

Economic Analysis of Law Review

Custos Transacionais e a Eficiência do Judiciário de Mato Grosso

Transaction Costs and the Efficiency of the Judiciary of Mato Grosso

Vera Lícia Arimateia Silva¹
Universidade Federal do Mato Grosso

Luis Bau Macedo²
Universidade Federal de Rondonópolis

Ricardo Alves Olinda³
Universidade Estadual da Paraíba

RESUMO

A pesquisa buscou avaliar a influência dos custos transacionais para a eficiência do Judiciário de Mato Grosso. Partindo da análise institucionalista e da análise econômica do direito e utilizando, com base no ano de 2018, o método da Análise Fatorial foi elaborado um Índice de Eficiência Operacional para as comarcas do estado. Na avaliação consideraram-se as seguintes dimensões: (i) estruturas das comarcas, (ii) capacidade de geração de receitas próprias e (iii) custos de transação, visando identificar o peso das variáveis que compõem o modelo proposto. Adicionalmente, elaborou-se um ranking de eficiência operacional e agrupamento das comarcas do estado. Os resultados indicaram que os custos transacionais são um fator relevante para a eficiência do judiciário do estado de Mato Grosso com peso de 17,96% da variância amostral.

Palavras-chave: Análise Econômica do Direito, Custos de Transação, Eficiência do Judiciário.

JEL: K1;

ABSTRACT

The research sought to evaluate the influence of transaction costs for the efficiency of the Judiciary of Mato Grosso. Starting from the institutionalist analysis and the economic analysis of the law and using, based on the year 2018, the Factor Analysis method, an Operational Efficiency Index was elaborated for the counties of the state. In the evaluation, the following dimensions were considered: (i) structures of the counties, (ii) capacity to generate own revenues and (iii) transaction costs, in order to identify the weight of the variables that make up the proposed model. In addition, a ranking of operational efficiency and grouping of state counties was prepared. The results indicated that transaction costs are a relevant factor for the efficiency of the judiciary in the state of Mato Grosso with a weight of 17.96% of the sample variance.

Keywords: Economic Analysis of Law, Transaction Costs, Judicial Efficiency.

R: 29/05/18 **A:** 27/12/19 **P:** 31/12/20

¹ E-mail: vera.monitoria@gmail.com

² E-mail: luis_otavio@ufmt.br

³ E-mail: ricardo.estat@yahoo.com.br

1. Introdução

O judiciário brasileiro enfrenta uma crise de confiança conforme demonstram pesquisas de opinião nacionais, sendo que as principais causas relatadas foram a sua morosidade e ineficiência. Em face a essa conjuntura, segundo a teoria institucionalista, as relações humanas requerem estruturas normativas capazes de punirem, dentro de certos limites, práticas comportamentais indesejadas. Esse atributo, vinculado à missão do Judiciário, possibilita a redução da incerteza entre os atores sociais, favorecendo, assim, o desenvolvimento socioeconômico. Nesse ponto, os custos transacionais, relacionados às assimetrias informacionais e às estruturas de governança das transações, caracterizam-se como uma variável relevante para a efetividade das instituições. Portanto, pode-se inferir que mediante a reavaliação de procedimentos processuais e de sua estrutura organizacional, o Judiciário poderia melhorar a frágil percepção social quanto aos seus atributos. Essa missão é crucial, pois a resolução de conflitos e o fortalecimento da segurança jurídica, são imprescindíveis instrumentos de bem-estar coletivo.

Destaque-se que esta discussão não se limita à simples ampliação do desempenho do judiciário, exige-se analisar a utilização relativa de insumos para sua obtenção, o que reflete a habilidade em se aplicar mecanismos de resolução de conflitos com baixos custos transacionais. Desse modo, fatores como a garantia dos direitos de propriedade e, de forma mais ampla, dos direitos individuais como um todo, são amplamente apontados como determinantes das trajetórias de crescimento a longo prazo (NORTH, WEINGAST, 1989, NORTH, 1990; NORTH, 1992). Consequentemente, estratégias de incremento da efetividade do judiciário podem representar maior produtividade econômica e incentivos que direcionem a ampliação dos investimentos e melhores expectativas dos agentes econômicos.

Apesar das percepções desfavoráveis quanto ao Judiciário, é importante relatar que houve melhorias na infraestrutura e na tecnologia dos tribunais, mediante ações, tais como, a informatização dos processos, entre outros avanços processuais. Essa trajetória de mudanças foi iniciada a partir da criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que estabeleceu programas e metas de modernização, eficiência e transparência do Judiciário, conforme apresentado no Relatório Justiça em Número 2019 e painéis de produtividade do CNJ.

Mato Grosso, nesse cenário, apresenta a singularidade de ser uma economia que apresentou, na última década, altas taxas de crescimento econômico, que possibilitaram a variação percentual acumulada do produto econômico de 112,1% entre 2002 a 2017 (GOVERNO DE MATO GROSSO, 2019). Todavia, o estado se ressentia de diversas deficiências institucionais.

Essa característica, de dinamismo econômico em meio a uma estrutura institucional deficiente, pode ser apontada como um fator impeditivo de seu desenvolvimento socioeconômico. Nesse aspecto, constata-se por exemplo, conforme apresentado por Santos (2000), que Mato Grosso convive com constantes conflitos de terra, originados a partir das características de seu processo de colonização e modelo de produção agropecuária.

A insegurança da posse de terra intensificou-se a partir da década de 1970 através de políticas públicas visando a expansão das atividades agropecuárias (Simmons, 2004). A história da expansão territorial no Estado de Mato Grosso, de acordo com a descrição de Ioris (2018), se deu de forma acelerada com a conversão de um sistema de produção tradicional, de baixa

produtividade e vinculado a atividades de subsistência, em um modelo de intensiva produção agrícola em moldes capitalistas. Além disso, a ocupação e expansão das fronteiras agrícolas, através de incentivos fiscais e creditícios às atividades do agronegócio, foi acompanhada pelo crescimento sem planejamento dos centros urbanos. Esse mecanismo foi indutor de um modelo de econômico concentrador de renda e indutor do crescimento da criminalidade (SANTOS, 1997).

Portanto, a partir dessa perspectiva ampla, evidencia-se que o sistema judiciário apresenta o desafio de incremento de sua gestão. Apesar de todas as melhorias iniciadas em 2004, com a Reforma do Judiciário, a taxa de congestionamento em 2018 da Justiça Estadual em todo o Brasil, ainda é mantida no elevado patamar de 73,9%⁴. Nesse aspecto, o Judiciário de Mato Grosso, no mesmo período apresentou taxa de congestionamento de 65,5%, figurando como a oitava menor taxa de congestionamento no ranking nacional⁵. No entanto, deve ser ressaltado que o tempo de tramitação dos processos ainda é um problema relevante a ser enfrentado, sendo que um processo judicial em Mato Grosso demora, em média, 4,5 anos de litígio.

Portanto, como premissa constitutiva da análise empreendida, entende-se que os custos transacionais são uma variável relevante para a efetividade da atividade judicial. No recorte desta pesquisa, consideram-se como custos de transação, o conjunto de ineficiências relacionadas aos diversos trâmites operacionais envolvidos com as atividades no âmbito do judiciário. Essas atividades são praticadas pelos operadores do direito, tais como, as práticas processuais e administrativas que alongam os trâmites processuais.

Diante da problemática apresentada, a presente contribuição tem como objetivo avaliar a influência dos custos transacionais para a eficiência do judiciário de Mato Grosso. Desse modo, na primeira seção realiza-se a revisão de literatura sobre os fundamentos da abordagem institucionalista; na segunda, discute-se a metodologia empregada, em seguida, na terceira, estima-se via método estatístico de Análise Fatorial, o ranking de eficiência das comarcas e apresentam-se e discutem-se os resultados obtidos, por fim, emitem-se os comentários finais.

2. Revisão de Literatura

2.1.O Poder Judiciário sob a perspectiva da Nova Economia Institucional (NEI)

A máquina administrativa governamental, interpretada como uma organização com poderes especiais, atuando no controle da competitividade do mercado, desenvolve restrições regulatórias que deveriam aumentar a eficiência das transações, mas que, no entanto, muitas vezes não cumprem seu papel, pois estão sujeitas às pressões de grupos de poder (NORTH, WEINGAST, 1989, NORTH, 1990; NORTH, 1992).

De acordo com Coase (1960) e Williamson (2000), as transações de mercado não ocorrem a custo zero, mas ao contrário são dispendiosas, pois remetem a ineficiências informacionais e relacionais que não são capturadas através dos instrumentos contratuais. Desse

⁴ De acordo com o Relatório Justiça em Números: a taxa de congestionamento é um indicador que mede o percentual de casos que permanecem pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados), ou seja, mede o percentual de processos que ficaram represados sem solução durante o ano. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020)

⁵ Relatório Justiça em Números 2020, ano-base 2019, apresentou que a taxa de congestionamento da Justiça Estadual esteve entre 53,5% (Roraima) a 82,1% (Santa Catarina) (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020).

modo, os tribunais possuem influência direta nas relações econômicas, ao serem o instrumento último de resolução de controvérsias transacionais.

Interligando a função do judiciário, de garantir direitos, à Economia Institucional, tem-se o estudo da garantia dos direitos de propriedade⁶ tratada substancialmente por North e Weingast (1989). North (1992) explica que a dificuldade em se criar um judiciário eficiente, que garanta o cumprimento dos acordos, é um impeditivo ao desenvolvimento econômico.

A preocupação de North (1989) e outros institucionalistas, como Coase (1960), Hodgson (2006), North e Weingast (1989), está em compreender em como as organizações, como o poder judiciário, são estabelecidas a partir da normatividade implantada em cada país. A mudança institucional, no sentido do processo de adequação das normas às condições de mercado e às percepções sociais, portanto, é um fator essencial para a evolução do judiciário. As instituições, nesse caso, são a chave para a mudança histórica e uma ferramenta crucial ao desenvolvimento econômico.

Mais precisamente, o papel das instituições é de, além da garantia dos direitos de propriedade, minimizarem os custos de transação que permeiam as relações econômicas e, nesse aspecto, são decorrentes das assimetrias de informações (Coase, 1960). North (1990) também identifica os custos de transacionar com o caráter escasso das informações nas relações econômicas que, por sua vez, compõe os custos de mensuração e de execução (enforcement), cuja fonte de estudo são as instituições sociais, políticas e econômicas. No aspecto microeconômico, Williamson (2000) sinaliza para os custos de transação como sendo determinantes para a constituição das estruturas de governança que regem o sistema econômico.

Nesse aspecto, segundo Acemoglu e Robinson (2012), os sistemas econômicos funcionam de acordo com as instituições, divididas entre em “inclusivas” e “exploradoras”. As “inclusivas” permitem que as pessoas participem amplamente dos mercados, realizando escolhas, de modo a aplicarem os seus talentos e habilidades. Já as “exploradoras”, podem até promover o crescimento econômico, no entanto, de forma a contemplar interesses específicos. Dessa forma, o segundo tipo de instituições não promove o desenvolvimento inclusivo a longo do tempo. Instituições e políticas exploradoras se retroalimentam, criando um ciclo vicioso, impedindo o desenvolvimento socioeconômico.

Com o desenvolvimento do capitalismo, fundado nas garantias de mercados livres e concorrenciais, a ordem jurídica possui um papel crucial. O sistema legal deve garantir incentivos e instrumentos que resguardecam a expansão do capital. Necessidade que, conforme Gonçalves e Stelzer (2014), foi intensificada após a primeira guerra mundial, considerando as dificuldades trazidas pela racionalização da produção e do consumo.

A partir disso, a ciência econômica passou a disponibilizar métodos para contribuir com a elucidação dos fatos jurídicos e estabelecer, o justo social, identificado como o “welfare state”. Esse processo alterou o status do ordenamento jurídico de mero controlador social para propulsor do desenvolvimento econômico (GONÇALVES, STELZER, 2014). Nesse contexto, expandiu-se os estudos sobre a eficiência dentro da perspectiva jurídica.

⁶ Considerando o viés jurídico, a garantia do Direito de Propriedade, desde que atenda sua função social, está expresso no art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Trata-se de um direito individual fundamental e é considerada cláusula pétrea (AFONSO DA SILVA, 1992).

Hodgson (2006), nesse ponto, explica que o cumprimento das leis vigentes em uma sociedade, não ocorre simplesmente em decorrência das sanções que podem ser impostas. É preciso, além disso, que o sistema legal tenha legitimidade moral perante a sociedade. A incerteza jurisdicional pode impedir o avanço das relações contratuais, em especial, as multilaterais, afetando negativamente o crescimento dos mercados e a confiança no sistema judiciário é uma missão a ser realizada a longo prazo (ARIDA, 2005).

Por conseguinte, pode-se inferir que a eficiência jurídica e a redução dos custos de transação são fatores interligados. A abordagem institucionalista, em especial, oportuniza a avaliação de mecanismos que minorem os custos relacionais existentes entre os agentes econômicos, visando a ampliação da eficiência das instituições, com o consequente efeito favorável ao desenvolvimento econômico e social.

2.2.A Análise Econômica do Direito e as suas contribuições para a eficiência normativa

A questão relativa à ampliação da eficiência judicial remete ao uso dos critérios econômicos de análise ao direito. Portanto, neste ponto, a análise econômica do direito trouxe a possibilidade de se estabelecerem parâmetros oriundos de critérios instrumentais para a esfera da análise jurídica. Em especial, essa abordagem visa introduzir a lógica da escassez, em adição aos princípios morais e filosóficos, à hermenêutica jurídica (GONÇALVES, STELZER, 2014). Num primeiro momento, a análise econômica do direito foi desenvolvida ao common law e, atualmente, com expansão crescente às questões jurídicas do civil law, como no Brasil.

A interdisciplinaridade trazida pelas teorias da Análise Econômica do Direito e da Nova Economia Institucional, segundo Cunha (2018), é necessária, visto que, o desenvolvimento econômico e social, sob a ótica das instituições, são abordagens convergentes que merecem múltiplas visões. As temáticas da eficiência econômica e da estabilidade institucional, por exemplo, ainda requerem maior discussão no meio acadêmico (CUNHA, 2018).

Em síntese, os estudiosos do “Law and Economics” visam ampliar a visão dos juristas para as possibilidades que a interdisciplinaridade traz à solução de problemas que, por si só, o sistema legal tem dificuldades em resolver. Uma das aplicabilidades das teorias econômicas, no campo do direito, foi a análise da eficiência para o contexto jurisdicional.

De acordo com Mackaay e Rousseau (2015), o “Law and Economics” apresenta dois grandes grupos de análise. O primeiro refere-se ao estudo de fundamentos econômicos, tais como, escassez, racionalidade, incerteza, considerando os seus impactos ao direito. O segundo grupo de análise refere-se ao estudo das instituições e seus efeitos para a garantia dos direitos de propriedade e os atributos dos contratos, os aplicando como ferramentas analíticas ao direito.

No Brasil, o princípio de eficiência foi institucionalizado através do artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Nesse aspecto, a norma constitucional preconiza que os recursos são escassos e que as instituições devem agir de forma eficiente, reduzindo desperdícios, e utilizando da melhor forma possível os fatores disponíveis. No entanto, a simples hermenêutica jurídica não é capaz de identificar se as organizações são eficientes. É justamente, nesse ponto, que o direito se alia à economia.

O direito se ocupa da aplicação das normas, com o intuito de reparar o status quo, analisando o passado com o foco na justiça. Já a economia busca a alocação eficiente de recursos escassos buscando a maximização do bem-estar social. Conforme Gonçalves e Stelzer (2014),

nem sempre uma decisão eficiente é justa, no entanto, uma decisão ineficiente certamente é injusta, tendo em vista o princípio do custo de oportunidade.

Como afirmado anteriormente, esse debate sobre eficiência se dá, especialmente, em países de common law, onde as regras nem sempre são escritas em leis, e o sistema de direito se apoia nos costumes e jurisprudências. Entretanto, as análises de “Law and Economics” têm se estendido aos sistemas de civil law, como o Brasil. Posner (2010) explica que a formação de juízes e advogados em ambiente da civil law é extremamente conservadora e que, por isso, o esforço de introduzir as análises econômicas do direito deve ser realizado de forma pragmática nesses contextos.

Posner (2014), adicionalmente, salienta que a análise econômica do direito pode ser bastante proveitosa em países em desenvolvimento, como o Brasil. Nesses países, onde a proteção aos direitos de propriedade, a liberdade contratual e a independência do judiciário são incompletas, a introdução de critérios de eficiência seria bastante relevante como meio de dinamização do desempenho econômico.

Por outro lado, há diversas visões críticas à abordagem da análise econômica do direito. Considerando o critério de Pareto em que a alteração do equilíbrio de um sistema de mercado incorre em perdas de utilidade, este é amplamente criticado mesmo por economistas de diversas matizes teóricas. Pois na prática, podem existir diferentes situações ótimas e muitas pessoas com interesses diversos que possuam possibilidades de veto que, em muitos casos, repetem o “status quo”, sem inferir em nenhuma melhoria ao sistema (CASAMIGLIA, 1987; ALVAREZ, 2006).

Posner (2010), contudo, destaca que os seres humanos, na maioria das vezes, são agentes maximizadores de utilidade, portanto, enfatiza a adequabilidade da maximização de riqueza como princípio básico de eficiência. O mesmo autor ainda indica que o critério de geração de riqueza pode ser usado em complementação da teoria da justiça distributiva e corretiva. Apesar de riqueza não ser sinônimo de bem-estar, é um aspecto importante das preferências dos indivíduos, que pode ser considerado em sua totalidade e ainda de forma marginal. Apesar das críticas, Posner salienta que não há alternativa na literatura, além da econômica, para a inclusão de critérios de eficiência nas decisões judiciais.

Casamiglia (1987), por exemplo, preocupa-se com o fato de princípios econômicos não serem claros aos juristas, visto que, primeiramente, precisam ser aceitos os princípios de tomada de decisão que embasem a aplicação da teoria neoclássica a casos reais. Sob esse aspecto justiça e eficiência devem andar juntas, pois elas se completam e contribuem, tanto para a resolução dos conflitos, como forma de se obterem resultados mais harmônicos. Casemiglia (1987) ainda considera que a eficiência deve ser um componente da justiça.

Las relaciones entre justicia y eficiencia son muy complejas y se pueden plantear desde muchas perspectivas, de forma muy sencilla o muy sofisticada. Pero una sociedad idealmente justa es una sociedad eficiente. Una sociedad que despilfarra recursos no es una buena sociedad y difícilmente la calificaríamos de justa o equitativa. La eficiencia es un componente de la justicia aunque ni el único ni el principal criterio de justicia. Es decir, la eficiencia no triunfa siempre frente a los otros criterios componentes de la justicia. Por último, eficiencia y equidad no siempre se oponen. Pueden existir situaciones en las cuales la relación inversa no se da.⁷

⁷ CASAMIGLIA BLANCAFORT, Albert. Eficiencia y derecho. 1987. EALR, V.11, nº 3, p. 223-245, Set-Dez, 2020

Na mesma linha, de acordo com Gonçalves e Stelzer (2014), a eficiência econômica se apresenta com a geração de riqueza, mesmo que não necessariamente represente a equidade do sistema. Portanto, não considera os efeitos em termos, por exemplo, da distribuição de renda. Nesse aspecto, evidencia-se a importância de se incorporar bases ético-morais ao método jurídico e econômico, de forma que a ampliação da riqueza não ocorra em detrimento da inclusão social e da mitigação de externalidades negativas.

O que normalmente ocorre, contudo, é que as decisões judiciais não conseguem promover o equilíbrio e reduzir as desigualdades. Visto que a aplicação judicial da norma possui dificuldades na aferição integral dos efeitos instrumentais dessas decisões. A ausência de uma metodologia pragmática que possa servir como alternativa para análise do contexto social, como, por exemplo oriunda das externalidades positivas e negativas da lide em análise.

Ao considerar essa perspectiva econômica e social, o jurista poderá, conforme Gonçalves e Stelzer (2014), buscar a eliminação do desequilíbrio social compensando os desfavorecidos. Isso pode ser realizado ao se inferir os efeitos da decisão jurídica a partir da inclusão das externalidades no cálculo das suas decisões e, portanto, aplicando a norma de forma economicamente eficiente. Dessa forma, visa internalizar à decisão judicial o custo social, presente e futuro, para as partes envolvidas e toda a sociedade.

A busca pela eficiência econômica na análise dos aspectos judiciais, envolve ainda uma questão ética relevante. Alvarez (2006) destaca esse aspecto trazendo as críticas de Küng (2000), ao movimento “Law and Economics”, dizendo que essa nova proposta deve ser interpretada em caráter meramente instrumental e não autônoma. Relata para que não se deve permitir que o ser humano seja tratado como mercadoria, inserindo, portanto, o fundamento ético nas análises.

Sob esse aspecto, Alvarez (2006) ressalta que o imperialismo econômico traz uma racionalidade que sobrepõe os seus resultados aos objetivos humanos e sociais. No entanto, a economia deve estar a serviço do homem e não um fim em si mesmo. Constata-se, portanto, que mesmo entre os críticos do “Law and Economics”, a eficiência, apesar de não ser absoluta, é parâmetro fundamental para a análise da justiça. O que a torna um dos principais fundamentos da análise econômica do direito a ser empregado hodiernamente em diversas doutrinas e sistemas jurídicos.

A temática da eficiência econômica, sob o aspecto da Análise Econômica do Direito, tem avançado recentemente com foco no uso das novas tecnologias. Kaufman (2020), por exemplo, discute a respeito da inteligência artificial como uma tendência disruptiva no campo da análise de dados complexos. Pode-se aferir que o campo de atuação dos sistemas complexos seja uma tendência emergente para a redução dos custos transacionais no meio jurídico. Por outro lado, enseja discussões de cunho moral a respeito dos critérios de normatividade no contexto aplicado a partir de algoritmos “inteligentes”. De qualquer forma, enseja aspectos de emergente avaliação teórica empírica ao campo de análise jurídico-processual (HILDEBRANDT, 2018).

Sob a perspectiva da presente contribuição, considerou-se a avaliação da eficiência econômica do direito sob um prisma instrumental. Postula-se que a utilização de critérios econômicos pode contribuir à operacionalização da atividade jurídica. Portanto, não se adentra na presente contribuição na discussão da possibilidade de maior efetividade jurisprudencial ao se aplicarem princípios econômicos às normas legais. Tão somente, a investigação se concentra nos

trâmites jurídicos, mediante a aferição de seus custos transacionais, conforme a metodologia exposta a seguir.

3. Metodologia

3.1. Variáveis estudadas, base de dados e custos de transação

A pesquisa tem o intuito de desenvolver um indicador de eficiência com aplicabilidade empírica em todas as comarcas mato-grossenses. O universo da pesquisa refere-se às 79 comarcas do estado de Mato Grosso, com a base de dados de 2018, que eram os mais recentes à disposição na época da elaboração da investigação. As variáveis utilizadas foram ajustadas de modo a respeitar a proporcionalidade de cada comarca a partir de sua população. São variáveis dessa pesquisa: i) Processo Judicial Eletrônico (PJe), em relação ao número de unidades judiciárias; ii) Despesa com magistrados, em relação ao número de magistrados; iii) Despesas com a força total de trabalho (servidores, credenciados, terceirizados e estagiários), em relação ao número de trabalhadores total; iv) Processos criminais, em relação a soma de processos criminais e não criminais; v) Arrecadação Judicial, em relação a população; vi) Arrecadação Extrajudicial, em relação a população; vii) tempo médio de tramitação dos processos pendentes; viii) Processos eletrônicos, em relação a soma de processos eletrônicos e físicos. Os dados são oriundos da estrutura de governança do Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJMT), a partir da avaliação das atividades judiciais de dados obtidos no Escritório de Gerenciamento de Processos e Análise de Indicadores (EGPTAI)

3.2. Construção do Índice de Eficiência a partir da Análise Fatorial

Esse estudo possui uma abordagem teórico-quantitativa, estabelecendo um diálogo com os conhecimentos já apresentados, considerando o institucionalismo e a doutrina do “law and economic”, e elaborando uma prescrição empírica com dados do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso. Com o intuito de alcançar aos objetivos propostos, essa pesquisa foi desenvolvida em duas etapas:

- i) a construção de um indicador institucional de eficiência para o Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso e a elaboração de ranking de eficiência entre as comarcas do estado (1º grau de jurisdição), utilizando o método estatístico de análise fatorial;
- ii) a análise dos resultados considerando a estrutura das comarcas, a capacidade de geração de receitas e os seus custos transacionais, com os indicadores elaborados pela pesquisa, que foi chamado de Índice de Eficiência Operacional (IEFO), com os indicadores de eficiência jurídica, já estabelecidos pelo CNJ – Taxa de Congestionamento de processos (TC) e o Índice de Atendimento à Demanda (IAD) por meio da análise de agrupamento de dados. Em resumo a essas análises pretende averiguar as possíveis influências e inter-relações existentes entre a eficiência operacional das comarcas, seus custos transacionais e sua eficiência jurisdicional.

Insta esclarecer que a Taxa de Congestionamento de processos (TC) é uma medida considerando a quantidade de processos baixados, em relação a soma de processos baixados e pendentes, enquanto o Índice de Atendimento à Demanda (IAD) é resultado da quantidade de processos baixados em relação a casos novos (entrada de novos processos). Esses indicadores foram utilizados em paralelo às análises e relacionados com o indicador de Eficiência Operacional (IEFO), elaborado na presente pesquisa.

Para desenvolver o indicador de eficiência operacional do judiciário foi utilizada a análise fatorial, com objetivo de condensar as informações de diversas variáveis, em um conjunto menor

EALR, V.11, nº 3, p. 223-245, Set-Dez, 2020 230

de dimensões com uma mínima perda de informações, desse modo, trazendo componentes com capacidade de inferência dos dados originais.

Na análise fatorial, “todas as variáveis são simultaneamente consideradas sem distinção quanto ao seu caráter de dependência ou independência” o que contribui para maximizar a explicação de um conjunto de variáveis (HAIR et al., 2009, p. 106). Os fatores escolhidos foram gerados por meio de componentes principais com rotação varimax, visto que os diagnósticos estatísticos indicaram o seu melhor ajustamento às variáveis estudadas.

3.3. Análise de agrupamento

Com o intuito de tratar a heterogeneidade das comarcas e identificar as similaridades de significância estatística foi utilizado o método de agrupamento. O cluster é útil para situações exploratórias de análise de padrões e comportamentos para a tomada de decisões, como segmentação de imagens e classificação de padrões (JAIN, MURTY, FLYNN, 1999).

Na análise de agrupamento foi utilizado o método hierárquico aglomerado via o método de Ward de cálculo de distâncias euclidianas. A partir desse método, que foi desenvolvido por meio do Sistema R, um sistema de programação livre, para a identificação dos clusters e a análise de suas características essenciais.

4. Resultados e Discussões

4.1. Fatores Determinantes para a Eficiência do Judiciário

A eficiência do sistema judiciário é importante para a Nova Economia Institucional (NEI), considerando que a sua governança impacta na geração de custos transacionais. Na análise de Williamson (2000), a análise institucional microeconômica está relacionada às estruturas de governança que regem o sistema econômico, sendo determinada pelos custos transacionais entre os agentes. Importante salientar, portanto, que a eficiência, sob a ótica da NEI, está totalmente vinculada aos custos de transação. De forma mais abrangente, as estruturas de governança são mecanismos que visam a redução dos custos transacionais.

Nessa perspectiva, a presente pesquisa trouxe como premissa que os custos transacionais são variáveis relevantes para o funcionamento da atividade judicial. Partindo desse princípio, foram levantadas as variáveis relacionadas aos trâmites operacionais do Poder Judiciário de Mato Grosso e classificadas como custos de transação. Destaque-se que os custos transacionais nem sempre conseguem ser mensurados diretamente.

Considerando que, conforme Behn (2003), a utilização da métrica para análise de eficiência dos órgãos públicos, possibilita práticas mais eficazes de acompanhamento, controle e melhoria dos serviços, o ranqueamento de indicadores que consideram, o estoque, a baixa e a entrada de processos judiciais, variáveis de resultados (outputs) não é suficiente para atendimento de uma demanda latente no Poder Judiciário de Mato Grosso: a criação de instrumentos para a tomada de decisão a fim de atuar na melhoria dos processos e resultados.

É preciso considerar a utilização de variáveis inputs (operacionais e administrativas) que são dispendidas para a obtenção dos resultados. Nesse aspecto, a presente pesquisa busca estimar a eficiência das comarcas a partir dos custos transacionais, observando variáveis inputs.

Portanto, o indicador proposto nessa pesquisa traz a eficiência operacional, considerando variáveis que podem explicitar o desempenho das comarcas, de modo a delimitar os fatores de maior influência como determinantes do desempenho do judiciário, além de possibilitar a inferência estatística com aplicabilidade em outros órgãos da justiça, trazendo indicador importante para direcionamento de investimentos e ações, ou seja, para tomada de decisões.

Para a verificação da adequabilidade da base de dados para a aplicação, de acordo com Miles e Shevlin (2007), a partir da estimação do modelo multivariado foram realizados três testes: i) a raiz quadrada média residual (RMSR); ii) a raiz média dos quadrados dos erros de aproximação (RMSEA), e; iii) o Tucker-Lewis Index (TLI) sendo os resultados de todos esses testes satisfatórios para a utilização do método de Análise Fatorial, conforme apresentado no Tabela 1.

Tabela 1 – Resultados dos testes RMSR, RMSEA e TLI

Teste	Valor observado
Raiz Quadrada Média Residual (RMSR)	0,04
Raiz da Média dos Quadrados dos Erros de Aproximação (RMSEA)	0,043
Índice de Tucker-Lewis (TLI)	0,981

Fonte: Resultados da pesquisa. Elaborado pelos autores.

Seguindo a regra de Kaiser (1960), observou-se que três fatores retratam com significância estatística a variância da matriz de dados da amostra avaliada. Na tabela 2 apresentam-se os resultados dos autovalores com as variações percentuais específicas e acumuladas e considerando os três primeiros fatores, cuja variância acumulada é de 62,51%, percentual considerado bom, de acordo com Hair et al (2009).

Tabela 2 – Resultados dos Autovalores

autovalores	var.porc	var.acum
1	2,35	29,36
2	1,53	19,08
3	1,13	14,07
4	0,91	11,43
5	0,80	9,99
6	0,60	7,45
7	0,42	5,19
8	0,27	3,43
		100,00

Fonte: Resultado da pesquisa. Elaborado pelos autores.

Utilizando a rotação ortogonal varimax, cujos resultados estão apresentados na tabela 3, cada fator tornou o resultado interpretável, conservando as suas propriedades estatísticas, conforme Tabachinick e Fidell (2007) e Pallant (2007).

Tabela 3 – Matriz de cargas fatoriais

VARIÁVEIS	FAT1	FAT2	FAT3
Processo Judicial Eletrônico nas unidades judiciárias (PJe)	-0,541		
Magistrados - dispêndio (MAG)	0,395		
Força de Trabalho Total - dispêndio (FTT)	0,859		
Processos Criminais e Não Criminais (PCrim)	-0,451		
Arrecadação Judicial (AJud)		0,528	
Arrecadação ExtraJudicial (AExJud)		1,077	
Tempo médio de tramitação de processos pendentes (TMP)			-0,226
Processos Eletrônicos e Físicos (PElet)			0,876

Fonte: Resultado da pesquisa. Elaborado pelos autores.

A estimação por meio da Análise Fatorial permitiu a obtenção do peso de cada fator analisado mostrando a influência de cada um para o indicador institucional elaborado, conforme apresentado na tabela 4.

Tabela 4 – Denominação dos fatores e peso na variância amostral

Fatores / Variáveis	Peso na variância amostral
Fator 1: PJe, MAG, FTT, PCrim	47,97%
Fator 2: AJud, AExJud	34,07%
Fator 3: TMP, PElet	17,96%
Total dos fatores	100,00%

Fonte: Resultado da pesquisa. Elaborado pelos autores.

Observando os aspectos administrativos, organizacionais e de governança, foram analisados os fatores determinantes para o desempenho do judiciário matogrossense para a redução de custos transacionais e melhoria em sua eficiência, considerando as demandas sociais. A seguir são apresentadas as análises de cada um desses fatores.

Fator 1: Estrutura organizacional das comarcas. Esse fator congrega as variáveis que apresentaram a disponibilidade de inputs operacionais básicos para o funcionamento das comarcas: (i) implantação do processo judicial eletrônico, (ii) valor dispendido para pagamento de magistrados e demais trabalhadores e a (iii) proporção de processos criminais em relação ao total de processos).

Verificou-se, portanto, que esse fator explica 47,97% da variância total dos dados analisados, portanto, indica um peso bastante representativo para o desenvolvimento das atividades nas unidades judiciárias. Esse fator traz a relevância dos recursos humanos e tecnológicos associados à demanda social (refletida na quantidade de processos) para o desempenho das comarcas.

O resultado indica que quanto maior a quantidade de processos, em especial que retratam as lides de aspecto cível, maior a necessidade de funcionários, considerando que a atividade judicial é complexa e extensa. No entanto, observa-se que quanto mais bem aquinhoadas em

recursos tecnológicos for a comarca, menor a necessidade de mão de obra para o cumprimento dessa demanda social e maior a rapidez no atendimento das etapas processuais.

Fator 2: Geração de receitas próprias. Esse fator indica a relevância das (i) custas e taxas judiciais (despesas decorrentes da tramitação dos processos judiciais) e as (ii) taxas e custas extrajudiciais (despesas decorrentes da arrecadação dos Serviços Notariais e de Registros oferecidos pelos cartórios).

Esse fator apresentou significância de 34,07% da variância total e aponta que a geração de receitas próprias, também, é fator relevante para a análise do desempenho das comarcas. No entanto, insta explicar que as arrecadações judiciais e extrajudiciais das comarcas não formam um fluxo financeiro independente para cada fórum judicial. Esses valores arrecadados são incorporados em uma conta específica sob a responsabilidade da Coordenadoria Financeira do TJMT e compõe o Fundo de Apoio ao Judiciário (Funajuris), cujo ordenamento das despesas é do presidente do TJMT.

O fator 2 representa, portanto, a capacidade financeira da população dos municípios para o acesso à justiça e para o cumprimento das formalidades dos trâmites sociais e econômicos, como registro de imóveis, abertura de firma, compra e venda de carros, entre outras atividades que movimentam a economia local. Portanto, pode ser considerado como uma proxy da influência da atividade econômica do município ao fluxo de demanda das comarcas do estado.

Fator 3: Custos transacionais. Agruparam-se as variáveis (i) quantidade de processos eletrônicos e (ii) tempo médio de tramitação dos processos pendentes. O fator 3, explica as características dos trâmites processuais, ou, de outro modo, a forma como os processos organizacionais são desenvolvidos nos fóruns das comarcas do estado. O tempo médio de tramitação processual é a métrica de como as comarcas realizam o seu fluxo de trabalho, tornando-o mais célere ou mais moroso. Considerando isso, esse fator demonstrou que os trâmites dos processos eletrônicos são mais céleres do que dos processos físicos, conforme indica a estimativa das variáveis.

Verifica-se, também, que o fator 3 explica 17,96% do desempenho das comarcas e, de acordo com a inferência analítica da pesquisa, representa os seus custos de transação. Evidenciou-se que esses, em sua maioria, estão vinculados aos procedimentos, ou seja, ao modo operandi das atividades judiciais, conforme aspectos, tais como: o desarquivamento de processos que se mantém inoperantes, a falta de interligação dos sistemas judiciais, acúmulo de unidades judiciárias por um único juiz, a não migração para os sistemas eletrônicos, entre outros, que interferem no tempo de tramitação dos processos. Na análise desse fator, verifica-se que a virtualização dos processos é um passo importante para a redução dos custos de transação, além da geração de incentivos e treinamento da força de trabalho do sistema jurídico.

4.2. Estimação do Indicador Institucional de Desempenho do Judiciário

Considerando os pesos apresentados e os dados coletados para cada variável observada, foi construído um indicador institucional de desempenho do judiciário estadual, chamado de Índice de Eficiência Operacional (IEFO). A estimação demonstra o desempenho das comarcas em relação às demandas das comunidades pelos serviços do judiciário. Verificou-se que das 79

comarcas 42 apresentaram um indicador de desempenho maior que a média, de acordo com a tabela 5.

Na análise dessas 42 comarcas foi possível identificar as características principais que as levaram ao um índice de desempenho superior, conforme segue: i) possuem mais magistrados que a média; ii) maior número de processos eletrônicos que a média; iii) o processo judicial eletrônico foi implementado; iv) destacam-se em termos da arrecadação judicial e extrajudicial e; v) possuem um menor tempo médio de tramitação de processos. De forma geral, nota-se ainda que com a implementação do processo judicial eletrônico, com a consequente redução de processos físicos, verifica-se a melhoria no desempenho das comarcas, tornando-as mais eficientes.

Tabela 5 – Ranking das Comarcas quanto ao Índice de Eficiência Operacional (IEFO)

COMARCAS	IEFO	COMARCAS	IEFO	COMARCAS	IEFO
Porto Alegre do Norte	70,353*	Nortelândia	53,489*	Terra Nova do Norte	47,051
Porto dos Gaúchos	70,086*	São José dos Quatro Marcos	52,855*	Alta Floresta	47,016
Rio Branco	65,708*	Água Boa	52,739*	São Félix do Araguaia	46,757
Nova Ubiratã	64,789*	Araputanga	52,702*	Nova Canaã do Norte	46,528
Itaúba	64,371*	Rosário Oeste	52,455*	Juara	45,800
Tapurah	62,92*	Lucas do Rio Verde	52,312*	Várzea Grande	45,733
Querência	62,838*	Cuiabá	52,182*	Poxoréo	44,807
Alto Garças	60,651*	Brasnorte	52,022*	Pontes e Lacerda	44,606
Diamantino	59,673*	Alto Taquari	51,663*	Campo Novo do Parecis	44,375
Guiratinga	58,952*	Jaciara	51,350*	Cotriguaçu	43,253
Santo Antônio do Leverger	58,75*	Novo São Joaquim	51,319*	Colíder	42,993
Itiquira	58,17*	Alto Araguaia	51,276*	Barra do Garças	42,992
Nova Monte Verde	57,978*	Jauru	50,957*	Juína	41,781
Dom Aquino	57,708*	Paranaíta	50,696*	Guarantã do Norte	40,966
Comodoro	57,501*	Matupá	50,678*	Aripuanã	40,448
Vera	57,477*	Juscimeira	50,606*	Colniza	40,060
Ribeirão Cascalheira	56,841*	Chapada dos Guimarães	50,115	Vila Rica	39,511
Sinop	56,804*	Apiacás	49,830	Porto Esperidião	39,510
Cláudia	56,245*	Canarana	49,545	Feliz Natal	39,149
Arenópolis	55,680*	Primavera do Leste	49,158	São José do Rio Claro	38,541
Sapezal	55,612*	Nobres	48,969	Mirassol d'Oeste	38,384
Campo Verde	55,130*	Cáceres	48,550	Barra do Bugres	37,266
Pedra Preta	54,745*	Rondonópolis	48,038	Vila Bela da Santíssima Trindade	35,688
Nova Xavantina	54,613*	Paranatinga	48,010	Campinápolis	35,235
Sorriso	53,917*	Tabaporã	47,524	Peixoto de Azevedo	34,977
Nova Mutum	53,818*	Poconé	47,076	Marcelândia	34,894
				Tangará da Serra	34,658

MÉDIA GERAL 50,259

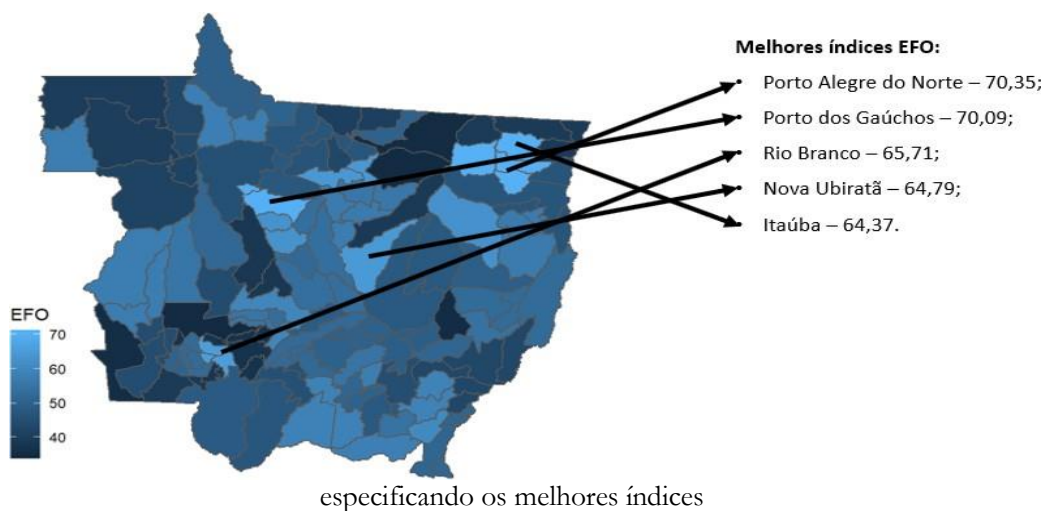
*Resultados acima da média

Fonte: Resultado da pesquisa. Elaborado pelos autores.

Conforme os resultados apurados, as comarcas com os melhores indicadores são aquelas situadas em regiões que, proporcionalmente, possuem maior atividade econômica. Esse resultado pode ser estimado considerando o volume de arrecadação extrajudicial em relação à população local, o que demonstra também a forte influência que o fator 2, geração de receita própria, tem no desempenho das comarcas (figura 1).

Considerando a estrutura organizacional das comarcas, verifica-se que a implantação do processo judicial eletrônico é atividade fundamental para o alcance de maior indicador de desempenho. Verificou-se, adicionalmente, que o tamanho da força de trabalho, tanto de servidores e magistrados, e o valor dispendido para o pagamento dessa força de trabalho, apesar de importantes, são aspectos menos significativos para o desempenho do judiciário.

Figura 1 – Mapa de distribuição do Índice de Eficiência Operacional (IEFO) em Mato Grosso



Fonte: elaborado pelos autores

Nessa análise, os custos de transação influenciam fortemente o desempenho institucional. Verifica-se que processo organizacionais mediante fluxos mais eficientes geram um trâmite judicial mais célere, acarretando que comarcas tenham menores custos transacionais. Na mesma medida, o tempo requerido para a condução dos processos afeta diretamente na consecução dos serviços judiciais.

Destaque-se, contudo, que em grande medida estes são determinados por exigências e garantias legais prescritas pela legislação. Um exemplo disso, está no artigo 219 do Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) que passou a contar os prazos estabelecidos por lei ou pelos juízes de direito, em dias úteis e não em dias corridos, como era anteriormente, o que em geral aumenta o tempo de tramitação dos processos.

Constata-se que os resultados apresentados nessa pesquisa vêm ao encontro da análise microeconômica de Williamson (2000) que considera que os custos de transação estão relacionados à escolha das estruturas de governança. No judiciário, referem-se aos trâmites processuais que são determinados pela legislação e processos de trabalho preestabelecidos para sua realização.

Considerando o avanço no desenvolvimento das comarcas, Yeung e Azevedo (2010) conclui que apesar do amplo processo de reforma do judiciário, com promessas de aumento da eficiência e celeridade dos processos, pouco adiantou após dez anos de reforma. Na mesma linha, conforme disposto por Yeung e Azevedo (2010), as tentativas de implementação de tecnologias de informação em todos os tribunais brasileiros ainda não produziram resultados homogêneos. No entanto, os resultados da presente pesquisa indicam que os tribunais devem se adequar a essa nova proposta, focando os esforços em inovações que contribuam para a redução dos trâmites processuais, com a devida garantia dos direitos legais.

Destaca-se ainda, conforme observado nos resultados, que o aumento no número de magistrados e servidores e a melhoria nas tabelas remuneratórias não é suficiente para o incremento da eficiência das unidades judiciais. É preciso, além disso, proporcionar a capacitação dos servidores em cada uma das comarcas do estado, focada nos pontos de maior

potencial de melhoria de cada comarca. Salienta-se, ainda, a importância estudos para a geração de novos incentivos remuneratórios, considerando sistemas de meritocracia, com indicadores e metas para o aumento da produtividade. Ou, em outra perspectiva, de incentivar as atividades judiciais, vinculando as melhorias estruturais de manutenção e investimentos das comarcas à produtividade de seus servidores.

4.3. Análise de agrupamento

A partir da mensuração do indicador de desempenho das comarcas do Poder Judiciário de Mato Grosso, aplicou-se a análise de agrupamento, com o objetivo de se ressaltar a suas características comuns. De acordo com Lattin, Carroll e Green (2011), a análise de agrupamento tem o objetivo de dividir um grande grupo de observações em grupos menores, de modo que suas características sejam relativamente similares. Por outro lado, visa reduzir a heterogeneidade do grupo principal em subgrupos, mais homogêneos para análise.

Aplicando a análise de agrupamento identificou-se quatro clusters, onde foi possível relacionar os níveis de custos de transação e de eficiência, além de traçar algumas sugestões de melhoria para as comarcas agrupadas. Dessa forma, a análise foi realizada por fatores, já identificados na Análise Fatorial realizada, e os comparando aos resultados observados pelo Índice de Eficiência Operacional (IEFO). Os grupos ganharam denominações, conforme a identificação das características mais latentes, e as sugestões propostas.

Cluster 1: Comarcas com hiato de digitalização

Comarcas: Barra do Garças, Barra do Bugres, Tangará da Serra, Alto Garças, Diamantino, Sinop, Chapada dos Guimarães, Nova Xavantina, Mirassol D'Oeste, Alta Floresta, Colíder, Rondonópolis, Várzea Grande, Campo Verde, Jaciara, Nortelândia, Alto Araguaia, Cáceres, Juara e Pontes e Lacerda.

Esse grupo é constituído por 20 comarcas. Quanto às estruturas organizacionais (Fator 1) se destacam por manter as despesas com pessoal (magistrados, servidores, credenciados, terceirizados e estagiários) acima da média (ver Tabela 6). No entanto, ainda no quesito estrutural, verifica-se que o aspecto deficiente está na falta de implementação do processo judicial eletrônico, em grande parcela dessas comarcas (exceto as comarcas de Alto Garças, Diamantino e Nortelândia estão com o programa de digitalização implementado). São comarcas cujo volume de processos cíveis é muito elevado, o que normalmente gera fluxo de trabalho mais moroso.

Tabela 6: Quadro resumo da quantidade (em percentual) de comarcas do *cluster* 1 com resultados acima da média geral

Fator 1		Fator 2		Fator 3		EFICIÊNCIA	
Pje	15%	AJud	60%	TMP	40%	IEFO	40%
Mag	95%	AEJud	20%	Pelet	50%	TC	70%
FTT	90%	Média Fator 2	40%	Média Fator 3	45%	IAD	50%
Pcrim	25%					Média EF. Jurídica	60%
Média Fator 1	56%					Média EF. Total	53%

Fonte: Resultados da pesquisa para o ano de 2018. Elaborado pelos autores

Destaca-se, ainda, que possuem baixa arrecadação própria (Fator 2), o que pode significar que a atividade econômica na circunscrição dessas comarcas, em média, seja inferior em relação às demais comarcas do estado. Essas comarcas possuem ainda altos custos de transação (Fator 3). As comarcas desse cluster são as que, em sua grande maioria, possuem um Índice de Eficiência Operacional (IEFO) abaixo da média. Verificou-se que os servidores priorizam a redução dos estoques de processos pendentes, em detrimento dos casos novos. Visto que, de maneira geral, apesar de insatisfatórias, as taxas de congestionamento estão em níveis superiores que os índices de atendimento à demanda. Considerando que a maioria dos casos novos adentram o judiciário de forma eletrônica, conclui-se que os servidores dessas comarcas estão concentrados em baixar os seus estoques físicos.

Cluster 2: Comarcas com hiato de desenvolvimento econômico

Comarcas: Campo Novo do Parecis, Juína, Vila Rica, Canarana, São Félix do Araguaia, São José do Rio Claro, Peixoto de Azevedo, Poxoréo, Tabaporã, Terra Nova do Norte, Marcelândia, Vila Bela da Santíssima Trindade, Campinápolis, Feliz Natal e Guarantã do Norte.

Constituído por 15 comarcas. Observando os resultados das comarcas desse cluster, verifica-se que na média geral, são comarcas com boa estrutura organizacional (Fator 1). No entanto, possuem um quadro deficitário de servidores, conforme Tabela 7, e, também, não avançaram na implementação do processo judicial eletrônico

Tabela 7: Quadro resumo da quantidade (em percentual) de comarcas do *cluster 2* com resultados acima da média geral

Fator 1		Fator 2		Fator 3		EFICIÊNCIA	
Pje	47%	AJud	13%	TMP	53%	IEFO	0%
Mag	100%	AEJud	33%	Pelet	0%	TC	27%
FTT	27%	Média Fator 2	23%	Média Fator 3	27%	IAD	27%
Pcrim	60%					Média EF. Jurídica	27%
Média Fator 1	59%					Média EF. Total	18%

Fonte: Resultados da pesquisa para o ano de 2018. Elaborado pelos autores.

Em relação à arrecadação judicial e extrajudicial (Fator 2), a maioria das comarcas desse grupo possuem baixo desempenho, provavelmente, por essas comarcas estarem situadas em localidades de baixa atividade econômica. Schwengber (2006) constatou em seus estudos, que, normalmente, as comarcas menores são mais ineficientes, considerando a característica da falta da presença de uma economia de escala na prestação dos serviços jurisdicionais. Além disso, o autor complementa que essas comarcas não conseguem se especializar em seus serviços e, por isso, tendem a funcionar com custos elevados.

Cluster 3: Comarcas com hiato de recursos humanos (servidores e colaboradores)
Comarcas: Nova Monte Verde, Água Boa, Porto Alegre do Norte, Tapurah, Cuiabá, Lucas do Rio Verde, Primavera do Leste, Comodoro, Nova Mutum, Paranatinga e Sorriso.

Esse cluster é composto de 11 comarcas. São as que possuem a mais alta arrecadação própria de todo o estado. Considerando que uma alta arrecadação pode ser identificada com um alto fluxo de entrada de processos, essas comarcas foram identificadas como altamente impactadas pela demanda por serviços judiciais, conforme apresentado na Tabela 8. Para essas

unidades judiciárias, quanto às estruturas organizacionais (Fator 1) pode-se salientar que, apesar de terem um quadro suficiente de magistrados, encontram-se com quadro reduzido de servidores e colaboradores. Ainda há uma baixa implementação do processo judicial eletrônico e, também, um alto volume de processos cíveis que possuem um trâmite processual mais dispendioso, características que compõem o perfil de comarcas sobrecarregadas.

Tabela 8: Quadro resumo da quantidade (em percentual) de comarcas do *cluster 3* com resultados acima da média geral

Fator 1		Fator 2		Fator 3		EFICIÊNCIA	
Pje	36%	AJud	91%	TMP	73%	IEFO	82%
Mag	100%	AEJud	82%	Pelet	27%	TC	45%
FTT	27%	Média Fator 2	87%	Média Fator 3	50%	IAD	36%
Pcrim	36%					Média EF. Jurídica	41%
Média Fator 1	50%					Média EF. Total	54%

Fonte: Resultados da pesquisa para o ano de 2018. Elaborado pelos autores.

Considerando que a maioria dessas comarcas possuem um alto volume de arrecadação judicial e extrajudicial (Fator 2), pode-se concluir que os municípios da circunscrição dessas comarcas possuem atividade econômica mais desenvolvida. Nesse aspecto, essas comarcas merecem a atenção por serem, em geral, localizadas em municípios mais populosos e com uma grande demanda social, o que justifica alto volume de investimentos para essas unidades judiciárias. As características apresentadas quanto à estrutura organizacional refletem claramente os custos de transação (Fator 3). Por haver uma baixa implementação do processo judicial eletrônico, essas comarcas possuem ainda um grande volume de processos físicos, em detrimento dos eletrônicos, por consequência, os trâmites processuais dessas comarcas seriam lentos.

Quanto ao índice de eficiência operacional, esse cluster reúne comarcas com resultados satisfatórios, conforme tabela 8. O fator que mais colaborou para um bom indicador de desempenho foi o alto volume de arrecadação (judicial e extrajudicial) que essas comarcas obtiveram. De forma geral, observa-se que as comarcas situadas em localidades com forte atividade econômica são normalmente grandes arrecadadoras de taxas e custas judiciais e extrajudiciais. No entanto, sem uma adequada estrutura organizacional e altos custos de transação, essas comarcas podem se tornar ineficientes.

Observa-se que o tempo médio de tramitação de processos é menor que a maioria das comarcas, o que reforça a percepção de que estas em localidades com maior acesso à educação, saúde e outros serviços pode favorecer o desempenho das comarcas. No entanto, não o suficiente a ponto de superar as suas deficiências e promover resultados melhores de seus indicadores.

Cluster 4: Comarcas com hiato de eficiência

Comarcas: Colniza, Cotriguaçu, Guiratinga, Rio Branco, Apicás, Alto Taquari, Brasnorte, Querência, Cláudia, Nova Ubiratã, Poconé, Araputanga, São José dos Quatro Marcos, Matupá, Juscimeira, Nobres, Pedra Preta, Rosário Oeste, Nova Canaã do Norte, Paranaíta, Dom Aquino, Sapezal, Santo Antônio do Leverger e Vera.

Composto por 24 comarcas, esse é o maior cluster da análise. As comarcas desse grupo possuem uma estrutura organizacional adequada (Fator 1), considerando o quantitativo de remuneração de magistrados e a implementação do processo judicial eletrônico, em quase todas as unidades judiciais.

Tabela 9: Quadro resumo da quantidade (em percentual) de comarcas do *cluster* 4 com resultados acima da média geral

Fator 1		Fator 2		Fator 3		EFICIÊNCIA	
Pje	100%	AJud	13%	TMP	50%	IEFO	75%
Mag	96%	AEJud	46%	Pelet	100%	TC	29%
FTT	21%	Média Fator 2	30%	Média Fator 3	75%	IAD	50%
Pcrim	54%					Média EF. Jurídica	40%
Média Fator 1	68%					Média EF. Total	51%

Fonte: Resultados da pesquisa para o ano de 2018. Elaborado pelos autores.

Essas comarcas possuem baixo índice de arrecadação (judicial e extrajudicial) (Fator 2), o que certamente prejudica o resultado do indicador de desempenho dessas comarcas. Isso demonstra que, de forma geral, a atividade socioeconômica dos municípios da circunscrição dessas comarcas é precária. Apesar do alto índice de implementação do processo judicial eletrônico e um alto volume de processos eletrônicos, as comarcas desse cluster possuem desempenho insuficiente quanto ao tempo médio de tramitação dos processos. No entanto, mesmo com uma estrutura organizacional adequada, inclusive com a implementação do processo judicial eletrônico, essas comarcas apresentam alta ineficiência jurídica, com baixos resultados da taxa de congestionamento e do índice de atendimento à demanda.

Constata-se nesse agrupamento que as comarcas devem priorizar o treinamento de seus funcionários para que possam desempenhar as atividades meio de forma a gerarem melhores resultados. Considerando ainda que em relação à arrecadação não há espaço para incremento, visto que o fluxo de atividades cartoriais também é pequeno, o que demonstra a pouca atividade socioeconômica da circunscrição dessas comarcas. Uma alternativa seria a desativação de algumas e a centralização dos recursos em unidades próximas geograficamente com melhor desempenho operacional.

Cluster 5: Comarcas com hiato de recursos humanos (Juízes)

Comarcas: Ribeirão Cascalheira, Itiquira, Jauru, Aripuanã, Porto Esperidião, Itaúba, Porto dos Gaúchos, Arenápolis e Novo São Joaquim.

O cluster 5 é formado por apenas 9 comarcas. É o menor cluster identificado e, também, com o melhor desempenho médio geral, conforme Tabela 10. Apesar do alto índice de implementação do processo judicial eletrônico, essas comarcas não possuem magistrados em seu quadro fixo de pessoal. Além disso, a carga remuneratória dessas comarcas, para funcionários, está abaixo da média. Por fim, ainda quanto à estrutura organizacional observa-se um volume alto de processos criminais em relação aos processos totais, em comparação com as demais comarcas do estado. Considerando que os trâmites dos processos criminais são mais céleres que os cíveis, isso o torna um fator favorável para um menor custo de transação dessas comarcas.

Tabela 10: Quadro resumo da quantidade (em percentual) de comarcas do *cluster* 5 com resultados acima da média geral

Fator 1		Fator 2		Fator 3		EFICIÊNCIA	
Pje	100%	AJud	56%	TMP	67%	IEFO	78%
Mag	0%	AEJud	89%	Pelet	78%	TC	56%
FTT	11%	Média Fator 2	73%	Média Fator 3	73%	IAD	56%
Pcrim	67%					Média EF. Jurídica	56%
Média Fator 1	45%					Média EF. Total	63%

Fonte: Resultados da pesquisa para o ano de 2018. Elaborado pelos autores.

Apesar de uma estrutura inadequada dessas comarcas, elas possuem alta arrecadação de custas e taxas, principalmente, as extrajudiciais (Fator 2). Não chegam ao nível de arrecadação das comarcas do cluster 3, no entanto, proporcionalmente à população dos municípios da circunscrição dessas comarcas, observa-se atividade econômica bastante ativa. Essas comarcas, apesar de uma estrutura organizacional bastante deficitária, apresentam custos de transação (Fator 3) bastante inferiores. Isso pode ser explicado pelo fato dessas comarcas terem implementado o processo judicial eletrônico em todas as suas unidades judiciárias e terem uma quantidade relativamente alta de processos criminais em relação ao estoque total (o que reduz o prazo médios dos processos).

De maneira geral, os resultados apresentados nessa pesquisa mostraram que a contratação de novos servidores e magistrados nem sempre é condição *sine qua non* para a melhoria dos resultados operacionais. Um dos fatores preponderantes para o alcance de maior eficiência seria o investimento em inovação e tecnologias que possam contribuir com a qualidade das atividades desempenhadas por esses funcionários. No entanto, vale reforçar que, mesmo com a ampliação do ferramental tecnológico e a adoção de inovações organizacionais, se as comarcas não forem preparadas para a difusão de novas práticas, mediante capacitação e outros incentivos motivacionais, o investimento pode ser tornar sem efeito prático. Importante salientar ainda que a atividade econômica e o nível de desenvolvimento econômico das regiões, onde as comarcas se localizam, também é aspecto importante e deve ser considerado na análise das atividades e prestação dos serviços jurisdicionais.

5. Conclusões

Nos últimos quinze anos, a Justiça Nacional tem passado por diversas mudanças, iniciadas com a Reforma do Judiciário em 2004. No entanto, verifica-se que os avanços no acompanhamento de dados e no ranqueamento das entregas das comarcas e a melhoria no acesso à justiça ainda não levaram ao Judiciário resolver uma das questões mais debatidas e cobradas pela sociedade: a sua morosidade e ineficiência relativa. Nesse aspecto, coube à presente pesquisa buscar contribuir com essa questão e investigar as variáveis que explicam quais os aspectos que levam o sistema de justiça à morosidade, ineficiência e, por consequência, a uma crise de confiança.

Os custos de transação são uma variável essencial para o desempenho das comarcas e devem ser considerados na análise de eficiência, confirmando a premissa desta pesquisa, ao identificar que 17,96% da variância amostral tem origem nas variáveis determinadas da operacionalização do Poder Judiciário de Mato Grosso. Insta ressaltar que a abordagem dos custos transacionais, considerados na presente investigação, foi realizada considerando as

variáveis que compuseram (i) o tempo médio de tramitação de processos pendentes e (ii) o quantitativo dos processos eletrônicos, em relação à soma de processos físicos e eletrônicos. Esse fator agrupa variáveis relacionados à miríade de ineficiências e erros processuais que alongam os trâmites processuais e que, também, representam o *modus operandi* dos processos jurídicos em Mato Grosso.

Neste aspecto, verifica-se que as comarcas que possuem custos de transação inferiores em relação à média, em geral também são comarcas com o Índice de Eficiência Operacional (IEFO) acima da média estadual. Para melhoria do IEFO, o trabalho propõe como fator preponderante o investimento em novas tecnologias, a reestruturação nos processos de trabalho e a redução dos trâmites processuais. Vale reforçar que, mesmo com ampliação do uso de meios digitais e a adoção de inovações organizacionais, se as comarcas não forem preparadas para a difusão de novas práticas, mediante capacitações e outros incentivos motivacionais, os resultados indicam baixa efetividade em termos de eficiência processual.

O aumento no número de magistrados e servidores, além de incentivos remuneratórios são aspectos importantes para comarcas específicas, porém, não são suficientes para a ampliação da eficiência das unidades judiciárias em geral. Associados aos avanços na gestão de pessoas, os tribunais deverão focar em mecanismos de incentivos por produtividade, plano de capacitação que contemple o aprendizado de novas tecnologias, além de investimentos no ambiente de trabalho, com melhoria na infraestrutura das comarcas.

Baixos índices de implementação do processo judicial eletrônico, associados a um baixo volume de processos eletrônicos, de forma geral, resultam em um desempenho insuficiente quanto ao tempo médio de tramitação dos processos. Ou seja, tornam a jurisdição mais morosa e ineficiente, indicando comarcas que apresentaram um baixo Índice de Eficiência Operacional (IEFO).

Constatou-se ainda que as comarcas com os melhores desempenhos de eficiência jurisdicional possuem (i) alto nível de arrecadação de custas e taxas judiciais e extrajudiciais e (ii) elevado índice de implementação do processo judicial eletrônico, no entanto, na maioria dos casos, ainda possuem uma estrutura organizacional bastante deficitária, em especial, quanto ao dispêndio com pessoal. Esse resultado indica a possibilidade da ampliação das sinergias entre a adoção de inovações organizacionais e a ampliação do capital humano.

O ambiente externo também contribui ao desempenho das comarcas, em especial, com relação aos custos de transação. Verifica-se que as comarcas com maior arrecadação judicial e extrajudicial são aquelas que, mesmo sem uma estrutura organizacional compatível com a sua demanda, apresentam um tempo de tramitação de processos inferior ao da média geral. Isso sinaliza que o desenvolvimento econômico e social local tem relação com o desempenho das atividades do Poder Judiciário.

Por fim, cabe enfatizar que a adoção de mecanismos de ampliação da eficiência processual não possui vinculação direta com os critérios da hermenêutica jurídica. Em última análise, a normatividade legal impõe critérios oriundos da avaliação coletiva do estado de direito democrático. Nesse sentido, o caráter instrumental dos meios de gestão organizacional não deve se sobrepor aos objetivos finalísticos dos direitos de cidadania.

6. Referências

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Books, 2012.
- ACM computing surveys* (CSUR), v. 31, n. 3, p. 264-323, 1999
- AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 9ª edição. Malheiros, São Paulo, 1992.
- ALVAREZ, Alejandro Bugallo. Análise econômica do direito: contribuições e desmistificações. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 29, 2006.
- ARIDA, P., E. L. Bacha, and A. Lara-Rezende (2005). Credit, Interests, and Jurisdictional Uncertainty: Conjectures on the Case of Brazil. In F. Giavazzi, I. Goldfajn, and S. Herrera (eds), *Inflation Targeting, Debt, and the Brazilian Experience, 1999 to 2003* (pp. 265– 93). Cambridge, MA: MIT Press, 2005.
- BEHN, Robert D. Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public administration review*, v. 63, n. 5, p. 586-606, 2003.
- CALSAMIGLIA BLANCAFORT, Albert. Eficiencia y derecho. 1987. COASE, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *Law and Economics*, 3, 1–44.
- COASE, Ronald H. The problem of social cost. In: *Classic papers in natural resource economics*. Palgrave Macmillan, London, 1960. p. 87-137.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2020: ano-base 2019*. Brasília: CNJ, 2020
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Painel CNJ*. Disponível em: Acesso em 15 dez 2019).
- CUNHA, Bruno Queiroz. Regulação e Desenvolvimento Econômico: uma análise crítica e interdisciplinar em direito e economia. *REI-Revista Estudos Institucionais*, v. 4, n. 2, p. 615-641, 2018.
- GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. Princípio da Eficiência Econômico-Social no Direito Brasileiro: a tomada de decisão normativo-judicial. *Sequência (Florianópolis)*, n. 68, p. 261-290, 2014.
- GOVERNO DE MATO GROSSO. *Relatório Contas Regionais: Produto Interno Bruto de Mato Grosso em 2017*. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Cuiabá, 2019
- HAIR, J. F; ANDERSON, R. E; TATHAM, R. L; BLACK, W. C. *Análise Multivariada de Dados*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009, p. 104, 429, 430
- HILDEBRANDT, Mireille. Law as computation in the era of artificial legal intelligence: Speaking law to the power of statistics. *University of Toronto Law Journal*, v. 68, n. supplement 1, p. 12-35, 2018.

- HODGSON, G. M. What are institutions? *Journal of Economic Issues*, 2006 vol. 40 n.1. ICJ-BRASIL. Índice de Confiança no Judiciário. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas. Edição 2016.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA. IBOPE. Água Branca, São Paulo, 2017. 15p.
- IORIS, Antonio Augusto Rossotto. *Place-making at the frontier of Brazilian agribusiness*. GeoJournal, v. 83, n. 1, p. 61-72, 2018.
- JAIN, Anil K.; MURTY, M. Narasimha; FLYNN, Patrick J. *Data clustering: a review*.
- KAISER, Henry F. The application of electronic computers to factor analysis. *Educational and psychological measurement*, v. 20, n. 1, p. 141-151, 1960.
- KAUFMAN, Dora. Data Capitalism: Efficiency as a sociability degree function. *Economic Analysis of Law Review*, v. 11, n. 2, p. 82-96, 2020.
- KÜNG, Hans. *Uma ética global para a política e a economia mundiais*. Vozes, 1999.
- KÜNG, Hans. *Una ética mundial para la economía y la política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 279
- LATTIN, James; CARROLL, J. Douglas; GREEN, Paul E. *Análise de dados multivariados*. São Paulo: Cengage Learning, v. 475, 2011.
- MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stephane. *Análise econômica do direito*. Tradução Rachel Sztajn, 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- MILES, Jeremy; SHEVLIN, Mark. A time and a place for incremental fit indices. *Personality and Individual Differences*, v. 42, n. 5, p. 869-874, 2007.
- NORTH, D Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction. Washington University, St. Louis, Missouri, 1989.
- NORTH, D Institutions, *Institutional Change and Economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- NORTH, D. *Transaction costs, institutions, and economic performance*. San Francisco, CA: ICS Press, 1992.
- NORTH, Douglass C.; WEINGAST, Barry R. Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England. *The journal of economic history*, v. 49, n. 4, p. 803-832, 1989.
- PALLANT, J. *SPSS Survival Manual*. Open University Press, 2007.
- POSNER, Richard A. *Economic analysis of law*. Wolters 21luer law & business, 2014.

- POSNER, Richard A. *How judges think*. Harvard University Press, 2010. Relatório Contas Regionais: Produto Interno Bruto de Mato Grosso em 2017. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Mato Grosso. Novembro. 2019.
- SANTOS, José Vicente Tavares dos. Conflitos agrários e violência no Brasil: agentes sociais, lutas pela terra e reforma agrária. *A contemporaneidade brasileira: dilemas para a imaginação sociológica*, p. 451-474, 2000.
- SANTOS, José Vicente Tavares dos. *Os Matuchos. Exclusão e Luta. Do Sul para Amazônia*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1997.
- SCHWENGBER, S. B. *Mensurando a eficiência no sistema judiciário: métodos paramétricos e não-paramétricos*. 2006. 176f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade de Brasília. Brasília, DF.
- SIMMONS, Cynthia S. The political economy of land conflict in the Eastern Brazilian Amazon. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 94, n. 1, p. 183-206, 2004.
- TABACHNICK, B.; FIDELL, L. *Using multivariate analysis*. Needham Heights: Allyn & Bacon, 2007.
- WILLIAMSON, Oliver E., *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*, 2000.
- YEUNG, Luciana L.; AZEVEDO, Paulo F. Measuring efficiency of Brazilian courts with data envelopment analysis (DEA). *IMA Journal of Management Mathematics*, v. 22, n. 4, p. 343-356, 2010.