamento.

Em alguns estados, como o PA, AC, AM, PI e RO, a instabilidade foi muito grande, ficando difícil para os autores avaliarem e darem um diagnóstico plausível para as possíveis soluções. Outra situação extraída pelos pesquisadores é que, ao analisar os dados originais do Justiça em Números (CNJ), as inconsistências podem ter sido derivadas da mensuração das variáveis coletadas pelos tribunais estaduais.

Na acepção de Yeung e Azevedo (2012), o Índice de Confiança do Judiciário (ICJ), desenvolvido trimestralmente, pela Fundação Carlos Chagas, a partir do segundo semestre de 2009, corrobora os resultados apresentados na Tabela 5. O ICJ foi calculado a partir de entrevistas realizadas nas capitais Recife, Salvador, Brasília, Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre. Desde 2009 até o final de 2010 os resultados mostraram que o ICJ

de Porto Alegre foi o mais elevado, aparecendo em segundo lugar o Rio de Janeiro. Recife e Salvador tiveram as colocações inferiores, conforme se verifica na Tabela 6.

Tabela 6 - Índice de Confiança do Judiciário (ICJ) (2009-2 a 2010-4)

	Rio Grande do Sul	Rio de Janeiro	Distrito Federal	Minas Gerais	São Paulo	Bahia	Pernambuco
2009-2	1	2	2	2	2	7	6
2009-3	1	1	1	1	5	5	7
2009-4	1	2	2	2	6	2	6
2010-1	1	2	2	7	5	5	2
2010-2	1	3	7	3	3	3	2
2010-3	2	3	1	5	3	5	5
2010-4	1	3	4	2	4	4	7
COLOCAÇÃO MÉDIA 2009-2010	1,1	2,1	2,7	3,1	4	4,4	5

Fonte: Yeung e Azevedo (2012).

Cotejando os dados das Tabelas 5 e 6, os autores verificaram que, apesar de o CNJ avaliar a eficiência produtiva e o ICJ, a satisfação do usuário, ambos evidenciaram, genericamente, o acesso à justiça. Assim, essas Tabelas pareceram ter grande correlação, pois os tribunais de maior confiança foram também os que tiveram mais eficiência.

Os autores chegaram à conclusão que há uma inconstância significativa nos níveis de eficiência do judiciário estadual brasileiro e que a falta de recursos materiais e humanos não foram a causa e, muito menos o principal motivo, para os baixos níveis de eficiência das cortes nacionais. Deram como exemplo o ano de 2010, em que a DEA concluiu que, dos 27 tribunais estudados, 21 poderiam melhorar os níveis de eficiência sem alterar o número de magistrados e pessoal empregado (os *inputs*).

Em segundo lugar, destacaram que o Tribunal do Rio Grande do Sul poderia servir de modelo de melhores práticas para os demais, posto que foi o único com eficiência 100% durante todo o período estudado, e que novas técnicas de gestão devem ser consideradas para os tribunais com baixos níveis de eficiência.

Por fim, identificaram que os tribunais que não apresentaram resultados de eficiência constantes estão em situação crítica, pois até a coleta de dados não é confiável, o que acarretou em estatísticas duvidáveis. Em consequência, defenderam a importância de estatísticas de qualidade e confiáveis como primeiro passo para que diagnósticos fossem efetuados e, assim, melhorarem a eficiência dos tribunais.

Inspirado por conclusões como essas, decorrentes das pesquisas pioneiras de Yeung e Azevedo (2009, 2012) e Fochezatto (2010), que buscaram mensurar a eficiência do judiciário utilizando a DEA, o CNJ passou a adotar o método para avaliar o desempenho de seus tribunais e desenvolver sistemas de mensuração sobre o tema, conforme será mostrado no capítulo a seguir.

5 A AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DOS TRIBUNAIS ESTADUAIS BRASILEIROS: O CNJ E UMA PROPOSTA ALTERNATIVA PARA O MODELO DEA

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), seguindo o que se anuncia como objetivos de um modelo de uma administração pública voltada a resultados e se propondo a dar efetividade aos Princípios da Eficiência e da Razoável Duração do Processo, vem publicando o Relatório Justiça em Números, desde 2004. Após 2012, passou a utilizar a DEA para comparar a eficiência dos tribunais do judiciário brasileiro²⁷.

Porém, algumas características dessas análises não parecem apropriadas, como o uso da divisão por portes, que prejudica o poder discriminatório da análise, bem como as variáveis de entrada e saída utilizadas no modelo DEA adotado pelo Conselho, como será discutido.

Nesse sentido, o presente capítulo dedica-se a uma discussão do uso do modelo DEA adotado pelo CNJ na avaliação da eficiência dos tribunais estaduais brasileiros, elaborando-se uma crítica sobre ele para, ao final, apresentar uma proposta de aperfeiçoamento.

Inicia-se com uma sucinta descrição das informações publicadas no Justiça em Números, destacando as diferenças entre as primeiras edições (2004-2011) e as posteriores (2012-2017), nas quais foram introduzidas diversas inovações, quanto à visualização das informações e uso da DEA para comparar a eficiência dos Tribunais. A seção 5.5 traz uma discussão da análise envoltória de dados do CNJ e apresenta uma proposta de aperfeiçoamento do modelo DEA para a análise da eficiência dos TJs no Brasil.

5.1 SOBRE AS INFORMAÇÕES PUBLICADAS NO JUSTIÇA EM NÚMEROS

Em agosto de 2005 foi criado o Sistema de Estatística do Poder Judiciário com o objetivo de concentrar e analisar os dados encaminhados por todos os Tribunais do país. A Secretaria do Supremo Tribunal Federal, por meio de sua Assessoria de Gestão Estratégica, foi o órgão responsável pela coleta e consolidação dos dados até que o Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário Nacional (SIESPJ) fosse regulamentado pelo Conselho (CNJ, 2008). Esse Sistema “reúne a coleta e o tratamento de dados que possibilitam abrir, em bases consistentes,

²⁷ Como mencionado na introdução e no capítulo 4 da presente dissertação, essa metodologia já vinha sendo utilizada para avaliação da eficiência de setores não tradicionais em outros países, como fizeram Lewin, Morey e Cook (1982) no estudo dos tribunais penais nos EUA; Kittelsen e Førsund (1992), para tribunais distritais na Noruega; e Pedraja-Chaparro e Salinas-Jiménez (1996) para cortes supremas na Espanha, por exemplo.

a discussão para o entendimento de indicadores orçamentários, administrativos e de litigiosidade da Justiça Brasileira” (CNJ, 2010, p. 7).

As duas primeiras edições do Relatório Justiça em Números (2004 e 2005), ajudaram a dar um maior conhecimento da gestão e do aperfeiçoamento do Poder Judiciário na prestação jurisdicional no que diz respeito à transparência e disponibilização de informações.

Em 2006 foi utilizado um novo sistema de coleta de pesquisa, com as mesmas categorias de dados até então usados. Essas três edições foram fundamentais para o balizamento e aprimoramento dos meios de coleta de dados e para a regulamentação do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, quando os indicadores estatísticos contidos nos Relatórios passaram a ser obrigatórios para os órgãos do sistema judiciário nacional (CNJ, 2007).

O Relatório Justiça em Números 2008 esclareceu que os objetivos dos indicadores publicados é a obtenção de informações de gestão dos órgãos da Justiça, bem como de subsídios para promover a celeridade dos processos; conhecer o perfil da litigiosidade para que a solução dos conflitos judiciais seja mais rápida.

Nesse passo, o Conselho Nacional de Justiça poderia utilizar os dados apresentados nos relatórios para orientar o planejamento estratégico e, assim, diagnosticar a situação do Poder Judiciário, por meio do uso de indicadores.

Os indicadores abrangem muitas informações, permitindo a avaliação dos tribunais por meio da construção de métricas sobre litigiosidade, matérias financeiras, acesso à justiça, relacionando esses dados ao perfil de cada região jurisdicional, baseado em informações sobre sua economia e população. Como há um contexto político-econômico de recursos escassos, a criação desses indicadores representa uma tentativa de criar uma cultura judicial de planejamento e gestão estratégica (CNJ, 2007).

As informações são fornecidas pelos próprios tribunais que participam da pesquisa (Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunais Superiores) e coletados via preenchimento de formulário eletrônico disponibilizado no sítio <https://estatistica.cnj.jus.br>, abarcando as seguintes categorias gerais:

- 1) Insumos, dotações e graus de utilização: dados sobre despesas, pessoal, recolhimentos/receitas, informática e área física;
- 2) Litigiosidade e carga de trabalho: casos novos, carga de trabalho, taxa de recorribilidade externa e interna e taxa de reforma da decisão;
- 3) Acesso à justiça: despesa com assistência judiciária e quantidade de pessoal atendido;
- 4) Perfil das demandas: participação governamental nas demandas judiciais;

5) Atividade disciplinar e de correição: total de procedimentos administrativos disciplinares (PADs) instaurados no judiciário e servidores que respondem a eles.

A informação dos dados pelos tribunais deve ser semestral, apesar de a publicação do Relatório ser anual.

5.2 JUSTIÇA EM NÚMEROS (2004-2011): AS PRIMEIRAS EDIÇÕES

O Relatório Justiça em Números começou a ser editado no ano de 2004 (ano-base 2003) e possuía uma estrutura bastante incipiente e totalmente diferente do que se tem nos dias atuais. Era um relatório unicamente descritivo de variáveis e indicadores do Poder Judiciário, sem qualquer introdução ou conclusão geral quanto às variáveis apresentadas. Assim foi até o Justiça em Números de 2006.

Disponibilizava os dados e a metodologia utilizada para seu agrupamento, sendo as informações fornecidas por cada uma das unidades das justiças Estadual, Federal e do Trabalho. Os indicadores estatísticos referentes às quatro categorias existentes na pesquisa eram: insumos, dotações e graus de utilização; litigiosidade; acesso à justiça e perfil das demandas.

O Relatório Justiça em Números 2008 (ano-base 2007) trouxe algumas inovações além do que já era disponibilizado nos anos anteriores, uma vez que proporcionou, além de algumas explicações iniciais, esclarecimentos sobre a sua metodologia, os indicadores, o que englobam e a origem dos dados, procedimento da coleta de dados e a periodicidade do Relatório, como descrito na seção 5.5 dessa dissertação.

O relatório seguinte, de 2009 (ano-base 2008), considerando a Resolução CNJ n° 76/2009, trouxe melhorias nas variáveis, indicadores e glossário, havendo uma mudança na metodologia da coleta dos dados, principalmente um maior detalhamento nos dados informados. Outra novidade foi a inclusão de um Relatório Sintético, texto em que apresentava, de forma resumida, os principais dados da Justiça Federal, Justiça do Trabalho e Justiça Estadual e, ao final, os principais aspectos do Poder Judiciário de modo consolidado.

Em 2010, o Relatório trouxe como novidade a disponibilização de novas informações sobre o orçamento dos órgãos que integram o Poder Judiciário.

5.3 JUSTIÇA EM NÚMEROS (2012-2017) E O USO DA DEA

O Relatório Justiça em Números 2012 (ano-base 2011) introduziu diversas inovações, como novas estratégias de visualização das informações e a utilização da metodologia da

Análise Envoltória de Dados (DEA) para comparar a eficiência dos Tribunais do mesmo ramo de atuação. Como resultado, o texto passou a apresentar o Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus) após 2013, como será explicado.

O Relatório abrange a Justiça Estadual, Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar Estadual e Tribunais Superiores e possui um capítulo destinado a explicação da metodologia utilizada. O modelo DEA empregado pelo CNJ, referenciado nos artigos de Fochezatto (2010) e Yeung e Azevedo (2009), passou a ser usado com o objetivo de verificar a capacidade produtiva de cada tribunal, considerando-se os recursos disponíveis.

Entre os *inputs*, foram selecionadas variáveis que consideram, ao mesmo tempo, a diversidade dos tipos de recursos existentes: dados de orçamento, estrutura e recursos humanos. Os *inputs* utilizados foram o valor da despesa com pessoal ativo, o número de computadores por usuário e o número de magistrados e de servidores (exceto terceirizados e estagiários). Como *outputs*, usou-se como indicador o número de sentenças por magistrado, sendo a variável o total de processos baixados.

Na análise de eficiência dos tribunais, o CNJ adotou o modelo de Retornos Constantes de Escala (CCR), orientado aos *outputs*, o que corresponde dizer que se assumiu que as variações nos insumos (*inputs*) produzem variações proporcionais nos produtos (*outputs*). A orientação ao *output* significa o interesse em identificar quanto o tribunal pode aumentar em termos de produto (maximizando o resultado), mantendo seus recursos fixos, já que a influência no orçamento e na força de trabalho muitas vezes não é possível²⁸.

O Relatório abrangia os indicadores estatísticos fundamentais do Judiciário, dispostos nas seguintes categorias: I - Insumos, dotações e graus de utilização: a) Receitas e despesas, b) Estrutura; II - Litigiosidade: a) Carga de trabalho, b) Taxa de congestionamento, c) Recorribilidade e reforma de decisões; III - Acesso à Justiça; IV - Perfil das Demandas.

No Relatório seguinte, publicado em 2013 (ano-base 2012), sua introdução destacou a importância do conhecimento e da análise dos números da Justiça brasileira para a promoção e o estímulo a reflexões sobre os avanços e desafios do acesso à Justiça. Como novidade, passou-se a classificar os Tribunais segundo o porte, com o objetivo de criar grupos de Tribunais, de acordo com as características distintas dentro do mesmo ramo. A separação foi feita em três grupos: grande porte, médio porte e pequeno porte.

As Justiças que contam com essa separação em grupos são: Justiça Estadual (27 tribunais), Justiça do Trabalho (24 tribunais) e Justiça Eleitoral (27 tribunais). A Justiça Federal,

²⁸ Como pode ser visualizado no Quadro 2, o CNJ sempre usa CCR e orientação ao *output*.

subdividida em apenas cinco regiões, e a Justiça Militar dos Estados, com apenas três tribunais, não contam com essa separação por portes, pois a aplicação da metodologia de classificação não é recomendada pelo tamanho que apresentam.

Para a classificação por portes, os dados anuais considerados foram: despesa total da Justiça, casos novos, processos em tramitação, magistrados, servidores (incluindo estagiários e terceirizados) e dos servidores da área judiciária. A técnica estatística utilizada nessa classificação foi a da análise de componentes principais²⁹, criando-se um escore único para, em seguida, agrupá-los em três grupos diferentes a partir da análise simultânea de duas relações: a) do percentual do escore entre cada tribunal em relação àquele de maior escore do seu ramo; e b) da distância entre o escore de cada tribunal e do imediatamente acima.

No que diz respeito à Justiça Estadual, os tribunais de grande porte foram definidos pela obtenção de escore superior ou igual a 10% do escore do maior tribunal (no caso, escore superior ou igual a 0,42), e que, também, obtiveram, entre os tribunais limítrofes, ou seja, aquele de menor escore do grupo de grande porte e aquele de maior escore do de médio porte, diferença significativa entre si (de 0,26). O mesmo critério foi adotado para definição do médio porte e do pequeno porte, isto é, aqueles que obtiveram escore superior ou igual a -8,5% do escore do maior tribunal (no caso, escore superior ou igual a -0,36) constaram como de médio porte, além de também haver entre os tribunais limítrofes dos dois grupos a maior diferença encontrada entre os tribunais de pequeno porte (0,6).

O *ranking* e a classificação dos Tribunais da Justiça Estadual para o ano de 2012, publicados em 2013, estão reproduzidos na Tabela 7.

Tabela 7 - *Ranking* dos Tribunais de Justiça dos estados brasileiros (2012), segundo porte

	Clas.	TJ	Escore
	1	São Paulo	4,24
	2	Rio de Janeiro	1,29

²⁹ A análise de componentes principais tem por finalidade básica a análise dos dados usados visando sua redução, eliminação de sobreposições e a escolha das formas mais representativas de dados a partir de combinações lineares. Permite reduzir o número de dimensões a serem analisadas conjuntamente. No caso da classificação por portes, foram “seis variáveis, em apenas um fator (escore) calculado por meio de uma combinação linear das variáveis originais” (CNJ, 2013, p.14).

GRANDE PORTE	3	Paraná	1,03
	4	São Paulo	0,50
	5	Minas Gerais	0,46
MÉDIO PORTE	1	Bahia	0,20
	2	Santa Catarina	0,03
	3	Pernambuco	-0,07
	4	Goiás	-0,08
	5	Distrito Federal	-0,10
	6	Espírito Santo	-0,29
	7	Ceará	-0,30
	8	Mato Grosso	-0,34
	9	Pará	-0,34
	10	Maranhão	-0,36
PEQUENO PORTE	1	Paraíba	-0,42
	2	Mato Grosso do Sul	-0,42
	3	Rio Grande do Norte	-0,45
	4	Sergipe	-0,50
	5	Rondônia	-0,51
	6	Amazonas	-0,52
	7	Alagoas	-0,57
	8	Tocantins	-0,57
	9	Acre	-0,63
	10	Amapá	-0,63
	11	Roraima	-0,66
	12	Piauí	NA

Fonte: CNJ (2013).

Uma observação importante sobre essa classificação dos Tribunais é que os TJEs não mudaram de porte desde sua criação até o Relatório de 2017, último disponível até a elaboração dessa dissertação. O que se observou em todos os anos foi uma mudança na posição do Tribunal dentro do porte em que foi classificado.

Outra inovação no Relatório de 2013 (ano-base 2012) foi a construção do Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus), utilizando o método DEA para a análise de eficiência. Com o método, é possível dizer quanto cada tribunal precisa aumentar sua produtividade para alcançar a fronteira de produção, levando em conta os recursos disponíveis de cada unidade, assim como estabelece um indicador de avaliação individual, conforme já explicado no capítulo anterior. O texto de 2013 trouxe, ainda, uma série histórica do IPC-Jus nos anos de 2009 a 2012.

Nos Justiça em Números dos anos de 2014 (ano-base 2013), 2015 (ano-base 2014), 2016 (ano-base 2015) e 2017 (ano-base 2016) também se utilizou a DEA. Os *inputs* e *outputs*, bem como as principais características do modelo adotado para esse ano e nos anos seguintes podem ser observados no Quadro a seguir.

Quadro 2 - Resumo das características dos modelos DEA publicados nos Relatórios Justiça em Números (2012-2017)

ANO	RETORNOS DE ESCALA	ORIENTAÇÃO	INPUTS	OUTPUTS	PERÍODO ANALISADO
2012	Constantes	<i>Output</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Valor da despesa com pessoal ativo 2. Número de computadores por usuário 3. Número de magistrados 4. Número de servidores (exceto terceirizados e estagiários) 	1. Processos baixados	2009-2011
2013	Constantes	<i>Output</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Processos em tramitação (= casos pendentes + casos novos) 2. Recursos financeiros (= Despesa total – despesa com pessoal inativo) 3. Recursos humanos (= Número de magistrados e de servidores – terceirizados e estagiários) 	1. Processos baixados	2009-2012
2014	Constantes	<i>Output</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Processos em tramitação (= casos pendentes + casos novos) 2. Recursos financeiros (= Despesa total – despesa com pessoal inativo) 3. Número de magistrados e de servidores efetivos, requisitados e comissionados sem vínculos – cedidos para outros órgãos 	1. Processos baixados	2009-2013
2015	Constantes	<i>Output</i>	Igual a 2014	Igual a 2014	2014
2016	Constantes	<i>Output</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Processos que tramitam (= processos baixados + processos pendentes) 2. Despesa total – despesa com pessoal inativo – despesa com projetos de construção e obras 3. Número de magistrados e de servidores efetivos, requisitados e comissionados sem vínculos – cedidos para outros órgãos 	1. Processos baixados	2015
2017	Constantes	<i>Output</i>	Igual a 2016	Igual a 2016	2016

Fonte: Dados da pesquisa a partir dos Relatórios do “Justiça em Números” (CNJ).

Como é possível observar, o método DEA usualmente empregado nas análises do CNJ é o de Retornos Constantes de Escala (CCR), com orientação para o *output*. Os *inputs* e *outputs*, no entanto, têm variado, evidenciando uma tentativa de aperfeiçoamento dos modelos que dão origem ao Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus). Para o cálculo desse indicador de desempenho dos Tribunais Brasileiros são considerados:

(...) o total de processos baixados com relação ao total de processos que tramitaram, o quantitativo de magistrados e servidores (efetivos, requisitados e comissionados sem vínculo) e a despesa total do tribunal (excluídas as despesas com pessoal inativo e com obras)” (CNJ, 2016, p. 26).

Os processos baixados são definidos como aqueles:

(...) remetidos para outros órgãos judiciais competentes, desde que vinculados a tribunais diferentes; remetidos para as instâncias superiores ou inferiores; arquivados definitivamente e processos em que houve decisões que transitaram em julgado e iniciou-se a liquidação, cumprimento ou execução (CNJ, 2017, p. destaques).

Quando o processo não é remetido para outros órgãos judiciais, às instâncias superiores ou inferiores ou arquivado definitivamente, tem-se os casos pendentes, assim definidos pelo CNJ³⁰:

(...) são todos os que nunca receberam movimento de baixa, em cada uma das fases analisadas. Podem existir situações em que autos já baixados retornam à tramitação sem figurar como caso novo. São os casos de sentenças anuladas na instância superior, de remessas e retornos de autos (CNJ, 2017, p. destaques).

O tempo médio de tramitação dos processos foi a principal novidade trazida pelos Relatórios Justiça em Números 2016 e 2017, apresentados a partir de três indicadores: o tempo médio até a sentença, o tempo médio até a baixa e a duração média dos processos pendentes em 31/12/2015 e 31/12/2016, respectivamente.

Cabe destacar, porém, que o Relatório Justiça em Números 2017 reconhece que as estimativas sobre essa variável apresentam limitações metodológicas, principalmente quanto ao uso da média como medida estatística para representar o tempo. O cálculo do tempo total do processo é difícil pela própria complexidade do dado em análise. Ainda assim, foram apresentados resultados das Justiças Estadual, do Trabalho, Eleitoral, Federal e Militar Estadual quanto o tempo médio da sentença de 1º e 2º graus; tempo médio da sentença nas fases de execução e conhecimento no 1º e 2º graus e nos Tribunais Superiores e tempo médio de tramitação dos processos pendentes e baixados na fase de conhecimento e execução de 1º grau, no Relatório Justiça em Números de 2017. Esse assunto será melhor discutido na seção 5.5.

³⁰ A partir de 2016, com a implantação do módulo de produtividade do SIESPJ, os tribunais passaram a transmitir informações sobre esses assuntos e outros, por serventia e mensalmente, até o dia 20 do mês subsequente ao de referência. Os dados são permanentemente atualizados e estão disponíveis para acesso público no seguinte sítio da Internet: paineis.cnj.jus.br.

Antes, porém, a seção seguinte apresenta os dados sobre o IPC-Jus, comentando a evolução da eficiência dos TJEs.

5.4 EVOLUÇÃO DA EFICIÊNCIA DOS TJES BRASILEIROS, SEGUNDO O IPC-JUS

A utilização do método DEA para comparar a eficiência dos Tribunais do mesmo ramo de atuação resultou na construção do Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus), apresentado nos textos do Justiça em Números após 2013, como já mencionado.

Com base nele, os Relatórios passaram a classificar os tribunais do judiciário brasileiro conforme sua produtividade, inferida a partir de suas capacidades produtivas, o que refletiu diretamente na gestão judiciária. A partir dos critérios comparativos da DEA, o CNJ anunciou-se em busca de boas práticas de gestão, buscando identificar quais projetos e programas poderiam ser utilizados como referência.

O IPC-Jus é um percentual que varia de zero a 100% (cem por cento), conforme o desempenho da unidade: quanto maior seu valor, melhor o desempenho, uma vez que “ela foi capaz de produzir mais (em baixa de processos) com menos recursos disponíveis (de pessoal, de processos e de despesas). Essa é a medida de eficiência do tribunal, também denominada por IPC-Jus” (CNJ, 2015, p. 21).

O Relatório de 2013 trouxe uma série histórica desse índice para o período 2009 a 2012. Para o período seguinte (2013-2016), os índices calculados foram apresentados nos Relatórios de 2014 a 2017. Os valores encontrados para os Tribunais Estaduais, estão apresentados nas Tabelas a seguir.

**Tabela 8 - Eficiência dos Tribunais de Justiça dos estados brasileiros
(2009 a 2013)**

PORTE	TJ	2009	2010	2011	2012
GRANDE	Minas Gerais	78,70%	79,60%	70,80%	72,30%
	Paraná	83,50%	94,90%	100%	69,10%
	Rio de Janeiro	100%	100%	100%	100%
	Rio Grande do Sul	100%	100%	100%	100%
	São Paulo	100%	69,40%	83,80%	96,60%
MÉDIO	Bahia	68,20%	61,60%	51%	55,40%
	Ceará	80,40%	52,70%	57,10%	74,30%
	Distrito Federal	67,20%	72,70%	77,70%	78,30%
	Espírito Santo	68,30%	45,20%	50,70%	48,50%
	Goiás	82,60%	66,50%	75,30%	86,70%
	Maranhão	60,90%	56,10%	77,50%	68,30%
	Mato Grosso	41,70%	33,60%	42,40%	45,30%
	Pará	100%	82,20%	72,10%	76%
	Pernambuco	64,90%	63%	57,70%	44,40%
Santa Catarina	77,20%	69,60%	77,40%	76,80%	
PEQUENO	Acre	89%	100%	100%	100%
	Alagoas	34,70%	73,50%	70,30%	73,40%
	Amapá	100%	56,20%	75,50%	88,70%
	Amazonas	60,90%	58,70%	50,10%	73,50%
	Mato Grosso do Sul	100%	100%	100%	100%
	Paraíba	54,70%	48,50%	67,20%	57,60%
	Piauí	16,10%	36,40%	28,50%	40,30%
	Rio Grande do Norte	100%	71,10%	77,50%	82%
	Rondônia	73,60%	83,20%	95,40%	91,80%
	Roraima	63%	64,60%	56,10%	69,60%
	Sergipe	86%	89,20%	72,80%	74,10%
	Tocantins	66,90%	40,60%	56%	55,70%

Fonte: CNJ (2013).

Nota: Os TJEs estão apresentados em ordem alfabética dentro dos portes.

Tabela 9 - Eficiência dos Tribunais de Justiça dos estados brasileiros (2013-2016)

PORTE	TJ	2013	2014	2015	2016
GRANDE	Minas Gerais	73,30%	79,60%	81%	86%
	Paraná	85,70%	97,90%	100%	89%
	Rio de Janeiro	100%	100%	100%	100%
	Rio Grande do Sul	100%	100%	100%	100%
	São Paulo	73,90%	86,20%	77%	85%
MÉDIO	Bahia	47,70%	52,10%	60%	60%
	Ceará	70,90%	83,40%	69%	65%
	Distrito Federal	82,20%	88,70%	86%	78%
	Espírito Santo	69,40%	67%	58%	67%
	Goiás	97,40%	100%	64%	71%
	Maranhão	62,90%	73,30%	74%	62%
	Mato Grosso	62,30%	77,60%	82%	95%
	Pará	74,40%	77,80%	43%	76%
	Pernambuco	79,10%	65,60%	48%	67%
Santa Catarina	81,10%	65,90%	59%	77%	
PEQUENO	Acre	100%	91,20%	86%	78%
	Alagoas	72,40%	75,60%	82%	59%
	Amapá	100%	100%	95%	100%
	Amazonas	95,20%	59,50%	100%	73%
	Mato Grosso do Sul	81,90%	88,80%	75%	73%
	Paraíba	79,30%	80,20%	64%	75%
	Piauí	42,10%	53,70%	52%	59%
	Rio Grande do Norte	69%	67,70%	47%	62%
	Rondônia	83%	92,90%	86%	88%
	Roraima	55,30%	91,20%	100%	100%
	Sergipe	97,60%	79%	91%	94%
Tocantins	66,80%	72%	67%	72%	

Fonte: CNJ (2014, 2015, 2016, 2017).

Nota: Os TJEs estão apresentados em ordem alfabética dentro dos portes.

Em geral, as Tabelas mostram que os TJEs do RJ e do RS são os mais eficientes. Mostram também que a produtividade é relativamente alta e vem crescendo anualmente, como será detalhado nas análises da próxima seção dessa dissertação.

Os textos dos Relatórios trazem comentários positivos sobre essa evolução. Por exemplo, destacam que em 2014 foram quase 20 milhões de processos baixados e 19,1 milhões de sentenças. Ao relacionar tal informação com os 11.631 magistrados em atividade jurisdicional, obtém-se uma média anual de 1.715 processos baixados ao ano e de 1.644 sentenças, o que equivale a 7,1 processos baixados e a 6,9 sentenças proferidas por dia (CNJ, 2015).

Em 2015 foram cerca de 1.804 baixas por magistrado e 139 baixas por servidor da área judiciária, índices que registraram aumento de 3,9% e 4,2% no último ano, respectivamente

(CNJ, 2016). Para 2016, a alta taxa de produtividade da justiça brasileira fica evidenciada, pelo índice de atendimento à demanda (100,3%), mostrando que a quantidade de processos baixados foi ligeiramente superior aos casos novos ingressados (CNJ, 2017).

Considerando que na justiça estadual se encontram a maior parte dos processos (81% do acervo do Poder Judiciário), as análises baseadas nesses indicadores podem levar à conclusão de alta eficiência dos TJEs no país.

A fim de discutir essa questão, a seção seguinte analisa o modelo do CNJ, propõe um aperfeiçoamento do modelo adotado pelo Conselho e compara os resultados do IPC-Jus com os obtidos pelo modelo modificado.

5.5 DISCUTINDO A ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS DO CNJ E PROPOSTA DE APERFEIÇOAMENTO DO MODELO DEA

Na seção 5.3 viu-se que o modelo adotado pelo CNJ nos anos de 2015 e 2016 optou pelos seguintes *inputs* e *outputs*:

- *Inputs*: 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.
- *Outputs*: processos baixados³¹.

O modelo também assume Retornos Constantes de Escala, com orientação para o *output*. Ora, assim orientado, os *inputs* selecionados para o modelo devem ser aqueles que a DMU tem condições de atuar para uma melhor utilização dos recursos disponíveis. A orientação para o *output* implica que os insumos permanecem constantes, ao passo que a produção varia em direção à fronteira de produção eficiente (ZAIDAN, 2011).

Nesse sentido, comentam Yeung e Azevedo (2012, p. 650):

A escolha da orientação depende basicamente da resposta à pergunta: no processo produtivo em questão, sobre qual fator os gestores têm maior capacidade de ação? A literatura é menos controversa sobre esse assunto e é

³¹ O CNJ define como processos baixados aqueles remetidos para outros órgãos judiciais, às instâncias superiores ou inferiores ou arquivados definitivamente, conforme já explicado em 5.3.

consensual em optar pela DEA orientada ao output. Novamente, as características factuais do Judiciário brasileiro apontam para a escolha feita: os gestores das cortes brasileiras têm pouco poder para alterar as quantidades de recursos materiais e humanos empregados, pois estas são normalmente definidas pelo Legislativo, Executivo ou mesmo órgãos judiciais de hierarquia superior. Assim, parece razoável supor que os gestores judiciais têm maior capacidade de ação sobre a quantidade de *output* produzida em suas respectivas cortes.

Assim, como os Tribunais de Justiça Estaduais não têm facilidade para aumentar seus recursos, na maioria dependentes dos outros poderes (Legislativo, Executivo) ou até de órgãos judiciais de hierarquia superior, não faz sentido usar como *inputs* os processos que tramitam, tampouco os itens de despesa.

Outra crítica ao modelo do CNJ é quanto à escolha de processos baixados como *output*. Esse conceito envolve até processos arquivados em caso de desistência do requerente, que posteriormente poderá ingressar com a mesma ação, corrigindo os requisitos que não foram observados no primeiro processo, no caso de a parte não ter comparecido na audiência e por outros motivos que não se relacionam com a eficiência no sentido de melhorar os procedimentos na prestação dos serviços públicos à sociedade.

Uma vez que o CNJ optou pelo método DEA para medir a eficiência dos Tribunais brasileiros, essa dissertação optou por propor aperfeiçoamentos às análises que o Conselho tem efetuado.

Para tal, também utilizou como fonte de informações os Relatórios Justiça em Números (CNJ), referentes aos anos de 2009 a 2016. Como DMU foram selecionados os TJs estaduais das 27 unidades da federação. Assim como faz o CNJ, optou-se pelo modelo com Retornos Constantes de Escala, com orientação para o *output*, conforme a seguir detalhado.

5.5.1 Propondo um novo modelo

Para o modelo proposto nessa dissertação, foram definidos os seguintes *inputs* e *outputs*:

- *Inputs*:
 - i. Pessoal auxiliar efetivo
 - ii. Magistrados do primeiro grau
 - iii. Magistrados do segundo grau
 - iv. Tempo médio das sentenças de primeiro e segundo graus
- *Outputs*:
 - i. Sentenças de primeiro grau
 - ii. Decisões de segundo grau

Como se observa, diferente do modelo do CNJ, optou por sentenças e decisões de segundo grau como *output*, entendendo-se que esses produtos mais se aproximam de procedimentos relativos à prestação dos serviços públicos à sociedade, bem como estão melhor adequados aos *inputs* escolhidos.

Os *inputs*, por sua vez, excluem a despesa e os processos que tramitam, posto que, conforme já explicado, a proposição de Retornos Constantes de Escala, com orientação para o *output* implica selecionar recursos que os Tribunais de Justiça Estaduais possam melhorar a produtividade.

Dessa forma, o modelo proposto aproxima-se do apresentado por Yeung e Azevedo (2012), porém a principal inovação é a inclusão da variável tempo como *input*, uma vez que a morosidade na prestação jurisdicional é a principal dimensão que afeta a confiança no Judiciário. Vários estudos apontam isso, como será detalhado na seção 5.5.2.

Como já mostrado no capítulo 2, o problema da lentidão levou à assinatura do I Pacto pelo Judiciário (STF, 2004) e, em 2009, ao II Pacto Republicano de Estado para um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo (PLANALTO, 2009). Nesse sentido, Moreira (2009) defende o direito à tutela jurisdicional envolve uma proteção jurídica temporalmente adequada.

Note-se que o dado sobre o tempo dos processos não estava disponível à época do estudo de Yeung e Azevedo (2012). Infelizmente a informação hoje nos Relatórios ainda é incompleta, tendo os primeiros dados sido disponibilizados somente a partir de 2015. Porém, devido à ausência de dados desagregados sobre o tempo dos processos nos TJs nesse ano, o modelo aqui proposto baseou-se no de 2016 (CNJ, 2017). Utilizou-se uma estimativa calculada a partir

da somatória do tempo médio das sentenças de 1º e 2º Grau para cada Tribunal de Justiça Estadual, disponível no Relatório Justiça em Números 2017³², que foi repetida para os anos anteriores (2009-2015). Os valores encontrados estão listados na Tabela a seguir.

Tabela 10 - Tempo médio das sentenças de 1º e 2º Grau (2016)

TJ	TEMPO MÉDIO
Acre	20 meses
Alagoas	50 meses
Amapá	20 meses
Amazonas	37 meses
Bahia	58 meses
Ceará	45 meses
Distrito Federal	27 meses
Espírito Santo	31 meses
Goiás	40 meses
Maranhão	28 meses
Mato Grosso	43 meses
Mato Grosso do Sul	42 meses
Minas Gerais	37 meses
Pará	54 meses
Paraíba	39 meses
Paraná	44 meses
Pernambuco	50 meses
Piauí	50 meses
Rio de Janeiro	56 meses
Rio Grande do Norte	35 meses
Rio Grande do Sul	40 meses
Rondônia	33 meses
Roraima	23 meses
Santa Catarina	45 meses
São Paulo	44 meses*
Sergipe	19 meses
Tocantins	36 meses
ESTADUAL	45 meses

Fonte: Dados de pesquisa, com base em CNJ (2017).

Nota: * O Estado de São Paulo só possui dados para tempo médio de sentença de 1º Grau.

Após calculadas as eficiências com o uso da ferramenta computacional R[®], os Tribunais Estaduais foram classificados conforme graus de eficiência, assim definidos: fronteira da eficiência (100%), alta eficiência (81% a 99%), média eficiência (61% a 80%), baixa eficiência (41% a 60%) e baixíssima eficiência (até 40%).

As análises foram feitas de duas maneiras distintas: uma considerando a classificação por portes adotada pelo CNJ (2017), que divide os tribunais em três grupos: grande, médio e

³² O Relatório Justiça em Números 2017 disponibiliza várias informações sobre o tempo dos processos, como o tempo médio da sentença na fase de execução e tempo médio de tramitação dos processos pendentes e baixados, por exemplo. Como os *outputs* escolhidos referem-se às decisões de 1º e 2º Grau, optou-se por utilizar o tempo médio das decisões correspondentes.

pequeno porte³³; e a segunda sem essa classificação. Assim, as eficiências foram apresentadas conforme dois índices:

- I) *Índices de Eficiência por Porte (IEP)*, os quais expõem os níveis de eficiência relativa do Tribunal quando comparados com os demais do mesmo porte, em mesmo ano. Os portes considerados foram os mesmos definidos pela metodologia do CNJ.

- II) *Índices de Eficiência Geral (IEG)*, que expressam os graus de eficiência relativa do Tribunal de Justiça Estadual em comparação com os demais, em um ano específico.

³³ Por meio da análise multivariada denominada análise de componentes principais, o CNJ considera, para cálculo dos portes, quatro variáveis sobre os tribunais: despesa total da Justiça, total de processos que tramitaram, total de magistrados e força de trabalho, como anteriormente mencionado (CNJ, 2007).

Tabela 11 - Índice de Eficiência Geral (IEG), Índice de Eficiência por Portes (IEP) e Índice de Eficiência CNJ (IPC-Jus) dos Tribunais de Justiça dos estados brasileiros (2009 - 2012)

TJ	2009			2010			2011			2012		
	IEG	IEP	CNJ	IEG	IEP	CNJ	IEG	IEP	CNJ	IEG	IEP	CNJ
Minas Gerais	69%	70%	78,70%	82%	84%	79,60%	88%	88%	70,80%	93%	93%	72,30%
Paraná	84%	88%	83,50%	89%	89%	94,90%	76%	76%	100%	69%	69%	69,10%
Rio de Janeiro	100%	100%	100%	100%	100%	100%	98%	98%	100%	97%	97%	100%
Rio Grande do Sul	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
São Paulo	100%	100%	100%	100%	100%	69,40%	100%	100%	83,80%	100%	100%	96,60%
Bahia	75%	82%	68,20%	98%	100%	61,60%	100%	100%	51%	80%	100%	55,40%
Ceará	34%	42%	80,40%	68%	77%	52,70%	53%	63%	57,10%	51%	65%	74,30%
Distrito Federal	63%	87%	67,20%	73%	100%	72,70%	75%	100%	77,70%	61%	100%	78,30%
Espírito Santo	45%	53%	68,30%	71%	82%	45,20%	100%	100%	50,70%	92%	100%	48,50%
Goiás	91%	100%	82,60%	61%	83%	66,50%	89%	100%	75,30%	87%	100%	86,70%
Maranhão	46%	50%	60,90%	48%	58%	56,10%	74%	80%	77,50%	78%	96%	68,30%
Mato Grosso	35%	56%	41,70%	37%	55%	33,60%	48%	59%	42,40%	52%	81%	45,30%
Pará	100%	100%	100%	100%	100%	82,20%	98%	100%	72,10%	86%	100%	76%
Pernambuco	61%	68%	64,90%	69%	79%	63%	80%	81%	57,70%	65%	76%	44,40%
Santa Catarina	86%	100%	77,20%	74%	100%	69,60%	72%	100%	77,40%	71%	100%	76,80%
Acre	49%	50%	89%	74%	78%	100%	100%	100%	100%	48%	71%	100%
Alagoas	46%	60%	34,70%	48%	78%	73,50%	72%	100%	70,30%	65%	100%	73,40%
Amapá	30%	38%	100%	31%	38%	56,20%	44%	57%	75,50%	46%	58%	88,70%
Amazonas	44%	50%	60,90%	64%	95%	58,70%	81%	100%	50,10%	67%	100%	73,50%
Mato Grosso do Sul	100%	100%	100%	100%	100%	100%	72%	100%	100%	70%	100%	100%
Paraíba	60%	63%	54,70%	60%	69%	48,50%	100%	100%	67,20%	90%	97%	57,60%
Piauí	24%	30%	16,10%	30%	45%	36,40%	44%	55%	28,50%	49%	66%	40,30%
Rio Grande do Norte	76%	78%	100%	83%	98%	71,10%	81%	94%	77,50%	80%	91%	82%
Rondônia	51%	52%	73,60%	46%	47%	83,20%	72%	87%	95,40%	67%	87%	91,80%
Roraima	50%	51%	63%	37%	44%	64,60%	43%	57%	56,10%	49%	63%	69,60%
Sergipe	86%	86%	86%	100%	100%	89,20%	95%	100%	72,80%	100%	100%	74,10%
Tocantins	21%	37%	66,90%	49%	65%	40,60%	75%	94%	56%	79%	100%	55,70%

Fonte: CNJ (2013) e cálculos de pesquisa.

Nota: A coluna CNJ refere-se ao IPC-Jus.

Tabela 12 - Índice de Eficiência Geral (IEG), Índice de Eficiência por Portes (IEP) e Índice de Eficiência CNJ (IPC-Jus) dos Tribunais de Justiça dos estados brasileiros (2013 - 2016)

TJ	2013			2014			2015			2016		
	IEG	IEP	CNJ	IEG	IEP	CNJ	IEG	IEP	CNJ	IEG	IEP	CNJ
Minas Gerais	85%	85%	73,30%	97%	97%	79,60%	100%	100%	81%	84%	84%	86%
Paraná	55%	55%	85,70%	66%	69%	97,90%	100%	100%	100%	100%	100%	89%
Rio de Janeiro	90%	90%	100%	97%	97%	100%	98%	100%	100%	89%	89%	100%
Rio Grande do Sul	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
São Paulo	100%	100%	73,90%	100%	100%	86,20%	100%	100%	77%	100%	100%	85%
Bahia	56%	94%	47,70%	45%	67%	52,10%	34%	47%	60%	29%	58%	60%
Ceará	40%	58%	70,90%	50%	68%	83,40%	75%	99%	69%	46%	76%	65%
Distrito Federal	50%	86%	82,20%	58%	100%	88,70%	67%	100%	86%	52%	100%	78%
Espírito Santo	77%	100%	69,40%	71%	86%	67%	100%	100%	58%	66%	100%	67%
Goiás	81%	100%	97,40%	88%	100%	100%	80%	100%	64%	66%	100%	71%
Maranhão	48%	71%	62,90%	58%	72%	73,30%	90%	97%	74%	71%	100%	62%
Mato Grosso	51%	100%	62,30%	70%	100%	77,60%	85%	100%	82%	78%	100%	95%
Pará	100%	100%	74,40%	100%	100%	77,80%	68%	79%	43%	60%	83%	76%
Pernambuco	59%	75%	79,10%	57%	100%	65,60%	72%	81%	48%	45%	77%	67%
Santa Catarina	66%	100%	81,10%	63%	100%	65,90%	65%	100%	59%	60%	100%	77%
Acre	52%	76%	100%	55%	73%	91,20%	52%	67%	86%	28%	67%	78%
Alagoas	50%	95%	72,40%	57%	99%	59,50%	100%	100%	82%	56%	100%	59%
Amapá	49%	62%	100%	48%	65%	100%	70%	84%	95%	33%	77%	100%
Amazonas	54%	100%	95,20%	57%	78%	59,50%	71%	98%	100%	65%	100%	73%
Mato Grosso do Sul	64%	99%	81,90%	69%	78%	88,80%	75%	100%	75%	55%	100%	73%
Paraíba	58%	75%	79,30%	63%	79%	80,20%	72%	86%	64%	48%	90%	75%
Piauí	46%	72%	42,10%	40%	58%	53,70%	65%	80%	52%	39%	83%	59%
Rio Grande do Norte	69%	90%	69%	79%	99%	67,70%	70%	86%	47%	58%	100%	62%
Rondônia	69%	90%	83%	80%	100%	92,90%	60%	83%	86%	50%	94%	88%
Roraima	41%	68%	55,30%	67%	91%	91,20%	100%	86%	100%	43%	87%	100%
Sergipe	100%	100%	97,60%	100%	100%	79%	94%	100%	91%	63%	100%	94%
Tocantins	67%	100%	66,80%	80%	100%	72%	68%	79%	67%	61%	100%	72%

Fonte: CNJ (2014, 2015, 2016, 2017) e cálculos de pesquisa.

Nota: A coluna CNJ refere-se ao IPC-Jus.

5.5.2 Discussão e análise dos resultados

Apesar de as Tabelas mostrarem o IEP e o IEG, a análise de eficiência considerando a classificação por portes não nos parece apropriada, uma vez que quanto menor o número unidades analisadas, maior a possibilidade de uma DMU ser eficiente, não fazendo sentido considerar o IEP, como se argumenta nessa seção.

O método DEA, como já explicado, tem por objetivo identificar a DMU eficiente. Ser eficiente é otimizar recursos, o que implica reduzir a relação insumo-produto. A unidade eficiente será aquela que apresenta a melhor relação *input/output*, como mostrado na seção 5.1. dessa dissertação.

Portanto, ao considerar a relação insumo-produto, o método avalia o desempenho do Tribunal de Justiça quanto à produção de *outputs* com os *inputs* que ele dispunha. Posteriormente é que se compara o valor encontrado com a fronteira de eficiência. Eficiência é um conceito relativo que compara o que foi produzido, dado os recursos disponíveis, com o que poderia ter sido produzido com os mesmos recursos (MELLO *et al.*, 2005).

Nesse contexto, é importante lembrar que o tamanho do conjunto de DMUs a ser analisado influencia no número de unidades que serão consideradas eficientes. Quanto menor esse número, maior a chance das muitas unidades produtivas conseguirem atingir a fronteira de eficiência, pois há um menor número de comparações a serem feitas. Quando se aumenta o número de unidades analisadas, os resultados mudam:

Um dos pontos importantes da técnica DEA é que os índices de eficiência são medidas comparativas entre as DMU's analisadas. Isto quer dizer que, se uma DMU (ou várias) foi(ram) incluída(s) na análise, os índices deverão ser recalculados, e a DMU que foi eficiente poderá não ser mais eficiente com a inclusão das novas unidades (GUERREIRO, 2006, p. 55).

Outro problema é quanto ao número de variáveis de entrada e saída escolhidas. Como se sabe, essa seleção deve ser feita a partir de uma ampla lista de possíveis variáveis ligadas ao modelo, as quais vão permitir um maior conhecimento sobre as unidades a serem avaliadas, explicando melhor suas diferenças. Dependendo da seleção, um grande número de DMUs pode se localizar na fronteira. Isto reduz a capacidade de o método DEA discriminar unidades eficientes de ineficientes. Em consequência, visando aumentar o poder discriminatório da análise, é preciso procurar um ponto de equilíbrio na quantidade de variáveis e DMUs escolhidas.

Sinuany-Stern *et al.* (1994) recomendam a limitação do número de *inputs e outputs* do modelo ao dobro do número de unidades produtivas, argumentando que se esta proporção não for respeitada existe a tendência de muitas unidades produtivas conseguirem atingir a fronteira de eficiência, já que existirão poucas unidades produtivas e muitos pesos a serem gerados pelo método, tendendo assim à homogeneização dos resultados.

Fochezatto (2010), citado nos Relatórios Justiça em Números do CNJ, como referência da aplicação do método DEA na área forense, com o intuito de medir o resultado de tribunais de justiça brasileiros, é ainda mais rigoroso e defende que se deve restringir o número de insumos e produtos em até **um terço do número de unidades analisadas**:

Para analisar a eficiência dos tribunais estaduais, foram definidos quatro produtos e quatro recursos. É importante destacar que há uma regra na aplicação do método DEA que restringe o número de insumos e produtos em até um terço do número de unidades analisadas. Como são 27 tribunais, a soma do número de recursos e produtos não poderia ser maior que nove, mas como em alguns anos da análise algumas unidades foram retiradas por falta de informação, optou-se por trabalhar com oito, quatro recursos mais quatro produtos (FOCHEZATTO, 2010, p.11).

Gomes *et al.* (2005) também defendem a importância de limitar o número de variáveis para que a relação entre o número de DMUs e o de *inputs e outputs* seja **o dobro ou triplo ou ainda maior (quatro a cinco vezes)**, como recomenda González Araya (2003):

Um modelo com grande número de variáveis pode acarretar outro problema, qual seja, uma avaliação extremamente benevolente, com várias DMUs 100% eficientes. Existe uma recomendação empírica que o número de DMUs seja pelo menos o dobro ou o triplo do número de variáveis. Estudos mais recentes (GONZÁLEZ ARAYA, 2003) indicam que essa relação deve ser ainda maior (4 a 5 vezes), em especial quando, além do índice de eficiência, deseja-se analisar os benchmarks das unidades em avaliação (GOMES *et al.*, 2005, p. 613).

Apesar de tal recomendação não ser consenso e não estar especificado pelo artigo que criou o método, Charnes *et al.* (1978), ou no que melhor o desenvolveu, Banker *et al.* (1984), havendo na literatura diferentes abordagens para o problema, uma confrontação dos resultados expostos nas Tabelas 11 e 12 com a opinião negativa sobre os Tribunais de Justiça acerca dos prazos e outros problemas percebidos pelos brasileiros, faz razoável supor pela importância de manter a regra defendida por Sinuany-Stern *et al.* (1994), Fochezatto (2010), Gomes *et al.* (2005), González Araya (2003), dentre outros.

Portanto, em uma análise para 27 Tribunais, sendo 5 de grande porte, 10 médios e 12 pequenos, a tendência é que muitos deles sejam considerados eficientes, o que muda quando a DEA é feita sem a divisão por portes, como se observa nas Tabelas 11 e 12 (colunas IEP e IEG).

No caso de análises para tribunais de grande porte, sendo 5 DMUs e 5 variáveis³⁴, há uma clara violação da recomendação dos autores mencionados. Para os tribunais de médio e pequeno porte, o problema é menos evidente, pois há pelo menos o dobro de DMUs para o número de variáveis. Porém, como já mencionado, o tamanho do conjunto de DMUs a ser avaliado influencia no número de unidades que serão consideradas eficientes. Ao incluir uma DMU (ou várias) na análise, os índices precisam ser recalculados, e as DMUs que foram consideradas eficientes poderão não ser mais, bem como outras podem piorar seu índice. Ou seja, tribunais de médio e pequeno porte, que eram eficientes, poderão deixar de ser quando a DEA envolve todos os tribunais.

Isso pode ser visualizado quando se compara IEG e IEP calculados no modelo proposto por essa dissertação. Em todos os anos (2009-2016) são poucas as diferenças quando se olha para os grandes TJs e, como foi dito, elas foram observadas, principalmente, nos tribunais de médio e pequeno. Em geral, os tribunais de grande porte alcançam os maiores índices de eficiência, seja em comparação com todos os tribunais ou com os de mesmo porte.

Em 2009, o TJ do DF tinha um IEG de 63%, mas quando a fronteira de eficiência ficava restrita aos tribunais de médio porte, o índice era maior (87%), dado o menor número de comparações efetuados na DEA. Ainda considerando os portes, o tribunal alcançou a fronteira de eficiência para quase todos os demais anos (exceto 2013), mas quando a análise incluiu todos os tribunais, seu IEG foi bem menor: 2010 (73%), 2011 (75%), 2012 (61%), 2014 (58%), 2015 (67%) e 2016 (52%). Caso semelhante é o do TJ de SC, que alcançou 100% de IEP em todos os anos da série, mas o IEG revelou menor eficiência. Em 2016, seu IEG foi de 60%.

Observando os TJs de pequeno porte, Tocantins e Amazonas também ilustram esse argumento. O TJ do TO teve 100% de eficiência em 2012, 2013, 2014 e 2016 entre as DMUs de mesmo porte, mas seu IEG foi menor, especialmente em 2016 (61%). O TJ do AM teve 100% de IGP em 2011, 2012, 2013 e 2016, mas o IEP foi muito menor em 2012 (67%), 2013 (54%) e 2016 (65%).

³⁴ Como mencionado em 5.2, o modelo CNJ usa cinco variáveis: quatro *inputs* (1. processos que tramitam (= processos baixados + processos pendentes); 2. despesa total – despesa com pessoal inativo – despesa com projetos de construção e obras; 3. número de magistrados; e 4. número de servidores efetivos, requisitados e comissionados sem vínculos – cedidos para outros órgãos) e um *output* (processos baixados).

As Tabelas também mostram que as grandes diferenças entre IEG e IEP ocorreram para um número cada vez maior de tribunais ao longo do tempo. Em 2016 essa influência da divisão por portes é claramente observada para todos os médios e pequenos tribunais. Por exemplo, o IEG do ES (66%) e o de GO (66%) é muito menor que os IEP (100%), como também ocorre com PE (45% IEG; 77% IEP) e BA (29% IEG; 58% IEP), além dos já citados casos de SC e DF.

Entre os tribunais de pequeno porte, isso ocorre para quase todos: AL (56% IEG; 100% IEP), MS (55% IEG; 100% IEP), RN (58% IEG; 100% IEP); SE (63% IEG; 100% IEP); PB (48% IEG; 90% IEP) e RO (50% IEG; 94% IEP), por exemplo.

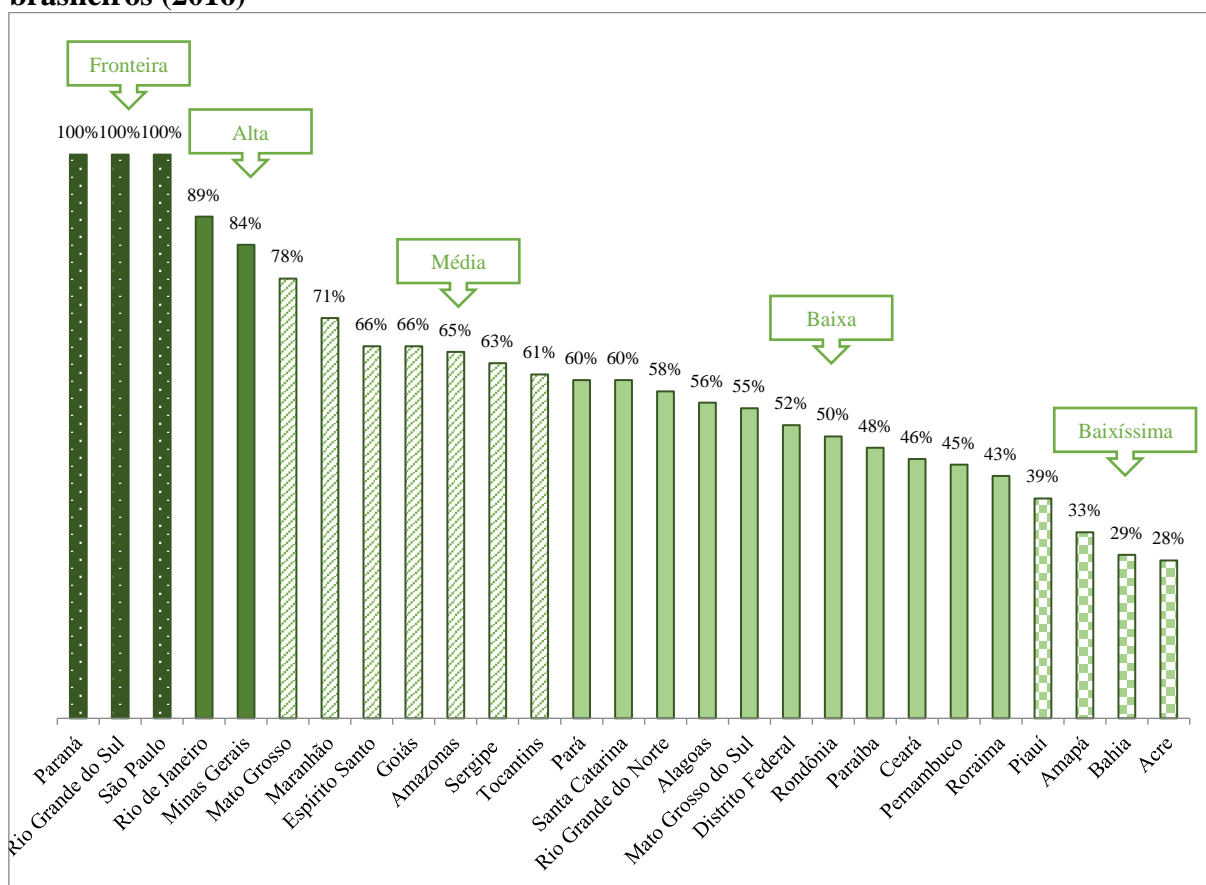
Cumprе lembrar que os índices IEG e IEP foram calculados considerando o tempo médio das sentenças como *input*, mas esse dado estava disponível apenas para 2016. Os valores dos anos anteriores (2009-2015) são uma estimativa calculada a partir da somatória do tempo médio das sentenças de 1º e 2º Graus para cada Tribunal de Justiça Estadual, disponível no Relatório Justiça em Números 2017, como já explicado. Portanto, os índices que melhor refletem o impacto do tempo na eficiência dos tribunais são os de 2016.

Considerando essas críticas sobre a análise por portes, optou-se por não considerar o IEP. Uma comparação do IEG calculado nessa dissertação com a eficiência dos TJEs apresentada pelo Justiça em Números do CNJ mostra que os primeiros anos das Tabelas trazem resultados muito variáveis: não há um padrão ou possibilidade de se identificar em qual dos modelos há um maior número de TJEs eficientes ou próximos da fronteira de eficiência.

Porém, entre 2013 e 2016, os índices do CNJ tendem a ser maiores que os IEG, ficando isso mais evidente no último ano: AP (100% CNJ e 33% IEG), RR (100% CNJ e 43% IEG), MT (95% CNJ e 78% IEG) e PE (67% CNJ e 45% IEG). Novamente cabe lembrar ao leitor que 2016 é o melhor ano para as análises, tendo em vista a qualidade do dado sobre o tempo médio das sentenças.

Então, quais tribunais de justiça estaduais são eficientes? Considerando o IEG de 2016 como o que melhor traduz a eficiência dos tribunais, os resultados encontrados podem ser visualizados no gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Índice de Eficiência Geral (IEG) dos Tribunais de Justiça dos estados brasileiros (2016)



Fonte: Dados de campo (2017).

Com base nos IEGs encontrados, os TJEs foram classificados em cinco grupos: eficientes, representados por aqueles que se encontram na fronteira da eficiência; alta; média; baixa e baixíssima eficiência. Essas faixas foram arbitradas como um recurso metodológico para melhor interpretar os achados da pesquisa dessa dissertação, resumidos na Tabela a seguir.

Tabela 13 - IEG dos Tribunais de Justiça dos estados brasileiros (2016), segundo faixas de eficiência

EFICIÊNCIA	FAIXA	NÚMERO DE TJEs	TJEs
Fronteira da eficiência	100%	3	Paraná Rio Grande do Sul São Paulo
Alta eficiência	81% a 99%	2	Rio de Janeiro Minas Gerais
Média eficiência	61% a 80%	7	Mato Grosso Maranhão Espírito Santo Goiás Amazonas Sergipe Tocantins
Baixa eficiência	41% a 60%	11	Pará Santa Catarina Rio Grande do Norte Alagoas Mato Grosso do Sul Distrito Federal Rondônia Paraíba Ceará Pernambuco Roraima
Baixíssima eficiência	Até 40%	4	Piauí Amapá Bahia Acre

Fonte: Dados de pesquisa (2017).

Apenas cinco TJEs tiveram eficiência acima de 84%, estando três na fronteira (Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo) e dois com alto índice de eficiência (Rio de Janeiro e Minas Gerais). Os IEGs desses tribunais se aproximam da eficiência calculada pelo CNJ, como se observa na Tabela 12. Outro ponto a ser destacado é que todos se localizam no Sul e Sudeste do Brasil.

Dos sete TJEs de média eficiência, dois estão na região Norte (Amazonas e Tocantins), dois no Nordeste (Maranhão e Sergipe), dois na região Centro-Oeste (Mato Grosso e Goiás) e um no Sudeste (Espírito Santo).

Porém, mais da metade dos TJEs destacam-se negativamente como de baixa ou baixíssima eficiência. Dentre os de baixa eficiência, cinco estão no Nordeste (Rio Grande do Norte, Alagoas, Paraíba, Ceará, Pernambuco), três na região Norte (Pará, Rondônia e Roraima), dois na região Centro-Oeste (Mato Grosso do Sul e Distrito Federal) e um no Sul do Brasil (Santa Catarina). Os TJEs que tiveram os piores índices foram os do Piauí (39%), Amapá (33%), Bahia (29%) e Acre (28%), sendo classificados como de baixíssima eficiência. Ou seja,

15 TJEs, concentrados nas regiões Norte e Nordeste do país, tiveram IEG igual ou inferior a 60%, resultados que acompanham outros indicadores que retratam as desigualdades regionais brasileiras.

Os resultados também trazem a importância de se discutir o tempo como *input* do modelo DEA, posto que o direito à tutela jurisdicional se relaciona com uma proteção jurídica temporalmente adequada (MOREIRA, 2009).

Como detalhado na seção anterior, o modelo desenvolvido nessa dissertação se aproxima do apresentado por Yeung e Azevedo (2012) para analisar a eficiência do 1º e 2º Graus dos vinte e sete Tribunais de Justiça Estadual do Brasil, inovando ao introduzir a variável tempo nas análises.

Ou seja, os *outputs* são os mesmos utilizados pelos autores: decisões no 1º grau e decisões no 2º grau. Aos *inputs* (total de magistrados no 1º grau, total de magistrados no 2º grau e pessoal auxiliar efetivo), foi acrescentado o tempo médio das sentenças de 1º e 2º graus, provavelmente não usado por Yeung e Azevedo (2012) porque o dado para cada TJE só foi disponibilizado pelo CNJ na publicação Justiça em Números de 2017.

Estatísticas sobre o tempo dos processos somente começaram a ser apresentadas no Relatório de 2016, que trouxe várias inovações com relação aos textos anteriores. Porém, não foram disponibilizados dados desagregados por estado, como é requerido no modelo. As informações se referem apenas à Justiça em geral ou sobre as diferentes unidades judiciárias, abrangendo variáveis como o tempo médio da sentença nas varas (execução x conhecimento) e nos juizados especiais, o tempo médio de tramitação dos processos baixados, dos processos pendentes, entre outros.

A disponibilização de dados relacionados ao tempo de tramitação do processo, desdobrado em diversas variáveis, é relevante na discussão da eficiência, pois permite identificar gargalos e elaborar políticas de gestão. Nesse sentido, é uma variável importante como *input* nos modelos DEA que discutem a eficiência dos TJEs, uma vez que a morosidade é um dos principais problemas apontados pela sociedade como causa da insatisfação com o Poder Judiciário, juntamente com o custo alto e a dificuldade de acesso (FGV DIREITO SP, 2017).

O Relatório ICJBrasil mostra uma queda na já baixa confiabilidade dos brasileiros no Poder Judiciário, medida pelo índice de confiança na justiça (ICJ): 34% em 2013; 29% em 2014; 32% em 2015; 29% em 2016 e 24% em 2017 (FGV DIREITO SP, 2017). Esses dados contrastam com os sobre eficiência dos TJEs apresentados pelo CNJ nos Justiça em Números.

A FGV realizou a pesquisa em localidades que contrastam com índices de eficiência calculados pelo CNJ (2014 a 2017): RJ e RS (100% em todos os anos); AM, MG, SP e DF (média anual de 80%); além de PE e BA (média anual de 60%). Quer dizer, das oito unidades da federação analisadas no ICJBrasil (AM, PE, BA, MG, RJ, SP, RS e DF), seis apresentaram elevado índice de eficiência (superior a 80%) no CNJ, o que não é coerente com o ICJ extremamente baixo, indicando que o *output* “processos baixados” como produto de eficiência está dissociado da satisfação social. Esse mesmo relatório mostra que 81% dos entrevistados acredita que o Judiciário demora para resolver os casos (lenta ou muito lentamente) e um elevado percentual (73%) o considera nada ou pouco competente para solucionar os casos (FGV DIREITO SP, 2017).

Do mesmo modo, o Índice de Confiança Social (ICS), calculado pelo IBOPE (2017), revela a queda da confiança no judiciário. Em 2009 era 52%, passando para 48% em 2017. Dentre vinte instituições avaliadas pelos entrevistados, a Justiça ficou em 12º lugar, atrás de bombeiros, igrejas, polícia federal, forças armadas, escolas públicas, meios de comunicação, bancos, empresas, polícia, organizações da sociedade civil e ministério público.

A pesquisa Latinobarômetro³⁵ de 2015 mostra que 25,4% dos brasileiros não têm nenhuma confiança no Judiciário e 38,5% possuem pouca confiança. Das instituições, a mais confiável foi a igreja (69%), seguida de forças armadas (50%) e polícia (34%).

O estudo *Trust Barometer* (EDELMAN, 2017) mostrou que somente 24% das pessoas acredita no governo e 62% delas afirmam que o sistema nacional não é capaz de atender as demandas da sociedade. É um quadro que cria um sentimento generalizado de frustração e insegurança jurídica na sociedade.

Preocupado com essas avaliações negativas, o modelo desenvolvido nessa dissertação optou por utilizar o tempo médio das sentenças de 1º e 2º graus nos *inputs* selecionados, incluindo também o pessoal auxiliar efetivo, magistrados do primeiro grau e magistrados do segundo grau. Como *output*, foram utilizadas as sentenças e decisões de segundo grau, produtos que mais se aproximam dos procedimentos relativos aos serviços públicos que os TJEs devem prestar à sociedade, bem como estão melhor adequados aos *inputs* selecionados. Nesse sentido, a despesa e os processos que tramitam, utilizados no modelo do CNJ, foram excluídos dos *inputs*, posto que, como destacado anteriormente, se a DEA utiliza Retornos Constantes de

³⁵ O Latinobarómetro é uma ONG chilena que realiza uma avaliação da opinião pública dos latinoamericanos desde 1995. Os entrevistados foram assim perguntados: “Por favor, olhe esse cartão e responda, para cada um dos grupos, instituições ou pessoas da lista. ‘quanta confiança você tem nelas? “. A escala de respostas foi: muita, alguma, pouca, nenhuma, não respondeu, não sabe (LATINOBAROMETRO, 2017).

Escala, com orientação para o *output*, o que deve ser feito é selecionar recursos que os TJEs dispõem para incrementar seus resultados. Os recursos financeiros da justiça estadual são definidos por outros poderes (Legislativo, Executivo) e/ou órgãos judiciais de hierarquia superior, como já explicado em 5.5.1.

Porém, qual o tempo para inserir no modelo? Essa é uma questão complexa. Depende de vários fatores, como a litigiosidade da justiça e de um equilíbrio entre a razoável duração do processo e a entrega da prestação jurisdicional.

a) O tempo e a litigiosidade da justiça

O Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário (SIESPJ) apresenta alguns importantes indicadores, elencados nas seguintes categorias:

I – Insumos, dotações e graus de utilização:

- a) Receitas e despesas; e
- b) Estrutura;

II – Litigiosidade:

- a) Carga de trabalho;
- b) Taxa de congestionamento;
- c) Produtividade; e
- d) Recorribilidade;

III – Acesso à justiça; e

IV – Tempo do processo (CNJ, 2016, p. 15).

Até o Justiça em Números 2016, as estatísticas oficiais disponíveis sobre o tempo do processo eram restritas à taxa de congestionamento. Porém, esse dado revela apenas o percentual de processos iniciados em anos anteriores e que ainda não tiveram soluções, havendo uma lacuna acerca da entrega da jurisdição no Brasil, como reconhece o próprio texto oficial.

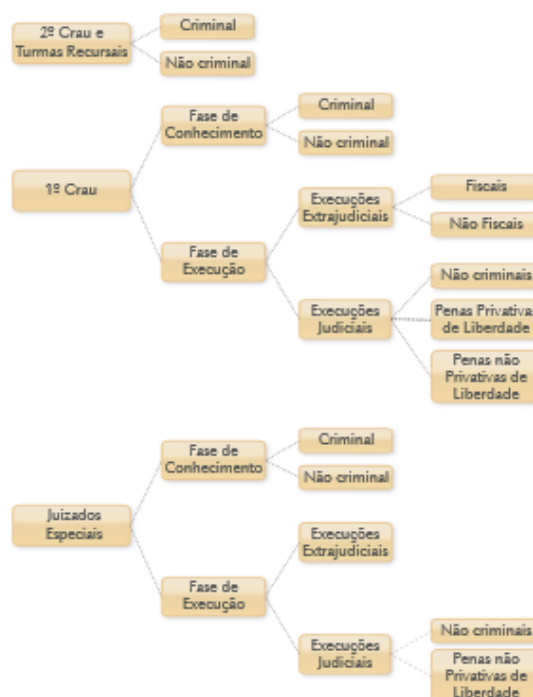
Ainda que muito importante, o “tempo do processo é um objeto de pesquisa de difícil apuração, pois são quase infinitas as combinações de situações de fato e de direito a caracterizarem cada ação judicial no Brasil” (CNJ, 2016, p. 12).

A dificuldade relaciona-se, primeiramente, à própria natureza das médias, medida que pode ser muito imprecisa quando muitas especificidades são reunidas em apenas um número. Isso piora quando os dados são muito dispersos, como é o caso de dados sobre o tempo dos processos judiciais, pois os extremos ficam pouco representados por essa média.

Outro motivo é a realidade das diversas cortes brasileiras, pois nem todas têm condições de prestar a mesma informação, posto que sua diversidade não é apenas de competências, características das demandas e dos demandantes, mas também quanto ao nível de desenvolvimento institucional. Como explica o CNJ (2016), isso se reflete nas respectivas estruturas de registro, de organização e de recuperação sistematizada de informações processuais.

Um terceiro motivo relaciona-se às várias combinações do fluxo de litigiosidade do processo. Esses dados, quando aplicáveis a cada ramo de justiça, passaram a ser coletados na forma do diagrama a seguir, definido pela Resolução CNJ 76/2009.

Figura 1- Tipologia dos dados de litigiosidade



Fonte: CNJ (2016, p. 16).

Como se observa, o tempo de um processo iniciado na justiça estadual depende se ele percorrerá ou não todo o fluxo possível. Uns vão iniciar no 1º Grau, avançar para o 2º Grau e, ainda, ser apreciados por tribunais superiores, como o STJ e o STF. Outros podem encerrar no 1º Grau, por exemplo. Quanto mais ele avança para níveis superiores, maior tende a ser o tempo de sua duração.

Buscando dar coerência aos *inputs* selecionados no modelo DEA dessa dissertação, que inclui magistrados do primeiro e segundo graus, a variável escolhida sobre a duração dos processos foi o tempo médio dessas sentenças. Sabe-se, porém, que há limites na utilização desses dados, posto que o tempo relevante também depende de outros fatores, como se discute a seguir.

b) O tempo e o equilíbrio entre a razoável duração do processo e a entrega da prestação jurisdicional

Apesar de a sociedade clamar pela redução da morosidade do judiciário, não se pode perder de vista que a razoável duração do processo não é sinônimo de celeridade, como discutido na seção 2.3 desse trabalho.

Ou seja, tanto o autor como o demandado não devem ser submetidos a um processo por mais tempo do que o estritamente necessário. Apesar de a EC n. 19/1998 e a EC n. 45/04 buscarem um modelo de administração pública gerencial e a modernização do sistema judicial pátrio em favor de uma justiça mais ágil, Marinoni (2009) e Reis (2011) defendem que a busca pela razoável duração não pode comprometer o respeito ao devido processo legal, nem a qualidade do resultado. Deve haver um equilíbrio entre a celeridade processual e a segurança jurídica, sob pena de a brevidade gerar a arbitrariedade do juízo. A celeridade não pode prejudicar direitos fundamentais das partes, nem sacrificar a qualidade do resultado da prestação jurisdicional (REIS, 2011).

Assim, o capítulo 2 mostrou que o tempo está inegavelmente atrelado à tutela jurisdicional dos direitos e a intempestividade ou não os protege ou os protege de forma imprópria (MARINONI, 2009). Nesse sentido, não há como estabelecer um tempo determinado para essa duração, uma vez que os processos têm especificidades distintas.

Portanto, a complexidade dos processos é um desafio à construção de uma variável tempo a ser usada na análise da eficiência do judiciário. Essa complexidade é fundamental para determinar o tempo de tramitação, o que torna imprescindível incluí-la na medição de eficiência por modelos DEA. Isso não é uma tarefa fácil, posto que não existe a unidade de medida “complexidade” nos Relatórios Justiça em Números.

Por exemplo, um magistrado que julgou um caso complexo em um lapso temporal “X” vai ser menos produtivo que outro que julgou, no mesmo lapso temporal, quatro processos simples e repetitivos, uma vez que a interpretação da eficiência é um dado numérico. Em

consequência, o juiz “A” pode vir a ser penalizado por ter julgado “apenas” um processo, enquanto o juiz “B” será considerado eficiente.

Preocupado com essa questão, Silva (2006) propõe medir a complexidade de um processo em relação ao outro, uma vez que essa não é uma medida absoluta. A medida de complexidade relativa proposta pelo autor parte da identificação de elementos que tornam uma ação mais complexa que outra, já que as mesmas possuem as mais diferentes características.

Silva (2006) propõe a criação de uma Tabela de Ponderação, que deve iniciar pela compreensão da complexidade dos fatos (complexidade fática) e da matéria (complexidade jurídica). Com relação à primeira, “o processo será tanto mais complexo quanto maior for a quantidade e diversidade de meios de prova para sua solução” (SILVA, 2006, p. 53). Assim, o autor defende que processos que só possuem matéria de direito, cujos fatos são incontroversos, devem ser considerados de complexidade mínima, mas para aqueles que precisem de prova testemunhal, a unidade de complexidade deve aumentar a cada três testemunhas. No caso de incluir perícia, esse nível de complexidade deve ser elevado e assim por diante, a cada prova requerida.

Quanto à matéria, para que não sejam incluídas questões subjetivas, como a identificação do magistrado com a mesma, pode-se considerar o nível de complexidade conforme já tenha sido examinada ou não em decisão judicial anterior. É o caso, por exemplo, dos precedentes obrigatórios, instituídos pela lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, atualizando a proposta de Silva (2006) para o que rege o Novo Código de Processo Civil.

Nesse passo, a decisão será mais complexa se ainda não tiver sido discutida por tribunais superiores ou regionais. Sugere o autor, juiz federal, que os graus de complexidade sejam assim determinados, do mais baixo ao mais alto, conforme classificação proposta por Silva (2006, p. 53):

- 1- matéria já pacificada nos tribunais superiores;
- 2- matéria já tratada em acórdãos dos tribunais superiores, mas ainda não pacificada;
- 3- matéria com julgamentos convergentes por tribunais regionais distintos;
- 4- matérias com julgamentos divergentes por tribunais regionais distintos;
- 5- matéria ainda não apreciada por tribunais regionais ou que ainda não permite comparação entre decisões de tribunais distintos.

Apesar de a proposta ter sido elaborada para a Justiça Federal, o importante é observar que os graus de complexidade quanto à matéria são aumentados de acordo com o seu

ineditismo: quanto mais pacificada, menos complexa. Porém, ela pode servir de base para avaliar a complexidade jurídica de acordo com a realidade de cada unidade judiciária.

Nesse sentido, visando o aprimoramento da medição de eficiência dos tribunais, a discussão sobre o tempo adequado à complexidade do processo merece um estudo mais aprofundado, o que foge aos objetivos propostos por esse trabalho.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa dissertação discutiu a análise da eficiência dos Tribunais Estaduais de Justiça no Brasil efetuadas com uso da metodologia DEA, trazendo uma crítica ao modelo empregado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para a adoção do método.

A busca pela eficiência, a necessidade de corrigir as falhas e melhorar a gestão pública e a prestação jurisdicional levaram o Conselho a utilizar esse método na avaliação do Poder Judiciário. A sociedade espera que ele bem cumpra suas funções, decidindo os conflitos e pacificando as questões sociais com celeridade, presteza, eficiência e efetividade. Porém, várias pesquisas como as da FGV DIREITO SP (2017), IBOPE (2017), Latinobarômetro (2015) e *Trust Barometer* (EDELMAN, 2017) mostram a queda na confiabilidade dos brasileiros nesse Poder. Os dados contrastam com os sobre eficiência dos TJEs apresentados pelo CNJ nos Relatórios Justiça em Números e reproduzidos nessa dissertação.

O debate sobre a eficiência do Judiciário se insere nas críticas sobre a atuação do Estado brasileiro que, em um contexto de crise financeira, restrições orçamentárias e de demandas sociais crescentes, deram força ao discurso de que, para sobrepujar essa crise, seria necessária a transferência de algumas de suas funções, como saúde, segurança, educação, cultura e infraestrutura, para a iniciativa privada. A ele caberia apenas o papel de provedor de serviços mínimos como a justiça, a diplomacia e a arrecadação. Ou seja, emergiu um modelo vinculado ao conservadorismo neoliberal, denominado modelo gerencial.

Essas mudanças foram decorrentes de uma onda que atingiu outros Estados contemporâneos e, no Brasil, foram inseridas pela EC n. 19, de 4 de junho de 1998. Essa emenda introduziu o princípio da eficiência no artigo 37 da CF/88, sob o argumento da consecução do interesse social com o resultado eficaz e de qualidade. O Poder Judiciário, responsável pela gestão da justiça, posto que pertence à administração pública direta, ficou sujeito ao referido princípio.

Para dar continuidade às mudanças em favor de uma administração gerencial e modernizar o sistema judicial pátrio, promovendo uma justiça mais ágil e eficiente na solução dos litígios, foi introduzida a reforma do judiciário, como ficou conhecida a EC n. 45, promulgada em 30 de dezembro de 2004. Dentre as inúmeras modificações e inovações relevantes, destacam-se a obrigação da prestação jurisdicional ininterrupta, com o término do recesso forense e a instituição de plantões, a proporcionalidade entre a efetiva demanda judicial e a população e o número de juízes e a delegação de atos administrativos de mero expediente

sem caráter decisório, assim como a criação do CNJ na coordenação administrativa dos órgãos do Poder Judiciário.

No meio acadêmico, a eficiência e o seu papel nas relações sociais foram apresentados nessa dissertação a partir do diálogo interdisciplinar entre Direito e Economia do capítulo 3. Essa parte do trabalho destacou, no campo jurídico, a Análise Econômica do Direito (AED) e, no econômico, a Nova Economia Institucional (NEI), ambos influenciados pelas ideias dos Institucionalistas (“Velho Institucionalismo” ou “Institucionalismo Norte-americano”) e de Ronald Coase (1937, 1960). Com base nos primeiros, defendem que as instituições importam. Do segundo, destacam a importância dos custos de transação.

Posner (1983, 1985, 2003, 2007) é o principal expoente da AED, desenvolvida na Universidade de Chicago após os anos 1940, sob o comando do professor Aaron Director. Essa Análise assenta-se nas hipóteses de racionalidade e do comportamento maximizador dos indivíduos e estuda o papel das normas e sua capacidade de alterar o sistema de preços. Nesse contexto, entende que a norma jurídica tem como destinatários indivíduos racionais, que tomam decisões pautadas em uma avaliação do custo-benefício. Defende a previsibilidade de escolhas desses indivíduos e a ideia de que seria possível o julgador solucionar um caso concreto de forma eficiente, considerando-se os efeitos inibidores e os incentivos produzidos pelas normas na sociedade. Destaca, então, a indução do comportamento, o cálculo de riscos e a avaliação dos resultados nas relações entre eficiência e justiça.

Assim, um dos principais argumentos de Posner (1983, 1985, 2003, 2007) é de que a prestação jurisdicional não pode se restringir à garantia do direito, devendo o magistrado analisar, com base no instrumental da Ciência Econômica, as consequências que podem advir da solução judicial.

A Nova Economia Institucional (NEI) critica essa visão de indivíduos racionais e maximizadores, assumindo o pressuposto da racionalidade limitada. Ainda que essa escola não possua um conjunto uniforme de hipóteses claramente identificáveis, essa dissertação mostrou que seus autores centram a análise na importância das instituições para o estudo econômico, sendo críticos da noção de equilíbrio ou ajustamento marginal e do caráter dedutivo e abstrato do pensamento econômico ortodoxo, que pressupõe um comportamento passivo e maximizador dos indivíduos, como faz a AED.

O conceito de instituições adotado pela NEI varia de hábitos sociais amplamente seguidos e práticas que prevalecem na sociedade em um dado momento do tempo (VEBLEN, 1994), podendo assumir uma definição mais ampla, como a ação coletiva no controle das ações

individuais, proposta por Commons (1934), ambos autores importantes do (velho) Institucionalismo. Embora essa escola tenha sido o pensamento dominante desde o final do século XIX até os anos 40/50 nas universidades norte-americanas, foi apenas com os trabalhos de Douglass North e Oliver Williamson que a discussão do conteúdo institucional ganhou nova força na análise econômica.

Em North (1994) as instituições são definidas como estruturas compostas de regras formais (como regulamentos, leis e constituições) e informais (como as convenções e códigos de conduta), além dos respectivos mecanismos de *enforcement*.

Williamson (1999) chamou essa agenda de pesquisa de NEI para diferenciá-la do Institucionalismo original. Dentre seus expoentes, destacam-se o próprio autor, além de Hodgson (2000), Engerman & Sokoloff (2002), Easterly e Levine (2002), Acemoglu *et al.* (2001, 2004), Acemoglu e Robinson (2012), Alchian e Demsetz (1972) e Chang (2002, 2005). Suas análises têm em comum a discussão sobre a influência das instituições nas decisões dos agentes econômicos e no desenvolvimento econômico, além do uso de conceitos como instituições, organizações, custos de transação, racionalidade limitada e oportunismo, como mostrado no capítulo 3.

A partir dos argumentos de North (2010) e de Acemoglu e Robinson (2012), o capítulo destacou a discussão da NEI sobre o papel das instituições no desempenho econômico. Para eles, boas “regras do jogo”, ou seja, as instituições, podem produzir incentivos para uma alocação eficiente de recursos.

O argumento de Acemoglu e Robinson (2012) é o de que, quando prevalecem instituições extrativistas ao invés de inclusivas, a elite que as controla e delas se beneficiam, assume o controle do Estado e impõe à sociedade uma trajetória de desenvolvimento desigual. Dentre as instituições, fundamentais para o desenvolvimento de uma sociedade, a dissertação destacou o direito.

Nesse sentido, o Poder Judiciário cumpre um papel fundamental na criação de instituições políticas e econômicas inclusivas. Acredita-se que, ao mesmo tempo em que deve respeitar a propriedade privada, orientar os investimentos, assegurar o cumprimento dos contratos, deve compatibilizar a ordem econômica com direitos sociais de um padrão civilizatório mínimo. Ou seja, tão importante quanto ser eficiente para definir as relações de mercado, sua eficiência deve atuar em favor da redução das desigualdades econômicas e sociais, assegurando políticas públicas pautadas nos ideais democráticos estipulados na ordem constitucional.

Mas há uma “crise no judiciário”, para a qual o vasto catálogo de direitos e garantias individuais e coletivas sintetizados na CF/88, contribui, defendem alguns autores ligados à AED, por exemplo. A ampliação dos temas sobre os quais ele deve se pronunciar, quando provocado, evidenciou o debate sobre sua eficiência e eficácia. Ocorre que esses direitos e garantias não podem ser um fator inibidor da realização plena da cidadania, defende Sadek (2004), que identifica um paradoxo no funcionamento do sistema judicial brasileiro: muitos brasileiros se veem à margem dos serviços judiciais enquanto, de outro, poucos desfrutam das vantagens de uma máquina lenta, atravancada e burocratizada. Ou seja, há poucos procurando muito e muitos procurando pouco ou nada o Poder Judiciário para a solução dos litígios, argumenta a autora.

Assim, essa dissertação trouxe ao debate a necessidade de romper com as instituições, muitas delas informais e correlacionadas ao corporativismo, que norteiam o uso do judiciário no país, como a morosidade fomentada pelo uso predatório desse serviço por litigantes habituais: as instituições financeiras, as empresas de telefonia e o próprio poder público (RIBEIRO; RUDINIKI NETO, 2016). Seguindo esse argumento, Sadek (2014) defende que esse é um dos fatores que mais contribui para a crise, retratada, para o cidadão comum, em uma morosidade que reduz a crença na lei e nas organizações encarregadas da sua aplicação. Em termos organizacionais, essa crise é evidenciada, por exemplo, pela elevada taxa de congestionamento dos Tribunais de Justiça brasileiros.

Diante desse quadro, o CNJ tem buscado aperfeiçoar os indicadores do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário Nacional (SIESPJ) e definir metas a serem alcançadas por seus membros, visando dar efetividade aos Princípios da Eficiência e da Razoável Duração do Processo, discutidos no capítulo 2 dessa dissertação.

Uma das ações em favor desse objetivo foi empregar a DEA na análise da eficiência dos tribunais judiciais no país, como explicado. Para compreender o método, o capítulo 4 discutiu seus principais conceitos e características, seu uso em estudos sobre o Poder Judiciário brasileiro e, na seção final, apresentou uma síntese dos trabalhos de Fochezatto (2010) e Yeung e Azevedo (2012), que se destacam por sua aplicação na área forense no Brasil.

O capítulo 5 discutiu o uso do modelo DEA adotado pelo CNJ na avaliação da eficiência dos TJEs, criticando-o e apresentando uma proposta para seu aperfeiçoamento. Antes, porém, fez uma breve descrição dos Relatórios Justiça em Números, enfatizando as diferenças entre as primeiras edições (2004-2011) e as posteriores (2012-2017), nas quais algumas inovações foram introduzidas, notadamente pelo uso da DEA para comparar a eficiência dos Tribunais.

A seção final discutiu a análise envoltória de dados do CNJ e apresentou uma proposta de aperfeiçoamento do modelo DEA para a análise da eficiência dos TJEs no Brasil. Assim, no modelo proposto nessa dissertação, foram definidos como *inputs* o pessoal auxiliar efetivo, o número de magistrados do primeiro grau e no segundo grau, bem como o tempo médio das sentenças de primeiro e segundo graus. Os *outputs* do modelo foram as sentenças de primeiro grau e as decisões de segundo grau, considerando-se que esses produtos estão melhor adequados aos *inputs* escolhidos e mais se coadunam aos procedimentos relativos à prestação dos serviços públicos à sociedade.

Como explicado, a proposta aproxima-se do modelo apresentado por Yeung e Azevedo (2012), inovando pela inclusão da variável tempo como *input*, posto que a morosidade na prestação jurisdicional é uma das principais causas da baixa confiança no judiciário brasileiro.

As análises mostraram que a classificação por portes adotada pelo CNJ para aplicação do método DEA não parece apropriada, uma vez que ser eficiente requer que cada TJE otimize recursos, minimizando sua relação insumo-produto. Ou seja, o método avalia o desempenho da DMU quanto à geração de *outputs* com os *inputs* disponíveis para, posteriormente, comparar o valor encontrado com a fronteira de eficiência. Como a DEA mede a eficiência relativa, a quantidade de TJEs a serem analisados influencia no número de tribunais que serão considerados eficientes, não fazendo sentido utilizar os portes na aplicação do método.

Outro problema destacado nas análises relaciona-se à quantidade de variáveis de entrada e saída utilizada no modelo DEA adotado pelo CNJ, que viola a recomendação de autores como Sinuany-Stern *et al.* (1994), Fochezatto (2010), Gomes *et al.* (2005), González Araya (2003), dentre outros, para que haja o dobro, o triplo ou ainda mais (quatro a cinco vezes) DMUs que a soma de *inputs* e *outputs*. Sendo 27 TJEs e cinco variáveis (4 *inputs* e 1 *output*) no modelo do CNJ, a classificação por portes prejudica a análise. O tamanho do conjunto de TJEs a ser avaliado influencia na quantidade dos que serão considerados eficientes, pois ao incluir um tribunal (ou vários) no modelo, as eficiências precisam ser recalculadas, e aqueles que haviam sido bem considerados poderão deixar de ser. Essa mudança se verifica principalmente para os tribunais de médio e pequeno porte, como ocorreu com RR (com eficiência de 100% no CNJ e IEG de 43%), AP (100% e 33%, respectivamente), RO (88% e 50%, respectivamente), AC (78% e 28%, respectivamente) e BA (60% e 29%, respectivamente), por exemplo.

Ou seja, os resultados dessa pesquisa mostram que a classificação por portes prejudica o poder discriminatório da análise, sendo importante procurar um ponto de equilíbrio na

quantidade de variáveis e de DMUs para evitar que a existência de poucas unidades produtivas e muitos pesos a serem gerados pelo método levem à homogeneização dos resultados.

Esse argumento pode ser ilustrado quando se compara o IEG com o IEP calculados pelo modelo aplicado nessa dissertação. No período todo (2009-2016) há poucas diferenças entre esses índices quando se trata dos grandes TJEs, mas são relevantes nos médios e pequenos tribunais, como se observou nos casos do DF, SC, TO e AM. Essas diferenças nas análises incluindo portes (IEP) e não (IEG) ocorreram para um número cada vez maior de tribunais ao longo do tempo, sendo claramente observadas para todos os médios e pequenos tribunais em 2016, como foram os casos de ES, GO, PE, BA, SC, DF, AL, MS, RN, SE, PB e RO, conforme detalhado anteriormente.

Por essas razões, optou-se por não considerar o IEP, diferentemente do que faz o CNJ quando calcula o IPC-Jus. Importante lembrar que os principais estudos que aplicam a DEA para analisar a eficiência dos tribunais brasileiros não usam essa divisão: Focchezatto (2010), Yeung e Azevedo (2009, 2012), Nogueira *et al.* (2012) e Santos Neto *et al.* (2016).

Por adotar a divisão em portes, os IPC-Jus do CNJ tendem a ser maiores que os IEG, ficando isso mais evidente a partir de 2013. Em 2016, tendo em vista a qualidade do dado sobre o tempo médio das sentenças, essa diferença foi muito grande no caso dos TJEs do AP, RR, MT e PE.

Segundo o modelo DEA calculado nessa dissertação, os TJEs foram classificados em cinco grupos, faixas que foram arbitradas como um recurso metodológico para melhor interpretar os achados dessa pesquisa: fronteira (100%), alta (de 81 a 99%), média (de 61 a 80%), baixa (de 41 a 60%) e baixíssima eficiência (até 40%).

Em 2016, os resultados mostram que apenas cinco TJEs têm eficiência elevada (IEG acima de 81%), estando PR, RS e SP na fronteira e RJ (89%) e MG (84%) com alto índice de eficiência. Todos são de grande porte, localizados no Sul e Sudeste do Brasil e com IEGs próximos da eficiência calculada pelo CNJ no IPC-Jus, como pode ser visualizado na Tabela 13.

Os resultados também revelaram que dos sete TJEs de média eficiência, há poucos no Norte (AM e TO) e no Nordeste (MA e SE). Essas regiões concentram a maior parte dos tribunais de baixa ou baixíssima eficiência, tendo o PI (39%), AP (33%), BA (29%) e AC (28%) os piores índices em 2016. Nesse sentido, o trabalho mostrou que há um elevado número de tribunais (15) com IEG igual ou inferior a 60%, refletindo as desigualdades regionais

brasileiras, por se concentrarem nas regiões com os piores indicadores sociais e econômicos do país.

O modelo proposto e seus resultados também revelam a importância de se discutir a inclusão do tempo nas análises dos TJs pautadas no modelo DEA, considerando que a proteção jurídica temporalmente adequada é um requisito para o bom funcionamento da justiça.

Porém, os estudos sobre sua eficiência dependem de estatísticas sobre o tempo dos processos, que começaram a ser apresentadas somente no Relatório Justiça em Números de 2016, mas ainda parcialmente. Em 2017, com a disponibilização de dados desagregados sobre o tempo dos processos nos TJs para 2016, a informação melhorou e permitiu seu uso na presente dissertação. A variável escolhida foi o tempo médio dessas sentenças.

Há, porém, muitos desafios ainda a serem superados quanto ao seu uso nos modelos DEA sobre a eficiência dos tribunais judiciais brasileiros, dada sua complexidade, como se destacou no capítulo 5. Uma das razões é a própria dificuldade da apuração do tempo do processo, considerando-se as múltiplas combinações de situações de fato e de direito que caracterizam cada ação judicial no país, reconhece o próprio CNJ (2016). Além do problema da imprecisão das médias, outra questão que merece atenção é a necessidade de melhorar a capacidade de os tribunais brasileiros prestarem uma informação de qualidade, adequada à sua diversidade. A coleta de dados precisa ser confiável para que as estatísticas não sejam duvidáveis e permitam elaborar diagnósticos de qualidade em favor de sua eficiência.

Um terceiro aspecto destacado foi quanto às várias combinações do fluxo de litigiosidade do processo. Por fim, a dissertação advertiu sobre a questão do tempo e o equilíbrio entre a razoável duração do processo e a entrega da prestação jurisdicional. Quer dizer, apesar das reivindicações para a redução da morosidade do judiciário, considerar apenas a celeridade não é suficiente, sendo importante observar o processo legal e a qualidade do resultado. Nesse debate, uma indagação relevante é sobre como estabelecer um tempo determinado para razoável duração do processo, uma vez que eles têm especificidades, complexidades distintas?

Tem-se, aqui, outro grande desafio à construção de uma variável a ser usada na análise da eficiência do judiciário, posto que não existe a unidade de medida “complexidade” nos Relatórios Justiça em Números. Sobre essa questão, a dissertação lembrou a proposta de Silva (2016), que sugeriu uma medida de complexidade relativa a partir da identificação de elementos que tornam uma ação mais complexa que outra. No entanto, essa discussão sobre o tempo adequado à complexidade do processo requer um estudo mais aprofundado, fora dos objetivos propostos por esse trabalho.

Assim, as análises da dissertação destacaram a importância da discussão da eficiência dos TJEs no Brasil e do uso da metodologia DEA para esse fim. Mas, apesar dos aperfeiçoamentos sugeridos para o modelo usado pelo CNJ, é importante lembrar que o debate sobre a eficiência do judiciário não pode se restringir a aspectos quantitativos, levando a um afastamento de critérios qualitativos de avaliação dos serviços prestados aos cidadãos brasileiros. O princípio da eficiência estabelecido na CF/88 destaca a necessidade de se buscar os melhores meios na prestação jurisdicional para atingir a maior satisfação social, o que significa, entre outros aspectos, buscar a melhora dos *outputs* dos modelos, pois a entrega da prestação jurisdicional não pode ser resumida ao número de processos baixados. Nesse contexto, emergem indagações como “qual a qualidade das sentenças?” e “a questão que levou o cidadão a procurar o Judiciário foi solucionada?”.

A construção de modelos que incluam variáveis ligadas a processos com resolução de mérito, ou seja, efetivamente solucionados, merecem maiores estudos. Obviamente que não interessa somente julgar mais processos, sem levar em conta o seu resultado. Nesse passo, acredita-se que o controle sobre os processos julgados é importante, entretanto necessita-se que seus efeitos sejam sentidos pela sociedade, assim como o atingimento dos objetivos constitucionais deve ser considerado nas avaliações.

Assim, a dissertação adverte que o debate sobre a eficiência precisa superar a visão tecnocrática e não substantiva acerca do que se espera da atuação do Poder Judiciário, segundo os ditames da Constituição. Então, não basta que ele seja eficiente. É necessário que seja eficaz e efetivo, adequando a política de metas do CNJ ao que está estabelecido na Constituição Federal.

A superação da ineficiência do Poder Judiciário depende da atuação inclusiva de atores políticos e econômicos comprometidos com o rompimento de instituições extrativistas, em favor de uma sociedade menos desigual.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James. **Institutions as the fundamental cause of long-run growth**. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2004.

_____. **Persistence of power, elites and institutions**. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2006.

_____; JOHNSON, Simon.; ROBINSON, James. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. **American Economic Review**. v. 91, p. 1369-1401, 2001.

_____; _____. **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.

AFONSO, José Roberto. **Crise, estado e economia brasileira**. São Paulo: Agir, 2011.

ALCHIAN, A. A.; DEMSETZ, H. Production, information costs, “production, information costs, and economic organization, **American Economic Review**, 62, december, p. 777-95, 1972.

AZEVEDO, Paulo Furquim de. Nova economia institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. **Instituto de Economia Agrícola**, 2000, p. 33-52

BANKER, Rajiv; CHARNES, Abraham; COOPER, William Wager. Some models for estimating technical and scale inefficiencies in Data Envelopment Analysis. **Management Science**, v. 30, n. 9, p. 1.078–1.092, 1984.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO Jr., José Celso. SANTOS, Eugênio A. Vilela dos (orgs). **PPA 2012 - 2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: IPEA, 2015, p. 17-36.

BIRKNER, Walter Marcos Knaesel; TRENTINI, Álvaro Linhares. Resenha: Por que as nações fracassam? Uma boa pergunta para uma excelente resposta. **Revista Húmus**, v. 6, n. 16, 2016, p. 123-129.

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

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da administração pública, servidores e

agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/688521.pdf> Acesso em: 07/11/2016.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm Acesso em: 07/11/2016.

BRITO, Thiago Carlos De Souza. **Gerenciamento dos processos judiciais**: Estudo comparado dos poderes e atuação do juiz na Inglaterra, nos Estados Unidos e no Brasil. Belo Horizonte, 2013. 150p. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais (Faculdade de Direito).

BULOS, Uadi Lammêgo. **Reforma administrativa (primeiras impressões)**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, p. 69-98, out./dez. 1998. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v214.1998.47267>. Acesso em: 14 de ago. de 2017.

CAGGIANO, Monica Herman. **Emenda Constitucional n. 45/2004**. 2012. Disponível em: http://www.mackenzie.com.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/artigos_2o_2012/Prof.Monica_-Reforma_do_Judiciario_artigo_completo.pdf. Acesso em: 19 de ago. de 2017.

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

_____. **O princípio da eficiência na administração da justiça**. São Paulo: RCS, 2007.

CASTELAR PINHEIRO, Armando. Impacto sobre o crescimento: uma análise conceitual. In: CASTELAR PINHEIRO, Armando (org). **Judiciário e economia no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009, p.1-40.

CHANG, H. J. Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to neo-liberal theory of the market and the state. **Cambridge Journal of Economics**, v. 26, n. 5, p. 539-559, set. 2002.

CHANG, H. J.; EVANS, P. The role of institutions in Economic Change. In: DYMSKI, G.; PAUL, S. (Eds.) **Re-imagining Growth**. London: Zed Press, 2005, p. 99-140.

CHARNES, Abraham; Cooper, WILLIAM, RHODES, Edward Rhodes. Measuring the efficiency of decision-making units. **European Journal of Operational Research**, v. 2, n. 6, p 429-444, nov. 1978.

COASE, Ronald H. The Nature of the Firm. **Economica**, New Series, vol. 4, nº 16, pp. 386-405, 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.

COMMONS, J. R. Institutional Economics. **American Economic Review**, vol. 21, 1934, p.648-657.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Atos Normativos**. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?tipo\[0\]=7&origem=Todos&pesq=1&start=240](http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?tipo[0]=7&origem=Todos&pesq=1&start=240). Acesso em: 15 de set. de 2017.

_____. **Justiça em Números**. Várias edições (2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017). Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 25 de ago. de 2017.

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

DWORKIN, Ronald. **Is Wealth a Value?**. Journal of legal Studies, vol.9, n. 2. Chicago: 1980. Disponível em: <https://blogs.harvard.edu/hltf/files/2010/10/Dworkin.pdf>. Acesso em: 28 de jun. de 2016.

EASTERLY, William; LEVINE, Ross. It's not factor accumulation: stylized facts and growth models. Vol. 6. **Central Bank of Chile**, 2002.

EDELMAN. **Edelman trust barometer 2017**. Disponível em <https://www.edelman.com/executive-summary/>. Acesso em 10 de out. de 2017.

ENGERMAN, Stanley L.; SOKOLOFF, Kenneth L. Factor endowments, inequality, and paths of development among new world economics. **National Bureau of Economic Research**, 2002.

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).

FERREIRA, Siddharta Legale. Standards: o que são e como criá-los? **Revista de Direito dos Monitores da UFF**, Ano 3, nº 8, Maio – Agosto, 2012. Disponível em: <http://www.rdm.uff.br/index.php/rdm/article/view/101/38>. Acesso em: 19 de ago. de 2017.

FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. Tradução Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FOCHEZATTO, Adelar. **Análise da eficiência relativa dos Tribunais de Justiça estadual brasileira utilizando o método DEA**. 2010. Disponível em: <http://www.aecr.org/web/congressos/2010/htdocs/pdf/p50.pdf>. Acesso em: 03 de jul. de 2017.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV / DIREITO SP. **Relatório ICJBrasil 1º Semestre 2017**. Disponível em: http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio_icj_1sem2017.pdf. Acesso em: 28 de out. de 2017.

FURUBOTN, Eirik.; RICHTER, Rudolf. **Institutions and economic theory: the contribution of the new institutional economics**. 2 ed. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2005.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13ª ed. Ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2005.

GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **Revista de Direito Administrativo**, v. 267, p. 163-198, 2014.

_____. **A tragédia do judiciário: Subinvestimento em capital jurídico e sobreutilização do Judiciário**. Brasília, 2012, 146f. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília (Departamento de Economia).

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O realismo jurídico em Oliver Wendell Holmes Jr. Brasília a. 43 n. 171 jul./set. **id/496903**, 2006.

GOMES, Eliane Gonçalves; MANGABEIRA, João Alfredo de Carvalho; MELLO, João Carlos Correia Baptista Soares de. Análise de envoltória de dados para avaliação de eficiência e caracterização de tipologias em agricultura: um estudo de caso. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 43, n. 4, p. 607-631, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032005000400001. Acesso em 15 de novembro de 2015.

GONÇALVES, Diego Marques; SOUZA, Fábio Franzotti. **As limitações da Emenda Constitucional n. 19/98 na implementação do modelo gerencial de administração pública no Brasil**. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 73-87. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=cc4288ab4c5cb6a3>. Acesso em: 14 de ago. de 2017.

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.

GONZÁLEZ ARAYA, Marcela C. **Projeções não radiais em regiões fortemente eficientes da fronteira DEA - algoritmos e aplicações**. Rio de Janeiro, 2003. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

GUERREIRO, Alexandra dos Santos. **Análise da eficiência de empresas de comércio eletrônico usando técnicas da Análise Envoltória de Dados**. Rio de Janeiro, 2006, 90f. Dissertação de mestrado (Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção do Departamento de Engenharia Industrial da PUC-Rio).

HAYEK, Frederich .A. **O caminho para a servidão**. Tradução: Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990. 221 p.

HESS, Heliana Coutinho. **O princípio da eficiência e o Poder Judiciário**. 2010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67899>. Acesso em: 03 de jul. de 2017.

HODGSON, Geoffrey. What is the essence of institutional economics? **Journal of Economic Issues**, v. 34, n. 2, p. 317-329, jun. 2000.

IBOPE Inteligência. **Índice de confiança social**. 2017. Disponível em: <http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/ICS%202017.pdf>. Acesso em: 26 de out. de 2017.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Coleção os Economistas. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. 352p.

KITTELSEN, Sverre; FØRSUND, Finn. **Efficiency analysis of Norwegian district courts**. **Journal of Productivity Analysis**. September 1992, Volume 3, Issue 3, p. 277–306.

KYMLICKA, Will. **Filosofia política contemporânea**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LATINOBAROMETRO. **Latinobarómetro análisis de datos**. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>> Acesso em: 30 de ago. de 2017.

LEAL, Rogério Gesta. **Impactos econômicos e sociais das decisões judiciais: aspectos introdutórios**. Brasília: ENFAM, 2010.

LEWIN, Arie, MOREY, Richard; COOK, Thomas. **Evaluating the administrative efficiency of courts**. *Omega* 10, p. 401–411, 1982.

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.

MANKIW, Gregory. **Introdução à economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme. Direito fundamental à duração razoável do processo. **Revista Estação Científica** (Ed. Especial Direito), Juiz de Fora, V.01, n.04, outubro e novembro/2009. Disponível em: <http://portal.estacio.br/media/4304/artigo-5-revisado.pdf>. Acesso em: 20 de ago. de 2017.

MELLO, João Carlos; MEZA, Lidia Ângulo; GOMES, Eliane; BIONDI NETO, Luiz. Curso de análise de envoltória de dados. **Simpósio Brasileiro de Pesquisa Operacional**, v. 37, p. 2521-2547, 2005.

MERCURO, Nicholas; MEDEMA, Steven. **Economics and the law: from Posner to post-modernism**, Princeton: Princeton University Press, 1997.

MORAIS, Janaina Jacolina. **Princípio da eficiência na administração pública**. 2014. Disponível em: http://www.eduvaleavare.com.br/wp-content/uploads/2014/07/principio_eficiencia.pdf. Acesso em: 03 de jul. de 2017.

MOREIRA, Helena Delgado Ramos Fialho. **Poder Judiciário no Brasil. Crise de eficiência**. Curitiba: Juruá, 2009.

NOGUEIRA, José Marcelo Maia; OLIVEIRA, Kátia Michelle Matos de; VASCONCELOS, Alan Pereira de. Estudo exploratório da eficiência dos Tribunais de Justiça estaduais brasileiros usando a Análise Envoltória de Dados (DEA). **Revista de Administração Pública**. v. 46, n. 5, p. 1317-1340, 2012.

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

_____. **Desempeño Económico en el Transcurso de los Años**. Estocolmo, 1998. Disponível em: <www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel.htm>. Acesso em: 17 ago. 2017.

_____. **Institutional Change: a framework of analyses**, 1999. Disponível em <http://ecsocman.hse.ru/data/853/760/1216/9412001.pdf>. Acesso 28 de junho de 2012.

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

_____. **Structure and change in economic history**. New York: W.W. Norton and Co, 1984.

OEA. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm. Acesso em: 05 de out. de 2017.

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.

PASSONI, João Paulo; MURBACK, Fábio Guilherme Ronzelli. **Ferramenta Análise Envoltória de Dados (DEA)**. 2014. Disponível em: https://www.pucpcaldas.br/graduacao/administracao/revista/artigos/v2014/Artigo23_2014.pdf. Acesso em: 20 de set. de 2017.

PEDRAJA-CHAPARRO, Francisco; SALINAS-JIMENEZ, Javier. **An assessment of the efficiency of Spanish Courts using DEA**, Applied Economics, Volume 28, Number 11, Routledge, 1996, p. 1391-1403.

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.

PEÑA, Carlos Rosano. **Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método Análise Envoltória de Dados (DEA)**. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rac/v12n1/a05v12n1>. Acesso em: 20 de set. de 2017.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. rio de janeiro: fgv, 2001.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. São Paulo: Pearson, 2005.

PINHEIRO, Armando Castelar. Impacto sobre o crescimento: uma análise conceitual. **Judiciário e economia no Brasil [online]**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. Disponível em: <http://static.scielo.org/scielobooks/zz9q9/pdf/castelar-9788579820199.pdf>. Acesso em: 03 de jul. de 2017.

PLANALTO. **II Pacto republicano de Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo**. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIpacto.htm. Acesso em: 15 de set. 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.

_____. **Wealth maximization revisited**. Chicago, 1985. Disponível em: http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2826&context=journal_articles. Acesso em: 28 de jun. de 2016.

RAMOS, Rubens E. B.; FERREIRA, Getúlio Marques. **Analisando retornos de escala usando DEA: um estudo em Instituições de Ensino Tecnológico no Brasil**. GEPROS, Gestão da Produção, Operações e Sistemas, Ano 2, vol. 5, out-dez/2007, p. 25-38.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27^a ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REIS, Julianna Moreira. Razoável duração do processo: alcance da expressão e critérios identificadores de sua inobservância – considerações sobre o art. 97-A da Lei das Eleições brasileira. **Revista Eleições & Cidadania**, v. 1, p. 119-144, 2011. Disponível em: http://www.tre-rs.jus.br/arquivos/Reis_Razoavel_duracao_processo.pdf. Acesso em: 21 de ago. 2017.

REIS, Sérgio Roberto Guedes. Modelo de integração de agendas: proposta para o desenho de programas governamentais a partir do paradigma de governo aberto. In: **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir**. Brasília: IPEA, 2015, p. 309-336.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; RUDINIKI NETO, Rogério. Uma análise da eficiência do Poder Judiciário com base no pensamento de Douglas North. **Revista Quaestio Iuris**, v. 9, n. 4, p. 2025-2040, 2016.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability* na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Rev. Contabilidade, Gestão e Governança**. Brasília, v. 14, n. 2, mai/ago, 2011. Disponível em: https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/viewFile/314/pdf_162. Acesso em: 18 de ago. de 2017.

RODRIGUES, Walter dos Santos. A duração razoável do processo na Emenda Constitucional n. 45. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, vol. 2, n. 2, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/23741/16763>. Acesso em: 20 de ago. de 2017.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, n. 101, p. 55-66, 2014.

_____. Poder Judiciário: perspectivas de reforma. **Opinião pública**, v. 10, n. 1, p. 01-62, 2004

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

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.

SANTOS NETO, Magno dos; SOUZA; Leandro André Cardoso de; BORTOLON, Patricia Maria. **Análise da eficiência dos tribunais estaduais do Brasil: Aplicação da Técnica de Análise Envoltória de Dados e Regressão Logística**. In: Congresso ANPCONT, 10, 2016, Ribeirão Preto. Disponível em: <http://congressos.anpcont.org.br/x/anais/files/2016-05/cpt234.pdf>. Acesso em: 03 de jul. de 2017.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós constituinte. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997. p. 335-376.

SARTO, Victor Hugo Rocha; ALMEIDA, Luciana Togeiro de. A teoria de custos de transação: uma análise a partir das críticas evolucionistas. **Revista Iniciativa Econômica**, v. 2, n. 1, 2015. Disponível em <http://seer.fclar.unesp.br/iniciativa/article/view/7301/5563>. Acesso em 20 de novembro de 2017.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, Marcos Mairton da. Produtividade dos juízes federais: em busca de critérios para a definição de um sistema de avaliação. **Revista CEJ**, v. 10, n. 32, p. 40-56, 2006.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; MEZZAROBBA, Orides (Orgs.). Justiça e (o paradigma da) eficiência. **Coleção justiça, empresa e sustentabilidade**, v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais.

SMITH, Adam. A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. **Coleção Os Economistas**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

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.

SOUZA, Bruna De Lourdes Araújo. **Mensurando a eficiência do judiciário brasileiro: uma abordagem DEA em dois estágios**. Brasília, 2015, 155f. Dissertação de mestrado (Programa de Pós-Graduação em Economia).

SINUANY-STERN, Zilla; MEREZ, A.; BARBOY, A. Academic departments efficiency via DEA. **Computer Ops. Res.**, v. 21, n. 5, p. 543–556, 1994.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Representantes dos três poderes assinam pacto por judiciário mais eficiente**. 2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=63995>. Acesso em: 05 de set. de 2017.

TOYOSHIMA, Silvia Harumi. Instituições e desenvolvimento econômico – uma análise crítica das ideias de Douglass North. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 29, n. 1, p. 95-112, 1999.

TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM. **Convenção para a proteção dos direitos do homem e das liberdades fundamentais**. 1950. Disponível em: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf. Acesso em: 05 de set. de 2017.

VEBLÉN, Thorstein. Why is economics not an evolutionary science. In **The Collected Works of Thorstein Veblen**, VIII, Londres, Routledge/Thoemms Press: 1994. p. 56-81.

WILLIAMSON, Oliver E. **Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications**. New York, The Free Press, 1975.

_____. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. New York: The Free Press, 1985.

_____. **The economics and transaction costs**. New York: Free Press, 1999.

_____. The logic of economic organization. In: WILLIAMSON, O.; WINTER, S. (Eds.) **The nature of the firm: origins, evolution, and development**. Oxford: Oxford University Press, 1993, p. 90-116.

YEUNG, Luciana Luk-Tai; AZEVEDO, Paulo Furquim de. Além dos “achismos” e das evidências anedóticas: medindo a eficiência dos tribunais brasileiros. **Economia Aplicada**, v. 16, n. 4, 2012, p. 643-663.

_____; _____. Beyond conventional wisdom and anecdotal evidence: measuring efficiency of brazilian courts. In: **Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics**, 13., 2009, Berkeley. Papers... Berkeley: University of California, 2009. Disponível em: <http://extranet.isnie.org/uploads/isnie2009/yeung_azevedo.pdf>.

ZAIDAN, Carlos Alberto Lima. **Análise do Poder Judiciário brasileiro: quantificando sua eficiência através da Análise Envoltória de Dados – DEA**. Recife: O Autor, 2011.

_____. **O Conselho Nacional de Justiça e a eficiência no Poder Judiciário do Brasil**. Recife: O Autor, 2012.

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.

APÊNDICE A – SOBRE A ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS (DEA)

A Análise Envoltória de Dados é um método muito utilizado em Pesquisa Operacional e baseado na Programação Linear, cujo objetivo é comparar o desempenho operacional de unidades independentes. A base dessa análise é o conceito de eficiência técnica de unidades produtivas, para múltiplos insumos e produtos. O primeiro artigo sobre o tema foi publicado por Abraham Charnes, William Cooper e Edward Rhodes (1978) e considerava retornos constantes de escala (modelo CCR). Posteriormente foi criado o modelo BCC, de Banker, Charnes e Cooper (1984), que assume a hipótese de retornos variáveis de escala e é também muito conhecido.

Para a análise envoltória, são definidos múltiplos *inputs* (entradas, recursos) e *outputs* (saídas, produtos, resultados), mas não se faz necessário definir uma função de produção. AO final tem-se uma medida de eficiência relativa, definida como a razão entre os *outputs* ponderados totais e os *inputs* ponderados totais.

No modelo CCR (das iniciais de Charnes, Cooper e Rhode), comparam-se n unidades (DMUs) com s *outputs* denotados de y_{rk} ; $r = 1 \dots s$; e m *inputs* denotados por x_{ik} , $i = 1 \dots m$, sendo a eficiência da DMU k dada por:

$$h_k = \text{Max}_{u_r, v_i} \frac{\sum_{r=1}^s u_r y_{rk}}{\sum_{i=1}^m v_i x_{ik}}$$

Os pesos u_r e v_k são não negativos.

Um segundo conjunto de restrições requeridos é que os mesmos pesos, quando aplicados a todas as DMUs, não forneçam nenhuma unidade com eficiência acima de um.

Essa condição aparece no seguinte conjunto de restrições:

$$\frac{\sum_{r=1}^s u_r y_{rj}}{\sum_{i=1}^m v_i x_{ij}} \leq 1 \quad \text{para } j = 1, \dots, n$$

A taxa de eficiência varia de 0 a 1, sendo a DMU k considerada relativamente eficiente se obtiver um valor igual a 1 (100% eficiente). Desse modo, cada unidade escolherá pesos de modo a maximizar sua eficiência, dadas as restrições.

O resultado da DEA é a determinação dos hiperplanos que definem uma superfície de envelope ou fronteira de Pareto³⁶. As DMUs que estão na superfície determinam o envelope e são consideradas eficientes, as demais são consideradas ineficientes.

O cálculo é efetuado em um programa linear e resolvido de forma relativamente fácil. Um DEA completo resolve n programas lineares, sendo um para cada DMU.

O Modelo CCR (das iniciais de Charnes, Cooper e Rhode) pode ter orientação ao produto, como o usado na presente dissertação, e tem a seguinte formulação:

$$h_k = \text{Max} \sum_{r=1}^s u_r y_{rk} \quad (\text{A})$$

Sujeito a:

$$\sum_{i=1}^m v_i x_{ij} - \sum_{r=1}^s u_r y_{rj} \geq 0 \quad \text{para} \quad j = 1, \dots, n,$$

$$\sum_{i=1}^m v_i x_{ik} = 1$$

$$u_r \geq 0 \quad \text{para} \quad r = 1, \dots, s,$$

$$v_i \geq 0 \quad \text{para} \quad i = 1, \dots, m,$$

Esse modelo (A) assume como hipótese os retornos constantes de escala.

O modelo BCC, por sua vez, acrescenta uma constante c_k ao anterior, visando permitir retornos variáveis de escala:

$$h_k = \text{Max} \sum_{r=1}^s u_r y_{rk} + c_k \quad (\text{B})$$

Sujeito a:

$$\sum_{i=1}^m v_i x_{ij} - \sum_{r=1}^s u_r y_{rj} - c_k \geq 0 \quad \text{para} \quad j = 1, \dots, n,$$

$$\sum_{i=1}^m v_i x_{ik} = 1$$

³⁶ Eficiência ou ótimo de Pareto é aqui entendida a partir do conceito desenvolvido pelo italiano Vilfredo Pareto e apresentado em seu livro “Cours d’Économie Politique”, publicado originalmente em 1897: análise custo-benefício. Uma distribuição é eficiente no sentido de Pareto se ela melhora a situação de uma pessoa, pelo menos, e não piora a situação de ninguém.

$$u_r \geq 0 \quad \text{para} \quad r = 1, \dots, s,$$

$$v_i \geq 0 \quad \text{para} \quad i = 1, \dots, m.$$

Ressalta-se que os resultados para o modelo CCR voltado à minimização do *input* ou maximização do *output* são os mesmos, mas isso não ocorre com o modelo BCC. Dessa forma, no modelo BCC orientado para o *output*, a formulação maximiza as saídas dadas as entradas e vice-versa.

Como se observa, o método fornece um conjunto de medidas avaliativas para a eficiência relativa dos Tribunais de Justiça Estaduais brasileiros, tendo os cálculos dessa dissertação sido efetuados por meio do *software* livre R, disponível no seu sítio oficial da Internet: <https://www.r-project.org/>.