

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
COM ÊNFASE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Edison Paulo Mattjie Junior

**Avaliação da implantação dos Juizados Especiais Federais
Previdenciários na Subseção Judiciária de Porto Alegre**

Trabalho de Conclusão para o curso de graduação
Administração de Empresas, com ênfase em
Administração Pública, como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharel em Administração de
Empresas.

PORTO ALEGRE

2005

À minha namorada e companheira, Elisangela,
à minha mãe, Marilene
e ao meu irmão, Leonel.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), por me proporcionar o curso de Administração de Empresas. Também agradeço ao Prof. Ivan A. Pinheiro, pela orientação e assistência na execução deste trabalho. E, por fim, aos funcionários do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, da Assessoria de Coordenação de Planejamento e Gestão (APLANG), Coordenadoria dos Juizados Especiais (COJEF) e Diretoria de Informática (DIRINF), por terem fornecido dados e pesquisas já realizados, bem como aos servidores das Varas de Juizado Especial Previdenciário da Subseção Judiciária de Porto Alegre, especialmente à servidora Analicia, por auxiliarem na realização do presente trabalho.

RESUMO

O presente trabalho analisa a implantação dos Juizados Especiais Federais (JEF) na Subseção Judiciária de Porto Alegre. Nesse sentido, objetiva avaliar como a sua criação alterou a prestação do serviço aos cidadãos pela Justiça Federal, no âmbito previdenciário, realizando, para tanto, a análise da opinião que os próprios funcionários das Varas possuem sobre a prestação do serviço jurisdicional e da evolução da movimentação processual destas Varas. Como resultado, conclui-se que há insuficiência no número de Varas que provoca a existência de demanda reprimida junto à população e de preferência no julgamento de determinados processos pelas Varas, apesar de a criação dos JEFs ter melhorado a prestação do serviço jurisdicional à população.

Palavras-chave: Avaliação - Juizado Especial Federal - Objetivos de prestação de serviços - Demanda reprimida - Preferências de julgamento.

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u>	11
<u>1 O SURGIMENTO DOS JEFS NO BRASIL</u>	15
<u>2 A AVALIAÇÃO EM ORGANIZAÇÕES PRESTADORAS DE SERVIÇO DO SETOR PÚBLICO</u>	20
<u>2.1 O PROCESSO DE GESTÃO</u>	21
<u>2.1.1 Planejamento</u>	22
<u>2.1.2 Organização</u>	23
<u>2.1.3 Direção</u>	25
<u>2.1.4 Controle</u>	27
<u>2.2 AS EXPECTATIVAS DOS CLIENTES</u>	31
<u>2.2.1 Processo decisório</u>	32
<u>2.2.2 Objetivos das organizações prestadoras de serviços</u>	34
<u>2.2.3 Demanda reprimida</u>	42
<u>2.3 A EFICÁCIA E EFICIÊNCIA NAS ORGANIZAÇÕES</u>	45
<u>2.3.1 Organizações prestadoras de serviço</u>	46
<u>2.4 ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS</u>	49
<u>2.4.1 Burocracia</u>	50
<u>2.4.2 Modernização administrativa</u>	55
<u>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</u>	60
<u>3.1 Coleta de dados</u>	62
<u>3.2 Processamento dos dados</u>	63
<u>3.3 Estrutura da pesquisa</u>	65
<u>4 OPINIÃO DOS SERVIDORES</u>	69
<u>4.1 ACESSIBILIDADE</u>	75
<u>4.2 CONFIABILIDADE</u>	76
<u>4.3 QUALIDADE</u>	77
<u>4.4 REPUTAÇÃO</u>	78
<u>4.5 CUSTO</u>	79
<u>4.6 RAPIDEZ</u>	80
<u>4.7 OUTROS ASPECTOS</u>	81
<u>4.8 DE ACORDO COM O PERFIL DO SERVIDOR</u>	82

<u>4.9 DE ACORDO COM MUDANÇAS PROPORCIONADAS PELOS JEFS</u>	87
<u>4.10 RESPOSTAS DISSERTATIVAS</u>	88
<u>5 MOVIMENTAÇÃO PROCESSUAL</u>	89
<u>5.1 DISTRIBUIÇÃO</u>	91
<u>5.2 JULGAMENTO</u>	95
<u>5.3 TRAMITAÇÃO</u>	99
<u>5.4 RAZÃO ENTRE TRAMITAÇÃO E JULGAMENTO</u>	103
<u>5.5 TEMPO ATÉ O JULGAMENTO</u>	106
<u>5.5.1 Urgência como critério de julgamento dos processos</u>	109
<u>6 CONSOLIDAÇÃO DOS RESULTADOS</u>	111
<u>6.1 CONFIABILIDADE E RAPIDEZ DE JULGAMENTO</u>	112
<u>6.1.1 Critérios para a priorização dos processos</u>	114
<u>6.1.2 Conseqüências da priorização de processos</u>	116
<u>6.2 ACESSIBILIDADE</u>	118
<u>6.3 QUALIDADE</u>	120
<u>6.4 CUSTO</u>	121
<u>6.5 REPUTAÇÃO</u>	123
<u>6.6 O CRESCIMENTO NA DEMANDA DOS JEFS</u>	124
<u>6.7 A EVOLUÇÃO NOS JULGAMENTOS</u>	127
<u>7 RECOMENDAÇÕES</u>	129
<u>7.1 CRIAÇÃO DE NOVAS VARAS</u>	130
<u>7.2 UTILIZAÇÃO DE FORMAS PARA-JUDICIAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS</u>	131
<u>7.3 INCENTIVAR O JULGAMENTO DE ACORDO COM A DISTRIBUIÇÃO</u>	132
<u>7.4 INTENSIFICAR O USO DO E-PROC</u>	134
<u>8 CONCLUSÃO</u>	135
<u>9 BIBLIOGRAFIA</u>	138
<u>APÊNDICES</u>	143
<u>ANEXOS</u>	146

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1:	Resumo dos conceitos apresentados.....	58
Tabela 4.1:	Média, objetivo, observações e resultado das afirmativas pesquisa de opinião dos servidores.....	70
Tabela 5.1:	Distribuição mensal média por semestre das Varas.....	92
Tabela 5.2:	Distribuição mensal média por semestre de processos do e-proc	93
Tabela 5.3:	Distribuição mensal média das Varas antes e depois da implantação dos JEFs.....	93
Tabela 5.4:	Julgamento mensal médio por semestre das Varas.....	95
Tabela 5.5:	Julgamento mensal médio das Varas antes e depois da implantação dos JEFs.....	96
Tabela 5.6:	Julgamento total e médio para os processos do e-proc, por Vara	97
Tabela 5.7:	Média mensal de processos em tramitação por semestre das Varas	99
Tabela 5.8:	Total de processos em tramitação no e-proc, em outubro de 2005	100
Tabela 5.9	Média mensal da Razão entre processos em tramitação e julgados nas Varas, por semestre.....	103
Tabela 5.10:	Tempo até julgamento para processos julgados nas 1ª e 2ª Varas Previdenciárias entre julho de 2004 e julho de 2005.....	105
Tabela 5.11:	Tempo até julgamento para processos julgados nas Varas de JEF entre julho de 2004 e julho de 2005.....	105
Tabela 6.1:	Média de processos julgados por Vara antes e depois de 2004.....	127

LISTA DE FIGURAS

Figura 4.1:	Opinião dos servidores por tipo de processo em que trabalham, em ordem decrescente	82
Figura 4.2:	Opinião dos servidores por gênero, em ordem decrescente	83
Figura 4.3:	Opinião dos servidores por Vara em que trabalham, em ordem decrescente	84
Figura 4.4:	Opinião dos servidores por tempo como funcionário na Vara do JEF, em ordem decrescente	85
Figura 4.5:	Opinião dos servidores por tempo como funcionário da JF, em ordem decrescente	86
Figura 5.1:	Distribuição processual mensal total nas Varas JEF e Previdenciárias, entre janeiro de 2000 e julho de 2005	91
Figura 5.2:	Distribuição mensal média por semestre das Varas.....	92
Figura 5.3:	Julgamento mensal total nas Varas JEF e Previdenciárias, entre janeiro de 2000 e julho de 2005	94
Figura 5.4:	Julgamento mensal médio por semestre das Varas Previdenciárias	95
Figura 5.5:	Julgamento mensal médio por semestre das Varas de JEF	96
Figura 5.6:	Total de processos em tramitação nas Varas Previdenciárias e de JEF, entre janeiro de 2000 e julho de 2005	98
Figura 5.7:	Média mensal de processos em tramitação por semestre das Varas Previdenciárias	99
Figura 5.8:	Média mensal de processos em tramitação por semestre das Varas de JEF.....	100
Figura 5.9:	Variação no total de processos em tramitação nas Varas Prev. e de JEF, entre janeiro de 2000 e julho de 2005	101
Figura 5.10:	Média mensal da Razão entre processos em tramitação e julgados nas Varas Previdenciárias, por semestre	103
Figura 5.11:	Média mensal da Razão entre processos em tramitação e julgados nas Varas de JEF, por semestre	104

Figura 5.12:	Número de processos julgados pelo tempo até o julgamento de Processos Previdenciários julgados entre julho de 2004 e julho de 2005.....	106
Figura 5.13:	Número de processos julgados pelo tempo até o julgamento de nas Varas JEF entre julho de 2004 e julho de 2005	106
Figura 5.14:	Julgamento de processos do e-proc por Vara	107
Figura 5.15:	Tempo até julgamento de processos previdenciários com curvas de julgamento de processos urgentes e normais	109
Figura 5.16:	Tempo até julgamento de processos de JEF com curvas de julgamento de processos urgentes e normais.....	109
Figura 6.1:	Porcentagem de processos do e-proc julgados por Vara.....	115

LISTA DE SIGLAS

CEJ	Centro de Estudos Judiciários
CF	Constituição Federal
CJF	Conselho da Justiça Federal
JEF	Juizado Especial Federal
JF	Justiça Federal
TR	Turma Recursal
TRF	Tribunal Regional Federal
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região

INTRODUÇÃO

A visão de desenvolvimento como sendo “o processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”, proposta por Amartya Sen (2000, p. 17), implica que determinada sociedade é considerada desenvolvida caso as pessoas que dela façam parte tenham um acesso pleno à liberdade de escolha em suas vidas em aspectos econômicos, sociais, religiosos, culturais e políticos. Para garanti-las, contudo, é necessário que a sociedade possua instituições que garantam o exercício ao direito de liberdade a todos os cidadãos. Nesse sentido, todas as sociedades modernas concedem ao Poder Judiciário o papel de aplicar as Leis aos casos concretos e dirimir os conflitos dentro da sociedade, exercendo um papel fundamental na garantia dos direitos dos cidadãos.

No caso brasileiro, a Constituição Federal, em seu art. 5^a, XXXV (SABATOVSKI e FONTOURA, 1999), garante a todos os cidadãos o livre acesso ao Poder Judiciário para que seus direitos sejam garantidos. No inciso LV do mesmo artigo constitucional, é assegurado um julgamento imparcial de acordo com as Leis a qualquer pessoa que julgue que determinado fato lhe causou alguma espécie de dano. Também é garantida aos cidadãos uma série de instrumentos jurídicos que possibilitam a eles recorrer das decisões dos agentes públicos, de modo a garantir que as deliberações consideradas nos processos estejam corretas.

Como aponta Di Pietro (2000, p. 616), “o sistema de jurisdição unia é o adotado no Brasil, em que são afastados órgãos de Contencioso Administrativo que exercem função jurisdicional paralelamente ao Judiciário”. Esse sistema possui a vantagem de garantir o exame criterioso de todos os fatos jurídicos pelo Judiciário, com a possibilidade de recurso aos Tribunais em que os reexames são realizados sempre por um colegiado de magistrados, o que diminui a probabilidade de arbitrariedades nos julgamentos. Todavia, por ser um sistema que assegura o rito

processual a todos conflitos, produz uma sobrecarga de processos nas Varas e Tribunais, o que pode diminuir a eficiência nos julgamentos.

O principal descontentamento da sociedade em relação ao Judiciário encontra-se na sua morosidade, e não na própria decisão judicial. Como demonstrado em “Mais de um ano para julgar 60% dos processos” (2005), a sociedade está descontente com a demora nos julgamentos. Na opinião do presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Nélson Jobim, “a grande quantidade de recursos judiciais, a falta de organização e de comunicação entre os tribunais são as causas dessa realidade”. Tal fato dificulta não só o prosseguimento das ações atuais, como também o próprio exercício do direito de ação dos cidadãos, à medida que estes, cientes da demora na decisão de suas demandas, optam por não ingressar com ações judiciais, significando uma descrença da população com relação ao Estado numa das áreas fundamentais para o exercício da cidadania.

Outro fator relevante é que, com a precarização dos serviços de assistência jurídica gratuita, a única alternativa que resta ao cidadão é a contratação de um advogado para defender a sua causa. Com recursos limitados, os governos têm cada vez mais priorizado outras finalidades, o que diminui o número de advogados públicos disponíveis à população carente. Na sua ausência, a contratação de advogados particulares torna-se um imperativo que pessoas desprovidas não podem ou receiam em não poder pagar caso suas ações sejam julgadas improcedentes.

A realidade resultante para o cidadão em relação ao acesso à Justiça é a da necessidade de contratação de um advogado para defendê-lo em ações que podem arrastar-se por longos períodos. O resultado dessa situação é o receio da população em solicitar os serviços do Poder Judiciário, conformando-se com o desrespeito aos seus direitos por causa da ineficiência na prestação jurisdicional. Como aponta Kazuo Watanabe (*apud* LIPPMANN, 2003), para cada dez demandas propostas ao judiciário existiriam em torno de outras dez não ajuizadas. Isto evidencia a distância existente entre a realidade garantida pela Constituição Federal de acesso a todos cidadãos ao Poder Judiciário e a efetivamente vivenciada, em que a população não exerce esse direito por problemas de ordem prática que o inviabilizam.

Buscando soluções para tal situação, foram criados os Juizados Especiais, inicialmente em nível estadual, com a Lei Federal nº 9.099/1995 (BRASIL, 1995), e posteriormente em nível federal, com a Lei Federal nº 10.259/2001 (BRASIL, 2001). O objetivo dos Juizados Especiais é o de acelerar a tramitação das ações de pequeno valor (até 40 salários mínimos na Justiça Estadual, e até 60 salários mínimos na Justiça Federal) mediante mudanças na estrutura processual que enfatizem a busca de acordo entre as partes e a supressão da possibilidade dos recursos que existe nos processos normais, garantindo somente a possibilidade de um recurso após a sentença inicial. Também é garantido o direito de o cidadão iniciar uma ação sem a representação de um advogado, o que também contribui para facilitar o acesso da população à Justiça.

Atualmente, os Juizados Especiais Federais (JEF) já são uma realidade consolidada desde o início de 2002. A partir da sua criação, o número de processos e o número de Varas têm aumentado consideravelmente. Todavia, por ser um processo ainda recente e em rápida evolução, ainda há poucos estudos avaliando o impacto real dessa nova realidade, ao menos em âmbito federal.

Nesse contexto, a falta de avaliação desse processo, por ser tão recente, é uma lacuna aberta às pesquisas. Assim, a avaliação da prestação jurisdicional das Varas de JEF constitui-se na problemática deste trabalho, restrita à realidade das Varas de JEF Previdenciário da Subseção Judiciária de Porto Alegre. As Varas de JEF Previdenciário foram escolhidas porque foram as primeiras Varas a serem transformadas em JEF e por apresentarem o maior número de processos, de modo que a sua avaliação é mais relevante que as especialidades Cível e Penal.

Para possibilitar tal avaliação, este trabalho possui como objetivo-fim analisar a prestação jurisdicional da Justiça Federal da Subseção Judiciária de Porto Alegre após a implantação dos Juizados Especiais Federais, enfatizando as alterações no acesso à Justiça proporcionado à população. Constituem-se objetivos-meio a verificação da prestação do serviço jurisdicional nas diversas características que os cidadãos podem considerar como desejável para uma organização prestadora de serviços, como acessibilidade, preço, rapidez, entre outras.

No primeiro capítulo, será apresentado um breve histórico com as informações relevantes para contextualizar a atual situação dos JEFs, como estudos que levaram a sua instalação e fatos relevantes. Em seguida, o segundo capítulo faz uma revisão da literatura administrativa e apresenta uma série de conceitos que são relevantes para este trabalho que objetiva avaliar a prestação de serviços dos JEFs. O próximo capítulo apresenta os procedimentos metodológicos utilizados para a obtenção dos dados que embasam as análises apresentadas nos capítulos de número 4 e 5, respectivamente sobre a opinião dos servidores das Varas de JEF Previdenciário em relação à prestação de serviço dos JEFs e sobre a movimentação processual das Varas. O sexto capítulo realiza a consolidação dos resultados, interpretando e sintetizando os fatos apresentados nos capítulos anteriores, de modo a permitir que no sétimo capítulo sejam sugeridas ações que poderiam melhorar o seu funcionamento. Por fim, o último capítulo, o oitavo, apresenta a conclusão do presente trabalho.

1 O SURGIMENTO DOS JEFS NO BRASIL

A promulgação da Constituição Federal, em 1988, determinou a criação do Superior Tribunal de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais (TRFs), distribuídos em cinco regiões nas cidades de Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Recife, em substituição ao Tribunal Federal de Recursos, com sede em Brasília. Essa mudança significou um marco para o Poder Judiciário federal, pois permitiu uma descentralização e uma maior proximidade aos cidadãos, que se refletiu num rápido crescimento da Justiça Federal desde então.

Com a principal competência para julgar processos que envolvam a União ou as autarquias, fundações e empresas públicas federais, somente entre 1990 e 1992 foram criadas 242 Varas Federais e 186 cargos de Juiz Federal Substituto, indicando uma rápida expansão. Contudo, a demanda da população também teve um acréscimo muito elevado, passando de uma distribuição de 166.408 processos em 1998 para 430.239 em 2004 somente na 4ª Região, que engloba os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Esse crescimento acarretou um congestionamento de processos e, conseqüentemente, agravou a morosidade nos julgamentos.

Ciente da situação que se tornava insustentável, o Conselho da Justiça Federal, órgão do Poder Judiciário responsável por centralizar a administração da Justiça Federal, através do Centro de Estudos Jurídicos (CEJ), realizou uma série de estudos para embasar as alterações que poderiam ser efetivadas para melhorar a conjuntura. Em 1995, o estudo “A visão interna da justiça federal” (CJF, 1995b), realizada com magistrados, evidenciou que o volume excessivo de processos era causado por

uma soma de vários fatores, tais como: edição de leis inconstitucionais, sucessivos planos econômicos e medidas fiscais, crise econômica e política, medidas lesivas aos interesses dos cidadãos e crise geral do sistema processual. Contudo, ressaltam os respondentes como um aspecto positivo do problema o aumento da consciência dos direitos de cidadania, inerente ao processo de democratização do País.

Nessa realidade, os processos tenderiam a aumentar pelo simples fato de que o aumento de cidadania dos cidadãos com a democratização do país traz maior credibilidade às instituições estatais. Do diagnóstico também ficam três possibilidades de solução ao problema do elevado número de processos: o maior cuidado por parte dos Poderes Executivo e Legislativo na criação de Leis e planos econômicos que não lesassem o direito dos cidadãos, a ampliação da estrutura da Justiça Federal ou alterações à legislação processual que tornassem os processos mais céleres. Como os outros dois Poderes continuaram e continuam a realizar atos contraditórios e a segunda necessitaria de uma expansão elevadíssima da JF, houve uma tendência no sentido da terceira alternativa.

Um outro estudo do CEJ, “A opinião da sociedade civil organizada a respeito da justiça federal”, realizada junto a representantes da sociedade civil organizada, em 1995, demonstrou uma imagem muito negativa do Judiciário federal. Com 56,9% dos entrevistados respondendo que a imagem da JF era considerada negativa e 41% respondendo que ela estava piorando, a imagem era, em suma muito ruim junto à população. Dentre os problemas elencados, morosidade (40,3%), elitismo e distanciamento da realidade social (34,7%) e dificuldade de acesso (23,6%) foram os três problemas mais citados. Cabe ressaltar que o alto custo foi apontado por somente 4,2% dos entrevistados, indicando não ser um problema considerável naquela época.

Um terceiro estudo, intitulado “Juizados Especiais Federais” (CEJ 2001), já mais próximo à criação dos JEFs, objetivava descobrir a opinião dos magistrados a respeito da sua criação e as mudanças operacionais que deveriam efetivar-se para o seu sucesso. Como resultado, a maioria dos magistrados posicionou-se favoravelmente à criação dos juizados, ressaltando que precisaria ser revisto o pagamento pelo sistema de precatórios e que os entes públicos precisariam ter autonomia para não recorrer das decisões, realizando acordo quando possível.

Um outro estudo, realizado pela Secretaria de O&M/Qualidade do TRF4, intitulado “Processos cíveis de até 60 salários mínimos na Justiça Federal da 4ª Região” (TRF 4ª Região, 2001), buscava a constatação da realidade da 4ª Região caso fossem criados os JEFs. Neste estudo, ficava claro que aproximadamente 80% dos processos cíveis distribuídos entre 1995 e 2001 tinham valor inferior a 60 salários mínimos, e que este valor estava relativamente estável no período. Para o ano de 2000, esse número chegava a 85.109 processos, com crescimento médio anual de 23,7%. Com isso, se o ingresso de novas ações se comportasse conforme a tendência histórica, haveria uma tendência a que os processos ingressantes nos JEFs chegassem em poucos anos a 100.000 por ano.

Com esses dados, optou-se pela implantação dos JEFs, que significou a primeira grande alteração na realidade da JF desde a Constituição Federal. Por ter alterado a sistemática de tramitação processual das causas de pequeno valor, houve a possibilidade de agilizar-se a decisão e o seu cumprimento. Além da possibilidade de somente um recurso à Turma Recursal, composta por três juízes federais da mesma unidade da federação, os JEF também permitem o ingresso de ações sem advogado, a isenção de custas em primeira instância e o pagamento através de Requisições de Pequeno Valor, que devem ser pagas em um prazo de até 60 dias. Com isso, presume-se que os JEFs melhoraram a prestação jurisdicional para todas as partes envolvidas, pois os cidadãos têm acesso mais rápido e barato à Justiça, o Estado não despense recursos na tramitação de processos cujo dispêndio acaba sendo inferior ao da própria causa, e os advogados recebem seus honorários mais celeremente.

Em janeiro de 2002, com o amparo na Lei nº 10.259/2001 (BRASIL, 2001), foram convertidas Varas Federais já existentes na 4ª Região em Varas de JEF, dentre as quais as 3ª, 4ª e 5ª Varas Previdenciárias que deram origem às 1ª, 2ª e 3ª de JEF Previdenciário de Porto Alegre, por iniciativa do TRF4 (que possui competência para atribuir a especialidade às varas da 4ª Região), assim como diversas outras Varas, que passaram a possuir atribuição para julgar processos de JEF de forma adjunta à competência original. Como essas Varas pioneiras no sistema dos JEFs não eram Varas novas, mas Varas que mudaram ou receberam nova atribuição, elas não deixaram de julgar os processos remanescentes,

implicando apenas que as novas ações ingressadas nelas passassem a ter uma natureza distinta das anteriores.

Desde então, várias Varas Federais receberam o mesmo tratamento, sendo convertidas em JEFs ou recebendo competência adjunta para tal. Apenas com a Lei nº 10.772/2003 (BRASIL, 2003), a instalação de novas Varas foi autorizada, de modo que, desde então, as novas Varas têm sido preferencialmente criadas em localidades do interior sob a forma de JEF. Com isso, atualmente todas as Subseções Judiciárias da 4ª Região possuem ao menos uma Vara Federal com competência para julgar ações de JEF, garantindo o direito dos cidadãos de ingressar com ações de pequeno valor em qualquer localidade em que residam.

Um estudo realizado pelo CEJ em 2003, intitulado “Diagnóstico da estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais Federais” (CJF, 2003), pretendia realizar um diagnóstico, em nível nacional, das dificuldades apresentadas pelos JEFs até aquele momento. Já naquele trabalho, o problema da simultaneidade de tramitação dos processos remanescentes foi apontado como grande dificultador para o bom funcionamento dos JEFs. Além disso, o número de servidores nas Varas, bem como a necessidade de sua capacitação e a dificuldade de julgamento pelas Turmas Recursais foram apontados como problemas relevantes.

Nos últimos dois anos, um projeto iniciado na Subseção Judiciária de Rio Grande, chamado e-Proc, vem sendo implantado gradativamente nas varas de JEF da 4ª Região. O e-Proc permite, mediante cadastramento prévio, que os advogados encaminhem petições e acessem os dados do processo pela Internet. Como não só os advogados realizam seus documentos de modo virtual, mas também a própria Vara, o sistema armazena todos os documentos do processo virtualmente, de modo que se tornou possível a inexistência dos autos físicos, sendo realizada toda tramitação de modo virtual. Com a possibilidade também de peticionamento eletrônico, as facilidades do novo sistema são bastante relevantes e já se encontra em funcionamento nas 3 Varas de JEF Previdenciário de Porto Alegre.

Assim, as Varas de JEF possuem, atualmente, 3 sistemáticas de trabalho distintas: o julgamento dos processos previdenciários remanescentes da antiga vara previdenciária, o julgamento de processos físicos de JEF e o dos processos virtuais

do e-Proc. A rotina de trabalho é bastante distinta entre as três formas, de modo que os servidores de uma mesma Vara precisam especializar-se internamente em cada uma das formas. Isso é contraditório à especialização que já existe entre as Varas Federais, em matérias cível, previdenciária, penal, execuções fiscais, dentre outras. É nessa realidade que funcionam as Varas de JEF Previdenciário de Porto Alegre que serão analisadas no presente estudo.

2 A AVALIAÇÃO EM ORGANIZAÇÕES PRESTADORAS DE SERVIÇO DO SETOR PÚBLICO

Neste capítulo busca-se apresentar os conceitos necessários à abordagem da avaliação dos JEFs como processo administrativo. Na seção 2.1 é apresentado o processo de gestão das organizações, com suas etapas de planejamento, organização, direção e controle, em que a avaliação constitui uma sub-etapa do controle. Na seção 2.2, a abordagem das expectativas da população em relação aos serviços, mais especificamente com o processo decisório, os objetivos na prestação de serviços e a demanda reprimida são relevantes para fundamentar sob qual perspectiva podem ser avaliados JEFs. Por fim, as seções 2.3 e 2.4 apresentam a realidade das organizações públicas, passando pelas organizações em geral e prestadoras de serviço, até a burocracia, suas disfunções e modernização administrativa, objetivando inserir as características específicas das organizações públicas que as diferenciam das demais e que são relevantes no processo da sua avaliação.

Ao longo do capítulo, foi utilizado o termo “cliente” para designar o destinatário do serviço da organização, aquele que adquire os seus produtos ou serviços. Apesar de o termo não ser o mais adequado para as organizações do setor público, os conceitos apresentados foram desenvolvidos não apenas restritos à realidade pública, mas para as organizações em geral, apresentando as características do processo amplo e do setor público, em particular, de modo a permitir o desenvolvimento dos conceitos de forma lógica e gradativa ao longo do texto.

2.1 O PROCESSO DE GESTÃO

A interação entre as pessoas na busca de objetivos comuns permite que os esforços de cada uma se somem e permitam a conquista de fins mais ambiciosos que o possível caso elas não interagissem. Esse aspecto de associação dos indivíduos é fundamental para o desenvolvimento da espécie humana como sociedade. E como salienta Megginson (1998, p. 7), “todas as vezes em que duas ou mais pessoas interagem para alcançar certo objetivo existe uma organização”, o que faz das organizações um elemento essencial das sociedades.

No alcance de seus objetivos, as organizações precisam efetuar um processo de transformação (SLACK *et al.*, 1999). Neste processo, ocorre a mudança de estado ou condição de recursos (*inputs*) de modo a produzir resultados (*outputs*), que são o objetivo do processo. Mesmo organizações que não são diretamente produtoras de bens, mas de serviços, ou até mesmo organizações governamentais, também se utilizam desse processo na sua operação. Por exemplo, uma escola possui como *inputs* as instalações e materiais utilizados na sua atividade (recursos materiais), seus professores, funcionários e alunos (recursos humanos), e como *output* o aprendizado dos alunos, obtido através do processo de aprendizado através de aulas periódicas.

Desde os primórdios do estudo do processo de administração das organizações, há uma preocupação na distinção de determinadas funções que são desempenhadas de modo a possibilitar o sucesso nos objetivos organizacionais. A divisão do processo administrativo em diferentes funções iniciou com Henri Fayol, apresentando as funções de previsão, organização, comando, coordenação e controle (FAYOL, 1965), tendo sido posteriormente alterada a visão dessas funções

para planejamento, organização, direção e controle, basicamente com a união das funções de coordenação e comando na de direção.

2.1.1 Planejamento

O Planejamento é definido por Silva (1997, p. 24) como “o processo administrativo que determina antecipadamente o que um grupo de pessoas deve fazer e quais as metas que devem ser atingidas” e por Megginson (1998, p. 129) como “o processo de estabelecer objetivos ou metas, determinando a melhor maneira de atingi-las”. Ambos conceitos são bastante similares, centrando-se no aspecto do estabelecimento de metas e objetivos, ficando subentendido na definição de Silva e explícito na de Megginson que o planejamento também aborda a maneira de atingi-las.

Três etapas básicas são distintas no planejamento (MEGGINSON, 1997):

- Estabelecimento de objetivos ou metas, referindo-se ao ponto em que se deseja chegar;
- Identificação e avaliação das condições que afetam os objetivos, consistindo no reconhecimento das variáveis importantes que influenciam os objetivos, sejam fatores internos ou externos à organização;
- Desenvolvimento de uma abordagem sistemática para atingir os objetivos, significando o plano propriamente dito, com a definição de como os objetivos e metas serão alcançados.

As organizações, todavia, observam dificuldades em conseguir alcançar as metas estabelecidas quando os planos são postos em prática. Tais dificuldades originam-se de fatores como: a dificuldade de prever com eficácia, de modo que a realidade futura diverge da prevista; a tendência à inflexibilidade do planejamento, de modo que os administradores não costumam admitir mudanças no plano com o

decorrer do tempo, mesmo com a realidade diversa da esperada; os custos envolvidos, pois um planejamento abrangente e, conseqüentemente, eficaz, necessita de muitos recursos financeiros, físicos e humanos; e, por fim, a inibição da iniciativa, posto que um planejamento amplo não permite desvios do plano, o que significa contrariedade a inovações posteriores ao planejamento (MEGGINSON, 1997).

Apesar das dificuldades na eficácia do planejamento, salienta-se a sua importância e inter-relação com as demais funções administrativas. Dado que no planejamento já ocorrem definições sobre a forma de alcance dos objetivos e metas (organização), sobre a implementação (direção) e sobre as metas que se deve chegar (controle), de modo que Megginson (1997) salienta que estabelece o alicerce para as demais funções, sendo considerado a função fundamental do administrador.

2.1.2 Organização

A segunda função da administração, a organização, refere-se à maneira pela qual são combinados os recursos da organização em busca de seus objetivos. Pelas definições de que organizar é “determinar os recursos e as atividades necessárias para se atingir os objetivos organizacionais, combinando-os em uma estrutura formal, delegando a indivíduos capazes a responsabilidade de atingir os objetivos e a autoridade necessária para isso” (MEGGINSON, 1997, p. 225) e “organização é o processo administrativo que visa à estruturação da empresa, reunindo pessoas e os equipamentos, de acordo com o planejamento efetuado” (SILVA, 1997, p. 37), fica clara a relevância da estrutura organizacional na função de organização.

A estrutura organizacional corresponde ao arranjo ou agrupamento dos órgãos de uma organização e as relações entre as pessoas que trabalham nela (SILVA, 1997, p.39). Dessa definição, tornam-se relevantes os aspectos da especialização, departamentalização, autoridade e delegação:

- Especialização: segundo Wagner III e Hollenbeck (2002), o modo pelo qual o trabalho de uma organização é dividido em tarefas individualizadas. O princípio da especialização concentra-se no fato de que, com a especialização do trabalho, as pessoas tornam-se especialistas extremamente capacitados nas atividades que executam. Esta abordagem iniciou-se com Taylor e a sua Administração Científica, que ressaltava que proporcionaria melhorias de métodos e incentivos no trabalho, redução dos períodos de aprendizagem, facilidade na substituição de indivíduos e aumentaria o rendimento da produção (CHIAVENATO, 2004). Como salientado por Ghemawat (2000, p. 22), “à medida em que aumenta a experiência acumulada pela organização, diminuem os custos totais de produção devido às economias de escala, ao aprendizado organizacional e à inovação tecnológica”;
- Departamentalização: a especialização determina uma maior quantidade de atividades individualizadas que, ao serem agrupadas, geram uma infinidade de órgãos na organização. Esta multiplicidade de órgãos precisa ser agrupada segundo determinado critério de modo a tornar homogêneo em uma mesma unidade diversos órgãos inter-relacionados. A este processo dá-se o nome de departamentalização (CHIAVENATO, 2004);
- Delegação: é o “processo pelo qual os administradores distribuem e dão a incumbência de realizar atividades, e a respectiva autoridade para tanto, a outras pessoas na organização” (MEGGINSON, 1997, p. 252). A delegação é importante para remover a sobrecarga de atribuições dos níveis hierárquicos superiores e possibilitar que os níveis inferiores tenham mais responsabilidades e envolvimento com a organização.
- Autoridade: é o direito legítimo de tomar decisões e de dizer o que fazer a outras pessoas (BATEMAN e SNELL, 1998). A autoridade constitui-se na “forma de poder, que é a capacidade de influenciar

indivíduos, grupos, acontecimentos e decisões” (MEGGINSON, 1997, p. 261), derivada do cargo desempenhado na organização;

2.1.3 Direção

A terceira função administrativa, a direção, está relacionada à ação na organização, ao momento em que ocorre efetivamente a razão de ser da organização. Silva (1997, p. 66) conceitua direção como “o processo administrativo que conduz e coordena o pessoal na execução das tarefas antecipadamente planejadas”. Já Bateman e Snell (1998) e Megginson (1997) não apresentam o conceito de direção, mas o substituem por liderança, o qual o primeiro conceitua como a função de administração que envolve os esforços dos administradores para estimular o alto desempenho por parte dos empregados e o segundo como o processo de influenciar as atividades individuais e grupais no estabelecimento e atingimento das metas. Esta distinção ocorre porque os autores mais contemporâneos e mais ligados à iniciativa privada passaram a dar maior atenção ao ato de liderar, mais ligado aos próprios gerentes e diretores, que à direção, a qual inclui a liderança.

Além da liderança, outros conceitos são importantes no processo de direção. A motivação dos funcionários, que é o “processo de induzir uma pessoa ou um grupo, cada qual com necessidades e personalidades distintas, a atingir os objetivos da organização, enquanto tenta também atingir os objetivos pessoais” (MEGGINSON, 1997, p. 346), pode ser obtida através de estímulos dos administradores. Para tanto, é necessário conciliar, da melhor maneira possível, as atribuições dos funcionários aos seus desejos e capacidades, pois cada pessoa possui necessidades distintas que são satisfeitas com diferentes graus de responsabilidade e tipos de atividades (BATEMAN e SNELL, 1998).

Um terceiro aspecto da direção é o processo de comunicação. Este consiste na transferência de significado de uma pessoa para outra na forma de idéias ou informação (MEGGINSON, 1997, p. 320). A comunicação é um processo complexo

que envolve várias etapas (BATEMAN e SNELL, 1998), e objetiva que um determinado significado seja transmitido do emissor ao receptor. Os dois principais meios de comunicação ocorrem com comportamento verbal da maneira oral ou escrita, passando a ser cada vez mais relevante a segunda, devido à mídia eletrônica que potencializa uma comunicação de fácil transferência entre os dois agentes.

Um quarto aspecto a ser salientado na direção é a coordenação, ou sincronia, definida por Silva (1997, p. 67) como a “conjugação de todos os atos e esforços do pessoal”. Esse aspecto é importante porque na medida em que cresce o número de relações de liderança, motivação e comunicação, também se torna mais complexo o gerenciamento de todas elas de forma que cada uma tenha o efeito desejado. Dada essa complexidade elevada, há uma tendência a serem negligenciadas determinadas relações, o que produz um efeito negativo que se reflete nos resultados obtidos aquém do desejado.

Devido à característica da direção de ser um gerenciamento dos esforços pessoais, as características das pessoas impactam diretamente a eficiência da direção. Além dos grupos formais, que são grupos deliberadamente formados pela administração e quase sempre aparecem no organograma, também a existência dos grupos informais, que são grupos que não são parte da organização formal, mas surgem pela necessidade de interação social, amizade, comunicação e status dos empregados, tem conseqüências muito importantes para a organização (MEGGINSON, 1997). Os grupos informais podem trazer conseqüências negativas como acertos entre os funcionários em não produzirem o máximo possível, pois caso todos se esforçassem ao máximo, aqueles de menor capacidade poderiam receber represálias da administração, até mesmo com a demissão, por poderem ser cobertos pelos demais e por produzir menos que os colegas.

2.1.4 Controle

A última das funções administrativas, a de controle, é o “processo de se assegurar que os objetivos organizacionais e administrativos sejam alcançados” (MEGGINSON, 1997). Silva (1997, p. 83) assinala que o processo de controle permite:

- Verificar se o planejamento e as ordens estão sendo obedecidos;
- Assinalar as faltas e os erros cometidos;
- Reparar as faltas e os erros e não permitir a sua repetição.

Bateman e Snell (1998, p. 430) afirmam que “o controle é uma das forças fundamentais que mantém a organização de pé”. Segundo os autores, o controle é importante porque, caso deixadas por conta própria, as pessoas podem operar do modo que acham benéfico para si, o que pode vir a ser contrário à organização, podendo conduzi-la ao caos.

De acordo com o momento em que o controle é realizado, Megginson (1997) classifica-o em controle antecipado, concorrente e de feedback ou pós-ação. O controle de informação antecipada é a forma de controle que tenta prever problemas ou desvios do padrão antes de ocorrerem; já o controle concorrente é a forma de controle que ocorre enquanto uma atividade está sendo realizada; por fim, o controle de pós-ação é o controle realizado depois que a atividade a ser medida ocorreu. O controle antecipado pode ocorrer quando a organização realiza sua medição antes do acontecimento, por exemplo, quando confere a qualidade dos insumos provenientes de outras organizações que serão utilizados na sua produção. O controle concorrente é aquele que ocorre constantemente durante o processo, quando cada funcionário verifica o andamento do processo. Enfim, o controle pós-ação é o mais usual, quando se verificam relatórios, estatísticas e opiniões a respeito do processo para determinar se ele está, ou não, de acordo com o desejado.

O processo de controle é dividido em quatro etapas distintas (BATEMAN e SNELL, 1998, p. 430-432):

1ª etapa: estabelecimento de parâmetros de desempenho. Nesta etapa, define-se a unidade de medida que será utilizada como referência para a medição do resultado e qual o resultado que é esperado na avaliação. Na definição do parâmetro e da sua unidade de medida, podem ser definidos padrões físicos, monetários ou temporais, além dos padrões qualitativos;

2ª etapa: medição do desempenho. Consiste na medição, de acordo com as unidades de medida definidas, do resultado obtido. Geralmente, pode ser obtido por relatórios escritos, relatórios verbais e observações pessoais. Com a maior capacidade de processamento de dados dos computadores e pelo caráter mais objetivo, os relatórios escritos, que incluem dados quantitativos, estão sendo mais utilizados que os demais, de caráter mais subjetivo;

3ª etapa: comparação do desempenho com o parâmetro. Tendo a definição do parâmetro e a sua medição, a comparação de ambos consiste na avaliação do resultado. Nesta etapa são também analisados os desvios, tanto superiores quanto inferiores, de modo que possa ser bem conhecida a situação observada, objetivando descobrir suas causas e conseqüências. E finalmente,

4ª etapa: medidas corretivas. Esta etapa consiste em tomar medidas no sentido de corrigir os desvios observados de modo a que, no futuro, não ocorram novamente. Essa etapa é o objetivo de todo o sistema de controle, pois permite que se corrijam os desvios e se conduza a organização no sentido desejado.

A terceira etapa, a de avaliação do desempenho, pode mostrar que o problema está no estabelecimento de metas excessivamente ambiciosas, na estrutura da organização, na falta de motivação do pessoal ou na falta de objetivo do controle. Esses são problemas de planejamento, organização, direção e controle, respectivamente. Desta forma, fica claro que o controle pode necessitar de alterações em qualquer etapa do processo de gestão, ou até mesmo em mais de uma, caso haja mais de um problema ou ele for muito complexo.

Para serem benéficos à organização, auxiliando-a a alcançar seus objetivos, os controles precisam ter os seguintes requisitos (DRUCKER, 1998, p. 508):

1. **Econômicos:** como o objetivo do controle é melhorar a situação da organização, ele precisa ter menores custos que benefícios. Um sistema de controle que seja tão dispendioso que o retorno que ele pode possibilitar é inferior ao seu gasto não se faz, em princípio, adequado. O controle sobre as cópias reprográficas que os funcionários realizam, seja através de um funcionário controlando, seja através de máquinas que realizam esse controle de modo virtual, costumam ser mais caros que a diminuição de gastos que proporcionam, além de desmotivar os funcionários;
2. **Expressivos:** os acontecimentos a serem medidos pelos controles devem ser expressivos, ou seja, ter relevância. Processos que simplesmente não podem ser melhorados substancialmente ou representam uma parcela insignificante e não-limitadora do processo não precisam ser controlados;
3. **Adequados:** é fundamental que o sistema de controle forneça o panorama correto e a base para medidas eficazes. Isto significa que a mensuração precisa apresentar de forma estruturalmente real os acontecimentos medidos, detalhando todas as informações relevantes sobre o processo, como onde ocorre, com que frequência e por quais motivos;
4. **Congruentes:** as mensurações dos controles devem ser tratadas com a exatidão que podem apresentar para não cair no “perigo da falsa exatidão”. Se a organização só possui uma estimativa de que determinado fenômeno está na faixa de 10 a 30 por cento, tratá-lo como sendo 27,5% poderá conduzir a resultados desastrosos. Esse tipo de problema ocorre quando as variáveis não são tratadas de forma estatisticamente correta, assumindo-se que o resultado da pesquisa ou aferição é o valor verdadeiro;

5. Oportunos: a dimensão temporal dos controles deve corresponder à duração temporal do fato medido. Os controles realizados com frequência exagerada podem atrapalhar o processo, pois muitas vezes os controles são invasivos, como no caso de pesquisas biológicas, e geram ações corretivas que, se realizadas com periodicidade maior à necessária, significam uma permanente alteração do processo. O caso contrário também é perigoso justamente por significar ausência de controle;
6. Simples: os controles devem ser simples o suficiente para que as pessoas envolvidas no processo consigam compreendê-lo e aplicá-lo sem grandes dificuldades. No caso do controle ser muito complexo, acarreta um desvio da atenção e os esforços do que deve ser controlado para a mecânica e metodologia do controle. Concluindo,
7. Operacionais: os controles devem concentrar-se sobre a ação e sua correção, e não sobre a obtenção de informação. Eles devem ocorrer quando não se possui conhecimento sobre o fenômeno e ele é relevante para a organização, e não apenas por ser interessante.

Megginson (1997, p. 479) apresenta uma outra característica necessária aos controles, a de que eles devem ser aceitos pelos envolvidos. As pessoas se ressentem dos controles por estar implícito neles de que podem ser necessárias mudanças que não necessariamente vão ao encontro aos seus interesses. Tanto a impressão de que os controles são exagerados, injustos ou irracionais podem provocar ressentimento dos funcionários, o que pode provocar indiferença e boicotes. Isto gera conflito com a direção e, mais importante, manuseio incorreto do sistema de controle. Para que não aconteça, é fundamental que os envolvidos compreendam o funcionamento e a importância do controle para compreenderem que ele pode auxiliar o seu trabalho, e não o contrário.

2.2 AS EXPECTATIVAS DOS CLIENTES

Para que uma organização compreenda quais são as expectativas de seus clientes em relação a ela, primeiro é necessário o entendimento de qual o serviço ela lhes presta, pois somente assim poderá identificar em qual ambiente está inserida e quais os atores importantes na sua realidade. Esta tarefa pode parecer desnecessária, entretanto muitas organizações têm enfrentado problemas por não reconhecerem corretamente o motivo pelo qual os clientes as procuram. Uma empresa que produza máquinas de escrever está inserida em um mercado que presta o serviço de confecção de documentos, e não apenas no mercado de máquinas de escrever. Tal fato implica que o advento dos computadores, capazes de confeccionar documentos virtuais que podem ser impressos com impressoras, acrescenta um novo grupo de competidores (produtores de computadores) no mercado do serviço que a empresa presta aos seus clientes.

Na verdade, os consumidores não compram simplesmente produtos e serviços, mas sim soluções. Um conceito é o conjunto de benefícios esperados que o consumidor está comprando, o qual é proporcionado por um pacote de produtos e serviços componentes que proporcionam os benefícios esperados no conceito (SLACK *et al.*, 1999, p. 116). Tal definição implica que fatores como comodidade, conveniência, estética, cordialidade e uma série de outros fatores subjetivos passam a ser relevantes aos consumidores, haja vista que o seu conjunto é que compreende o conceito de benefícios esperados.

Ao definir o conceito que os consumidores esperam comprar, a organização tem condições de relacionar os aspectos que são mais relevantes para seus consumidores e quem são os seus concorrentes, fornecedores e parceiros. Ciente dos aspectos que os consumidores dão importância, a organização tem condições de efetuar melhorias no serviço em sentido amplo, que podem ser no seu próprio

processo produtivo ou no de seus fornecedores e parceiros. Da mesma forma, tais alterações também podem ser orientadas pelo desempenho positivo observado nos concorrentes. Este processo, de comparação sistemática do desempenho da organização com o desempenho de seus concorrentes, é chamado *benchmarking* (GIANESI e CORRÊA, 1996, p. 85).

2.2.1 Processo decisório

O processo de decisão dos consumidores sobre o que necessitam, qual produto comprar e como o avaliam constitui a preocupação central de qualquer organização que deseje efetivar a venda do seu produto e que esta venda ocorra novamente. Esse processo apresenta cinco estágios principais, conforme a classificação de Kotler e Armstrong (1995, p. 108), complementada por Engel, Blackwell e Miniard (2000):

- Reconhecimento da necessidade: comprador reconhece a existência de um problema ou necessidade insatisfeita correspondente a uma diferença entre o seu estado real e o estado desejado. Fatores como o tempo transcorrido, a circunstância de vida, aquisição ou consumo de algum produto, características pessoais e influências de Marketing podem despertar necessidade nos consumidores;
- Busca de informação: procura de informações que subsidiem a avaliação anterior à compra do produto. Engel, Blackwell e Miniard (2000, p. 119-120) a definem como “a ativação motivada de conhecimento armazenado na memória ou de aquisição de informação do ambiente”. A busca tem como fontes informações internas, que é o conhecimento prévio do consumidor, e externas, que pode ser adquirida com propagandas, publicidade, informações da loja e dos vendedores e contatos sociais;
- Avaliação das alternativas: processo pelo qual uma alternativa de escolha é avaliada e selecionada para atender às necessidades do

consumidor. Dentre os critérios mais relevantes, destacam-se o preço e o nome da marca, que também sofrem influência da situação da compra, da similaridade das alternativas, da motivação, do envolvimento e do conhecimento do consumidor;

- Decisão de compra: constitui-se no próprio ato da compra. Apesar da compra já estar definida, é relevante para a organização a definição de quando ocorrerá e a fonte em que se dará a compra. O momento é importante porque a organização pode precisar alterar o momento da demanda para adequá-la às suas possibilidades, como o fazem as companhias aéreas. Já a fonte da compra pode ocorrer por visita à loja, venda pessoal, telemarketing ou venda direta, sendo muito utilizada a internet atualmente;
- Comportamento pós-compra: comportamento que o consumidor toma após a compra. É influenciado, num primeiro momento, se a percepção do desempenho do serviço está de acordo, ou não, com as suas expectativas, deixando-o satisfeito ou insatisfeito. Caso ele fique insatisfeito, poderá tomar atitudes, que podem ser uma ação pública (reclamar junto à empresa ou instituições governamentais), uma ação privada (boicotar a organização e fazer propaganda negativa dela) ou não tomar nenhuma ação (começar a formar uma imagem negativa). Note-se que a probabilidade de o cliente retornar a comprar da empresa é muito maior se ele estiver satisfeito com os atendimentos passados (GIANESI e CORRÊA, 1995).

É importante salientar que o processo decisório completo, como apresentado, eventualmente pode não ser utilizado. Uma série de fatores influencia quanta importância o consumidor dará à compra daquele produto em especial. O primeiro deles, é a distinção entre a compra inicial e a repetida. O fato de ser a primeira compra daquele produto que o consumidor realiza implica que ele ainda não tem um comparativo nem uma opinião formada pelo próprio consumo de nenhum dos competidores. Em função disto, há a tendência de o processo decisório ser mais ampliado nas compras iniciais que nas repetidas. Da mesma forma, o grau de envolvimento, que é “o grau de importância pessoal percebida e/ou interesse

evocado por um estímulo dentro de uma situação específica” (ANTIL, *apud* ENGEL, MINIARD e BLACKWELL, 2000, p. 106), é diferente de acordo com fatores pessoais, do produto e situacionais, que podem ser desde as preferências de design do consumidor, diferenciações de produto, à falta de tempo na ocasião da compra (ENGEL, MINIARD e BLACKWELL, 2000).

2.2.2 Objetivos das organizações prestadoras de serviços

As organizações precisam possuir determinadas características desejadas pelos seus clientes para que haja procura destes pelos seus produtos ou serviços. Dessa forma, abaixo estão listados onze objetivos específicos pelos quais as organizações podem ser avaliadas pelos seus clientes. Em função da avaliação que tiver de cada um deles é que ela estará, ou não, qualificada, pela visão de seus clientes, a prestar-lhes serviço.

2.2.2.1 Acessibilidade

A acessibilidade refere-se à “facilidade com que o cliente consegue entrar em contato com o fornecedor do serviço” (GIANESI e CORRÊA, 1994, p. 96). A facilidade de acesso também está interligada à conveniência que trás ao cliente, aspecto também destacado por Fitzsimmons e Fitzsimmons (2000) como relevante, especialmente para empresas como postos de gasolina e restaurantes fast food. As seguintes contribuem para a melhoria do acesso:

- Localização conveniente;
- Acesso sinalizado;
- Disponibilidade de estacionamento;

- Amplo horário de operação;
- Ampla disponibilidade de linhas telefônicas para acesso por telefone;
- Levar o serviço até o cliente, com serviços de tele-entrega.

Fica evidente que a acessibilidade refere-se ao grau de facilidade com que o cliente pode entrar em contato com a organização. Com a prestação dos serviços pela Internet ou telefone, a importância da acessibilidade diminui, mas ela permanece relevante no caso de ele precisar entrar em contato direto com a organização. Este aspecto é bastante importante para as organizações, haja vista que caso os clientes não consigam entrar em contato ou dirigir-se à organização, eles não poderão solicitar seus serviços. A forte expansão dos *shopping centers* nos últimos anos pode ser atribuída, parcialmente, à facilidade de acesso que permitem em relação ao comércio em geral, com amplos estacionamentos e localização privilegiada próxima a grandes avenidas.

2.2.2.2 Qualidade

A qualidade na prestação de serviços é uma “função da relação entre as expectativas prévias dos clientes e as suas percepções durante e após a respectiva prestação” (FITZSIMMONS e FITZSIMMONS, 2000, p. 70). Por sua vez, Slack *et al* (1999) salientam a necessidade da máxima conformidade com as especificações nos processos como fundamentais para que os clientes percebam que o processo produtivo da organização é estável e eficiente.

Esse é um aspecto fundamental para qualquer organização. Todavia, é também difícil de ser avaliado, especialmente no caso dos serviços, dado que é muito interligado à avaliação subjetiva dos clientes. Qualquer organização possui, por menor que seja, alguma variabilidade no seu produto ou serviço, de modo que sempre haverá clientes que os recebam fora dos padrões. Especificamente no caso dos serviços, o processo de atendimento e os resultados gerados são fundamentais na avaliação. Por isso as organizações têm se preocupado cada vez mais em

satisfazer o seu cliente, haja vista que esta satisfação é pré-requisito para que ele volte a ser cliente da organização.

2.2.2.3 Reputação/credibilidade

A reputação e a credibilidade referem-se ao “nível de percepção de risco do cliente e à habilidade em transmitir confiança por parte da organização” (GIANESI e CORRÊA, 1994, p. 95). Fitzsimmons e Fitzsimmons (2000) apontam a importância da reputação das organizações de serviços, pois freqüentemente os consumidores buscam informações com pessoas conhecidas antes de se decidirem por buscar determinado serviço, e ao contrário do que acontece com vendedores de produtos, os serviços não são facilmente substituíveis por similares no caso de inconformidade.

2.2.2.4 Segurança

Segurança relaciona-se ao sentimento do cliente de que estará seguro em receber o serviço da organização. Este conceito está mais relacionado a organizações que prestam serviços da área de segurança, como vigilância, e mais intensamente em serviços que colocam em risco a vida e o bem-estar do cliente, como no caso de serviços médicos e de transporte aéreo (FITZSIMMONS e FITZSIMMONS, 2000).

2.2.2.5 Preço

O preço, ou custo, de um serviço é “o quanto que o consumidor irá pagar, em moeda, por determinado serviço” (GIANESI e CORRÊA, 1994, p. 97). Uma empresa

que produza o mesmo produto ou serviço a um custo reduzido tem clara vantagem competitiva em relação a uma outra de custo mais elevado. Mesmo no caso de organizações sem fins lucrativos, um menor nível de gastos é desejável por economizar recursos que podem ser utilizados para outras finalidades. (SLACK *et al*, 1999).

Gianesi e Corrêa (1994) também salientam que aspectos como tempo gasto, esforço físico e desgaste psicológico também estão incluídos no preço de um serviço. Desta forma, o preço de um serviço torna-se um conceito mais amplo que o usual. E esse, junto à dificuldade de comparação de forma objetiva com os concorrentes, é um motivo que leva à maior associação que os clientes fazem entre preço e qualidade no caso dos serviços em relação aos produtos (FITZSIMMONS e FITZSIMMONS, 2000). Em função disto, a competição baseada no preço é apontada como contraproducente, pois acaba sendo percebida como uma redução na qualidade do serviço, o que termina por penalizar, e não auxiliar, à empresa.

2.2.2.6 Confiabilidade

Para organizações em geral, Slack *et al* (1999) apontam a confiabilidade como “fazer as coisas em tempo”, de modo que a confiabilidade refere-se às organizações que se comprometem com prazos e os cumprem, gerando uma expectativa positiva nos consumidores. Já Gianesi e Corrêa (1994, p. 92) conceitua confiabilidade como “conformidade com experiência anterior e ausência de variabilidade no resultado ou processo”, o que já se aproxima do conceito de qualidade de Slack.

Para a conquista da confiabilidade na prestação dos serviços, é essencial que o resultado prestado pela organização seja confiável, o que só pode ser conquistado se toda a organização estiver em bom funcionamento. A confiabilidade é conquistada mediante a sincronia das diversas microoperações de produção, que precisam ser estáveis e confiáveis independentemente para que a operação completa também o seja (SLACK *et al*, 1999). Justamente por exigir essa sincronia

de todos os processos da organização é que muitas organizações encontram dificuldades em serem confiáveis aos seus clientes, o que pode levar a fuga deles. A contratação de um serviço que é prestado muito depois do combinado dificilmente é aceita pelo cliente, que dificilmente irá voltar a solicitar os serviços da empresa, como ocorre com alguns prestadores de serviço particular.

2.2.2.7 Rapidez

A rapidez relaciona-se à brevidade de tempo com que é efetuada a operação. Quanto maior a rapidez, mais celeremente os consumidores receberam os resultados do processo (SLACK *et al*, 1999). Gianesi e Corrêa (1994) apontam a relevância do tempo despendido quando o cliente está presente, que afeta mais intensamente a sua percepção de qualidade. No entanto, a importância da distinção entre o tempo real e o percebido pela prestação do serviço também é ressaltada pelos autores, conforme tratado na seção 2.2.3.

A relevância da rapidez de acordo com a natureza do serviço também é salientada por Fitzsimmons e Fitzsimmons (2000). Serviços como emergência de hospitais e combate a incêndios têm na rapidez um objetivo fundamental. Com o modo de produção just-in-time e a pressão cada vez maior sobre o tempo das pessoas, a rapidez passa a ser relevante para todos os serviços. A prosperidade dos restaurantes fast food é devida ao fato de fornecerem refeições mais rapidamente que os restaurantes tradicionais, demonstrando a importância da rapidez no ramo de alimentação.

A rapidez é alcançada mediante a rapidez da tomada de decisão e da movimentação de materiais (logística) e informações (comunicação) na organização (SLACK *et al*, 1999). Ambos são problemas gerenciais que precisam ser enfatizados pela administração para serem conquistados. Apesar de estar intimamente ligado de forma positiva à reputação e confiabilidade, a rapidez costuma ser de difícil compatibilidade com outros objetivos, como preço (pela capacidade de atender à demanda rapidamente, levando a uma maior ociosidade), flexibilidade (pois é difícil

conciliar velocidade com elevada variedade de processo) e personalização (pelo tratamento pessoal ser incompatível com a padronização necessária).

2.2.2.8 Personalização

A personalização refere-se ao “tratamento dado ao cliente de modo que ele perceba que é tratado como uma pessoa e não um conjunto de dados e números pela organização” (FITZSIMMONS e FITZSIMMONS, 2000, p. 70). Tal aspecto é relevante pois a cooperação das pessoas é maior quando é tratada de forma cordial, pelo próprio nome, levando a um maior nível de satisfação e, conseqüentemente, de percepção de qualidade no serviço.

Com o crescimento das organizações e o aumento do número de clientes, a tendência à padronização burocrática aumenta e leva os indivíduos a serem tratados de modo impessoal, o que nem sempre é de seu agrado. Cada um dos clientes de uma organização acredita que o seu problema é diferente do dos demais, apesar de a organização não o tratar assim e nem poder fazê-lo, pois sem a padronização ela não poderia satisfazer a tantas demandas distintas. Nesse sentido, pequenas alterações na sistemática organizacional ordinária podem diminuir essa impressão de impessoalidade. Hotéis estão dentre as organizações que mais buscam a personalização do cliente, mas diversos outros prestadores de serviço, como empresas aéreas, de telefonia e bancárias têm cada vez mais dado atenção à personalização de seus clientes.

2.2.2.9 Flexibilidade

Flexibilidade significa “ser capaz de mudar e adaptar rapidamente a produção, devido a mudanças nas necessidades dos clientes” (GIANESI e CORRÊA, 1994, p. 94). Slack *et al* (1999) argumentam que a flexibilidade pode estar relacionada ao

“que fazer” (produto/serviço), “como fazer” (produção), “quanto fazer” (capacidade) ou “quando fazer” (prioridade).

A flexibilidade é um objetivo bastante próximo à personalização, uma vez que é a flexibilidade que permite a personalização no atendimento. Como há quatro perspectivas para a flexibilização nas organizações, com a adição de outras duas no caso dos serviços (GIANESI e CORRÊA, 1994), com relação ao “onde fazer” (local de fornecimento) e “como corrigir” (recuperação de falhas), há realmente uma possibilidade enorme de flexibilização nas organizações. Fatores como cultura organizacional, processo de tomada de decisão e organização da estrutura e produção da instituição são apontados como potenciais determinantes em melhorias de flexibilidade (SLACK *et al*, 1999).

2.2.2.10 Tangibilidade

A tangibilidade refere-se à qualidade e/ou aparência de qualquer evidência física do serviço ou do sistema de operações, ou seja, bens facilitadores, equipamentos, instalações, pessoal ou, ainda, outros consumidores (GIANESI e CORRÊA, 1994). Esse objetivo é importante porque os clientes buscam avaliar o serviço antes de comprá-lo, e os itens tangíveis do mesmo são uma maneira importante de fazê-lo.

Em função disto, muitas organizações têm se preocupado com a “embalagem” de seus funcionários e com as suas instalações físicas. Instalações limpas, organizadas ou luxuosas trazem consigo uma imagem de credibilidade e qualidade à organização. Da mesma forma, funcionários bem arrumados trazem respeitabilidade. E como o critério subjetivo é fundamental na avaliação dos serviços, estes aspectos auxiliam uma boa percepção por parte dos clientes.

2.2.2.11 Atendimento

O atendimento refere-se a “quão agradável é a experiência que o cliente tem durante o processo de prestação do serviço” (GIANESI e CORRÊA, 1994, p. 94). São aspectos fundamentais para tornar agradável o atendimento a cortesia, a atenção personalizada e a linguagem compreensível dos funcionários.

Como o atendimento está ligado diretamente à maneira de atender dos funcionários, seu bom desempenho depende do nível quantitativo e qualitativo dos empregados da organização. Quantitativo porque é impossível o atendimento ser excelente com funcionários sobrecarregados que levam a esperas dos clientes e qualitativo porque exige que os empregados saibam como lidar adequada e cordialmente com os clientes. Um elevado nível de motivação e qualificação dos funcionários é a melhor maneira de possibilitar um bom atendimento.

Como se percebe das definições desses onze objetivos, vários deles se relacionam fortemente, e alguns possuem diferenças sutis, de modo que podemos pensar que na verdade não possuem diferença. Esse é o caso de confiabilidade e rapidez; tangibilidade, atendimento, flexibilidade e personalização; segurança, qualidade e confiabilidade. Todas organizações deveriam buscar conciliar ao mesmo tempo as melhores condições em todos esses fatores no seu processo de transformação. Todavia, diante da dificuldade em buscar ao mesmo tempo objetivos tão diversos, algumas organizações buscam um nível satisfatório em cada fator enquanto que em um deles é buscada a excelência, que serve de diferencial da organização.

Isto ocorre porque os objetivos podem ser classificados de acordo com a sua relevância para o cliente da seguinte maneira (SLACK, 1999):

- Pouco relevantes: são aqueles cujo desempenho da organização é insignificante na decisão do cliente, ou seja, sua decisão de compra ou não independe desta característica;

- Qualificadores: são aqueles cuja satisfação mínima é indispensável para o cliente, passando a ser de baixa relevância a partir deste nível. Caso não seja obtida, o cliente simplesmente não considera a organização como uma opção viável;
- Ganhadores de pedido: são os que contribuem diretamente no alcance da satisfação do cliente, constituindo o diferencial da organização em relação aos seus concorrentes.

A especialização das organizações nos objetivos apresentados com a respectiva relevância busca atrair determinado tipo de cliente que atribui maior importância aos itens que a organização se destaca. Dessa maneira, a organização concentra os esforços no fator-chave de sucesso do seu desempenho que é aquele que a diferencia das demais empresas, satisfazendo aos clientes que têm preferência naquele fator específico. Essa abordagem conduz à chamada segmentação do mercado, que, como definem Giansi e Corrêa (1996, p.108), é o

processo de identificação de grupos de consumidores com suficientes características em comum, de modo a tornar possível o projeto e a oferta de um produto ou serviço que atenda às necessidades específicas de cada grupo,

o que permite a coexistência de várias organizações especializadas em cada um dos nichos daquele mercado. Já para mercados monopolistas ou de prestação de serviços governamentais, a concentração no fator principal traz o maior benefício possível à maior quantidade de consumidores, o que é justamente o intuito dessas organizações.

2.2.3 Demanda reprimida

Quando uma determinada organização presta um serviço em determinadas condições de modo que haja uma demanda maior ao seu serviço que a sua capacidade de atendimento, há a tendência de que os pedidos se acumulem. Como afirmam Gaither e Frazier (2004, pg. 380),

fundamentalmente, longas filas de espera de clientes se formam porque os gerentes não providenciaram suficiente capacidade de produção para evitá-las. Não foi fornecido pessoal ou equipamentos suficientes para prover imediatamente serviços ao cliente quando necessário.

Em princípio, as filas possuem como características que os padrões de chegada são aleatórios e o tempo de atendimento também são variáveis, sendo solucionadas com uma capacidade média de atendimento superior à média da necessidade de atendimento, constituindo uma forma essencial de adequação da demanda à oferta de serviço, pois conseguem transformar a demanda por serviços variável uma constante (GAITHER e FRAZIER, 2004).

Nos casos em que por um elevado período de tempo não é fornecido o pessoal e os equipamentos necessários, ocorre o aumento progressivo do tempo de espera até a prestação do serviço, ou seja, filas cada vez maiores se formam. Tal fenômeno, em que a demanda supera sistematicamente a oferta, é normalizado em economias de mercado competitivas mediante o aumento da oferta por novas organizações ou o aumento do preço de oferta aos consumidores. Como no setor público não há concorrência, não há esse mecanismo, de modo que a demanda reprimida poder perdurar por mais tempo. Isto ocorre porque o setor público dificilmente consegue aumentar os preços dos seus serviços de modo a dificultar o acesso dos consumidores e que muitas vezes a quantidade de repartições públicas é insuficiente para atender à demanda.

Com o crescimento geométrico das filas, a sua própria existência passa a representar um obstáculo aos consumidores. Cientes de que o serviço só será prestado dentro de um prazo muito longo, muitos preferem não o buscar, por pensarem que o tempo de espera deixa de recompensar a prestação do serviço. Esse caso, em que a rapidez e a confiabilidade da produção encontram-se tão desacreditados ao ponto de inviabilizar a demanda dos consumidores, é chamado de demanda reprimida.

A demanda reprimida ocorre em função da percepção pelo cliente da demora no atendimento, e não da demora real (Maister 1985, *apud* CORRÊA e CAON, 2002), agravado ainda mais no setor público pela baixa credibilidade institucional. Este pressuposto está de acordo com a própria natureza dos serviços, que depende da percepção do consumidor como método de aferição de qualidade. Caracterizada

a importância psicológica da espera, Maister faz as seguintes observações, bastante relevantes para melhorar a percepção dos consumidores em relação à espera:

- A maioria das pessoas superestima o tempo de espera;
- Tempo ocioso parece mais longo que tempo ocupado;
- Espera pré-processo parece maior que o tempo em processo;
- Esperas sem explicação são menos toleradas que as explicadas;
- Quanto maior o “valor” dado pelo cliente ao serviço, maior a tolerância com a espera;
- Esperas sem previsão de atendimento parecem mais longas que com prazo conhecido;
- Esperas solitárias são mais longas que em grupo.

Para a organização, a demanda reprimida significa que ela atende a menos consumidores que deveria. Enquanto a situação mantiver-se inalterada, aparentemente não há nada que indique essa situação. Entretanto, eventos como uma melhoria no atendimento pode significar um incremento elevado na demanda de maneira inesperada pela organização. Esse aumento pode simplesmente sufocar uma ótima iniciativa da organização, pois ela não consegue atender adequadamente à demanda dos novos consumidores.

Quando a melhoria no atendimento é bastante significativa e a demanda reprimida passa a ser demanda efetiva rapidamente, observa-se, praticamente, a ocorrência da introdução de um novo produto ou serviço naquele mercado. Isto acontece porque a alteração é vista pelos consumidores como uma inovação que o diferencia do produto ou serviço anterior, acarretando a verdadeira adoção acelerada do novo serviço no mercado, rapidamente passando à fase de crescimento.

2.3 A EFICÁCIA E EFICIÊNCIA NAS ORGANIZAÇÕES

O alcance dos objetivos das organizações é avaliado em dois planos diferentes: o da eficácia e o da eficiência. A eficácia é, para Chiavenato (2004), o atingimento dos objetivos e resultados, e para Silva (2000), fazer as coisas certas, do modo certo, no tempo certo. Já a eficiência é, para os mesmos autores, fazer bem e corretamente as coisas e operar de modo que os recursos sejam mais adequadamente utilizados, respectivamente. Percebe-se a similaridade entre os conceitos dos autores no sentido de que a eficácia está ligada diretamente à realização concreta do desejado, ao passo que a eficiência relaciona-se ao modo de realização.

A preocupação da administração com relação à eficácia e eficiência dos processos tende a desenvolver-se mais com relação à segunda que à primeira. Isso ocorre porque a eficácia deriva fundamentalmente da necessidade de definição de qual o processo que será efetuado pela organização, ao passo que a eficiência trabalha com a maneira pela qual será organizado tal processo. É verdade que problemas de eficácia organizacional ocorrem em diversas organizações, tendo resultados freqüentemente mais desastrosos que os problemas de eficiência, porém ocorrem em função da indefinição de qual produto ou serviço a empresa presta, o que pode ser combatido com uma abordagem diferente do papel da organização. Já os problemas de eficiência afetam a percepção do produto ou serviço com relação ao serviço prestado, indicando um entendimento de adequação ou inadequação dos parâmetros do consumidor em relação à concorrência.

Todos os sistemas produtivos possuem restrições em sua capacidade total. Apesar de serem divididas em diversas operações com capacidades diferentes, as etapas que possuem capacidade inferior às demais limitam todo o processo de

produção. Nessas operações, chamadas gargalos, os produtos chegam mais rápido do que podem ser concluídos, acarretando um acúmulo de produtos pendentes nessa operação (GAITHER e FRAZIER, 2004, p. 261). Para solucionar tal situação, todas as medidas que objetivem melhorar o processo produtivo devem concentrar-se sobre as operações que constituem gargalos do processo, pois qualquer melhoria nestas operações significa uma melhoria do processo como um todo. Tal abordagem, em que o planejamento da produção deve concentrar-se continuamente em melhorar o desempenho dos gargalos da produção, é chamada de Teoria das Restrições.

Outro aspecto fundamental de qualquer produto diz respeito ao seu ciclo de vida. Todos os produtos defrontam-se com um ciclo de vida semelhante ao dos seres humanos, composto dos períodos de introdução, crescimento, maturidade e declínio (GAITHER e FRAZIER, 2004, p. 42). A introdução é a etapa em que há a colocação no mercado daquele bem, que corresponderia ao nascimento e à infância; o crescimento é o período em que a demanda eleva-se drasticamente e os resultados positivos começam a aparecer, correspondendo à adolescência; a maturidade ocorre com elevada produção e resultados máximos, havendo pequeno incremento na demanda, sendo análogo à fase adulta; por fim, o declínio ocorre com a queda gradativa da procura, o que leva ao declínio do lucro e o conseqüente término da fabricação, comparável à velhice.

2.3.1 Organizações prestadoras de serviço

Apesar de todas as organizações possuírem características em comum, o tipo de atividade que desempenham acarreta a existência de especificidades que as distinguem das demais atividades. A primeira distinção a ser realizada é entre as organizações de manufatura fabricantes de produtos e as prestadoras de serviço. Segundo Kotler e Armstrong (1995, p. 190), “produto é qualquer coisa que possa ser oferecida a um mercado para atenção, aquisição, uso ou consumo, e que possa satisfazer a um desejo ou necessidade”, enquanto que “serviços são produtos que consistem em atividades, benefícios ou satisfações (...) essencialmente intangíveis,

e, embora sejam pagos, não resultam em propriedade”. Por outro lado, Gaither e Frazier (2004, p. 44) salientam que “os serviços em geral não podem ser produzidos antecipadamente à demanda de clientes e devem ser entregues no tempo da demanda ou mais tarde”, constituindo-se isto na principal diferenciação entre produtos e serviços. Já Giansesi e Corrêa (1996) apresentam as seguintes características dos serviços:

- Intangibilidade: os serviços são experiências vivenciadas pelo consumidor. Tal fato conduz à elevada importância da sua percepção subjetiva, o que aumenta a importância da reputação da organização;
- Presença do cliente: dado que os consumidores são participantes do processo de produção e sua percepção é muito importante, há a necessidade de prestar o serviço com o máximo de qualidade e o mínimo de tempo, o que implica um elevado número de funcionários qualificados para atender os consumidores;
- Produção e consumo simultâneos: pela própria natureza, os serviços são consumidos imediatamente, não podendo ser estocáveis, o que traz uma elevada variabilidade na demanda, pois depende essencialmente das necessidades dos consumidores, e também dificulta a análise do serviço prestado, ou seja, impossibilita análises de qualidade que podem ser realizadas em produtos estocáveis.

Também é importante a distinção de três tipos de processos nos prestadores de serviço, de acordo com a variabilidade e o volume do serviço (SLACK, 1999, p. 107):

- Serviços profissionais: são serviços personalizados, que por isso mesmo caracterizam-se como de alta variabilidade e baixo volume de produção. São os serviços prestados por médicos, contadores e consultores;
- Lojas de serviços: estão no intermédio dos serviços profissionais personalizados e os serviços de massa, apresentando um razoável volume de clientes atendidos com um nível de padronização sujeito a

um atendimento personalizado. A maioria dos prestadores de serviço, como restaurantes, hotéis, lojas de varejo e várias repartições públicas são exemplos deste tipo;

- Serviços de massa: apresentam elevada padronização, com pequena possibilidade de personalização do serviço. Ocorrem em atividades cuja demanda é bastante elevada e em que cada serviço individualmente não é muito complexo ou de valor elevado. São as empresas de comunicações, transportes urbanos e utilidades públicas como fornecimento de água, energia e recolhimento de lixo.

Isso posto, pode-se concluir que a impossibilidade da estocagem, a variabilidade da demanda e a complexidade do serviço são os principais fatores que orientam a administração dos serviços. Enquanto que atividades públicas como o planejamento são serviços complexos e de demanda variável e de baixa quantidade, requerendo por isso uma abordagem de serviço profissional, uma atividade como o abastecimento de água é um serviço de baixa complexidade e demanda mais estável e elevada, caracterizando, pois, um serviço prestado em massa.

2.4 ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

As organizações públicas são organizações prestadoras de serviços pertencentes ao Estado, que diferem das organizações privadas essencialmente com relação ao objetivo que buscam. Ao passo que as organizações privadas objetivam o lucro, as organizações públicas procuram o bem comum da população como um todo. Como o bem comum é um conceito muito mais amplo que a simples lucratividade e a administração do Estado precisa dar-se seguindo uma série de princípios, a exemplo da moralidade, impessoalidade e legalidade (DI PIETRO, 2002), a administração pública costuma estar sujeita a contradições, formalismos e diluições do poder que não acontecem no setor privado. Como salienta Drucker (1998, p. 188):

Na área pública não há possibilidade de conceder autonomia de direção. Se fosse possível, a concorrência seria nela bastante indesejável. Essas entidades precisam estar sob o controle direto do governo e ser operadas diretamente por ele, mas suas atividades requerem a disciplina imposta pelos objetivos, prioridades e medições dos resultados.

Para efeitos de administração, Graham e Hays (1994, p. 15) apontam para o fato de que “os executivos do governo desempenham essencialmente as mesmas funções que os administradores privados, mas num ambiente institucional muito mais exigente”. Neste aspecto, os autores distinguem o gerenciamento público da administração pública, na qual o primeiro concentra-se nas atividades administrativas que ocorrem dentro das agências governamentais, enquanto que o segundo é a expressão genérica que indica todo o conjunto de atividades envolvidas no estabelecimento e implementação de políticas públicas, de modo que a administração engloba o gerenciamento, acrescentando-lhe aspectos políticos, legais, econômicos e sociais.

A organização do aparato estatal ocorre de modo a conceder à autoridade central, eleita democraticamente, o poder de decisão sobre as políticas a serem

implementadas (política de governo). Abaixo das autoridades eleitas encontram-se os executivos políticos (Ministros e Secretários de Estado), nomeados de forma transitória para comandarem determinada área estatal enquanto durar o mandato da autoridade central. Abaixo destes, os administradores executivos são funcionários públicos, responsáveis por gerenciar os respectivos órgãos, sempre visando à implementação da política do governo vigente. Também há os administradores intermediários e supervisores, subordinados aos administradores executivos que gerenciam os setores que integram os diversos órgãos (GRAHAM e HAYS, 1994).

A delimitação do poder dos administradores executivos, a ambigüidade dos objetivos da administração pública e a necessidade de observância dos princípios públicos constituem-se nas principais diferenças entre os setores público e privado. Nas organizações privadas, os administradores possuem poder mais amplo, sendo restrito unicamente pelo Conselho de Administração da empresa, o qual constante e freqüentemente endossa as ações do administrador. O fim buscado é essencialmente o lucro e as delimitações externas são dadas pelas empresas concorrentes, os fornecedores, os clientes e algumas condutas que são proibidas pela Lei. Já no caso das públicas, as organizações podem ter objetivos antagônicos como aumentar o lucro e desenvolver a economia local (bancos estatais) e agilizar o julgamento e dar ampla defesa às partes (Judiciário). Além disto, como aponta Di Pietro (2002, p. 68), “a Administração Pública só pode fazer o que a Lei permite”. As Leis são feitas pelo Poder Legislativo, e atribuem uma certa parcela de poder a cada agente público envolvido, permitindo que cada qual possa deliberar sobre determinados assuntos de competência própria.

2.4.1 Burocracia

Dada a necessidade da repartição das atribuições de cada agente público em responsabilidades exclusivas que dependem das ações dos demais, o modelo burocrático de gestão é o modelo normalmente utilizado nas organizações públicas. Tal modelo possui uma série de características fundamentais cuja combinação resulta, segundo Max Weber (apud CHIAVENATO, 2004, p. 213), no modelo

eficiente por excelência. Para Weber, a burocracia seria um tipo de dominação social, e portanto de poder, observado nos sistemas sociais organizados de modo a organizar os elementos de forma racional (*apud* MOTTA e BRESSER-PEREIRA, 2004).

Pela definição de Motta e Bresser-Pereira (2004, p. 6), burocracia é “um sistema social racional, ou um sistema social em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada tendo em vista os fins desejados”. Essa definição necessita também da definição de que ato racional é aquele que “representa o meio mais adaptado para se atingir determinado objetivo, na medida em que sua coerência em relação a seus objetivos se traduzir na exigência de um mínimo de esforços para se chegar a esses objetivos”. Os autores também salientam as seguintes características da burocracia:

- **Autoridade:** normas racional-legais conferem o poder, ao invés de normas tradicionais. Assim, as normas são legitimadas porque, sendo racionais, levam aos fins visados pela organização e, além disso, são legais, baseadas no Direito. Com isso, elas conferem à pessoa investida de autoridade o poder de coação sobre os subordinados e colocam à sua disposição meios coercitivos capazes de impor disciplina;
- **Normatização escrita:** as normas buscam regulamentar todas as ocorrências possíveis dentro da organização, sendo desta forma exaustivas, descrevendo tanto quanto o possível em detalhes todas as condutas a serem tomadas. Para definir tantos regulamentos que precisam mudar a todo instante, é necessário escrevê-los para possibilitar que os funcionários possam consultá-los sempre que possível;
- **Hierarquia:** divisão da autoridade entre diversos cargos, de modo que cada superior tem um determinado número de subordinados que tem, por sua vez, outros subordinados. Desta forma, a estrutura da organização assume o formato de pirâmide, concentrando a autoridade na parte superior. Contudo, é ressalvado o direito do subordinado

recorrer ao superior do seu chefe imediato, resguardando a possibilidade dos funcionários defenderem-se do autoritarismo dos chefes;

- Divisão do trabalho: separação do trabalho em diversas atividades distintas, facilitando a sua especialização. A especialização é importante porque permite que cada um dos funcionários torne-se extremamente capacitado e, conseqüentemente, desempenhe de forma muito melhor a própria atividade;
- Impessoalidade: desconsideração dos aspectos pessoais dos envolvidos com a organização sejam clientes, sejam funcionários, pois os fatores pessoais, como os sentimentos, conduzem à parcialidade nas decisões, de modo a favorecer determinadas partes e eliminar a padronização;
- Profissionalização dos participantes: os funcionários das empresas burocráticas são escolhidos mediante um processo objetivo que busca a escolha do indivíduo mais capacitado para desempenhar a função em questão. Este é um aspecto fundamental para proporcionar a eficiência organizacional, pois não são admitidas pessoas ineficientes que não contribuiriam para os objetivos organizacionais como desejado.

Wagner III e Hollenbeck (2002, p. 313) enfatizam o aspecto da padronização como um dos três componentes básicos da organização burocrática, em conjunto com a formalização e a especialização. A padronização constitui-se como um mecanismo básico de coordenação em que são “fornecidos padrões e procedimentos estáveis que ajudam os trabalhadores a definir o modo de executar suas tarefas” (WAGNER III e HOLLENBECK, 2002, p. 303). Além da coordenação, o ajustamento mútuo, que consiste de processos de comunicação interpessoal entre pessoas de mesmo nível hierárquico que compartilham informações de trabalho, e a supervisão direta, em que uma pessoa assume a responsabilidade pelo trabalho do grupo, são as outras formas de coordenação nas organizações. Todavia, apenas a supervisão direta possibilita a coordenação de subordinados e requer um grande

número de supervisores, que em grandes organizações, como as burocracias, podem ser “substituídos” por regulamentos padronizados que orientam e coordenam o trabalho dos subordinados.

O funcionamento básico da burocracia fundamenta-se em regulamentos que coordenam o trabalho dos funcionários especializados em tarefas específicas, de modo que cada etapa do processo produtivo da organização seja feita eficientemente, pois está bem regulamentada, gerando o resultado desejado. Como vantagens teóricas, esse modelo de funcionamento gera rapidez nas decisões, pois os regulamentos já dão a orientação do que deve ser feito; padronização e redução de custos com uniformidade de rotinas e procedimentos; redução do atrito entre as pessoas, pois a especialização permite que cada um conheça suas responsabilidades; constância e confiabilidade, pois os mesmos tipos de decisões são tomados nas mesmas circunstâncias por regras conhecidas (CHIAVENATO, 2004).

2.4.1.1 Disfunções da burocracia

Com a popularização das organizações burocráticas, também apareceram conseqüências imprevistas que levam a ineficiência e a imperfeições, as quais Merton (*apud* CHIAVENATO, 2004, p. 219) chamou de disfunções. Elas ocorrem quando o comportamento das pessoas que participam da burocracia difere do modo preestabelecido. Como apontam Motta e Bresser-Pereira (2004, p. 43), “o comportamento previsto era racional, preciso, coordenado. O que realmente ocorre, e que deixou de ser previsto, pode vir a ser exatamente o oposto daquele planejado”.

Podem-se destacar as seguintes disfunções da burocracia (CHIAVENATO, 2004):

- Internalização das regras e apego aos regulamentos: tendência dos funcionários em tornarem-se especialistas nas normas e regulamentos

de seu cargo ou função, transformando-as de meios em fins do próprio trabalho;

- Excesso de formalismo: a necessidade de documentar e formalizar todas as comunicações leva ao excesso de documentação e formalismo, dificultando o funcionamento do sistema como um todo;
- Resistência a mudanças: dificuldade em realizar mudanças na burocracia devido aos funcionários estarem acostumados às rotinas existentes e, com isso, temerem mudanças que possam trazer perigo à sua segurança e tranquilidade;
- Despersonalização do relacionamento: tratamento das pessoas de acordo com os cargos que ocupam na burocracia, despersonalizando as relações interpessoais internas;
- Categorização como base do processo decisório: em função de o processo decisório concentrar-se no topo da organização, ocorre a estereotipação dos problemas para lidar com eles com mais facilidade, pois se concentram sobre as mesmas pessoas, que passam a lidar com eles utilizando menos informações que o necessário;
- Superconformidade às rotinas e aos procedimentos: perda da iniciativa, criatividade e inovação dos funcionários por concentrarem-se em realizar apenas o estritamente necessário contido nas normas e regulamentos que constituem as suas obrigações;
- Exibição de sinais de autoridade: dada a concentração de poder nos cargos mais elevados, as pessoas que detêm tais postos acabam apresentando sinais de autoridade por não terem subordinação, ou a mesma lhe dar autonomia sobre seus meios;
- Dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público: atendimento de forma padronizada aos clientes leva os clientes a ficarem insatisfeitos por não receberem atendimento personalizado.

Isto é acentuado devido aos funcionários perceberem como uma ameaça a fuga aos regulamentos demandada pelos clientes.

As disfunções tendem a acentuar-se quando os funcionários estão submetidos a maiores pressões em relação ao serviço. Como a maior parte delas decorre diretamente do próprio modelo burocrático, a falta de tempo aos funcionários facilita que intensifiquem o comportamento padronizado baseado em regras, aumentando as disfunções e, especialmente, a desmotivação e a insatisfação no trabalho. Este processo intensifica-se, na medida em que funcionários desmotivados e insatisfeitos geram menor comprometimento com a organização, aumentando assim a concentração sobre os meios em prejuízo dos fins.

Para permitir a utilização da burocracia de forma eficiente, Motta e Bresser-Pereira (2004) apontam o processo de descentralização como o mais indicado para reduzir as suas disfunções. Uma organização é mais descentralizada tanto quanto as decisões forem desconcentradas, divididas entre um maior número de pessoas. Esta maior autonomia dada aos chefes e supervisores, em detrimento da diretoria, permite uma maior flexibilidade à organização, contribuindo para a existência de uma visão de conjunto da mesma por cada um dos setores separados e um retorno à racionalidade esperada do modelo. Isto porque a maior flexibilidade permite maior autonomia, que possibilita que a normatização, descentralizada, seja restrita aos aspectos necessários, deixando que a flexibilidade de decisão da chefia imediata resolva os problemas que fujam dos regulamentos.

2.4.2 Modernização administrativa

A história das civilizações reserva um papel de destaque à atuação estatal na vida da sociedade. Desde a sua criação, sempre o Estado exerceu um papel fundamental nos rumos que a sociedade tomara, seja no campo econômico, jurídico, político ou social. Isso pode ser observado no período da Idade Contemporânea, em que o Estado passou por períodos de tendência liberal, autoritária, socialista, de bem-estar social e neoliberal, sempre causando grandes impactos sobre a

sociedade. A partir da década de 1980, observa-se uma tendência ao decréscimo da influência estatal direta na vida social, especialmente na econômica, no movimento iniciado por Reagan e Thatcher chamado de neoliberalismo. Com o colapso da União Soviética no final da mesma década, o neoliberalismo estendeu-se à maioria das nações do mundo, com poucas mostras de aparecimento de outro pensamento ideológico para organização do Estado.

Após uma série de crises na década de 1990, surgiu o questionamento de que talvez o Estado não devesse ser tão limitado quanto o almejado pelo neoliberalismo. A abordagem que surgiu deste questionamento é de uma espécie de terceirização na execução das tarefas públicas, em que o governo contrata empresas e organizações sem fins lucrativos para prestarem diretamente os serviços à população. Desta forma, caberia ao governo levantar recursos e estabelecer as prioridades sociais mediante o processo político democrático, enquanto que o setor privado deveria organizar a produção dos bens e serviços. Argumenta-se que, assim, ambos estariam engajando-se na própria especialidade e o resultado seria uma maior eficiência total (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 31).

Contudo, percebe-se uma combinação de pressões antagônicas sobre o Estado, que precisa exercer suas atribuições com menores recursos, ao mesmo tempo em que as demandas aumentam (OSBORNE e GAEBLER, 1998, p. 35). Sylvie Trosa (2001, p. 37) resume os seguintes desafios que a sociedade impõe aos seus governos:

- A mundialização e a globalização apoiadas na tecnologia;
- O papel diferente do usuário e sua implicação sobre o interesse geral;
- A concorrência dos grupos de pressão e da sociedade civil;
- A necessidade crescente de transparência e de prestação de contas;
- A vontade dos funcionários de dispor de meios para realizar suas novas missões;
- A diversidade inevitável dos modos de fazer numa sociedade descentralizada.

Estes desafios impõem aos governos uma nova abordagem em que o clássico modelo burocrático de organização não pode mais responder a todos os anseios da população. Osborne e Gaebler (1998, p.119) salientam a boa intenção da burocracia em evitar que problemas aconteçam, todavia ressaltam que “a burocracia reduz o ritmo do governo, assemelhando-o ao de uma lesma.” Com todos esses novos desafios da sociedade contemporânea, não há espaço para que o governo seja tão vagaroso, simplesmente pelo fato de que o ambiente, até mesmo para o Estado, não é mais totalmente estável como no passado e as pressões da sociedade por um serviço de qualidade tornaram-se mais visíveis.

Para dar conta dessas novas demandas, Trosa (2001) apresenta o Estado contratual como a nova maneira de o Estado agir na sociedade. Em essência, corresponde ao conceito de “Estado menor, porém forte”, de Osborne e Gaebler (1998, p. 31-32), em que o Estado define as políticas e induz o setor privado a implementá-las, por meio de contratos flexíveis que preservam a concorrência entre os entes privados. Desta forma, o Estado assegura-se de efetivar os resultados das políticas governamentais sem as implementar diretamente, numa espécie de terceirização da prestação pública.

Mesmo com esta “terceirização pública”, ainda assim o núcleo estatal, caracterizado pela administração direta e a maioria das autarquias no caso brasileiro, prosseguiria sob controle do Estado. Contudo, precisaria adaptar-se no sentido de gerenciar os demais órgãos públicos e privados de maneira focalizada nos resultados finais do serviço. Isso pode ser feito com melhorias da administração pública que possibilitem que o modelo burocrático seja flexibilizado em alguns aspectos de modo a permitir que o conceito de Estado contratual, do Estado menor, porém forte, possa ser posto em prática, com servidores empenhados em prestar serviços de acordo com os esperados pela sociedade.

A tabela 2.1 apresenta uma síntese dos conceitos apresentados neste capítulo. Destaca-se a importância dos conceitos apresentados para a efetivação do objetivo deste trabalho, de avaliar a implantação dos JEFs, no sentido em que a avaliação é uma sub-etapa do processo de gestão, os objetivos das organizações prestadoras de serviços constituem a maneira pela qual elas podem ser avaliadas e a organização pública é um tipo de organização com algumas peculiaridades que

fazem que a sua administração seja diferenciada das organizações com fins lucrativos. Em suma, a tabela a seguir objetiva facilitar a compreensão e a consulta dos conceitos apresentados neste capítulo.

Tabela 2.1: Resumo dos conceitos apresentados

	Conceito	Descrição	pg
Organizações	Organização	Associação de duas ou mais pessoas para alcançar certo(s) objetivo(s)	21
	Processo de transformação	Mudança de estado ou condição de recursos de modo a produzir resultados	21
	Prestador de serviços	Organização cujo objetivo é fornecer benefícios intangíveis, ou seja, bens não-materiais que requerem a presença do cliente e cuja produção e consumo são simultâneos	47
	Organização pública	Organizações prestadoras de serviços pertencentes ao Estado, que buscam o bem comum da população como um todo	49
	Burocracia	Sistema social em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada tendo em vista os fins desejados. Possui as seguintes características: autoridade, normatização escrita, hierarquia, divisão do trabalho, impessoalidade e profissionalização dos participantes	51
	Modernização administrativa	Processo de ajuste de atribuições e administração das organizações públicas para satisfazer às novas necessidades da sociedade frente à globalização, ao neoliberalismo, às novas práticas de administração e à evolução tecnológica	55
Processo de gestão	Planejamento	Processo de estabelecer objetivos ou metas, determinando a melhor maneira de atingi-las <ul style="list-style-type: none"> • Estabelecimento de objetivos e metas • Reconhecimento das variáveis relevantes • Abordagem para atingir os objetivos e metas 	22
	Organização	Maneira pela qual são combinados os recursos para alcançar os objetivos <ul style="list-style-type: none"> • Especialização: como o trabalho é dividido em tarefas individualizadas • Departamentalização: forma de agrupamento de órgãos correlacionados • Autoridade: direito legítimo de tomar decisões • Delegação: distribuição de competências e autoridade na organização 	23
	Direção	Condução e coordenação das pessoas na execução das tarefas planejadas <ul style="list-style-type: none"> • Liderança: esforços dos administradores para estimular o alto desempenho dos empregados • Motivação: induzir as pessoas a desejarem contribuir com os objetivos da organização • Comunicação: transferência de significado entre duas pessoas • Coordenação: conjugação de todos os atos e esforços do pessoal 	25
	Controle	Assegurar que os objetivos organizacionais sejam alcançados <ul style="list-style-type: none"> • Estabelecimento de parâmetros de desempenho • Medição do desempenho • Comparação do desempenho com o parâmetro • Medidas corretivas 	27

Importância dos objetivos	Pouco relevantes	Cujo desempenho não influencia a decisão de compra do cliente	41
	Qualificadores	Cuja satisfação mínima é indispensável para considerar a organização uma opção	42
	Ganhadores de pedido	Contribuem diretamente para a satisfação do cliente	42
Objetivos na prestação de serviços	Acessibilidade	Facilidade de entrar em contato com o fornecedor do serviço	34
	Qualidade	Relação entre expectativas prévias e percepções posteriores dos clientes	35
	Reputação	Percepção de risco do cliente em relação à organização	36
	Segurança	Sentimento do cliente de estar seguro ao receber o serviço	36
	Preço	Dispêndio pela prestação do serviço	36
	Confiabilidade	Cumprimento de prazos estipulados	37
	Rapidez	Brevidade de tempo em que é prestado o serviço	38
	Personalização	Tratamento do cliente como pessoa e não como conjunto de dados	39
	Flexibilidade	Capacidade de alterar rapidamente a produção	39
	Tangibilidade	Evidência física do serviço ou do sistema de operações	40
	Atendimento	Forma agradável de contato com a organização	41
Marketing	Processo decisório	Processo pelo qual os clientes decidem realizar a aquisição de um produto/serviço. É dividido em: reconhecimento da necessidade, busca de informação, avaliação das alternativas, decisão de compra e comportamento pós-compra	32
	Demanda reprimida	Situação em que há o desejo dos consumidores por um produto/serviço cuja prestação ocorre a níveis inferiores aos mínimos desejados	42
	Ciclo de vida do produto	Fases por que passa qualquer produto/serviço: introdução (cresc. lento), crescimento (cresc. rápido), maturidade (estabilidade) e declínio (retração)	46

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para este trabalho, foram utilizados dados primários e secundários, obtidos junto à Subseção Judiciária de Porto Alegre (primários) e ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região (secundários).

Os dados primários consistem nas respostas dos servidores de nível médio e superior das 3 Varas de JEF Previdenciário da Subseção Judiciária de Porto Alegre a um questionário (vide Apêndice 1) que objetivou avaliar a prestação de serviço dos JEFs à população. Nesse sentido, o questionário é composto de 25 afirmações às quais podem receber respostas entre plena concordância (7) e plena discordância (1), uma questão dissertativa livre e dados de identificação do respondente. Cabe ressaltar que as afirmações também possuíam a opção “não posso opinar”, caso o respondente não desejasse emitir opinião sobre aquele aspecto, e que a resposta de número 4 corresponde à neutralidade.

As questões são relacionadas aos onze objetivos das organizações prestadoras de serviços apresentados na seção 2.2.2, e sumarizados na tabela 2.1, buscando avaliar quão satisfatória está a prestação de serviço dos JEFs atualmente e caso ela tenha se alterado com a sua criação. Também foram inseridas afirmações para verificar os fatores que causam essa situação e os respondentes, classificando-os através da Vara em que trabalham, o gênero, o tipo de processo em que mais estão comprometidos, o tempo como funcionários na Vara e na Justiça Federal, de modo a permitir a proposição de melhorias.

Os dados secundários, obtidos junto à Diretoria de Informática e à Assessoria de Coordenação de Planejamento e Gestão do TRF4, consistem em relatórios com o número de processos distribuídos (entrada), julgados (saída) e em tramitação (em processo de transformação) em cada uma das Varas Previdenciárias e de JEF

Previdenciário, além de dados dos processos virtuais (e-Proc) e do prazo até o julgamento dos processos. A análise desses dados será realizada no capítulo 5.

3.1 COLETA DE DADOS

No dia 12 de setembro, foi aplicado o questionário junto a dois servidores da 1ª Vara de JEF Previdenciário, para verificar se havia inconsistências ou se alguma alteração deveria ser realizada no mesmo. Tendo sido relatada apenas uma sugestão na afirmativa de número 2 (inserção do termo “legais” após “requisitos”), o questionário foi então aplicado com os demais servidores. A aplicação dos questionários junto aos funcionários ocorreu no período de 13 a 16 de setembro de 2005.

Na 1ª Vara, houve a resposta na presença pessoal do entrevistador, que pôde auxiliar no caso de eventuais dúvidas dos respondentes. Já nas 2ª e 3ª Varas, não houve esta possibilidade, de modo que os questionários foram entregues às chefias que os distribuíram e recolheram posteriormente. De qualquer forma, foram deixados e-mail e telefone para contato sobre eventuais dúvidas durante a resposta.

Há de ser ressaltado também o número reduzido de respondentes na 3ª Vara. Nessa Vara, que contava com 11 servidores, apenas 4 responderam ao questionário. Isso ocorreu porque 3 servidores encontravam-se em férias no período, e 4 dos demais não o devolveram à chefia. Nas demais Varas, não ocorreram problemas similares, à exceção do relato de um servidor em férias na 1ª Vara. O menor número de respondentes da 3ª Vara prejudica a representatividade das respostas em relação ao real entendimento da Vara, apesar de não ter apresentado médias muito distantes das dos demais servidores.

3.2 PROCESSAMENTO DOS DADOS

A partir das respostas obtidas, foram realizadas operações como média e desvio-padrão para cada questão para facilitar a compreensão do significado dos resultados (média) e das controvérsias (variabilidade). Apesar de ser controversa a sua adequabilidade a pesquisas de opinião qualitativas, como esta, optou-se por trabalhar desta maneira por permitir uma visão sintética dos dados de forma mais clara.

Foram excluídas, para o cálculo das médias e desvios das respostas, as respostas “não posso opinar”. Como o respondente não se manifestou sobre a afirmativa, ela não pode ser considerada. Isso poderia acontecer porque algumas questões requerem algum conhecimento da realidade das Varas Previdenciárias anteriores aos JEFs, do funcionamento de outros órgãos, como a Turma Recursal, ou do acerto realizado entre os advogados e as partes que representam. Os dados do questionário são apresentados nos anexos, em que o anexo 1 apresenta o número de respostas de cada afirmativa; o 3, o número de respondentes em cada grupo; o 4 mostra a média das respostas; o 5, o seu desvio-padrão; os 6 e 7, as médias em ordem decrescente e somente nas afirmativas dos JEFs; e, por fim, o anexo 8 apresenta dados de caracterização do perfil dos respondentes.

Outro aspecto significativo é que as questões de número 1, 3, 5, 7, 13, 15, 21 e 25 possuíam sentido reverso (para incentivar atenção nas respostas), ou seja, a resposta “concordo plenamente (7)” trazia o entendimento de que a situação não era a desejada, os valores dessas questões foram invertidos para fins de processamento. Assim, a resposta de número 3 foi transformada em 5 e a de número 6 em 2 para obtenção da média e desvio nestas questões de modo a

facilitar a compreensão dos resultados por significarem, todos, que valores próximos a 1 trazem significado negativo e próximos a 7 trazem positivo.

Uma última consideração a respeito do processamento é a de que as respostas foram agrupadas de acordo com os dados de identificação em análises separadas. Assim, há análises em que é apresentada a média, por exemplo, dos funcionários da 1ª Vara, em que foram separadas apenas as respostas destes para o cálculo dessa média, sendo desconsideradas as demais. Nesse processo de classificação, os dados sobre ingresso na mesma Vara Federal e na Justiça Federal nos períodos de janeiro de 2002 a junho de 2003 e julho de 2003 e junho de 2004 foram agrupados, pois a ocorrência de cada um separadamente foi muito pequena e não altera o objetivo da análise destes sub-grupos. Essas análises são importantes para verificar se há diferenças de opinião em função do perfil do respondente, de acordo com as classificações possíveis e relevantes.

3.3 ESTRUTURA DA PESQUISA

O questionário foi construído de modo a poder ser verificada a opinião dos servidores sobre cada um dos objetivos que uma organização prestadora de serviços pode buscar para satisfazer o seu cliente. Para cada objetivo, há afirmativas a respeito da situação atual do JEF, da mudança em relação à antiga Vara Previdenciária e de causas que levem a esta situação. Abaixo, uma explicação sobre o intuito de cada afirmação relacionada ao respectivo objetivo:

- **Acessibilidade:** As afirmações sobre a acessibilidade buscavam descobrir se a população tem fácil condição de ingresso de ações junto aos JEFs. Como a acessibilidade foi o 3º problema indicado na pesquisa do CEJ (CJF, 1995a) e não há formas quantitativas de sua verificação, teve um número maior de afirmativas. É representada pelas afirmativas de número 1 a 5 e 13. Ressalte-se que as questões de números 1, 3, 5 e 13 possuem sentido negativo com a “concordância plena”, de modo que seus resultados foram invertidos nas análises posteriores.
- **Confiabilidade:** A confiabilidade foi abordada como a existência de previsibilidade em termos de gastos e prazos. Corresponde as afirmativas 6 a 8. Apenas a afirmativa de número 7 possui sentido negativo, de modo que também foi invertida para as análises.
- **Qualidade:** O objetivo da qualidade foi abordado como sendo a tomada de decisões justas nos processos. Relaciona-se às afirmações de número 9 a 11.

- Reputação/credibilidade: A reputação foi tida como a maneira pela qual a população percebe o funcionamento da Justiça Federal como imparcial e acessível. Teve significado importante, pois como constituía o 2º principal problema da JF na pesquisa do CEJ (CJF, 1995a). Reporta-se às afirmativas 12 e 14.
- Preço: Em virtude da ausência de custas em primeira instância nos JEFs, houve uma maior preocupação na verificação dos gastos dos cidadãos com advogados para ter acesso à JF. Neste sentido, referia-se às afirmativas 15 e 16. Ressalte-se que a afirmativa 15 apresenta sentido negativo, de modo que o seu resultado foi invertido para fins de processamento.
- Rapidez: Apontada como o maior problema da JF, a rapidez foi aqui entendida como o tempo transcorrido entre a proposição da ação junto ao JEF e o seu efetivo julgamento. Não foi considerado o tempo até o efetivo pagamento, pois isto é de responsabilidade do TRF4, e não foram encontradas menções de que exista demora no seu cumprimento. Reporta-se às afirmativas 17, 18, 20 e 22.

Os demais objetivos das organizações prestadoras de serviços não puderam ser pesquisados por motivos diversos:

- Tangibilidade: As organizações públicas da administração direta, apesar de serem prestadoras de serviço, não têm concorrentes, sendo monopólios naturais. Em função disto, a avaliação da tangibilidade não se aplicaria à JF, pois significaria aparência das instalações e servidores, o que se aplica mais a organizações que enfrentam concorrentes.
- Atendimento: Apesar de importante, o atendimento não foi pesquisado porque os respondentes destas afirmações seriam justamente aqueles que prestam tal atendimento, o que poderia comprometer o resultado obtido. Tal objetivo somente poderia ser verificado junto aos próprios clientes, partes e advogados. Contudo, as alterações dos JEFs não objetivavam mudanças diretas no atendimento, e pesquisa realizada

pelo TRF4 (TRF 4ª Região, 2005), em resultado preliminar, apresentou índice de satisfação (respostas em nível ótimo e bom) superior a 90% para a cordialidade dos atendentes dos JEFs, de 84% para a rapidez no atendimento e de mais de 80% para o conforto das instalações;

- **Flexibilidade:** A flexibilidade não foi pesquisada justamente pelo próprio objeto do estudo, a instalação dos JEFs, já constituir uma flexibilização do serviço prestado. O modo de processo eletrônico também constitui uma flexibilização, de modo que seria pouco significativo indagar se a existência dos JEFs e do e-Proc constituem novas formas de prestação do serviço à população.
- **Personalização:** Em virtude da impessoalidade, apresentado na Constituição Federal, art. 37 (SABATOVSKI e FONTOURA, 1999), a administração pública não pode dar tratamento diferenciado aos cidadãos. Como salienta Di Pietro (2002, p. 71),

a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento.

Assim, essa especificidade das organizações públicas impossibilita o tratamento diferenciado que outras organizações concedem a determinados clientes, e por isso esse objetivo foi descartado na pesquisa.

- **Segurança:** Pelo próprio conceito, segurança está mais ligada às organizações que envolvem riscos relacionados à integridade de seus clientes. Apesar de o Judiciário poder ser assim enquadrado, especialmente em matéria criminal, não só não é este o objeto deste trabalho como questões relacionadas a este tema foram melhor abordadas dentro da qualidade, confiabilidade e reputação/credibilidade.

Para obter subsídios que indicassem eventuais causas para a situação diagnosticada com as demais afirmativas, as de número 19, 21 e 23 a 25 também foram inseridas no questionário, buscando verificar problemas de motivação e demora recursal.

Além das afirmativas, os servidores responderam à seguinte questão dissertativa: “você teria alguma consideração a respeito da prestação do serviço jurisdicional dos JEFs?” Tal questão objetiva quaisquer considerações relacionadas aos JEFs que os servidores entendessem relevantes para a pesquisa.

Nos dados de identificação, há 6 tipos de classificação que se esperava realizar entre os funcionários: quanto ao tipo de processo com que trabalham, à atividade específica que desempenham, ao gênero, à vara em que trabalham, ao tempo trabalhado na mesma vara e ao tempo como funcionário da JF. Em todas as classificações, procurava-se qualificar diferenças de entendimento entre os tipos de servidores quanto àquelas características. Especificamente em relação às 2 últimas classificações, havia o intuito de verificar se os funcionários já possuíam experiência em outros setores da JF ou se eram mais funcionários novos que ingressaram diretamente na vara de JEF. As afirmativas apresentadas eram especialmente relevantes pois apenas os funcionários mais antigos, com ingresso anterior a 2002, passaram pela mudança com a instauração dos JEFs, enquanto que os demais já ingressaram em varas de JEF.

4 OPINIÃO DOS SERVIDORES

A análise dos dados será apresentada seguindo a seqüência apresentada na estrutura. Assim, em cada um dos objetivos abordados, serão apresentados os dados de cada uma das afirmações da pesquisa e analisados em conjunto ou divididos de acordo com certas características dos respondentes, juntamente com dados secundários referentes à mesma característica, quando houver. Os dados de análises de sub-grupos, como por exemplo a diferenciação por Vara, serão abordados apenas quando houver alguma diferença pronunciada entre os sub-grupos. Também será dada ênfase às afirmativas em que houver ao menos 5 respondentes no mesmo nível (1 a 7), por demonstrar a similaridade de opinião entre vários servidores.

Para embasar as análises, dada a escala de 1 a 7, o intervalo que compreende os valores de 1,00 a 3,00 foi considerado o intervalo negativo; entre 3,01 e 5,00, regular ou neutro; e entre 5,01 e 7,00, intervalo superior. A seguir, o quadro 4.1 apresenta, para cada uma das afirmativas, o seu objetivo, média, desvio-padrão, observações das respostas e resultados das mesmas. Os anexos 2 a 8 apresentam tabelas em que mostram as médias, desvios, número de respondentes, médias ordenadas e caracterização dos respondentes, que embasaram os resultados. Logo após, o resultado de cada objetivo é analisado separadamente para as respostas do questionário.

Tabela 4.1: Média, objetivo, observações e resultado das afirmativas da pesquisa de opinião dos servidores.

	Afirmativa	Média	Desvio	Objetivo	Observações	Resultado
1	Consulta por informações	4,63	1,81	Adequação da maneira de obtenção de informações sobre os processos	As médias dos subgrupos situaram-se no intervalo de valores regular, à exceção dos mais antigos e da 1ª Vara, que ficaram ligeiramente no intervalo superior. Não houve médias inferiores a 4,00, apesar de desvios elevados entre alguns subgrupos	O resultado neutro indica que a forma de acesso a informações é regular, ligeiramente positiva, podendo ser melhorada
2	Requisito de ingresso	5,69	1,26	Se os requisitos para ingresso com ações nos JEFs são adequados	Todas as médias dos subgrupos apresentaram valores superiores a 5,00 e não houve desvios elevados, indicando a concordância das respostas. Ressalte-se a ocorrência de 9 respostas no nível 7 e 8 no 6, totalizando 65% no intervalo superior	O resultado no intervalo superior indica que os requisitos para ingresso nos JEFs são adequados, com baixo nível de controvérsia
3	Acessibilidade com JEF	6,48	1,57	Mudanças de acessibilidade com os JEFs	A ocorrência de 23 respostas em nível 7 (85%) indica altíssima concordância. Ressalte-se também que houve 2 respostas em nível 1, oposto aos demais, significando provavelmente que esses respondentes não perceberam o resultado negativo da afirmativa e assinalaram equivocadamente	Mesmo desconsiderando o provável engano dessas 2 respostas, o resultado é idêntico, de que os JEFs tornaram a JF muito mais acessível aos cidadãos
4	Acesso a advogados públicos	4,81	1,57	Busca saber se há carência de advogados públicos	A maioria dos resultados médios encontra-se no intervalo neutro, com nenhuma assumindo valor inferior a 4,00 e apenas duas ficaram acima de 5,00. Os desvios também foram bastante reduzidos	O acesso da população a advogados públicos é considerado regular de um modo relativamente uniforme pelos servidores, estando mais próximo ao intervalo superior
5	Acesso a advogados dativos	4,71	1,54	Busca saber se há carência de advogados dativos (contratados pela JF para defender gratuitamente)	Entre dois subgrupos, o dos servidores da 3ª Vara e dos com ingresso entre 2002 e junho de 2004 na Vara, os valores médios de 3,50 e 3,40 indicaram um certo pessimismo, compensado pelos da 2ª Vara (5,33) e mais antigos (5,20), indicando maior divergência de entendimento com relação ao resultado neutro	Apesar do entendimento diverso desses subgrupos, o resultado é que o acesso a advogados dativos é regular, com ligeira tendência positiva
6	Prazo confiável	3,32	1,26	Existência de confiabilidade nos prazos até o julgamento dos processos	A média de 3,32 foi a mais baixa observada, com um desvio também baixo. Cabe ressaltar as 10 respostas em nível 4, a inobservância de médias acima de 4,00 para qualquer subgrupo e algumas médias inferiores a 3,00	Apesar da média encontrar-se no intervalo neutro, deve ser interpretada de modo mais negativo, devido ao alto número de respostas neutras e à proximidade ao intervalo inferior. Isso indica que a confiabilidade em termos de prazos ainda é insatisfatória na JF
7	Gastos imprevisíveis	4,62	2,08	Previsibilidade dos gastos	Do total de 28 servidores, 6 (21%) não responderam a essa afirmativa. O elevado desvio observado indica diferenças de	A média situada no intervalo neutro, com maior proximidade ao intervalo superior, leva ao

					entendimento dos servidores, especialmente entre os que trabalham com processos previdenciários (3,50) e e-proc (6,00) e homens (3,63) e mulheres (5,62)	entendimento de que os gastos são razoavelmente previsíveis, apesar da pouca concordância entre os servidores
8	Confiabilidade em prazos com JEF	4,29	1,58	Alterações quanto aos prazos com a implantação dos JEFs	Nenhum servidor deixou de responder a essa afirmativa, e 9 deles (32%) assinalaram o nível 3. Apenas a média dos funcionários que trabalham com o e-proc ficou acima de 5,00. Entre os demais, a percepção regular prevaleceu, do valor 3,64 entre os servidores da 1ª Vara	O resultado regular assinala que a criação dos JEFs não alterou significativamente a baixa previsibilidade do prazo até o julgamento
9	Decisões justas	5,24	1,66	Se as decisões da JF são realmente justas	Apenas os servidores dos processos previdenciários e os da 3ª Vara apresentaram média distante do intervalo superior, ressaltando o alto desvio entre os últimos. A média de 6,40 entre os funcionários mais novos na JF e a ocorrência de 84% de respostas acima do nível 4 salientam o enquadramento no intervalo superior	O resultado no intervalo superior, apesar de próximo ao intervalo regular, é um indicativo de que o principal objetivo institucional é realizado satisfatoriamente na percepção dos funcionários
10	Decisões mais justas com JEF	4,29	1,93	Se as decisões tornaram-se mais devido à existência dos JEFs	O alto desvio entre os servidores mais novos e da 2ª Vara contrastam com a unanimidade (desvio 0) entre os servidores do e-proc. De um modo geral, todas as médias encontraram-se no intervalo regular, próximas à neutralidade, à exceção dos servidores dos processos previdenciários (2,60) e do e-proc (5,00). Cabe também destacar que 9 (37%) servidores assinalaram o nível 6 e 5 (20%) o nível 1	As médias regulares apontam no sentido que a implantação dos JEFs não tornou os julgamentos mais justos. Todavia, a diferença de opiniões entre servidores de processos remanescentes e virtuais indica que os servidores acreditam que a forma na qual trabalham é a mais justa nas decisões
11	Melhorias compensam perdas nos JEF	5,15	1,26	Relação entre benefícios proporcionados com celeridade e diminuição de custos e inexistência de recursos e prazos maiores	À exceção dos servidores mais novos e da 1ª Vara, todos os subgrupos apresentaram médias no intervalo superior, com desvios pequenos. A ocorrência de 30% de respostas no nível 4, 27% no 5 e 19% nos 6 e 7 salienta a percepção positiva. Também é importante que os servidores mais antigos são os que apresentaram as maiores médias	O resultado no intervalo superior indica que os servidores acreditam que as mudanças foram positivas de um modo geral. Essa afirmativa possui especial relevância por significar, de modo amplo, uma avaliação das alterações proporcionadas pelos JEFs
12	Julgamento imparcial	5,38	1,49	Verificar se a população acredita que a JF é imparcial	Dentre os 24 respondentes, 8 (33%) assinalaram o nível 7 para esta afirmativa, que apresentou todas médias no intervalo superior, à exceção dos servidores dos processos ordinários (4,20), e-proc (4,50), 3ª Vara (4,75) e mais antigos (4,64)	A condição afirmativa das respostas reforça a crença dos servidores que a JF realiza o seu objetivo satisfatoriamente, pois a imparcialidade é um pré-requisito fundamental para a realização da Justiça
13	Acesso à elite	6,21	1,35	Se a JF permite é acessível a	Todos os valores médios dos subgrupos situaram-se no intervalo	O resultado no intervalo superior demonstra

				toda população	superior, com destaque para os servidores mais novos na JF, com plena concordância. Todos responderam a essa afirmativa, com 17 respostas em nível 7 e 1 no 1, em contraposição aos demais, possivelmente sem perceber o sentido contrário da afirmativa	que os servidores acreditam que a JF permite o acesso às pessoas sem elevada distinção de sua classe social
14	Ingresso de ações por causa dos JEF	5,50	1,62	As mudanças dos JEFs melhoraram a reputação da JF ao ponto de fazer com que mais cidadãos a buscassem	À exceção dos servidores dos processos previdenciários (3,20) e dos com ingresso entre 2002 e junho de 2004 (4,67), todos os demais subgrupos apresentaram médias no intervalo superior, com destaque para os servidores mais novos na JF (6,67). A ocorrência de 10 (38%) respostas no nível 7 ressalta o entendimento de concordância com a afirmativa	A média situada no intervalo superior indica que os servidores acreditam que a população passou a ingressar com ações devido à existência dos JEFs, apesar da quase discordância dos servidores dos processos previdenciários
15	Gastos com advogados são elevados	3,74	1,65	Dispêndios com advogados particulares são muito elevados. Como não há registro do valor cobrado nos sistemas da JF, depende exclusivamente da percepção dos servidores	Aproximadamente um terço, ou 9 servidores, não responderam a esta afirmativa. Dentre os que responderam, é relevante a média entre os da 2ª Vara, de 2,86, situada no intervalo inferior, apesar do elevado desvio. Entre os funcionários mais novos na JF, a média 5,00 contrasta com aquele valor. Nos demais subgrupos, foram observadas médias no intervalo regular, normalmente abaixo do nível 4	Os gastos da população com advogados são considerados razoáveis pelos servidores. Apesar disso, o resultado encontra-se abaixo do valor neutro, indicando haver um entendimento mais negativo que positivo entre os servidores
16	Diminuição de gastos com JEF	5,20	1,65	Diminuição de gastos dos cidadãos com os JEFs	O número de 8 respondentes em nível 7 e a ocorrência das médias dos subgrupos no intervalo superior, à exceção dos servidores da 1ª (4,90) e 3ª Varas (4,80) e com ingresso na JF entre 2002 e junho de 2004 (4,17), atestam o a concordância dos servidores com a afirmativa. Ressalte-se o contraste na opinião dos últimos com a dos funcionários mais novos (5,75)	Os servidores acreditam, com poucas divergências, que os JEFs diminuíram os custos para a população que procura a JF. É relevante que mesmo os funcionários dos processos ordinários apresentaram média no intervalo superior
17	Tempo até julgamento é apropriado	3,86	1,62	O tempo para julgamento é adequado ao rito processual necessário mesmo nos JEFs	As médias dos subgrupos apresentaram pequenas variações, a exceção da diferença entre os servidores dos processos ordinários (2,80) e do e-proc (6,00), tão elevada que a opinião dos primeiros encontra-se no intervalo inferior e a dos segundos no superior. Também é relevante que entre os funcionários mais antigos a média foi ligeiramente superior a dos mais novos	A média regular, porém com tendência inferior, indica que os servidores possuem um entendimento mais negativo que positivo. A diferença entre os dos processos previdenciários e e-proc indica grande diferença entre as formas processuais, com melhor situação para os processos virtuais
18	Tempo até julgamento	5,67	1,31	Diminuição de tempo até o julgamento com a implantação	Com exceção para os servidores dos processos previdenciários (4,75) e com ingresso na JF entre 2002 e junho de 2004 (4,80),	A condição afirmativa das respostas indica que os servidores acreditam que houve diminuição

	diminuiu com JEF			dos JEFs	todos os demais subgrupos apresentaram médias no intervalo superior. Destaca-se também a média dos servidores do e-proc (6,75) e que 10 (37%) servidores assinalaram o nível 7 para essa afirmativa	no tempo de julgamento dos processos com a implantação dos JEFs
19	Vontade em trabalhar nos JEF	6,89	0,31	Verificar a motivação dos servidores dos JEFs	Com 24 (89%) de respostas no nível 7 e todas as médias dos subgrupos acima de 6,50, com desvio baixíssimo, há praticamente unanimidade de entendimento dos servidores	A quase plena concordância dos servidores indica que a falta de motivação não é um aspecto relevante entre os servidores
20	Julgamentos cada vez mais rápidos nos JEF	4,43	1,84	Verificar se há tendência de melhora ou deterioração na velocidade de julgamento dos JEFs no futuro próximo	Com 8 (28%) de respostas no nível 4, essa resposta apresentou desvio elevado e diferenças entre os servidores mais novos (2,80) e antigos (5,24) na JF, de modo que os primeiros apresentaram média no intervalo inferior e os últimos no superior. Também os servidores do e-proc (5,75) apresentaram opinião diferente da dos servidores dos processos ordinários (4,20)	O resultado regular, com contradições entre os servidores, indica que não há a percepção concreta de que exista um aceleração nos julgamentos dos JEFs, o que é de certa forma preocupante, pois significa a inexistência de uma clara tendência de melhoria no futuro
21	Trocaria de Vara para trabalhar	5,00	2,11	Para verificar o desejo dos funcionários em continuar trabalhando nos JEFs. Essa afirmativa foi incluída por relatos de que, logo após a implantação, grande número de servidores trocaram para outras Varas menos sobrecarregadas	O elevado desvio dessa afirmativa é um indicio da diferença pronunciada de opiniões dos servidores. Com 12 (46%) respostas em nível 7, 8 (30%) em nível 4, 5 (19%) nos níveis 1 e 2 e nenhuma nos níveis 3 e 5, percebe-se a polarização de opiniões. Mesmo assim, todas as médias situaram-se acima de 4,00, sendo as menores obtidas entre os homens (4,11), dos processos previdenciários (4,20) e mais novos na JF (4,25), indicando não haver concentração das respostas inferiores em determinado grupo	Como o valor médio situou-se exatamente no limite dos intervalos regular e superior, fica o entendimento de que os servidores não desejam trocar de local de trabalho dentro da JF, apesar de haver casos isolados de indivíduos com opinião contrária
22	E-Proc permite julgamento mais rápido	3,41	2,08	Se o novo sistema permite uma melhoria com relação à rapidez de julgamento	O elevado desvio é reflexo da alta polarização de opinião entre os servidores do e-proc (5,50) e os demais (3,09). Cabe ressaltar a ocorrência de médias no intervalo inferior para os servidores com ingresso após 2002 na JF (2,50), entre 2002 e junho de 2004 na Vara (2,80) e da 3ª Vara (2,20), bem como 7 (26%) respostas em completa discordância	O resultado regular, porém mais próximo do intervalo inferior e com várias médias nesse intervalo indicam que os servidores concordam muito pouco que o e-proc contribui na celeridade da tramitação processual
23	Processos previdenciários dificultam o JEF	6,56	1,13	Em que nível a continuidade dos processos remanescentes dificulta o bom funcionamento dos JEFs	Com 21 (84%) de respostas em completa concordância, todas as médias dos subgrupos no intervalo superior e baixo desvio, há quase uma unanimidade no entendimento dos servidores	A quase unanimidade dos servidores indica que a continuidade de tramitação dos processos previdenciários dificulta seriamente o bom funcionamento dos JEFs
24	Rápido julgamento	4,38	2,32	A atuação da Turma Recursal	As ocorrências de 7 não-respondentes, 6 (28%) respondentes em	A Turma Recursal contribui regularmente para

	da Turma Recursal			auxilia ou dificulta a celeridade de julgamento. Como destacado em pesquisa do CEJ (CJF, 2003), a sobrecarga das TR era um importante entrave até 2003 para a rapidez de julgamento dos JEFs	nível 7 e 5 (24%) em nível 1, indicam o motivo do mais alto desvio-padrão verificado. Entre as médias, todas situaram-se no intervalo regular, à exceção da opinião dos servidores da 2ª Vara, mulheres (5,30) e com ingresso anterior a 2002 na Vara	a celeridade de julgamento, apesar de que muitos servidores não possuem conhecimento do trâmite recursal
25	Freqüência de recurso à Turma Recursal	4,17	2,24	Relevância em relação ao total dos processos do número de ações que chegam à Turma Recursal	Os 10 servidores não-respondentes e o elevado desvio-padrão indicam que poucos servidores os poucos servidores que acreditam poder opinar discordam acentuadamente. A existência de médias no intervalo superior, com servidores mais novos na JF (6,00) e da 3ª Vara (5,75), bem como no inferior entre os servidores dos processos previdenciários (2,50) e com ingresso entre 2002 e junho de 2004 na JF confirmam essa discordância	O resultado regular indica que um número considerável de processos chega à TR, apesar de não serem a maior parte. Já o alto número de não-respondentes indica que os servidores possuem pouco retorno sobre a freqüência com que as decisões da Vara são revistas

4.1 ACESSIBILIDADE

Do resultado das afirmativas, observa-se uma avaliação positiva da acessibilidade de um modo geral. Das 6 afirmativas, três encontraram-se no intervalo positivo e três no regular. Mais importante é que as três positivas referem-se diretamente a atributos que envolvem o acesso à instituição, com relação aos requisitos legais, acesso à população e melhorias com os JEFs. Já as três afirmativas com resultado regular referem-se ao acesso a informações, a advogados públicos e a advogados dativos. Dado que esses são três meios para se chegar à acessibilidade, dos quais apenas o primeiro refere-se diretamente à função do Judiciário, o resultado a que se chega é que os cidadãos possuem boa acessibilidade aos JEFs Previdenciários de Porto Alegre, apesar de as condições em termos de defesa gratuita e acesso às informações processuais não serem as ideais.

4.2 CONFIABILIDADE

As médias às afirmativas 6 a 8, referentes à confiabilidade, situaram-se no intervalo regular, indicando que a sua situação poderia ser melhorada. Contudo, a confiabilidade em custos apresentou média próxima ao intervalo superior, indicando não ser quase previsível. Já a confiabilidade em prazos, referente diretamente ao trâmite na JF, apresentou média próxima ao intervalo inferior, indicando certa falta de previsibilidade nos prazos de julgamento. E a afirmativa 8 ainda reforça que a implantação dos JEFs não alterou essa realidade, indicando a existência de problemas de confiabilidade em prazos que existem desde antes dos JEFs.

4.3 QUALIDADE

As afirmativas permitem a conclusão de que as decisões da JF são consideradas justas, sem ter tido mudanças devido à instalação dos JEFs. Neste aspecto, dada a situação já ser previamente positiva, a sua manutenção com os JEFs também se constitui em um aspecto positivo, apesar de não ter passado a serem mais justas. A 11ª afirmativa, que visava uma avaliação geral da implantação dos JEFs, revelou que os servidores percebem de modo positivo a sua criação. Assim, sob o aspecto qualitativo, os servidores acreditam que os JEFs mantiveram a situação existente em que os processos são julgados corretamente, bem como foram uma iniciativa com resultado positivo à população de uma maneira geral.

4.4 REPUTAÇÃO

O resultado positivo às afirmativas 12 e 14, sobre a reputação da JF e dos JEFs, sinalizam uma situação favorável, de modo contrário à constatação do estudo do CEJ (CJF, 1995a) junto à sociedade civil organizada. Além do fato de este trabalho abordar apenas a realidade de Porto Alegre, também é relevante que avalia a reputação de modo mais restrito, é pesquisado junto aos servidores e ocorre após a instalação dos JEFs. Assim, a imparcialidade do Judiciário é ressaltada, condição fundamental para o Poder Judiciário, bem como o aumento no número de pessoas que o procuram após os Juizados. Em suma, os servidores acreditam que a JF permite acesso não apenas à elite da população, mas ao seu conjunto, e que a população passou a procurar mais os seus serviços após a implementação dos JEFs, o que significa que houve uma melhora na sua reputação após os Juizados.

4.5 CUSTO

Em relação aos custos, as respostas à afirmativa 15 indicaram que os gastos com advogados são regulares, portanto poderiam ser menores, enquanto que a afirmativa 16 apresentou uma redução nos gastos dos cidadãos após a implantação dos JEFs. Essa conclusão, de que os gastos diminuíram, mas poderiam ser ainda mais reduzidos, indica a melhoria proporcionada com os JEFs, apesar de ainda não ser satisfatória a cobrança por parte dos advogados. Contudo, dada a própria natureza do serviço fornecido pela JF nas causas previdenciárias, os cidadãos procuram-na para receber benefícios, dos quais uma parcela é retida pelos advogados, o que resulta em saldo positivo aos cidadãos.

4.6 RAPIDEZ

À exceção da melhoria de rapidez proporcionada com a implantação dos JEFs, que apresentou média no intervalo superior, as demais afirmativas, sobre rapidez de julgamento, melhoria na celeridade de julgamento e maior rapidez proporcionada pelo e-proc, apresentaram médias no intervalo regular. Tal verificação é preocupante, pois aponta que a rapidez processual deveria ser melhorada, mas que não só não está acontecendo como a nova iniciativa da JF, o e-proc, também pouco contribui para ela. Assim, depois de realizada uma melhoria com a implantação dos JEFs, não houve nem há perspectiva de que haja novas melhorias que tornem a situação de rapidez nos julgamentos satisfatória.

4.7 OUTROS ASPECTOS

As afirmativas de número 19 e 21 buscavam auferir a satisfação dos funcionários com o seu trabalho, indicando a existência de eventuais problemas motivacionais. Como o resultado a ambas situou-se no intervalo superior, especialmente quanto à afirmativa 19, não se espera a existência desses problemas, exceto entre alguns servidores que indicaram desejo em trocar o local de trabalho, o que pode ser indício de baixa motivação.

Já as afirmativas 23 a 25 procuravam descobrir se a continuidade dos processos previdenciários nos JEFs e a celeridade de julgamento dos recursos pela Turma Recursal influenciavam no desempenho dos JEFs. As respostas indicaram que a continuação da tramitação dos processos originais dificultou o bom funcionamento dos JEFs, enquanto que em relação à TR, os funcionários apresentaram entendimento de que a sua contribuição na celeridade de julgamento é regular, apesar de que muitos não opinaram a este respeito.

4.8 DE ACORDO COM O PERFIL DO SERVIDOR

Analisando-se as opiniões dos sub-grupos de servidores de acordo com o seu perfil, buscou-se a existência de diferenças significativas entre os seus entendimentos devido às características do seu perfil. Para tanto, as colunas da tabela de médias foram reordenadas em ordem decrescente de média por questão, e a partir deste ordenamento foram confeccionados gráficos para cada característica. Esses gráficos permitem a fácil visualização das diferenças de acordo com a característica, permitindo essa verificação da existência de diferenças sistemáticas.

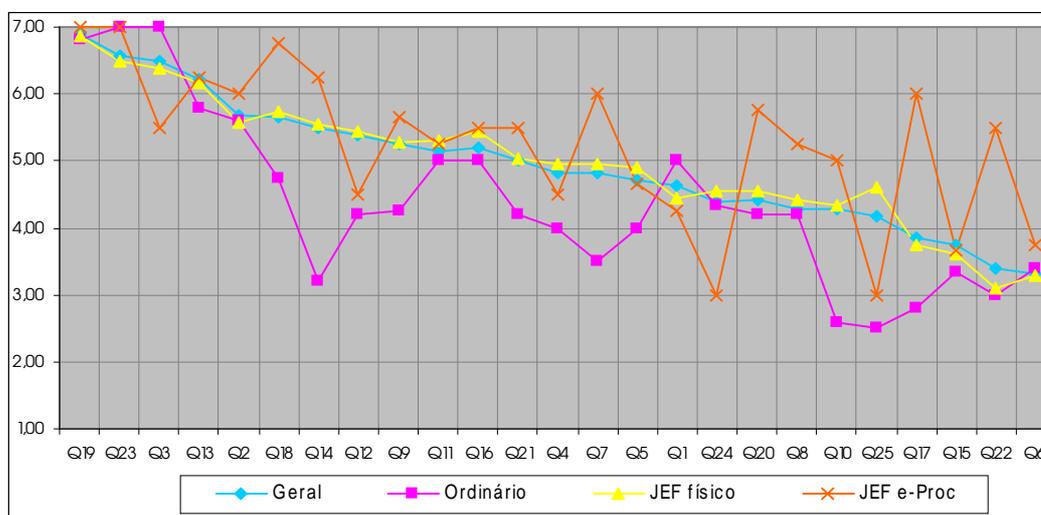


Figura 4.1: Opinião dos servidores por tipo de processo em que trabalham, em ordem decrescente

Quanto à classificação por tipo de processo em que o funcionário mais se envolve, percebe-se uma clara tendência de que a média aproxima-se dos funcionários que trabalham com processos de JEF físico (por constituírem a maior parte dos servidores), bem como a diferença de opinião entre os servidores de e-Proc e dos processos ordinários. Apenas em 3 afirmativas a média dos primeiros foi

inferior à dos segundos. A diferença média de opinião entre ambos chegou a 0,87 ponto, o que leva à conclusão de que os servidores de processos ordinários, em virtude justamente de não trabalhar na sistemática dos JEFs, possuem uma visão mais descrente com relação à prestação jurisdicional e às alterações proporcionadas pelos JEFs. Também é importante salientar que há uma certa tendência dos funcionários entenderem a atividade que desempenham de modo positivo, como os funcionários do e-Proc que são muito mais otimistas (5,50) quanto à rapidez processual devido ao e-Proc e dos e processo ordinário que são pessimistas quanto à maior justiça das decisões dos JEFs (2,60) e ao maior ingresso de ações em virtude da implantação dos JEFs (3,20).

A classificação por tipo de atividade específica não pôde ser efetivada porque um grande número de servidores não informou a atividade que desempenham, bem como não houve condições de padronizar a daqueles que a colocaram, por serem muito distintas umas das outras.

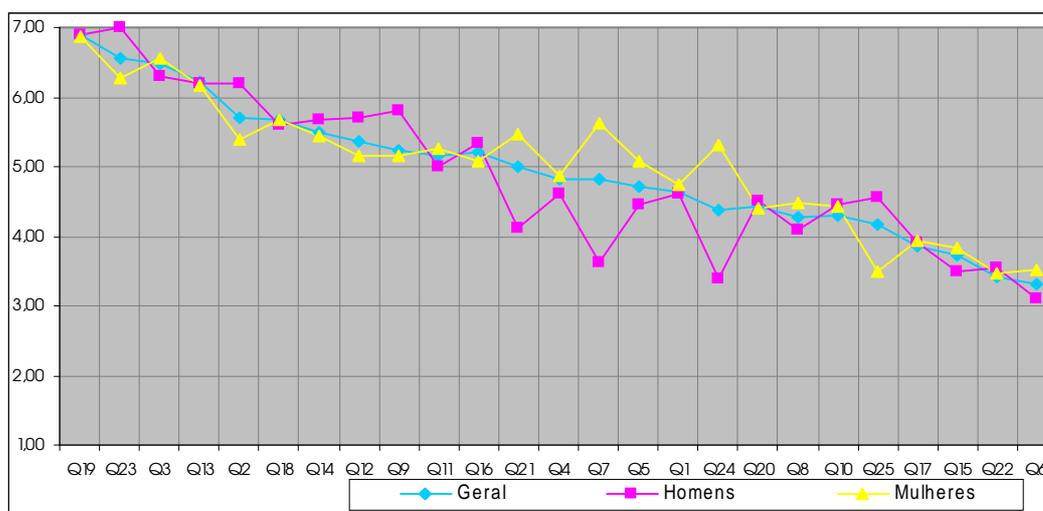


Figura 4.2: Opinião dos servidores por gênero, em ordem decrescente

A classificação por gênero apresentou um baixo nível de controvérsias, como demonstrado na Figura 4.2. As únicas afirmativas que tiveram uma discordância maior foram as referentes à previsibilidade dos gastos, ao rápido julgamento pela Turma Recursal e ao desejo de mudar de local de trabalho, em que as médias do sexo masculino foram inferiores. Entretanto, essas questões são pontuais, o que não permite qualquer tipo de avaliação de que haja diferenças devido ao gênero do servidor.

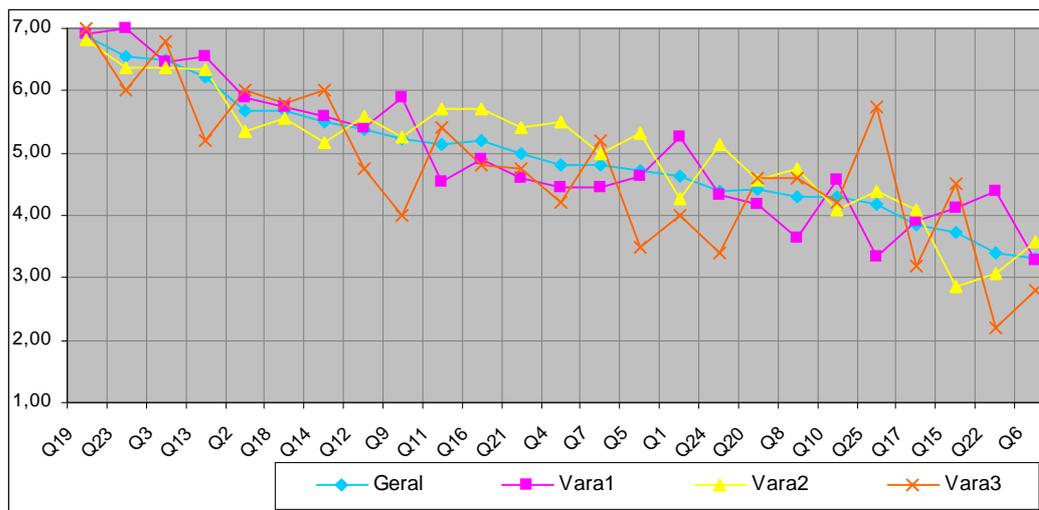


Figura 4.3: Opinião dos servidores por Vara em que trabalham, em ordem decrescente

Quando classificados de acordo com a Vara de origem, as respostas dos servidores apresentam bastantes diferenças em praticamente todas as afirmativas. Apesar da maior variabilidade evidente nas médias da 3ª Vara, devido ao reduzido número de respondentes da mesma (4), não há condições para avaliar que determinada vara possui opinião divergente das demais. A 3ª Vara apresentou médias mais favoráveis em um número maior de afirmativas, entretanto a diferença muitas vezes não é significativa e menos ainda sistemática. Em todas as situações em que houve uma diferença de opinião elevada, nas afirmativas referentes à justiça das decisões, gastos com advogados, acesso a advogados dativos, rapidez proporcionada pelo e-Proc, rápido julgamento pela Turma Recursal e freqüência de recursos, a 3ª Vara figurou com entendimento diverso das demais, sempre negativo, à exceção dos gastos com advogados e freqüência de recursos à Turma Recursal, o que pode ser atribuído à sua menor representatividade.

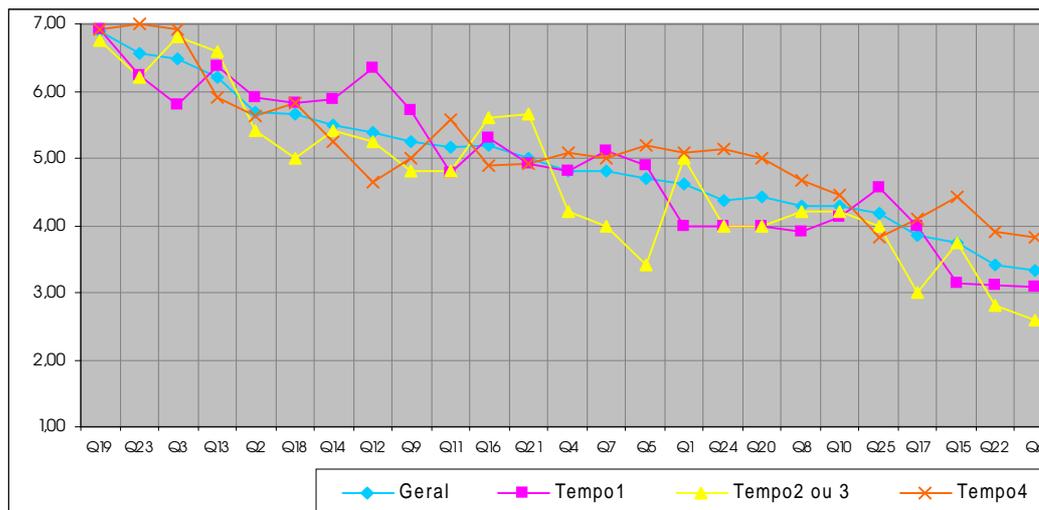


Figura 4.4: Opinião dos servidores por tempo como funcionário na Vara do JEF, em ordem decrescente

Quando agrupados de acordo com a data de ingresso como funcionário da mesma Vara, as opiniões dos servidores mostraram razoável variabilidade, sem ficar evidenciada uma tendência de opiniões entre os funcionários mais novos e os mais antigos. Consta-se que, em geral, os mais antigos são mais otimistas que os mais novos, o que fica mais pronunciado entre os funcionários com ingresso anterior a 2002 e os entre 2002 e junho de 2004, porém isto não ocorre de maneira regular e a diferença nas opiniões médias é de apenas 0,43. Comprovando esta irregularidade, as opiniões que apresentaram maior diferença, sobre a imparcialidade dos julgamentos e o acesso a advogados dativos, foram observadas entre os mais antigos (4,64) e mais novos (1,70) e entre os mais antigos (5,20) e intermediários (3,40). Assim, apesar desta tendência otimista dos mais antigos, não se pode concluir que haja relação direta entre a opinião do servidor e o seu ingresso na mesma Vara.

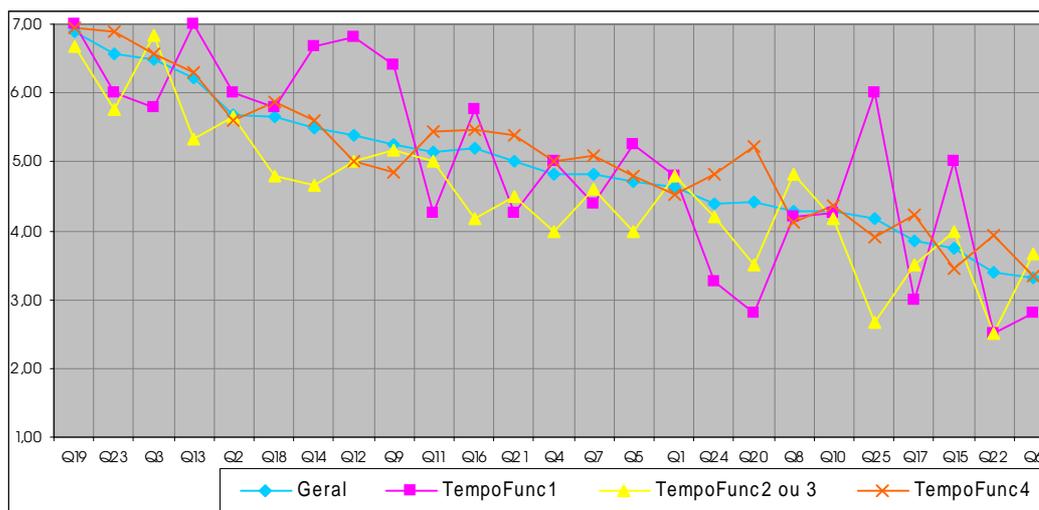


Figura 4.5: Opinião dos servidores por tempo como funcionário da JF, em ordem decrescente

Similar aos servidores por ingresso na Vara, quando agrupados por tempo como funcionário da JF os dados apresentam uma tendência mais otimista dos servidores mais antigos que dos com ingresso entre 2002 e junho de 2004. desta vez, contudo, é mais visível e sistemática esta diferença, pois em somente 6 afirmativas as respostas do segundo grupo foi mais positiva que a do primeiro, e mesmo assim por uma diferença muito pequena. Em contrapartida, a opinião dos servidores mais novos apresentou uma variabilidade muito grande em ambos sentidos, apesar de, em média, terem opinião quase idêntica aos funcionários mais antigos (diferença de opinião média de somente 0,07). A conclusão a que se chega é a mesma da obtida com o ingresso na Vara, de que não há relação direta entre ingresso na JF e a opinião do servidor, apesar de os com ingresso entre 2002 e junho de 2004 apresentarem médias inferiores aos demais.

4.9 DE ACORDO COM MUDANÇAS PROPORCIONADAS PELOS JEFs

Dentre as afirmativas, havia 7 que buscavam a opinião dos servidores especificamente sobre a ocorrência de melhorias com a implantação dos JEFs, uma para cada objetivo das organizações prestadoras de serviços abordado, mais a afirmativa 11, de caráter geral, apresentados no Anexo 6. Assim, as afirmações 3, 8, 10, 14, 16 e 18 referiam-se a melhorias em acessibilidade, confiabilidade, qualidade, reputação, custo e rapidez, respectivamente. O anexo 6 apresenta as médias dessas afirmativas, para facilitar a sua visualização.

Da análise específica destas afirmações, obtém-se um panorama positivo da instalação dos JEFs, pois somente a média do item confiabilidade e qualidade não encontrou-se no intervalo superior. Isto é mais significativo com a análise apenas dos servidores com ingresso na vara anterior a 2002, que são mais otimistas que a média em 4 das 7 afirmativas, pois estes servidores são os que passaram pelas duas realidades questionadas. E as opiniões mais negativas são as dos servidores que trabalham com processos ordinários, em contraste com os demais, que são os mais envolvidos com os novos processos. A média regular em confiabilidade (4,29) reflete que, apesar de mais rápido, o julgamento ainda não ocorre em um prazo que se possa prever, enquanto que a melhoria qualitativa nas decisões não era objetivo da criação dos JEFs, por não ser a qualidade das decisões questionada pela população. E de forma oposta, a acessibilidade foi vista como muito mais facilitada (6,48), reforçando a conclusão de que os JEFs foram uma iniciativa positiva para os cidadãos.

4.10 RESPOSTAS DISSERTATIVAS

Do total de 28 servidores que responderam ao questionário, 16 também relataram a sua opinião de forma dissertativa, apontada no anexo 9. Destes, 13 referem-se diretamente à carência da estrutura das Varas e do INSS para lidar com tamanha demanda. Em síntese, queixam-se do pequeno número de Varas, servidores e estagiários, e sugerem a redistribuição dos processos ordinários para as varas de rito ordinário. Dentre esses servidores, houve também a sugestão da especialização de uma vara de JEF em e-proc, para especializar, de fato, as Varas de acordo com o procedimento.

Houve a opinião de um servidor, a de número 8, ressaltando a melhoria de acessibilidade e facilidade de julgamento proporcionada pela criação dos JEFs, apesar de a qualidade não ser necessariamente preservada. Já as opiniões de número 10 e 11 apontam que a melhoria de acessibilidade dos JEFs foi tão pronunciada que permitiu o ingresso de muitas ações absurdas em que não há qualquer direito violado dos cidadãos. No entendimento desses servidores, essas ações colaboram para congestionar as Varas, dificultando o julgamento das ações procedentes.

5 MOVIMENTAÇÃO PROCESSUAL

As ações judiciais iniciam através de uma petição inicial a que dá origem ao processo. Com a criação do processo, o próximo passo é o seu encaminhamento a alguma Vara competente para o julgar. Devido ao fato de Porto Alegre possuir mais de uma Vara com competência previdenciária, esse procedimento, chamado distribuição, é realizado de modo a que cada Vara com mesma competência receba um mesmo número de processos por intervalo de tempo. Assim ocorre entre as duas Varas Previdenciárias remanescentes e entre as três Varas de JEF Previdenciário, de modo que cada uma tenha o mesmo nível de demanda que as demais.

Após a distribuição, as partes são intimadas, cada uma pode apresentar novos documentos e podem ser realizadas audiências para dar subsídios ao julgamento do magistrado. Quando já forem realizados todos os procedimentos necessários, o juiz profere uma sentença, que é a decisão do processo. Os processos que receberam a sentença são os chamados julgados, normalmente agrupados por período de tempo, enquanto que os que esperam por julgamento são chamados em tramitação.

O número de processos distribuídos, julgados e em tramitação são os principais indicadores utilizados para medir o desempenho das Varas Federais. O primeiro indica a demanda a que a Vara está submetida em determinado período; o segundo, a eficiência da Vara em satisfazer a demanda, ou a “oferta” de produção da Vara; e o último, a demanda que ainda se encontra em processamento. É relevante que apenas sobre o julgamento a Vara possui influência direta, podendo julgar mais processos para aumentar o seu valor. A distribuição é dada pela procura da população, enquanto que a tramitação é uma função da distribuição, dos julgamentos e do total de processos que já se encontravam em tramitação.

Outras duas informações importantes podem ser obtidas a partir dessas três variáveis principais: o aumento no número de processos em tramitação e o tempo necessário para julgamento de todos os processos atuais. O primeiro pode ser obtido através do quociente entre processos julgados e distribuídos, da diferença entre os dois ou da diferença na tramitação entre dois períodos. O último método foi o utilizado, por refletir exatamente a variação ocorrida no período. Já o segundo é alcançado a partir do quociente entre processos em tramitação e julgados, o que significa o tempo total necessário para que a demanda já existente seja satisfeita mantendo-se constante o nível de julgamento atual.

Para a realização deste trabalho, obteve-se junto à Diretoria de Informática e à Assessoria de Coordenação de Planejamento e Gestão, do TRF4, dados referentes à movimentação processual de distribuição, julgamento e tramitação para o período de janeiro de 2000 a agosto de 2005 e ao tempo de tramitação dos processos julgados no período de julho de 2004 a julho de 2005. A movimentação processual foi obtida para as cinco Varas Previdenciárias originais e para as três de JEF Previdenciário, pois com a criação dos JEFs, essas Varas continuaram julgando processos previdenciários, apesar de deixar de recebê-los. Para os processos virtuais (e-proc), os dados obtidos junto à Coordenadoria dos Juizados Especiais referem-se somente à distribuição mensal dos processos para o total dos processos e para os já julgados. Já os dados sobre o tempo de tramitação referem-se somente às duas Varas Previdenciárias que continuaram e às três novas de JEF Previdenciário.

5.1 DISTRIBUIÇÃO

A análise da distribuição dos processos previdenciários ordinários e de JEF permite verificar como a demanda da população ante à JF em questões previdenciárias distribui-se no tempo em Porto Alegre. É importante salientar que, como a distribuição é aproximadamente igualitária entre as Varas de mesmo tipo, para um dado mês a distribuição de uma Vara aproxima-se à divisão da distribuição total pelo número de Varas com mesma especialização. Abaixo, a Figura 5.1 mostra os dados mensais agregados referentes ao período de janeiro de 2000 a agosto de 2005:

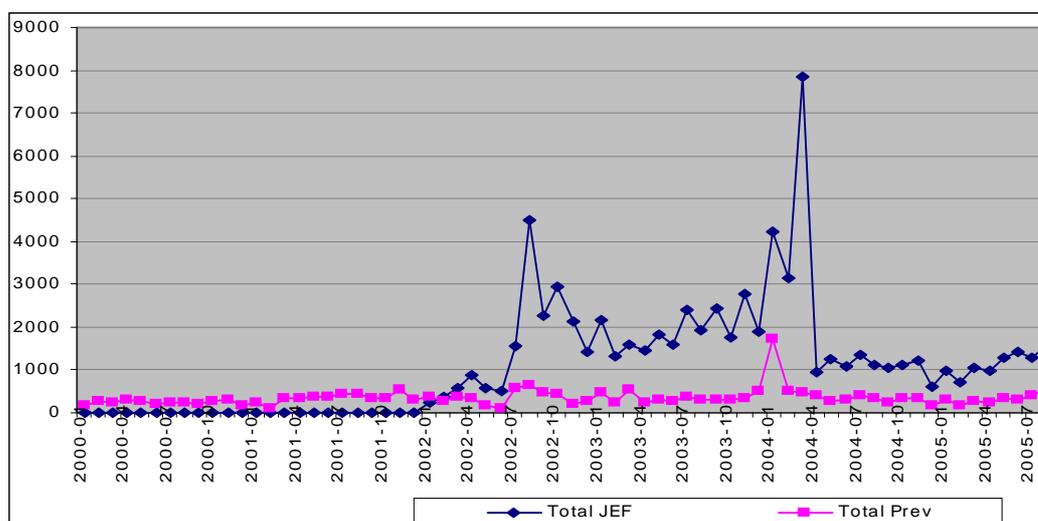


Figura 5.1: Distribuição processual mensal total nas Varas JEF e Previdenciárias, entre janeiro de 2000 e julho de 2005

A Figura 5.1 retrata uma certa estabilidade na distribuição dos processos previdenciários e um período, entre julho de 2002 e março de 2004, de alta distribuição dos processos JEF. A tabela 5.1 exhibe os dados das médias mensais por semestre de distribuição por Vara, atentando para o fato de que a partir de 2002-

1 cessou a distribuição de novos processos às 3ª a 5ª Varas Previdenciárias, pois foram convertidas nas 1ª a 3ª Varas de JEF Previdenciário, respectivamente:

Tabela 5.1: Distribuição mensal média por semestre das Varas

Período	1ª JEF	2ª JEF	3ª JEF	1ª Prev	2ª Prev	3ª Prev	4ª Prev	5ª Prev
Média 2000-1				51,2	45,5	41,2	50,3	54,0
Média 2000-2				45,9	46,6	43,7	50,4	46,3
Média 2001-1				61,3	59,0	58,5	59,0	56,3
Média 2001-2				75,7	75,7	78,1	85,0	77,9
Média 2002-1	186,5	179,8	226,3	111,2	100,3	7,2	10,8	45,5
Média 2002-2	827,3	824,0	819,8	213,5	210,0	2,7	4,7	3,0
Média 2003-1	558,3	551,5	543,7	164,5	170,8	0,2	8,5	1,3
Média 2003-2	738,8	731,8	735,3	175,2	153,7	4,5	10,5	2,3
Média 2004-1	1118,6	1102,1	1036,8	302,7	294,8	0,2	3,5	6,3
Média 2004-2	331,8	419,8	323,5	143,3	157,3	0,8	1,0	0,8
Média 2005-1	317,5	397,8	355,3	123,7	143,7	2,5	2,0	4,5

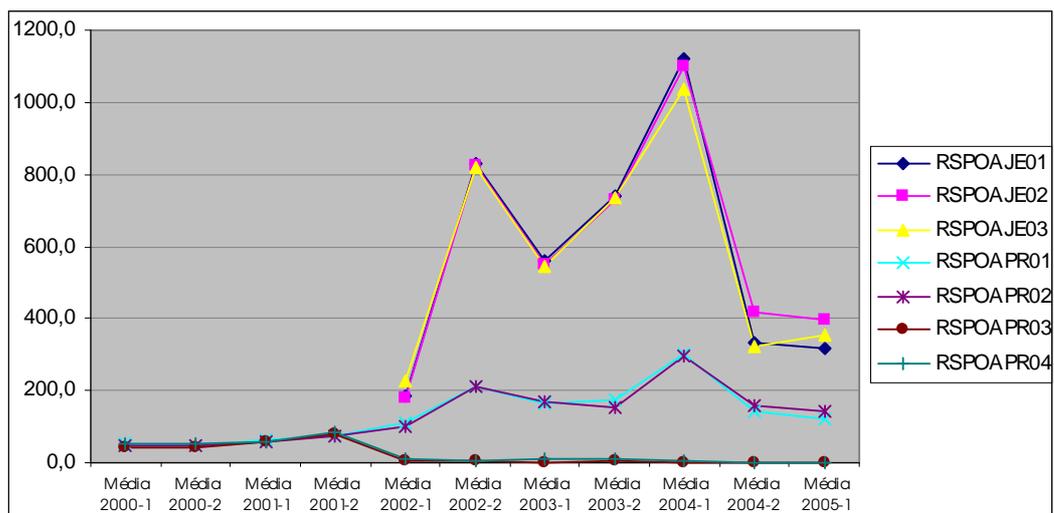


Figura 5.2: Distribuição mensal média por semestre das Varas

A estabilidade no número de processos previdenciários distribuídos ao longo de todo o período, à exceção de um pico em janeiro de 2004, refletiu-se em uma

sobrecarga das duas Varas que continuaram ordinárias a partir de 2002, pois um número similar de processos passou a ser dividido entre duas, e não cinco Varas, aumentando para 175 o número médio de processos distribuídos nessas Varas em relação aos 57 do período anterior. Contrariamente ao esperado, com a implantação dos JEFs não diminuiu a distribuição de processos ordinários, tendo ocorrido até mesmo um incremento dos mesmos.

Tabela 5.2: Distribuição mensal média por semestre de processos do e-proc

Período	1ª JEF	2ª JEF	3ª JEF
Média 2004-1	190,3	193,3	147,0
Média 2004-2	223,0	222,2	207,7
Média 2005-1	187,8	188,0	187,2

Já nas Varas de JEF, observa-se uma distribuição pequena no primeiro momento, de janeiro a julho de 2002, passando para uma distribuição elevada entre agosto de 2002 e março de 2004. A partir de abril de 2004, todavia, há a diminuição na distribuição, que continua posteriormente. Nesse período, a distribuição de novos processos ocorre preferencialmente através do e-proc. Isso porque a tabela acima mostra a distribuição somente dos processos do e-proc, que também estão incluídos no total, de modo que há maior distribuição de processos no e-proc que normais a partir daquele mês. Assim, a demanda nos JEFs passou por um período inicial de pequena procura, para logo após crescer pronunciadamente. Passado certo período, a demanda persistiu em nível elevado, de forma irregular, para em seguida declinar a um nível mais estável, de aproximadamente 400 processos por mês.

Tabela 5.3: Distribuição mensal média das Varas antes e depois da implantação dos JEFs

Período	1ª JEF	2ª JEF	3ª JEF	1ª Prev	2ª Prev	3ª Prev	4ª Prev	5ª Prev
Média 2000-2001				58,5	56,7	55,4	61,2	58,6
Média 2002-2005-1	582,7	601,0	577,3	176,3	175,8	2,6	5,9	9,1

A tabela 5.3 demonstra a mudança ocorrida na distribuição com a implantação dos JEFs. De uma situação em que cada Vara recebia em torno de 60 processos por mês, as 1ª e 2ª Varas Previdenciárias passaram a receber 175, ou

quase o triplo, enquanto que as de JEF, aproximadamente 580 por mês. Isso demonstra um profundo crescimento de demanda com os JEFs.

5.2 JULGAMENTO

O julgamento de processos reflete a eficiência da Vara em atender à sua demanda, podendo ser vista como a sua “capacidade produtiva”, ou oferta de “prestação de serviços”. A Figura 5.3 mostra o total de processos previdenciários e de JEF julgados por mês no período de janeiro de 2000 a agosto de 2005, para os processos não-virtuais:

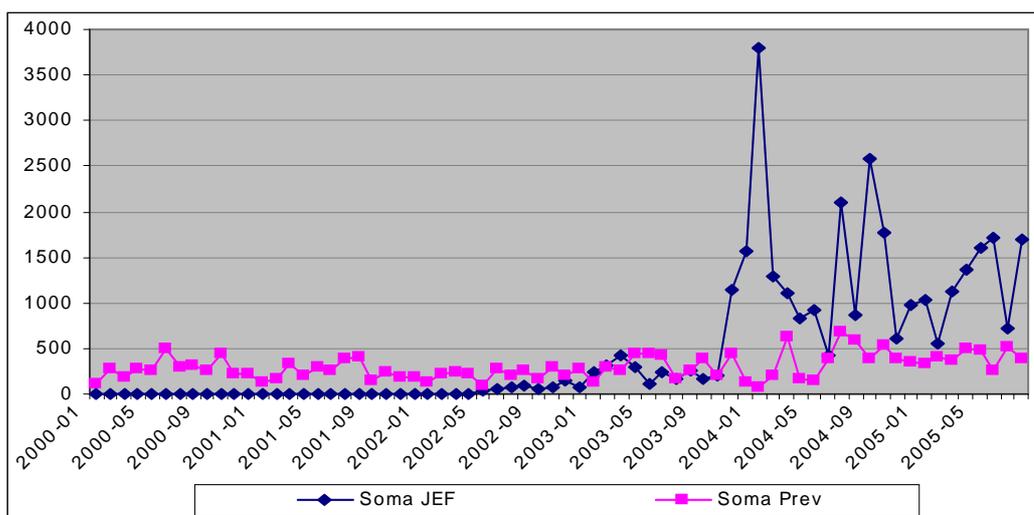
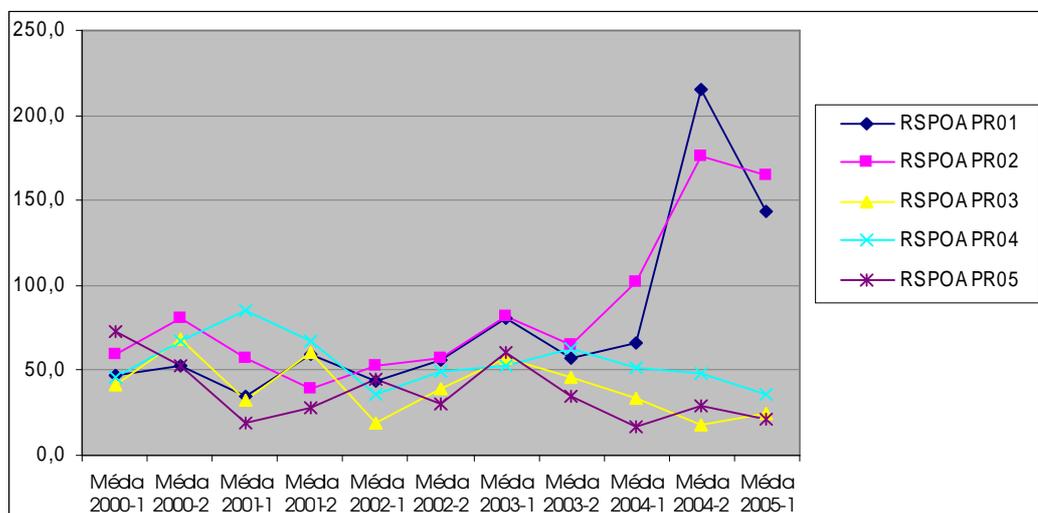


Figura 5.3: Julgamento mensal total nas Varas JEF e Previdenciárias, entre janeiro de 2000 e julho de 2005

A figura 5.3 demonstra uma aparente estabilidade no julgamento dos processos ordinários e um nível de julgamento elevado e irregular a partir de novembro de 2003 para os JEFs. A tabela 5.4 demonstra o julgamento semestral de cada uma das Varas Previdenciárias e de JEF Previdenciário de Porto Alegre:

Tabela 5.4: Julgamento mensal médio por semestre das Varas

	1ª JEF	2ª JEF	3ª JEF	1ª Prev	2ª Prev	3ª Prev	4ª Prev	5ª Prev
Média 2000-1				46,7	59,5	42,0	45,7	72,5
Média 2000-2				52,7	80,6	68,1	67,4	52,3
Média 2001-1				34,5	57,7	32,7	84,7	18,8
Média 2001-2				59,9	39,1	60,7	67,4	27,9
Média 2002-1	1,0	8,2	13,3	43,2	53,0	18,5	35,3	45,3
Média 2002-2	12,8	28,7	44,7	56,2	56,7	39,3	49,5	30,3
Média 2003-1	74,8	114,3	79,7	80,3	81,5	57,3	53,0	60,2
Média 2003-2	137,0	333,3	112,3	57,3	64,8	45,7	62,3	34,3
Média 2004-1	304,8	680,0	407,7	65,7	102,5	34,0	51,3	17,0
Média 2004-2	722,5	438,0	321,5	215,7	176,2	17,8	48,7	29,7
Média 2005-1	336,0	280,3	618,8	143,0	164,3	24,3	36,3	21,0

**Figura 5.4: Julgamento mensal médio por semestre das Varas Previdenciárias**

As Varas que permaneceram previdenciárias possuíam um volume de julgamento estável até o segundo semestre de 2003, passando, a partir de 2004, a um patamar bastante mais elevado, especialmente no segundo semestre. Essa mudança fica evidente ao verificar a média global para os períodos pré e pós-JEF, com incremento superior a 80% de julgamentos. Esse incremento é muito significativo, pois essas Varas passaram a ter uma pressão muito maior que antes, e mesmo assim aumentaram em muito a sua eficiência. Já as Varas de JEF, no julgamento dos processos previdenciários remanescentes, apresentaram uma tendência de queda de 28%, em média, no julgamento desses processos em relação ao período em que eram Varas Previdenciárias. Essa queda também é relevante, uma vez que a maior parte dos servidores passou a se dedicar aos novos processos, de modo que era esperada uma queda maior. Dentre os servidores que

responderam à pesquisa, apenas 3 na 1ª Vara e 2 na 2ª indicaram trabalhar com processos previdenciários, um número bastante reduzido em relação ao total.

Tabela 5.5: Julgamento mensal médio das Varas antes e depois da implantação dos JEFs

	1ª JEF	2ª JEF	3ª JEF	1ª Prev	2ª Prev	3ª Prev	4ª Prev	5ª Prev
Média 2000-2001				48,4	59,2	50,9	66,3	42,9
Média 2002-2005	227,0	269,0	228,3	94,5	99,9	33,9	48,1	34,0

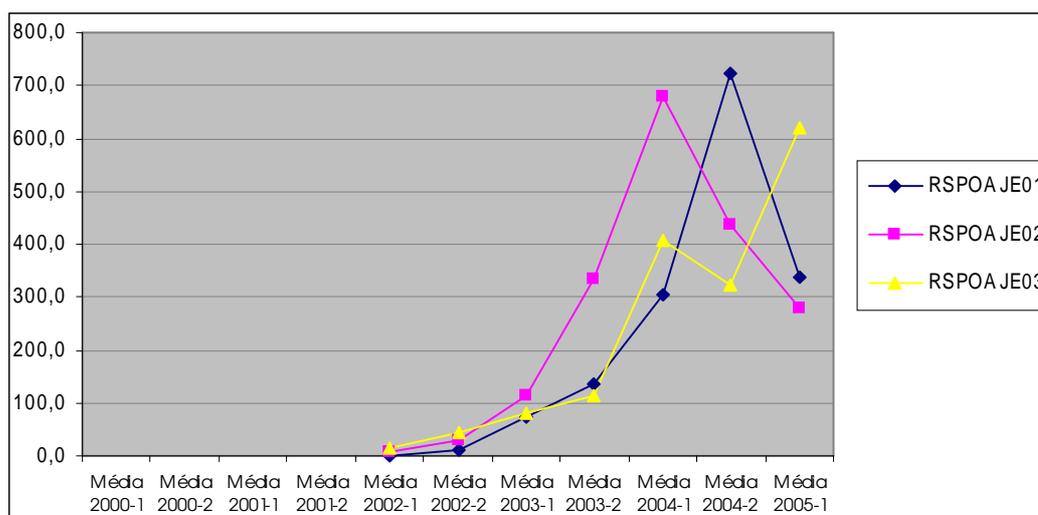


Figura 5.5: Julgamento mensal médio por semestre das Varas de JEF

Como evidencia a Figura 5.5, as Varas de JEF apresentaram uma tendência de crescimento no julgamento dos processos para o período. Ressalte-se que, entre 2004 e 2005, a cada semestre uma Vara atingiu o seu pico de julgamento, decaindo posteriormente nos casos da 2ª e 1ª Varas. No período anterior, de 2002 a 2003, percebe-se um julgamento reduzido, se comparado ao período posterior. Tais fatos podem ser interpretados como a prioridade dada ao julgamento dos novos processos por cada Vara, que era menor logo após a criação, crescendo posteriormente devido ao acúmulo de novos processos. Isso porque, como as Varas prosseguiram com processos previdenciários, num primeiro momento continuaram julgando preferencialmente estes, pois o julgamento de processos previdenciários continuou em nível similar a 2000 e 2001 nesses primeiros anos. Depois, com o acúmulo crescente de novos processos, uma após a outra, todas Varas passaram a enfatizar os processos JEF, chegando a um nível máximo para depois retornar a um padrão médio.

Tabela 5.6: Julgamento total e médio para os processos do e-proc, por Vara

	1ª JEF	2ª JEF	3ª JEF
Total	356	647	688
Média	20,9	38,1	43,0

Com relação aos processos do e-proc julgados, os dados obtidos, de número de processos com distribuição mensal já julgados, permite apenas a confecção da tabela com o total e a média de processos julgados. Contudo, o total e a média mensal de julgamento são muito pequenos se comparados ao julgamento dos processos normais de JEF, de modo que o julgamento desses processos ainda é pouco significativo em relação ao total.

Os dados sobre o julgamento das Varas permitem a distinção de três fatos importantes. Em primeiro, a eficiência entre as Varas de mesma competência é bastante similar, apesar de a 2ª Vara do JEF, ou 4ª Vara, ter um número de julgamentos superior às demais. Em segundo, aparentemente há uma preocupação das Varas em distribuir seus recursos de modo eqüitativo, ou seja, destiná-los proporcionalmente à carência de cada atribuição da Vara. E em terceiro, a eficiência de todas Varas aumentou com o passar do tempo, de forma bastante pronunciada a partir de 2004 em relação ao período anterior. Todos fatos são importantes do ponto de vista administrativo, sugerindo que os recursos são distribuídos de forma similar entre as Varas e utilizados de maneira eqüitativa e cada vez mais intensiva pelas mesmas.

5.3 TRAMITAÇÃO

A tramitação de processos nas Varas é reflexo direto da distribuição e do julgamento de processos no tempo, indicando a demanda em processamento de cada Vara. Abaixo, os agregados de tramitação nas Varas de JEF e Previdenciárias, para processos não-virtuais:

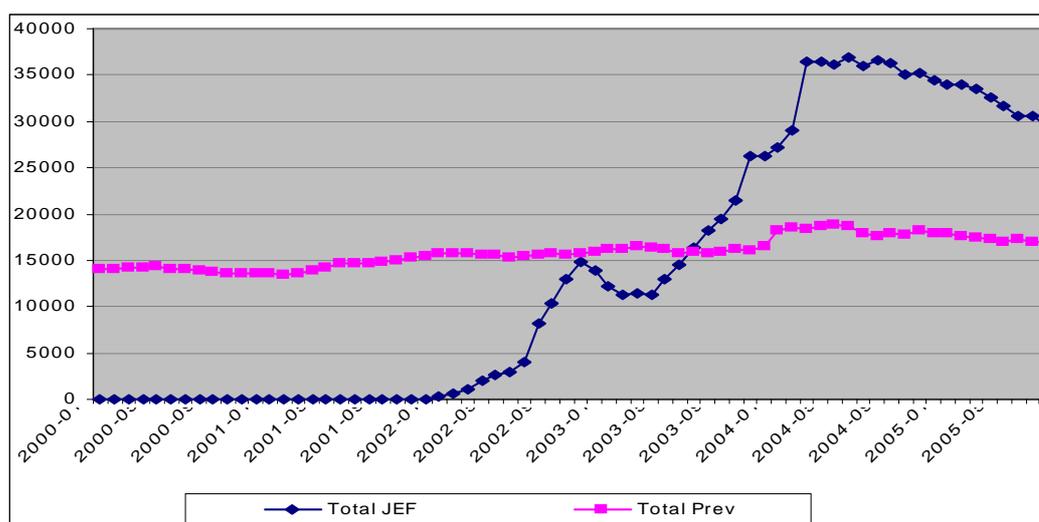
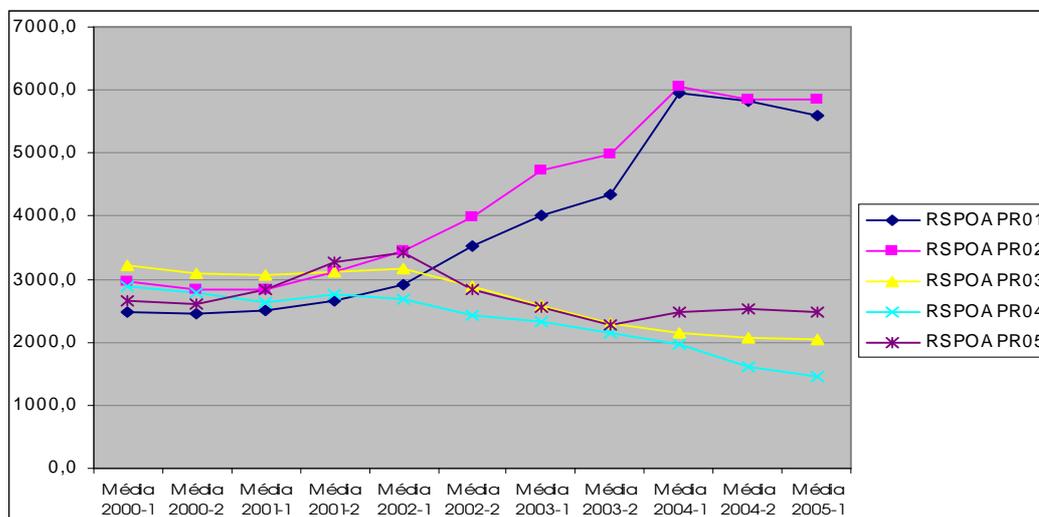


Figura 5.6: Total de processos em tramitação nas Varas Previdenciárias e de JEF, entre janeiro de 2000 e julho de 2005

A figura 5.6 demonstra uma relativa estabilidade entre os processos previdenciários e um forte aumento entre os processos de JEF. Entre o menor e o maior número de processos previdenciários, há uma diferença de aproximadamente 20%, o que não pode ser considerada desprezível. Já entre os processos de JEF, há um crescimento na tramitação dos JEFs entre 2002 e 2004-3, especialmente entre 2002-7 e 2002-11 e entre 2003-4 e 2004-3, em comparação a uma queda na tramitação dos JEFs a partir de 2004-9. A tabela 5.7 e a Figura 5.7 mostram as médias de tramitação semestrais para cada Vara:

Tabela 5.7: Média mensal de processos em tramitação por semestre das Varas

	1ª JEF	2ª JEF	3ª JEF	1ª Prev	2ª Prev	3ª Prev	4ª Prev	5ª Prev
Média 2000-1				2474,0	2951,2	3213,8	2881,5	2660,8
Média 2000-2				2456,1	2823,1	3102,6	2772,7	2608,6
Média 2001-1				2513,8	2829,0	3063,8	2637,2	2845,5
Média 2001-2				2660,3	3109,9	3125,7	2754,6	3280,9
Média 2002-1	626,2	592,7	545,3	2918,5	3439,3	3161,2	2675,5	3417,2
Média 2002-2	3894,3	3559,0	3254,7	3524,8	3994,3	2884,5	2416,8	2845,5
Média 2003-1	3493,3	2628,0	6135,5	4007,7	4725,5	2590,0	2327,3	2564,2
Média 2003-2	8291,7	5000,0	8028,0	4339,0	4981,8	2311,3	2139,2	2282,7
Média 2004-1	11965,5	9946,5	11791,3	5956,5	6053,7	2144,2	1958,2	2489,3
Média 2004-2	12634,8	9960,7	13000,0	5835,5	5848,8	2066,2	1611,0	2519,2
Média 2005-1	11749,0	9393,0	11586,7	5588,2	5838,7	2053,2	1464,7	2471,3

**Figura 5.7: Média mensal de processos em tramitação por semestre das Varas Previdenciárias**

A Figura 5.7 demonstra claramente o impacto que ocorre sobre as Varas Previdenciárias com a implantação dos JEFs. Entre as Varas que prosseguiram previdenciárias, houve uma forte elevação no número de processos em tramitação após a mudança, que prossegue até o primeiro semestre de 2004, devido ao aumento nos julgamentos. Já entre as Varas que passaram a ser JEF, há uma constante diminuição dos processos previdenciários, devido ao término da distribuição.

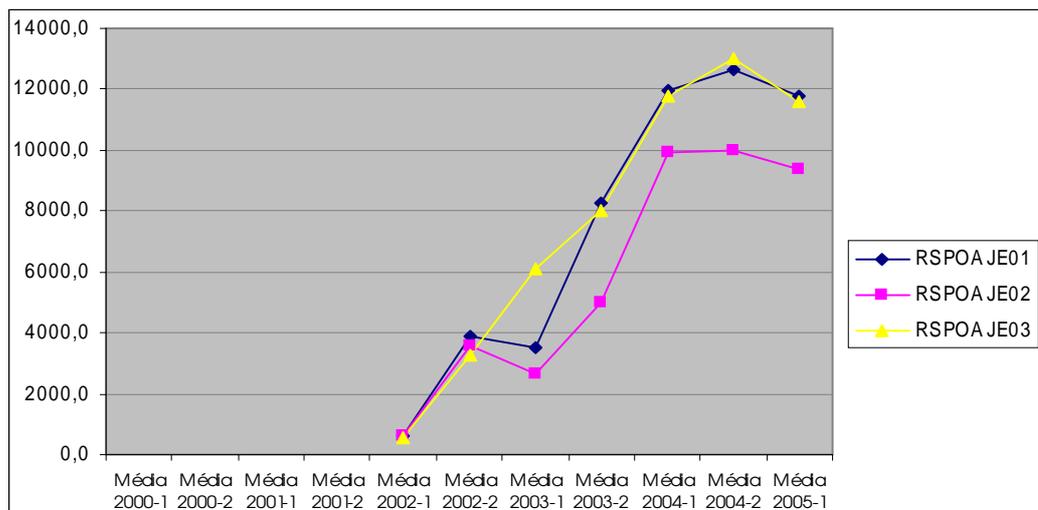


Figura 5.8: Média mensal de processos em tramitação por semestre das Varas de JEF

Já entre as Varas de JEF, há fortíssima elevação na tramitação entre 2002 e o primeiro semestre de 2004, a uma média de mais de 2.000 processos por semestre. Somente a partir desse último semestre ocorre uma estabilização no número de processos, em patamares elevadíssimos, superiores aos 10.000 processos por Vara, devido ao aumento dos julgamentos e à diminuição da distribuição.

Tabela 5.8: Total de processos em tramitação no e-proc, em outubro de 2005

	1ª JEF	2ª JEF	3ª JEF
Total	3112	2821	2508

Já para os processos virtuais, os dados fornecidos não permitem a verificação da evolução da tramitação com o passar do tempo. Contudo, os dados da tabela indicam os valores referentes ao mês de outubro de 2005, para cada uma das 3 Varas de JEF. Os valores vem a ser somados aos processos JEF não virtuais, indicando que ao nível já elevado de 10.000 a 12.000 processos, ainda precisam ser acrescidos entre 2.500 a 3.000, de modo que a tramitação em cada Vara de JEF situa-se entre 12.500 e 15.000 processos.

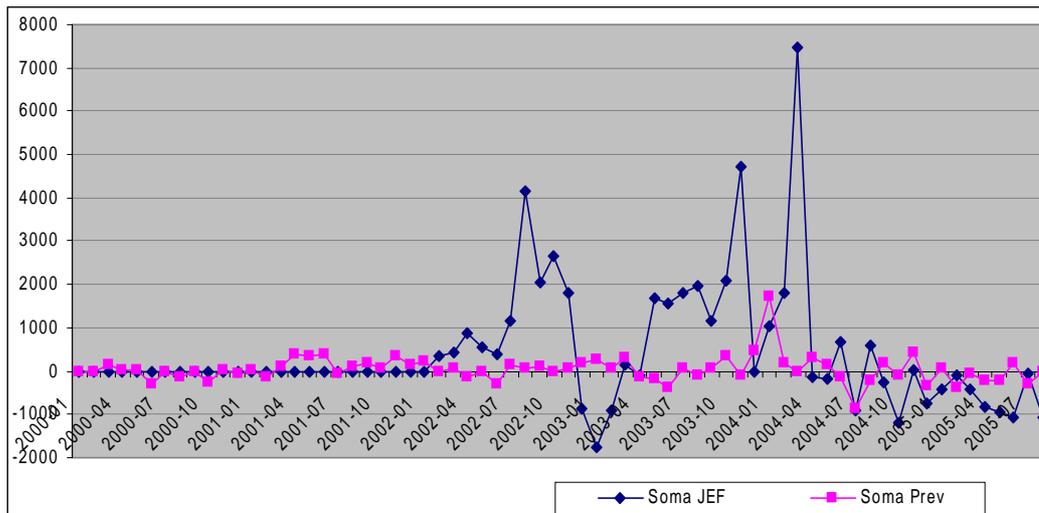


Figura 5.9: Variação no total de processos em tramitação nas Varas Previdenciárias e de JEF, entre janeiro de 2000 e julho de 2005

A Figura 5.9, referente à variação na tramitação mensal para os processos ordinários e de JEF, revela os períodos em que ocorreu aumento ou diminuição no número de processos em tramitação. Fica evidente que, entre os processos previdenciários, há uma forte proximidade à constância, à exceção de janeiro de 2004, quando houve acréscimo de quase 2.000 aos vigentes. Já entre os processos de JEF, entre 2002 e março de 2004, há inegável tendência de crescimento na tramitação, exceto os meses de dezembro de 2002 e janeiro de 2003, com especial relevância aos meses de agosto de 2002, novembro de 2003 e março de 2004, quando houve incremento superior a 4.000 processos.

5.4 RAZÃO ENTRE TRAMITAÇÃO E JULGAMENTO

A relação entre tramitação e julgamento significa o tempo necessário para todos os processos atuais serem julgados caso inexista distribuição futura e seja mantido o nível de julgamento atual. Uma outra interpretação que pode ser dada para o quociente é o prazo esperado para que um processo que ingresse naquele mês seja julgado, caso o nível de julgamento seja mantido constante e todos os processos que já se encontram em tramitação sejam julgados. Contudo, ambas condições não são necessariamente satisfeitas. A constância no julgamento já foi analisada, sendo apontada razoável variabilidade com o passar do tempo. Já a segunda condição só é satisfeita caso ocorra a preocupação explícita com o julgamento de acordo com a ordem de chegada do processo, e nem devido a existência de outros fatores.

Dos dados de distribuição, julgamento e tramitação de processos, fica claro que a demanda a que estão submetidas as Varas Previdenciárias e de JEF Previdenciário de Porto Alegre é muito superior a sua capacidade de julgamento. Somente em poucos períodos o total de julgamento é superior à distribuição. Para dar uma idéia de quão crítica é a situação, a tabela 5.9 indica o quociente entre o total de processos em tramitação pelos julgados por semestre, para processos não-virtuais:

Tabela 5.9: Média mensal da Razão entre processos em tramitação e julgados nas Varas, por semestre

	1ª JEF	2ª JEF	3ª JEF	1ª Prev	2ª Prev	3ª Prev	4ª Prev	5ª Prev
Média 2000-1				53,0	49,6	76,5	63,1	36,7
Média 2000-2				46,6	35,0	45,5	41,1	49,9
Média 2001-1				72,9	49,1	93,8	31,1	151,1
Média 2001-2				44,4	79,4	51,5	40,9	117,8
Média 2002-1	626,2	72,6	41,2	67,6	64,9	170,9	75,7	75,4
Média 2002-2	303,5	124,2	72,9	62,8	70,5	73,3	48,8	93,8
Média 2003-1	46,7	23,0	77,0	49,9	58,0	45,2	43,9	42,6
Média 2003-2	60,5	15,0	71,5	75,7	76,8	50,6	34,3	66,5
Média 2004-1	39,3	14,6	28,9	90,7	59,1	63,1	38,1	146,4
Média 2004-2	17,5	22,7	40,4	27,1	33,2	115,9	33,1	84,9
Média 2005-1	35,0	33,5	18,7	39,1	35,5	84,4	40,3	117,7

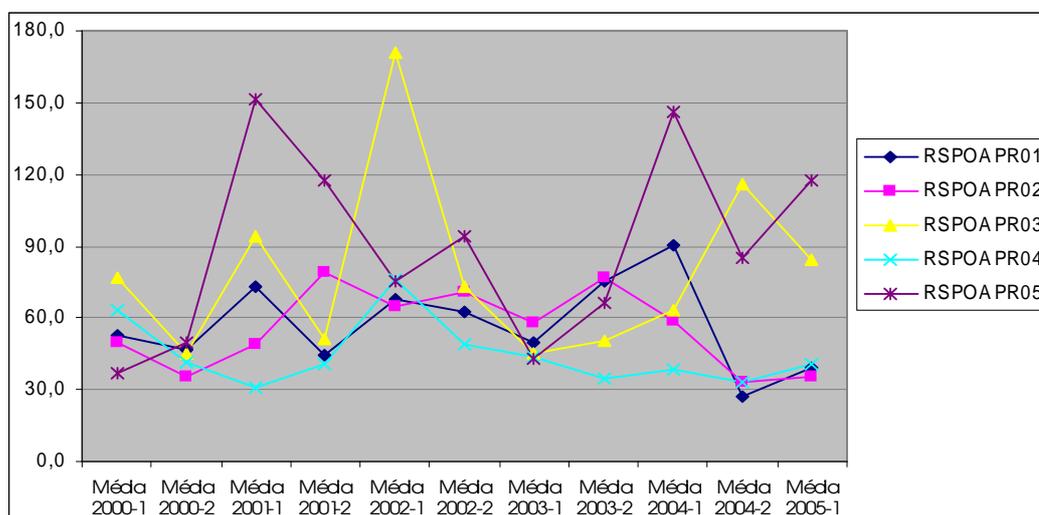


Figura 5.10: Média mensal da Razão entre processos em tramitação e julgados nas Varas Previdenciárias, por semestre

Dos dados apresentados pela Figura 5.10, fica evidente que o julgamento dos processos deve acontecer somente após um prazo bastante elevado. Como tanto a tramitação quanto o julgamento são bastante variáveis, é muito arriscado realizar afirmações exatas sobre a situação futura. Um exemplo são as Varas de JEF, que desde 2002 não recebem novos processos previdenciários, e, portanto, tem a sua tramitação em decréscimo. Contudo, mesmo com tal decréscimo, não diminuiu o quociente, mas até mesmo aumentou nas 1ª e 3ª Vara do JEF. Isso ocorre por ter diminuído o nível de julgamentos, provavelmente em virtude do remanejamento de recursos para os novos processos de JEF. Mesmo assim, esse quociente tem relevância por indicar que os valores são muito elevados, quase nunca inferiores aos 30 meses, e mais freqüentemente próximos aos 60. Isso permite uma avaliação

qualitativa de que, mesmo com o término na distribuição de novos processos, todas as Varas teriam que prosseguir julgando no ritmo atual por um período superior a dois anos e seis meses.

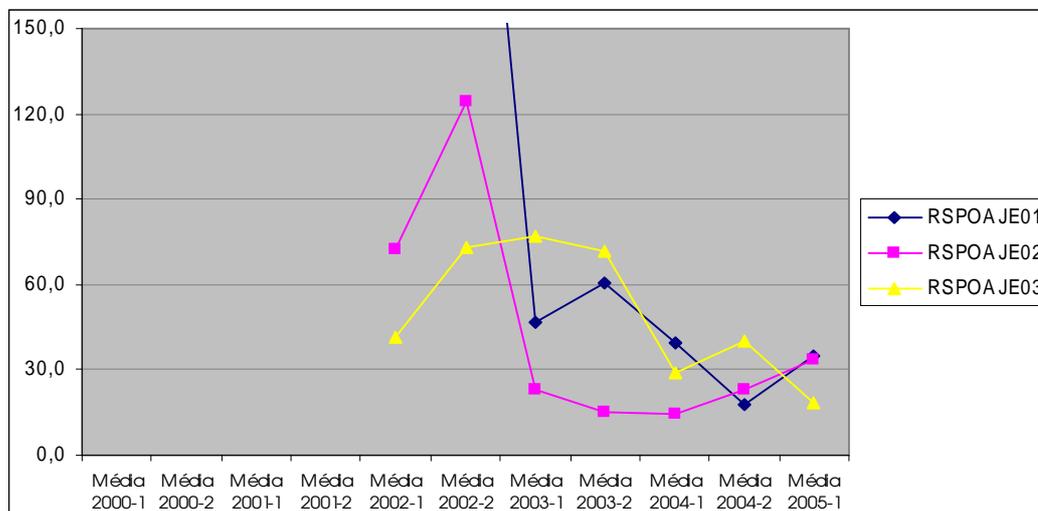


Figura 5.11: Média mensal da Razão entre processos em tramitação e julgados nas Varas de JEF, por semestre¹

¹: a razão para a 1ª Vara no ano de 2002 apresentou valores muito elevados, que foram retirados do gráfico para permitir a visualização dos demais valores

A situação dos JEFs é ligeiramente mais favorável a dos processos ordinários. Na Figura 5.11, o limite superior da escala foi fixado em 150, não permitindo exibir os dados do ano de 2002 para a 1ª Vara do JEF, pois os valores são muito superiores aos do restante do período. Para os JEFs, mais relevantes são os dados a partir de 2004, quando os julgamentos chegam a um nível elevado e mais estável, levando a uma maior estabilidade do quociente. Para esse período, todos os valores encontram-se mais próximos aos 30 meses, indicando que, mesmo com o término na distribuição de novos processos, um por um período aproximado de 30 meses ainda haveria processos a serem julgados nas Varas de JEF.

5.5 TEMPO ATÉ O JULGAMENTO

A partir dos dados obtidos com registros da distribuição e julgamento de todos os processos julgados entre julho de 2004 e julho de 2005, foi possível realizar a média de tempo que esses processos levaram para serem julgados por Vara. Esses dados são apresentados nas tabelas a seguir, para os processos previdenciários das 1ª e 2ª Varas Previdenciárias e para as 3 Varas de JEF Previdenciário:

Tabela 5.10: Tempo até julgamento para processos julgados nas 1ª e 2ª Varas Previdenciárias entre julho de 2004 e julho de 2005

	1ª Prev	2ª Prev
Média geral	28,63	27,97
Média dos processos dos últimos 40 meses	13,95	14,30

Tabela 5.11: Tempo até julgamento para processos julgados nas Varas de JEF entre julho de 2004 e julho de 2005

	1ª JEF	2ª JEF	3ª JEF
Média	11,86	12,68	12,12

Para os processos previdenciários, são apresentadas as médias geral e somente com os processos dos últimos 40 meses, desconsiderando os demais. Isso para permitir alguma forma de comparação entre o tempo de tramitação nas Varas Previdenciárias e de JEF Previdenciário, realizando a média de ambos desde a criação dos JEFs. Dado que há processos ordinários julgados com período de até 20 anos e que é baixa a frequência de processos com prazo superior aos 40 meses, tal comparação não é totalmente inválida, podendo ser realizada com algumas ressalvas.

Também foi possível a realização das figuras 5.12 e 5.13, de distribuição de frequência dos processos julgados pelo número de meses que eles ficaram em tramitação, para processos ordinários e de JEF, mostrados abaixo:

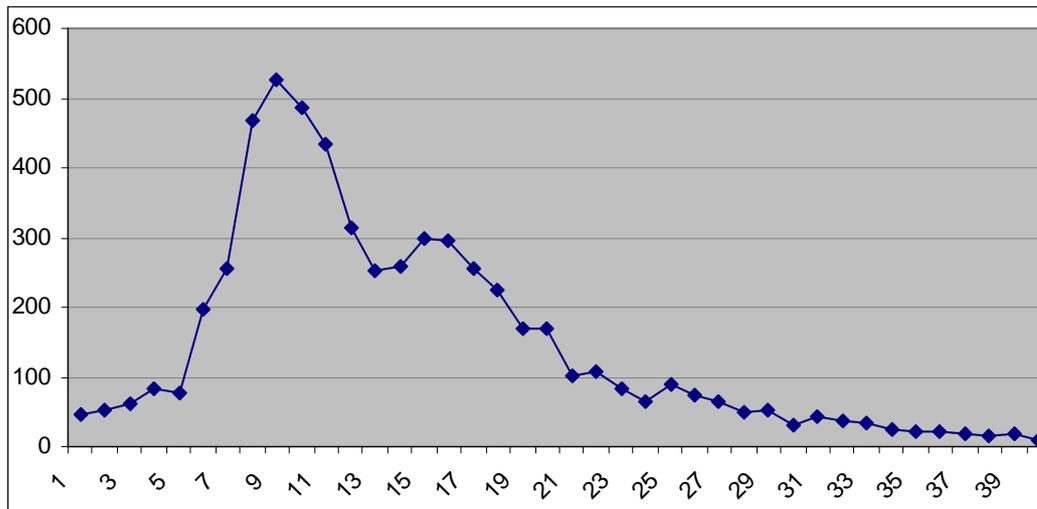


Figura 5.12: Número de processos julgados pelo tempo até o julgamento de Processos Previdenciários julgados entre julho de 2004 e julho de 2005

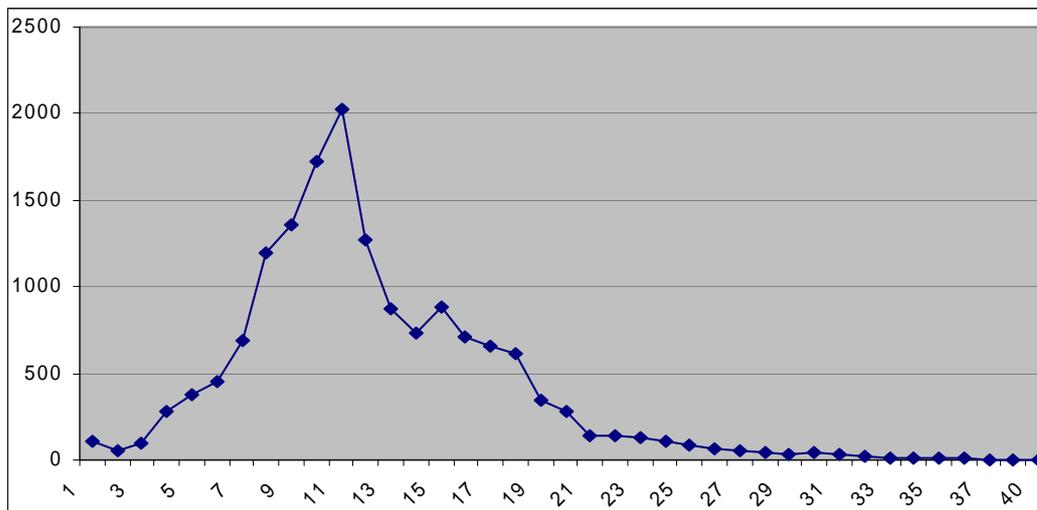


Figura 5.13: Número de processos julgados pelo tempo até o julgamento de nas Varas JEF entre julho de 2004 e julho de 2005

A similaridade na distribuição para as duas figuras é um fato evidente quando são postas lado a lado. Em ambos, entre os 5 meses de tramitação e os 11, há crescimento ou elevada freqüência de processos, passando por um decréscimo até os 13 meses. Após, há um ligeiro crescimento para logo ocorrer um novo decréscimo que prossegue gradualmente até a freqüência tornar-se muito pequena. Somente nessa parcela há diferença considerável entre as distribuições, com os processos previdenciários diminuindo mais vagarosamente que os processos JEF. No entanto, a partir dos 35 meses, mesmo os processos ordinários julgados são raros, com freqüência inferior a 10 por Vara a partir desse ponto. Mesmo com distribuição tão pequena, à medida que o prazo aumenta continua algum número de

processos julgados, que acaba sendo significativo na diferença entre as médias temporais de todos os processos, de aproximadamente 28 meses, e na dos com até 40 meses, de somente 14 meses.

Ambos gráficos de freqüência revelam distribuições que crescem rapidamente para depois decrescerem de forma mais vagarosa. Esse fato é relevante justamente pelo fato da distribuição ocorrer de forma assimétrica, ou seja, haver diferenças abaixo e acima da média. Isso indica que a escolha dos processos a serem julgados não ocorre de forma exclusivamente aleatória, o que somente aconteceria se houvesse essa simetria (distribuição normal de probabilidade). O motivo disso é que, no caso da escolha ser aleatória, os desvios em relação à media deveriam ser gerados exclusivamente pelo acaso, por motivos como maior dificuldade no julgamento entre um processo e outro. Porém, caso essa diferença fosse sistemática e houvesse a preocupação da Vara em eliminá-la, mais recursos seriam aplicados nos processos de maior dificuldade, o que diminuiria a diferença entre os dois.

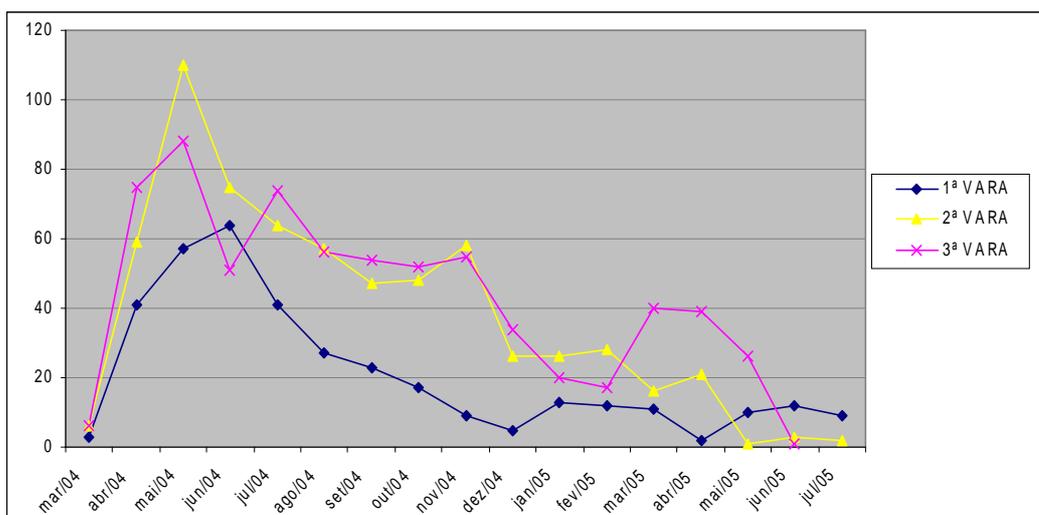


Figura 5.14: Julgamento de processos do e-proc por Vara

Para o caso dos processos virtuais, a Figura 5.14 apresenta a quantidade de processos já julgados em relação ao seu mês de distribuição. Entre os processos com ingresso anterior, há um número de julgamentos maior que entre os mais novos. Contudo, dado que tanto o número de processos julgados quanto o tempo desde a implantação do e-proc é reduzido, não se pode tirar a conclusão de que o julgamento ocorre de forma não aleatória, como ocorre nos demais processos.

5.5.1 Urgência como critério de julgamento dos processos

Constatada a existência de algum motivo de discriminação no julgamento dos processos, o passo seguinte é buscar compreender qual é esse motivo. O pressuposto de que o julgamento dos processos deveria possuir distribuição simétrica caso fosse respeitada a ordem de distribuição exclui qualquer possibilidade de que um processo seja deliberadamente privilegiado em relação a outro. Contudo, não é esse o principal princípio da prática dos Códigos Processuais. Neles, de acordo com a urgência do processo, certos processos devem ser julgados antes dos demais. Isso gera duas sistemáticas paralelas que resulta em dois níveis distintos de julgamentos possíveis, uma para os processos urgentes e outra para os normais. Assim, se esse fato ocorresse de forma relevante nas Varas estudadas, a distribuição do total de julgamentos no tempo revelaria a soma de duas distribuições simétricas distintas, uma para cada prioridade de processo.

Atentando para o fato de que ambas distribuições apresentaram um pequeno aumento na frequência logo após a queda da média, buscou-se decompor graficamente as distribuições, da melhor maneira possível, em duas distribuições simétricas para verificar a possibilidade da ocorrência desse fato. Abaixo, as figuras 5.15 e 5.16 apresentam-se essas distribuições:

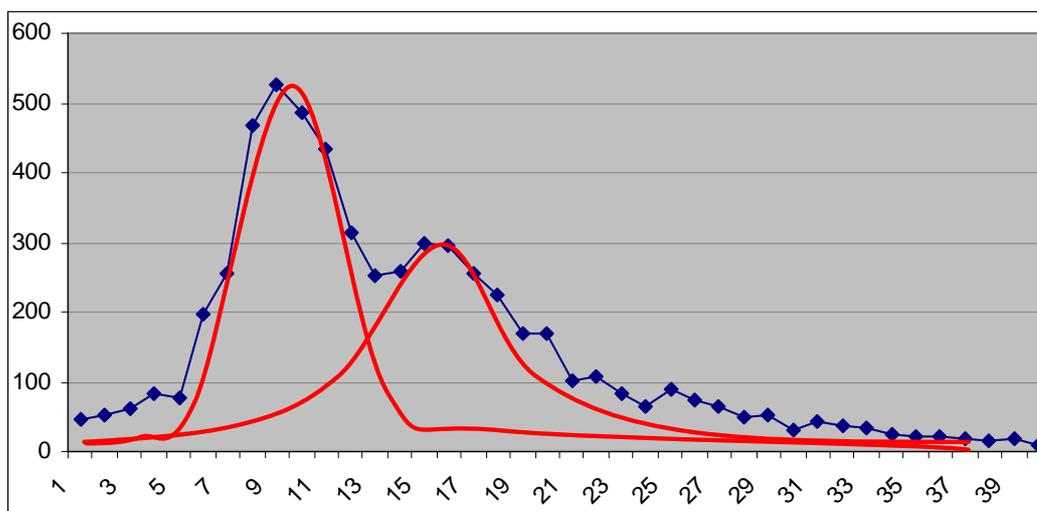


Figura 5.15: Tempo até julgamento de processos providenciários com curvas de julgamento de processos urgentes e normais

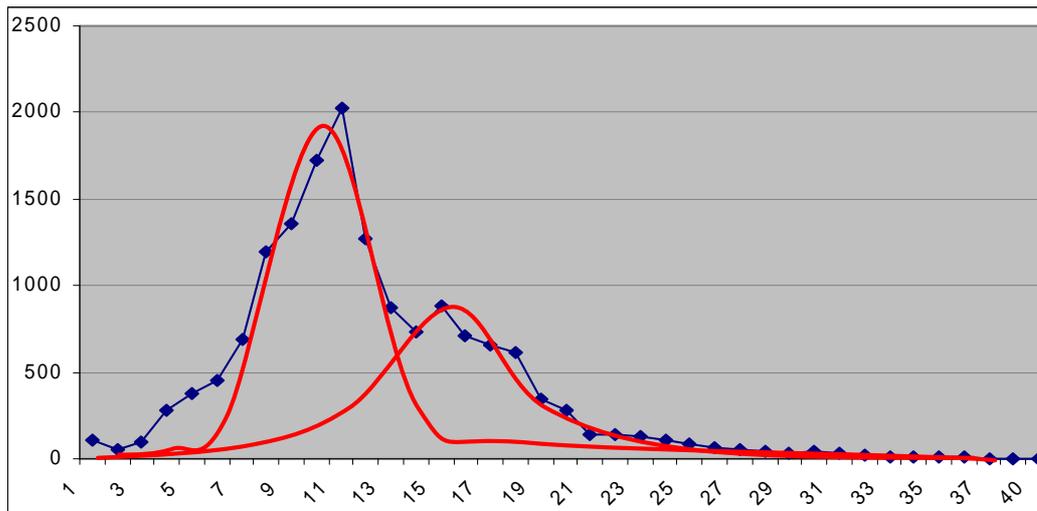


Figura 5.16: Tempo até julgamento de processos de JEF com curvas de julgamento de processos urgentes e normais

As figuras 5.15 e 5.16 demonstram que há razoável semelhança entre as distribuições de frequência originais e a sua divisão em duas distribuições simétricas. Eles também demonstram que, caso tal ocorrência fosse verdade, a maior parte dos processos julgados são urgentes tanto nas Varas Previdenciárias quanto nos JEFs. Contudo, para que essa hipótese seja verdadeira, é necessária a verificação de quais processos são mais urgentes e se o seu número é assim tão elevado, o que os dados obtidos não permitem responder.

6 CONSOLIDAÇÃO DOS RESULTADOS

Os resultados da pesquisa de opinião dos servidores das Varas dos JEF e a movimentação processual revelam uma série de informações relevantes sobre a realidade das atuais Varas de JEF Previdenciário. Neste capítulo será realizada a análise dessas informações de modo a sintetizar as mudanças que ocorreram com a implantação dos JEFs Previdenciários de Porto Alegre.

6.1 CONFIABILIDADE E RAPIDEZ DE JULGAMENTO

Para o usuário final da prestação de serviços, há 11 critérios que podem ser utilizados para avaliar se o serviço é oferecido satisfatoriamente (vide seção 2.2.2). No caso da JF, os JEFs foram criados com o intuito direto de melhorar a rapidez no julgamento dos processos, pois este era reconhecidamente o maior problema da JF até 2001 (CEJ, 1995). A rapidez, contudo, é intimamente ligada à confiabilidade, pois tão importante quanto a prestação ser célere, também o é ser previsível para os usuários.

Em termos de rapidez, a seção 5.5 evidenciou o tempo que demoraram os processos para serem julgados, de aproximadamente 12 meses nos JEFs e de 28 meses nas Varas Previdenciárias. Cabe ressaltar que tal prazo refere-se à tramitação do processo em 1ª Instância, não compreendendo o prazo de recurso (2ª Instância) e pagamento. No caso dos JEFs, o recurso é feito à Turma Recursal e o pagamento através de RPVs, enquanto que nas Varas Previdenciárias, os recursos ocorrem junto ao TRF4 e o pagamento é efetuado por meio de precatório. Para o efetivo cumprimento da decisão, é preciso somar o tempo para os três procedimentos, o que pode prolongar ainda mais a demora até o pagamento.

Já pelo aspecto da confiabilidade, é fundamental que os processos sejam julgados de forma previsível. Como a JF possui elevado volume de processos ainda não julgados, isso só é possível caso os julgamentos ocorram seguindo, na medida do possível, a ordem em que foram distribuídos na Vara. A seção 5.4 analisou a razão entre os processos em tramitação e os julgados em determinado período, evidenciando o tempo esperado para que todos os processos atuais sejam julgados, o que é fundamental para que ocorra o julgamento de um processo que ingresse naquele momento. Para os últimos dois semestres, entre as 1ª e 2ª Varas

Previdenciárias esse valor tem ficado pouco acima de 30, enquanto que entre as Varas de JEF ele tem oscilado em torno de 30. Já para o período anterior, há maior irregularidade para esse valor, porém era inegavelmente maior para o conjunto das Varas.

O prazo médio de julgamento ser inferior à sua expectativa é um fato inesperado de importantes conseqüências. Caso a expectativa do prazo para julgamento fosse constante e os processos fossem julgados pela ordem em que são distribuídos, o prazo médio de julgamento deveria ser igual a essa expectativa. Se o prazo médio fosse superior à expectativa, isso é um indicativo de que está havendo uma redução dos processos mais antigos, com conseqüente diminuição do prazo médio dos processos em tramitação. De forma contrária, com o prazo médio inferior à expectativa, necessariamente está ocorrendo um aumento no número de processos mais antigos que a média. Nesse caso, está havendo uma preferência de processos mais novos aos mais antigos, de forma que os últimos se avolumam e, conseqüentemente, o prazo médio dos processos ainda em tramitação aumenta.

Os dados sobre o prazo dos processos julgados são referentes aos 2º semestre de 2004 e 1º de 2005. Com o prazo de 12 meses para os JEFs, deve-se comparar tal prazo com a expectativa de julgamento de 12 meses antes, ou seja, com o 2º semestre de 2003 e 1º de 2004. Para esse período, todas as Varas apresentavam expectativa de julgamento superior a 12 meses, apesar de a 2ª Vara do JEF apresentar valores bastante próximos. Isso indica que aumentou no último período, o número de processos mais antigos em relação ao total. O mesmo se verifica para as Varas Previdenciárias, em que comparando o mesmo período com a expectativa de 28 meses antes (2 semestres de 2002), os valores próximos a 60 indicam que também houve acréscimo relativo dos processos antigos.

A existência de prioridade dada a determinados processos devido a sua urgência foi abordada na seção 5.5.1. Para os processos previdenciários, segundo essa abordagem, os processos urgentes teriam média de julgamento de 9 meses, enquanto que os restantes, 17 meses. Tais valores são inferiores não somente à expectativa de julgamento prévia, quanto à própria média desses processos. Para que houvesse essa diferenciação entre processos urgentes e ordinários, necessariamente o prazo dos urgentes deveria ser inferior à expectativa e o dos

ordinários superior, o que não ocorre. Algo semelhante acontece com os processos de JEF, com prazos médios de 10 para os urgentes e 17 para os normais. Apesar da média de julgamento estar dentro desse intervalo, a expectativa não está, à exceção da 2ª Vara, que se aproxima, com médias em torno de 15 meses para a expectativa. Contudo, mesmo nessa Vara, o número de julgamentos decaiu nos semestres seguintes, indicando que a média de prazo dos julgados, inclusive ordinários, foi inferior à expectativa.

Apesar do valor da expectativa para o prazo de julgamento ser muito variável, em função de mudanças no nível de julgamento, ele é superior ao prazo médio de julgamento para todas as Varas. Isso, por si só, implica um aumento relativo dos processos mais antigos e, conseqüentemente, no tempo médio dos processos que continuam em tramitação. Também significa que determinados processos têm julgamento deliberadamente mais célere que outros. Como evidenciado acima, tal privilégio não pode ser atribuído a prioridades processuais diferentes. Dado que esse fato é fundamental para a confiabilidade e rapidez nos julgamentos, são necessárias algumas considerações sobre esse fato.

6.1.1 Critérios para a priorização dos processos

Para compreender o motivo que leva determinados processos a serem priorizados, é necessário compreender quais pressões enfrentam os servidores e magistrados das Varas. Como as pressões ocorrem para que determinado desempenho seja atingido e esse desempenho precisa ser medido e controlado de alguma maneira, a forma pela qual ocorre o controle do desempenho é um fator fundamental para compreender como os servidores priorizam o julgamento de determinados processos.

O Sistema de Acompanhamento Processual (SIAPRO), utilizado na movimentação e registro processual, apresenta prontamente estatísticas referentes à movimentação processual, como as utilizadas nesse trabalho, de distribuição, julgamento e tramitação processual. Essas são os mesmos dados publicados pelo

TRF4 e pelo Conselho da Justiça Federal, de Brasília, como forma de avaliação da eficiência das Varas Federais. Como o número de processos distribuídos e em tramitação é muito elevado, e o desempenho da Vara não os influencia diretamente, a sua avaliação é realizada preferencialmente de acordo com o total de julgamentos. Como ocorre em qualquer sistema de avaliação, o avaliado será beneficiado se conseguir maximizar o seu desempenho nos indicadores verificados. Assim, do aspecto dos servidores e magistrados, o objetivo a ser alcançado é simplesmente maximizar o total de julgamentos.

Como o total de julgamentos não está relacionado ao ingresso do processo na Vara, é provável que os processos julgados também não tenham relação com a distribuição. E assim, ainda cabe responder com que fatores há relação o julgamento dos processos. Considerando-se que haja processos de diferentes graus de complexidade, e que em função dessa complexidade eles demandem maior ou menor esforço e tempo por parte de funcionários e magistrados, pode-se atribuir uma relação direta entre o grau de complexidade do processo e o tempo necessário para o julgar. E como há uma relação inversa entre tempo para julgar e número de processos julgados, percebe-se que há uma preferência dos processos menos complexos para serem julgados. Devido ao fato da complexidade processual ser subjetiva, tal constatação não pode ser diretamente comprovada, apenas a rejeição do julgamento de acordo com a distribuição processual.

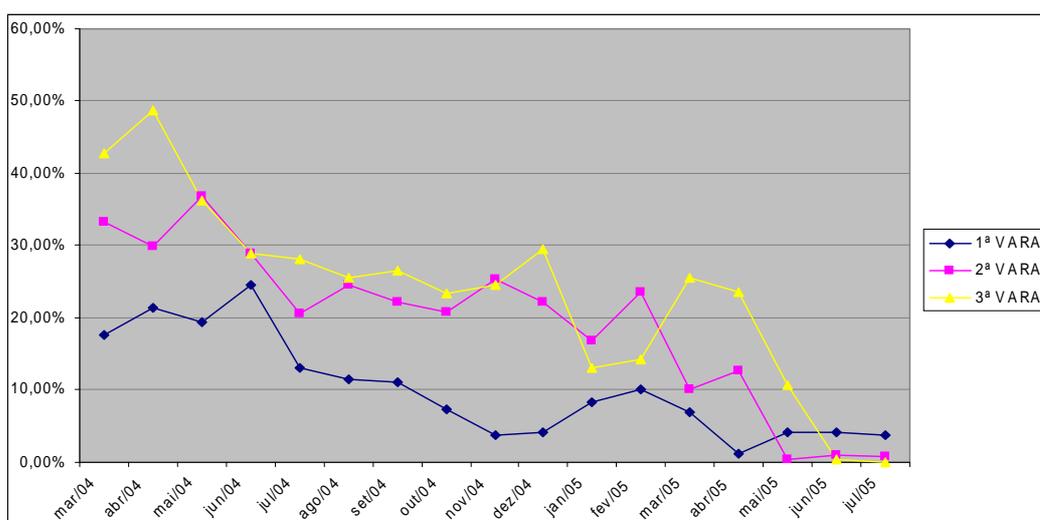


Figura 6.1: Porcentagem de processos do e-proc julgados por Vara

Já entre os processos virtuais, a Figura 6.1 apresenta o percentual de processos distribuídos a cada mês que já foram julgados para cada Vara. Como demonstra a figura, apenas para os meses de março e abril de 2004 a 3ª Vara julgou mais que 40% dos processos, o que é um valor bastante reduzido. A relativa estabilidade em torno de 30% dos processos julgados para a 2ª e 3ª Varas por um longo período é um indicativo que também entre os processos do e-proc há um privilégio de julgamento para determinados processos, no caso, aproximadamente 30% do total. Isso é um indício de que a prática de privilegiar o julgamento de certos processos ocorre de modo generalizado entre os diversos tipos de processos.

6.1.2 Conseqüências da priorização de processos

O fato de processos mais antigos não serem julgados como alguns dos mais recentes faz com que os processos mais simples sejam julgados rapidamente, enquanto que os complexos permanecem por prazo indeterminado. Comprovando a demora crescente a que determinados processos são submetidos, entre os julgados pelas 1ª e 2ª Varas Previdenciárias, há 466, ou aproximadamente 8% do total, com tempo de tramitação superior aos 10 anos.

Isso dificulta a obtenção de confiabilidade em prazos processuais. Apesar do número de julgamentos estar próximo à distribuição desde o segundo semestre de 2004, espera-se que o número de processos antigos não só seja elevado como apresente tendência de aumento pelos fatos já apresentados. Isso é observado tanto nas Varas Previdenciárias quanto nas de JEF Previdenciário. Além de contribuir para que aumente a proporção de processos antigos e para dificultar a confiabilidade na JF, também conduz a uma deterioração na rapidez dos julgamentos, uma vez que, quando houver o julgamento desses processos mais antigos, a média de tempo dos julgados será maior que caso eles fossem julgados de acordo com a distribuição.

Outro fato muito importante, decorrente dessa prática, é que a tendência de crescimento no número de processos antigos nos JEFs deve levar a uma

semelhança ainda maior na distribuição dos julgamentos em relação ao tempo entre as Varas Previdenciárias e de JEF no futuro. Para sustentar essa semelhança, destaca-se o fato de que a média do tempo dos processos julgados nos JEFs, de 12 meses, não é muito inferior aos 14 das Varas Previdenciárias, quando considerados somente os processos com ingresso nos últimos 40 meses. Assim, à medida que houver mais processos antigos nos JEFs, a média de tempo destes deverá aumentar, podendo tornar-se muito similar a atual das Varas ordinárias.

Se for confirmada tal perspectiva, a tendência é que não haja diferenças consideráveis entre o julgamento nas Varas Previdenciárias e de JEF em termos de rapidez e confiabilidade. Mesmo assim, a maior possibilidade de recursos em 2ª Instância e o pagamento por meio de precatório torna o processo ordinário mais demorado e imprevisível. Como resultado, esses dois objetivos são melhores nos JEFs não em função do trâmite em primeira instância, mas devido às mudanças em termos recursais e de pagamento.

As opiniões dos servidores, de que a confiabilidade nos prazos da JF é questionável e que foi pouco alterada com a criação dos JEFs, sustentam a baixa confiabilidade no julgamento dos processos. Em relação à rapidez, a opinião regular em termos de rapidez na JF é afirmativa com relação a melhorias após a implantação dos JEFs mostra que há a crença de que o julgamento nos JEFs são mais rápidos, o que realmente é verdade se for considerada apenas a situação já existente, em que a média de tempo até o julgamento dos processos é de 12 meses nos JEFs contra 28 nas Varas Previdenciárias. Tal fato é confirmado pela pesquisa realizada sobre os JEFs (TRF 4ª Região, 2005), que apresenta o entendimento de que o julgamento dos processos nos JEFs é mais célere que nas Varas ordinárias para mais de 70% dos respondentes.

Com relação ao trâmite recursal, os resultados regulares em termos de frequência de recurso e celeridade de julgamento pela Turma Recursal, com elevado desvio-padrão e elevado número de não-respondentes, indicam que não há clareza entre os servidores das Varas de que grande parcela dos processos recebe recurso e de quão rapidamente estes são julgados. Assim, não é possível realizar qualquer análise quanto à celeridade recursal no sentido de que haja diferenças entre o julgamento pela Turma Recursal ou pelo TRF4.

6.2 ACESSIBILIDADE

Para o ajuizamento junto ao Poder Judiciário, a necessidade de representação por um advogado pode significar um obstáculo intransponível à população mais carente. Assim, a ausência do advogado pode resultar um sério problema de acesso à Justiça. Como problemas de acessibilidade inviabilizam a prestação do serviço, o acesso a advogados é tão importante quanto o acesso às próprias instalações da JF para que a população busque o serviço jurisdicional.

Em termos de acessibilidade, os funcionários acreditam que houve grandes melhorias com a implantação dos JEFs. Como não houve mudanças na localização física da JF, tal melhoria deve ser interpretada como:

- Possibilidade de acesso a advogados públicos e dativos, quando necessário;
- Ausência da necessidade de representação por advogado;
- Facilidade de ingresso de novas ações, como a possibilidade para o peticionamento diretamente nas Varas de JEF e através do e-proc;
- Acessibilidade a toda população, sem distinções de classe social.

Tais fatores são muito importantes por apontar que, após a implantação dos JEFs, a população possui condições de buscar julgamento para as suas ações. Eles são confirmados por pesquisa do TRF4 (TRF 4ª Região, 2005), que aponta que parcela considerável de ações ingressam por meio de advogados públicos ou dativos e que os serviços dos mesmos são considerados satisfatórios para aproximadamente 87% das partes que os utilizam. Como os servidores concordam que houve melhorias de acessibilidade com a implantação dos JEFs, pode-se

sustentar a hipótese de que os JEFs permitiram melhorias ao facilitar as condições de ingresso e de acesso a advogados que contribuíram para uma melhor avaliação do objetivo acessibilidade da JF pela população. Como evidenciado na seção 4.10, há servidores que acreditam, inclusive, que as facilidades de acesso permitiram o ingresso de ações improcedentes, indicando que a melhoria de acessibilidade pode ter sido até mesmo demasiada.

6.3 QUALIDADE

Pelo entendimento de que a qualidade na prestação jurisdicional refere-se ao julgamento de modo a realmente realizar Justiça, a implantação dos JEFs não objetivava melhorar a qualidade dos julgamentos, apenas a preservar. Como a facilidade proporcionada pelos JEFs está baseada justamente na perda de direitos recursais, é almejada apenas a permanência de qualidade, não a sua melhoria.

De acordo com o entendimento dos servidores, a qualidade não foi consideravelmente alterada com os JEFs, bem como as decisões da JF realizam Justiça. Ambos são importantes, pois significam não só que a JF é eficaz (vide seção 2.3) ao realizar o seu objetivo, como os JEFs mantiveram tal situação, tal qual esperado.

6.4 CUSTO

Como a própria Lei que criou os JEFs isentou a cobrança de custas em 1ª instância, pode-se dizer que o serviço jurisdicional nos JEFs é gratuito. Contudo, quando os cidadãos procuram um advogado particular para os representar, este cobra determinado valor para o fazer. Se abordado o serviço jurisdicional de modo amplo, tal valor está incluído no custo total do serviço, apesar de não ser de controle da própria instituição. Não só não é controlado, como nem mesmo coletado, de modo que não há registro do valor que a parte repassa ao seu advogado.

No entanto, é usual que a cobrança dos advogados seja realizada em função do valor recebido quando terminado o processo. Nas causas de natureza previdenciária, sempre as demandas ocorrem para a concessão de algum benefício, de modo que significam, simplificada, o recebimento de alguma quantia pelo autor da ação. Assim, dado que uma parte desse valor é paga ao advogado (e custas processuais, quando houver), há a tendência de que o autor receba determinada quantia ao término do processo como “resultado” pelo serviço judicial.

Assim, para a parte autora, quanto menores forem os gastos com advogados, custas e documentos, maiores os resultados obtidos. Nesse sentido, se tais gastos forem muito elevados, diminui a recompensa pelo serviço jurisdicional, desincentivando-a a o buscar. De forma análoga, quanto menores os gastos, maior o incentivo. Daí a importância de verificar, mesmo que de modo subjetivo, o custo para o cidadão.

Na visão do público interno, os gastos com advogados são regulares. Há mais funcionários que acreditam que os gastos são elevados que adequados. Independentemente disso, os funcionários acreditam que os gastos diminuiriam com a implantação dos JEFs. Esse fato tende a aumentar o resultado para a população

pelo serviço e, conseqüentemente, o estímulo para buscar a JF. A conseqüência é que mais pessoas ingressam com ações nos JEFs, aumentando a sua demanda total.

6.5 REPUTAÇÃO

Como a reputação é a expectativa dos clientes em relação à organização prestar um serviço adequado, qualquer fator que altere o funcionamento da organização provoca mudança na sua reputação. Por isso que empresas privadas e partidos políticos enfatizam que estão realizando mudanças. Assim, é natural que a alteração na reputação de uma organização seja diretamente influenciada pela ocorrência de uma mudança no seu funcionamento.

Como evidenciado pelo CJF, em pesquisa do CEJ (CJF, 1995a), a reputação da JF não era positiva em 1995. E até a criação dos JEFs, não houve fatos novos que pudessem alterar consideravelmente tal percepção. Com a implantação dos Juizados através de uma Lei que diminuiu as possibilidades de recurso, torna não-obrigatória a contratação de advogado, isenta de custas processuais e altera o prazo de pagamento para 60 dias, gerou-se uma forte expectativa na população de que haveria melhorias consideráveis nos julgamentos, em termos de maior acessibilidade, rapidez, confiabilidade e redução de custos. Essa expectativa positiva refletiu-se, como mostrado na evolução da distribuição processual (vide seção 5.1), em um grande ingresso de novos processos nos JEFs.

6.6 O CRESCIMENTO NA DEMANDA DOS JEFs

O crescimento na distribuição processual após a implantação dos JEFs foi tão elevado que, já no 2º semestre de 2002, a distribuição de somente uma Vara de JEF excedia em muito a distribuição de todas as 5 Varas Previdenciárias em 2001. Esse crescimento tão pronunciado indica que os JEFs satisfizeram alguma(s) condição(ões) que um grande número de cidadãos entende como imprescindível para buscar o Poder Judiciário insatisfeitos no trâmite convencional.

Um aspecto muito relevante na análise dos objetivos da prestação de serviços é a relevância que os clientes atribuem a cada um deles. Como salientado no desfecho da seção 2.2.2, os objetivos podem ser classificados como pouco relevantes, qualificadores ou ganhadores de pedido. Contudo, para o caso de prestadores monopolistas (ausência de outros prestadores do serviço), como ocorre com o Poder Judiciário, somente os objetivos qualificadores são importantes. Isso porque os qualificadores são aqueles que destacam a organização perante os seus concorrentes. Na ausência desses, não se faz necessário à organização qualificar-se. É necessário somente que ela seja uma prestadora satisfatória, que atenda a cada objetivo em um padrão mínimo necessário, para que os clientes procurem por seus serviços.

O pronunciado crescimento na distribuição processual evidencia a insatisfação que, antes dos JEFs, a JF não podia ser considerada como um prestador de serviço viável para grande quantidade de pessoas. Durante o processo decisório (vide seção 2.2.1) de buscar o serviço jurisdicional, que é um serviço de alto envolvimento e, portanto, de comprometimento dos consumidores, essas pessoas buscavam informações que, quando avaliadas para a efetiva “compra” do serviço, estavam aquém do padrão mínimo esperado. Isso gerava uma demanda

reprimida (vide seção 2.2.3) em função dessas informações com tendência a aumento com o passar do tempo, de modo que cada vez mais a efetiva procura pela JF atendesse a uma pequena parcela das necessidades da população.

Como a morosidade era apontada como o principal problema da JF e verificamos que realmente o prazo até o julgamento era bastante elevado, a falta de rapidez e confiabilidade constituíam-se nos principais objetivos não-qualificados. Com a avaliação negativa desses, há também a tendência à insatisfação na reputação. Já a acessibilidade e o custo podem ser apontados como fatores qualificadores, pois houve melhorias com os JEFs, mas não há motivos para acreditar que a situação anterior inviabilizasse a prestação do serviço. Já a qualidade dos julgamentos é um aspecto pouco relevante, pois tanto a pesquisa do CJF (CEJ, 1995) quanto a opinião dos servidores não revelaram problemas com as próprias decisões judiciais.

Assim, a partir do momento em que as pessoas passaram a acreditar que os JEFs iriam ter rapidez e confiabilidade satisfatoriamente, juntamente com uma facilidade de acesso e diminuição de custos, rapidamente a demanda reprimida existente se tornou efetiva, resultando em um ingresso elevado de processos logo em 2002. Posteriormente, em 2003, quando grande parte da demanda reprimida já havia sido satisfeita e passou a haver uma certa frustração nas expectativas da população dos dois primeiros critérios, justamente por causa do ingresso exagerado de ações, houve uma diminuição e estabilização na distribuição de processos.

Tal comportamento é atípico para o ciclo de vida de um produto ou serviço novo, como não deixa de ser o caso dos JEFs, distinto dos processos normais por seguir um trâmite diferenciado e atender a um público específico. É normal que novos produtos passem pelas fases de introdução, crescimento, maturidade e declínio (vide seção 2.3). No caso dos JEFs, houve um pequeno declínio anterior à maturidade. Tal declínio também indica a existência de uma demanda reprimida satisfeita inicialmente, que naturalmente deixou de existir quando se tornou efetiva. A partir de então, a demanda passou a atender às reais necessidades que a população possui, distribuindo-se de forma mais estável ao longo do tempo.

Já quando foi implantado o sistema dos processos virtuais, e-proc, no 1º semestre de 2004, a demanda reprimida já não era mais tão elevada e a novidade não proporcionou mudanças tão significativas a ponto de se considerar os processos virtuais um novo serviço da JF. Ao longo de 2004 e 2005, têm-se observado um crescimento desses processos em relação aos dos JEFs normais, porém muito mais devido a melhorias qualificadoras de acessibilidade que propriamente de rapidez e confiabilidade, como apontado pela opinião dos servidores.

O aumento expressivo da demanda da JF com a introdução dos JEFs deve ser interpretado como um importante aumento de confiança da população com relação à instituição Poder Judiciário. Essa rápida melhora também evidencia que os cidadãos respondem intensamente a iniciativas que tornem a prestação de serviço do Estado mais eficiente e eficaz. E como a Justiça Federal encarrega-se das demandas judiciais relacionadas à União Federal, é um órgão com o potencial de transmitir aos demais órgãos federais esse desejo por melhorias na prestação de serviço. No caso das Varas Previdenciárias e de JEF Previdenciário, diretamente vinculado ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Esse ingresso de ações contra o INSS não somente revela a contestação das decisões do órgão, como também o induz a melhorar a sua própria prestação de serviço, pois poderá enfrentar processos judiciais caso não o faça. E se isso também ocorrer com os demais órgãos, não somente é uma poderosa maneira de a população exercer a sua cidadania como um importante meio para que realmente melhore a prestação do serviço público.

6.7 A EVOLUÇÃO NOS JULGAMENTOS

Como o verdadeiro serviço prestado pelo Poder Judiciário é a solução de um conflito através do julgamento no caso da JF, pois ainda é pequeno o número de conflitos resolvidos com acordos ou formas de decisão para-judiciais, o julgamento das ações constitui-se na forma de avaliação do desempenho da JF. Isso porque apenas o julgamento processual é de controle da própria Vara, enquanto que a distribuição processual independe do seu desempenho, à exceção nos casos de demanda reprimida.

Como verificado na seção 5.2, o nível de julgamento das Varas sofreu forte incremento a partir de 2004. Tal aumento é muito significativo se comparado ao período anterior. A tabela 6.1 apresenta as médias mensais de julgamento de cada uma das Varas para os períodos entre o 2º semestre de 2002 e 2º de 2003 e do 1º de 2004 ao 1º de 2005:

Tabela 6.1: Média de processos julgados por Vara antes e depois de 2004

Período	1ª JEF	2ª JEF	3ª JEF	1ª Prev	2ª Prev
2002/2 a 2003/2	74,9	158,8	78,9	64,6	67,7
2004/1 a 2005/1	454,4	466,1	449,3	141,4	147,7

Os valores do segundo período são sempre superiores ao dobro dos do primeiro, chegando ao sêxtuplo na 1ª Vara do JEF. A ressaltar a importância desses valores, estudo do CEJ (CJF, 2005), publicado em 2005, estima em 213 o número de processos que deveriam ser julgados nas Varas de JEF no Rio Grande do Sul e em 87 para as Varas Cíveis, que também incluem as Previdenciárias. Assim, a produtividade das Varas de JEF de Porto Alegre é superior ao dobro da esperada,

enquanto que as Previdenciárias são 70% superiores. Isso indica que o comprometimento de funcionários e magistrados com os julgamentos é até mesmo maior que o esperado.

Um outro aspecto importante referente ao julgamento é o apontado na seção 6.1 de que a distribuição dos julgamentos em função do tempo de tramitação dos processos aponta para a tendência de proximidade no tempo médio até o julgamento para processos de JEF e Previdenciário. Apesar de frustrar a expectativa da população de que o novo rito seja mais célere que o ordinário, tal fato é positivo do ponto de vista da prestação do serviço jurisdicional, pois não seria justo que essas demandas tenham tratamento diferenciado pela JF. Há, e deve haver, diferenciação, entretanto não devido ao julgamento em si, mas aos procedimentos recursais e de pagamento, que são propositadamente diferenciados. Nesse sentido, a conversão de três Varas Previdenciárias em Varas de JEF Previdenciário com a continuidade dos processos já existentes e a prioridade dada pelos servidores de acordo com o total de processos em tramitação a processos ordinários ou de JEF foram decisões que preservaram a equidade entre as Varas, pois tanto os processos previdenciários como os de JEF puderam ter expectativa de prazo até julgamento similar.

Contudo, o fato apontado naquela mesma seção de que há priorização entre os processos é um aspecto negativo nos julgamentos, que possibilita que o total de julgamentos seja aumentado artificialmente às custas de uma maior demora em outros processos. Além de injusto, isso contribui para que o prazo médio dos processos aumente e seja cada vez mais freqüente a existência de processos que levam muitos anos até serem julgados. Mesmo que a média de julgamento seja de um ou dois anos, o fato de haver processos com mais de dez possui um efeito muito mais relevante sobre a percepção de rapidez e confiabilidade dos cidadãos que a média, já que as pessoas não têm informação direta sobre o prazo médio, apenas dos casos com que tenham contato.

7 RECOMENDAÇÕES

Com base no resultado das análises de movimentação processual e opinião dos servidores das Varas de JEF Previdenciário, destaca-se que a criação dos JEFs foi uma iniciativa muito bem aceita pela população, apesar de haver imperfeições que dificultam o seu funcionamento de modo ideal. Buscando melhorar esse funcionamento, propõe-se quatro ações que poderiam melhorar a prestação do serviço ao cidadão, que serão apresentadas nas próximas seções.

7.1 CRIAÇÃO DE NOVAS VARAS

Dado o elevado número de processos ainda em tramitação (seção 5.3) nas Varas Previdenciárias e de JEF Previdenciário, faz-se necessária a instalação de mais Varas ou um número maior de servidores por Vara para que os processos possam ser julgados em um prazo razoável. Apesar de o nível de julgamento estar próximo ao de distribuição, com a conseqüente estabilidade no total em tramitação, o resíduo existente é muito elevado. Como todas as Varas apresentaram intenso aumento no número de julgamentos nos últimos anos (seção 5.2), é improvável que elas possam o aumentar ainda mais com os mesmos recursos. Dessa forma, quaisquer ações que pudessem levar a rapidez e confiabilidade dos julgamentos a um patamar razoável passam pela ampliação dos recursos disponíveis para julgamento, seja com o aumento do número de servidores por Vara ou com a criação de novas Varas.

7.2 UTILIZAÇÃO DE FORMAS PARA-JUDICIAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Como há incapacidade da JF em realizar os julgamentos na quantidade em que é demandada, a utilização de formas não-judiciais, ou para-judiciais, de solução de conflitos poderia ser utilizada de modo mais intenso. Um projeto do TRF4, chamado “Projeto Conciliação no TRF 4ª Região” (TRF 4ª Região, 2004a), teve sucesso, com realização de acordo em 68,25% dos processos, na conciliação de conflitos contra a Caixa Econômica Federal (CEF), propostos por pessoas que questionavam a cobrança de financiamentos habitacionais através do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Apesar da diferença de natureza jurídica entre a CEF (empresa pública) e o INSS (autarquia), a tentativa de realizar conciliações em âmbito previdenciário poderia obter êxito, o que diminuiria o número de conflitos que precisam ser efetivamente julgados.

7.3 INCENTIVAR O JULGAMENTO DE ACORDO COM A DISTRIBUIÇÃO

Como evidenciado na seção 6.1, a JF ainda sofre com o problema da morosidade, que se reflete na sua não-qualificação em termos de rapidez e confiabilidade, a ponto de muitos cidadãos desistirem de ingressar com as suas ações. A solução do problema da rapidez passa necessariamente pela ampliação de recursos (seção 7.1), contudo a confiabilidade está mais relacionada ao fato de que os processos não são julgados de acordo com a ordem em que são distribuídos (seção 6.1).

Para que isso aconteça, é necessário que haja algum incentivo para que as Varas julguem os processos dessa forma. Como o principal indicador de avaliação de desempenho das Varas (seção 6.1.1) é o número total de julgamentos mensais, o que desincentiva tal priorização, algum outro indicador de desempenho que incentivasse essa prática deveria ser utilizado no seu lugar. Somente dessa forma as Varas seriam favorecidas, e não prejudicadas, por julgar os processos de maneira confiável.

Como o objetivo envolvido é a criação de confiabilidade no prazo de julgamento, somente algum critério que envolva o prazo entre a distribuição e o julgamento dos processos pode ser adequado a esse propósito. Todavia, como evidenciado na seção 5.5, o prazo médio entre a distribuição e o julgamento do processo não privilegia o julgamento dos processos mais antigos. O que ocorre é justamente o oposto, em que é incentivado o julgamento de processos mais recentes para que a média deles efetivamente diminua.

Dessa forma, o critério que, se adotado, incentivaria o julgamento de modo confiável é o do prazo médio dos processos ainda em tramitação. Caso esse indicador fosse priorizado, apenas os processos com tempo de tramitação superior à

média deveriam ser julgados, o que incentivaria o seu julgamento. Com isso, haveria o incentivo para que as Varas julgassem os processos de forma confiável, e até mesmo mais rápida, pois os poucos processos muito mais antigos elevam exageradamente o prazo médio dos julgados.

A falta de acesso aos dados de distribuição dos processos ainda em tramitação nas Varas impossibilita a confecção dessa média. Contudo, pelo exposto na seção 6.1, espera-se não somente que tal média seja elevada como apresente tendência de crescimento. E essa tendência só agravará ainda mais a situação de morosidade nos julgamentos. Apesar de o julgamento de forma confiável tender a diminuir o número total de julgamentos, é preferível à população saber que “a JF julga os processos em X meses” a que “a JF julga Y processos”, sem saber se o seu processo estará incluído entre estes.

7.4 INTENSIFICAR O USO DO E-PROC

Apesar de os servidores não terem alto grau de concordância de que o e-proc contribui para a rapidez dos processos, é inegável que torna a JF muito mais acessível à população e a prestação menos onerosa à JF, com menor necessidade de espaço físico e gastos com papel (TRF 4ª Região, 2004c). Apesar de não ser um objetivo qualificador, a acessibilidade é importante. E como a opinião dos funcionários que trabalham no e-proc é de que ele torna os julgamentos mais rápidos, talvez ele auxilie em tal sentido, o que só pode ser comprovado com a ampliação da sua utilização. Assim, a preferência no uso do sistema eletrônico para os novos processos, que já vem sendo utilizada nas Varas, também contribui para que a prestação dos serviço jurisdicional ocorra de modo mais satisfatório para os cidadãos.

8 CONCLUSÃO

O presente trabalho resulta de pesquisa realizada junto à Subseção Judiciária de Porto Alegre para avaliar as melhorias à população proporcionadas pela iniciativa de implantação dos JEFs Previdenciários. Para tanto, o serviço de prestação jurisdicional foi avaliado sob a ótica dos objetivos que uma organização prestadora de serviços pode buscar para melhorar a prestação do próprio serviço.

Para tanto, o capítulo 2 apresentou os conceitos relevantes à análise realizada, referentes ao processo de gestão, às expectativas dos clientes e às organizações públicas. O capítulo 3 apresentou os procedimentos metodológicos utilizados na realização da pesquisa de opinião junto aos servidores. No capítulo 4, essa pesquisa foi relatada, apresentando o entendimento dos servidores de que os JEFs melhoraram a prestação do serviço da JF ao diminuírem os custos e o tempo e facilitarem o acesso à população. Contudo, demonstrou que não tornaram as decisões mais justas ou com prazos mais previsíveis, bem como ainda assim deveriam ocorrer melhorias em termos de custo e rapidez nos julgamentos. Já o 5º capítulo apresentou as estatísticas referentes à movimentação processual, evidenciando o aumento da demanda e dos julgamentos da JF com os JEFs, bem como a existência de priorização no julgamento entre os processos. O 6º capítulo faz uma síntese dos resultados das opiniões dos servidores e da movimentação processual, em que demonstra a maior confiança da população na JF e a existência do problema da morosidade processual. Por fim, o 7º capítulo apresentou recomendações que poderiam melhorar a situação atual dos JEFs.

Sob a perspectiva de melhoria na prestação do serviço à população, a criação dos JEFs foi uma iniciativa de resultados muito positivos, evidenciado pelo aumento no número de ações judiciais e pelo entendimento dos servidores. Contudo, tal resultado ficou aquém do esperado, pois a demanda processual foi muito superior

ao esperado e a carência no número de Varas e de recursos humanos e materiais impossibilitou que se alcançasse a celeridade processual esperada. Diante dessa sobrecarga de processos e com indicadores de desempenho que privilegiam somente o maior nível de julgamento possível, as Varas passaram a preferir o julgamento de determinados processos em detrimento de outros, provavelmente em privilégio dos menos complexos. Tal fato ressalta a importância da utilização de indicadores de desempenho em concordância com os objetivos da organização, pois indicadores inadequados conduzem a um desempenho indesejado.

Como sugestão para trabalhos futuros, sugere-se a verificação de quais os fatores que possibilitaram às Varas aumentarem o número de processos julgados a partir de 2004. Dado o incremento considerável a partir daquele ano, a investigação das causas desse acréscimo podem sugerir ações que o aumentem ainda mais. Outro aspecto importante a ser mais aprofundado é a compreensão da razão utilizada pelas Varas para preferir determinados processos a outros, pois o entendimento das causas permitiria uma melhor solução a esse problema.

Dado que a implantação de Varas de JEF ocorreu na maioria das Subseções Judiciárias do país, cabe a indagação sobre a possibilidade de extrapolação dos resultados obtidos em Porto Alegre para as demais Subseções, ou seja, quão representativa da realidade nacional é a da capital gaúcha. A realidade das capitais estaduais normalmente é distinta das Subseções do interior, pois a concentração populacional resulta também em uma maior quantidade de processos, sem a mesma quantidade de Varas. Mesmo assim, os aspectos apontados nesse trabalho podem, mediante confirmação por pesquisas nas demais Subseções, ser aplicados às demais Varas nacionais, especialmente às da 4ª Região, pois a implantação dos JEFs na região sul ocorreu simultânea e similarmente. Isso porque o aumento de demanda, o uso preferencial do indicador de processos julgados e a não-criação de novas Varas para a implantação dos JEFs são as principais causas da realidade observada e fatos comuns a todo o país.

A criação dos JEFs foi uma política pública de amplo alcance à população, permitindo que os cidadãos pudessem exercer efetivamente os seus direitos. Através da facilidade da prestação do serviço jurisdicional proporcionada, abre-se a possibilidade de que haja efetivamente um controle sobre o Estado, forçando-o a

prestar um serviço satisfatório à população mediante a eficiência do Poder Judiciário. Como demonstrado pelos JEFs, os cidadãos almejam a essa prestação, e a sua realização proporciona uma forma fundamental de que as ações estatais passem a refletir efetivamente os anseios do povo.

9 BIBLIOGRAFIA

BATEMAN, Thomas S., SNELL, Scott A. **Administração: construindo vantagem competitiva**. São Paulo: Atlas, 1998.

BRASIL. **Lei Federal 9.099**, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em 12-05-05.

_____. **Lei Federal nº 10.259**, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em 12-05-05.

_____. **Lei Federal nº 10.772**, de 21 de novembro de 2003. Dispõe sobre a criação de 183 (cento e oitenta e três) Varas Federais destinadas precipuamente à interiorização da Justiça Federal de Primeiro Grau e à implantação dos Juizados Especiais no País e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em 12-05-05.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações: edição compacta**, 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **A opinião da sociedade civil organizada a respeito da Justiça Federal**. Brasília: CJF, 1995a.

_____. **A visão interna da Justiça Federal**. Brasília: CJF, 1995b.

_____. **Juizados Especiais Federais.** Brasília: CJF, 2001.

_____. **Diagnóstico da estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais Federais.** Brasília: CJF, 2003.

_____. **Subsídios para a ampliação do número de juízos federais.** Brasília: CJF, 2005.

CORRÊA, Henrique L., CAON, Mauro. **Gestão de serviços:** lucratividade por meio de operações e de satisfação dos clientes. São Paulo: Atlas, 2002.

Mais de um ano para julgar 60% dos processos. Correio Paranaense, Curitiba, 13 de maio de 2005. p. 24.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** – 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Introdução à Administração.** 3ª edição. São Paulo: Pioneira, 1998.

ENGEL, James F., BLACKWELL, Roger D., MINIARD, Paul. W. **Comportamento do Consumidor** – 8ª ed. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos, 2000.

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral.** São Paulo: Atlas, 1965.

FITZSIMMONS, James A., FITZSIMMONS, Mona J. **Administração de serviços:** operações, estratégias e tecnologia de informação. Porto Alegre: Bookman, 2000.

GAITHER, Norman, FRAZIER, Greg. **Administração da produção e operações**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

GHEMAWAT, Pankaj. **A Estratégia e o mundo dos negócios**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

GIANESI, Irineu G. N., CORRÊA, Henrique Luiz. **Administração estratégica de serviços**: operações para a satisfação do cliente. São Paulo: Atlas, 1996.

GRAHAM, Cole Blease Jr., HAYS, Steven W. **Para administrar a organização pública**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

<http://daleth.cjf.gov.br/atlas/hist.htm>. Acesso em 16.11.2005.

KOTLER, Philip, ARMSTRONG, Gary. **Princípios de Marketing** – 7ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1995.

LIPPMANN, Edgard A. Junior. Levando a justiça federal à sociedade. In: **VIII Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública**, Panamá, 2003.

MEGGINSON, Leon C. **Administração**: conceitos e aplicações - 4. ed. São Paulo: Harbra, 1998.

MOTTA, Fernando C. Prestes, BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à Organização Burocrática** – 2ª ed. Rev. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

OSBORNE, David, GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. Brasília: MH Comunicação, 1998.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio do curso de administração: guia para pesquisas, projetos, estágios e trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo: Atlas, 1996.

SABATOVSKI, Emilio, FONTOURA, Iara. **Constituição Federal de 1988**. Curitiba: Juruá, 1999. 2ª edição.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Adelphino Teixeira da. **Administração e Controle** – 10. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

SILVA, Reinaldo Oliveira da. **Teorias da Administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

SLACK, Nigel, *et al.* **Administração da Produção: Edição Compacta**. São Paulo: Atlas, 1999.

TRF 4ª REGIÃO. **Processos cíveis de até 60 salários mínimos na Justiça Federal da 4ª Região**. Porto Alegre: TRF 4ª Região, 2001.

_____. **Destaque Institucional_PROJECON**. Porto Alegre: TRF 4ª Região, 2004a

_____. **Pesquisa de Satisfação Externa 2003** – Relatório sintético. Porto Alegre: TRF 4ª Região, 2004b.

_____. **Processo Eletrônico (processo virtual) nos Juizados Especiais Federais**. Porto Alegre: TRF 4ª Região, 2004c.

_____. **Pesquisa de Satisfação – 2005 - Juizados Especiais Federais**. Porto Alegre: TRF 4ª Região, 2005.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados**: quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001.

WAGNER III, Jonh A., HOLLENBECK, Jonh R. **Comportamento Organizacional**. São Paulo: Saraiva, 2002.

APÊNDICES

Apêndice 1: QUESTIONÁRIO SOBRE OS JUIZADOS ESPECIAIS PREVIDENCIÁRIOS

Esse é um questionário de finalidade acadêmica, que embasará trabalho de conclusão de curso de graduação, o qual objetiva verificar quão satisfatória é a prestação do serviço judicial à população nas Varas Federais de Juizado Especial Federal Previdenciário (JEF) de Porto Alegre. Ressalte-se que, por tratar-se de um trabalho acadêmico, preserva a plena confidencialidade dos dados e não possui vinculação direta à administração da Justiça Federal (JF).

Por favor, em cada questão abaixo, assinale a sua opinião, em uma escala de 7 opções entre “discordo plenamente” e “concordo plenamente” com as afirmações feitas. Para cada uma das afirmações, também há a opção “não posso opinar”, caso você acredite não possuir condições de emitir alguma opinião sobre a afirmativa dada. A sua resposta a esse questionário é fundamental para descobrir a imagem que os servidores dos JEFs possuem do resultado de seu trabalho para os cidadãos. Desde já agradeço a sua sincera colaboração.

AFIRMATIVAS	Discordo Plenamente				Concordo Plenamente			Não posso opinar
	1	2	3	4	5	6	7	
1. A forma de consulta por informações dificulta o conhecimento da situação dos processos pelas partes.	<input type="checkbox"/>							
2. Os requisitos legais para ingressar com ações nos JEFs são adequados.	<input type="checkbox"/>							
3. Com o advento dos JEFs, a JF tornou-se menos acessível ao cidadão	<input type="checkbox"/>							
4. A população tem fácil acesso a advogados públicos.	<input type="checkbox"/>							
5. É difícil ao cidadão ser defendido por um advogado dativo.	<input type="checkbox"/>							
6. A prestação jurisdicional ocorre em prazos confiáveis.	<input type="checkbox"/>							
7. Os gastos com advogados e custas são imprevisíveis.	<input type="checkbox"/>							
8. Após os JEFs, a população pôde confiar mais na JF em termos de prazos.	<input type="checkbox"/>							
9. As decisões da JF realizam justiça ¹ .	<input type="checkbox"/>							
10. As decisões passaram a ser mais justas ¹ com os JEFs.	<input type="checkbox"/>							
11. As alterações na sistemática dos JEFs proporcionaram melhorias que compensaram em muito eventuais perdas por impossibilidade de recursos.	<input type="checkbox"/>							
12. A população acredita que o julgamento dos processos ocorrerá de modo imparcial.	<input type="checkbox"/>							
13. Apenas a elite da população tem acesso à JF.	<input type="checkbox"/>							
14. Muitos cidadãos ingressaram com ações na JF que não iniciariam sem a existência dos JEFs.	<input type="checkbox"/>							
15. Os gastos dos cidadãos com advogados são muito elevados.	<input type="checkbox"/>							
16. Os JEFs diminuíram em muito os gastos dos cidadãos com os processos.	<input type="checkbox"/>							
17. O tempo transcorrido até o término das ações judiciais é apropriado.	<input type="checkbox"/>							
18. Com a criação dos JEFs, o tempo até o julgamento tornou-se muito menor.	<input type="checkbox"/>							
19. Eu sinto vontade em contribuir para que os JEFs funcionem da melhor maneira possível.	<input type="checkbox"/>							
20. Cada vez mais rapidamente são julgados os processos nos JEFs.	<input type="checkbox"/>							
21. Caso tivesse a oportunidade de escolher em que Vara Federal trabalhar, eu escolheria alguma outra Vara que não a do JEF.	<input type="checkbox"/>							
22. As facilidades dos processos virtuais (e-Proc) possibilitaram um trâmite mais célere destes processos.	<input type="checkbox"/>							
	Discordo Plenamente				Concordo Plenamente			

¹ Justiça conceituada por Aristóteles como “dar a cada um o que é seu de direito”.

AFIRMATIVAS	1	2	3	4	5	6	7	Não posso opinar
23. A continuação da tramitação dos processos previdenciários anteriores ao JEF dificultaram o julgamento dos novos processos do JEF.	<input type="checkbox"/>							
24. O rápido julgamento pela Turma Recursal contribui para que os processos dos JEFs sejam julgados celeremente.	<input type="checkbox"/>							
25. As partes recorrem à Turma Recursal somente em um número reduzido de processos.	<input type="checkbox"/>							

Você teria alguma consideração a respeito da prestação do serviço jurisdicional dos JEFs?

DADOS DE IDENTIFICAÇÃO

Em que tipo de processos você fica mais envolvido?

- Processos previdenciários de rito ordinário, ainda remanescentes da Vara Previdenciária.
- Processos de JEF (processo físico)
- Processos de JEF virtual (e-Proc)

Há alguma atividade específica que você desenvolva na Vara? Qual?

Qual o seu gênero? Masculino Feminino

Em que Vara do JEF Previdenciário você trabalha?

- 1ª Vara 2ª Vara 3ª Vara

Desde quando você trabalha nesta mesma Vara Federal?

- Desde julho de 2004
- Entre julho de 2003 e junho de 2004
- Entre janeiro de 2002 e junho de 2003
- Desde antes de 2002

Desde quando você é funcionário da Justiça Federal?

- Desde julho de 2004
- Entre julho de 2003 e junho de 2004
- Entre janeiro de 2002 e junho de 2003
- Desde antes de 2002

Muito obrigado pela sua valiosa colaboração!

ANEXOS

Anexo 1: Número de ocorrências de valores por afirmativa

Valor	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	Q10	Q11	Q12	Q13	Q14	Q15	Q16	Q17	Q18	Q19	Q20	Q21	Q22	Q23	Q24	Q25
0	1	2	1	2	4	0	6	0	3	4	2	4	0	2	9	3	0	1	1	0	2	1	3	7	10
1	2	0	2	1	0	3	2	1	2	5	0	0	1	1	4	1	2	0	0	2	2	7	0	5	3
2	1	0	0	0	2	4	3	1	1	1	1	1	0	1	0	0	4	0	0	4	3	4	0	1	2
3	6	1	0	4	3	7	0	9	0	0	0	2	0	0	3	4	6	2	0	1	0	5	2	1	3
4	3	6	0	8	8	10	5	5	1	3	8	4	2	5	4	2	7	4	0	8	8	2	0	2	3
5	3	2	0	3	2	3	1	6	8	6	7	5	2	4	6	7	4	5	0	4	0	3	1	4	0
6	8	8	2	5	5	1	4	2	8	9	5	4	6	5	2	3	3	6	3	4	1	3	1	2	2
7	4	9	23	5	4	0	7	4	5	0	5	8	17	10	0	8	2	10	24	5	12	3	21	6	5
Total	27	26	27	26	24	28	22	28	25	24	26	24	28	26	19	25	28	27	27	28	26	27	25	21	18

- 27 18 Freqüência de recurso à TR
- 21 6 Rápido julgamento na Turma Recursal
- 25 21 Processos Prev. Dificultam os JEF
- 27 3 E-Proc permite julgamento mais rápido
- 26 12 Trocaria de Vara para trabalhar
- 28 5 Julgamentos cada vez mais rápidos nos JEF
- 27 24 Vontade em trabalhar nos JEF
- 27 10 Tempo até julgamento menor com JEF
- 28 2 Tempo até julgamento é apropriado
- 25 8 Diminuição de gastos com JEF
- 19 0 Gastos com advogados são elevados
- 26 10 Ingresso de ações por causa JEF
- 28 17 Acesso à elite
- 24 8 Julgamento imparcial
- 26 5 Melhorias compensam perdas nos JEF
- 24 0 Decisões mais justas com JEF
- 25 5 Decisões justas
- 28 4 Confiabilidade em prazos com JEF
- 22 7 Gastos imprevisíveis
- 28 0 Prazo confiável
- 24 4 Acesso advogados dativos
- 26 5 Acesso Advogados público
- 27 23 Acessibilidade com JEF
- 26 9 Requisito de ingresso
- 27 4 Consulta por informações

Anexo 2: Número de respondentes dos sub-grupos por afirmativa

Critério	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	Q10	Q11	Q12	Q13	Q14	Q15	Q16	Q17	Q18	Q19	Q20	Q21	Q22	Q23	Q24	Q25
Geral ¹	27	26	27	26	24	28	22	28	25	24	26	24	28	26	19	25	28	27	27	28	26	27	25	21	18
Processo Ordinário ²	4	5	5	4	4	5	4	5	4	5	5	5	5	5	3	5	5	4	5	5	5	5	4	3	2
Processo JEF ²	23	23	23	22	20	24	19	24	22	21	22	21	24	22	15	21	24	23	23	24	22	23	21	18	15
Processo e-Proc ²	4	3	4	4	3	4	3	4	3	2	4	2	4	4	3	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3
Homens	10	10	10	10	9	10	8	10	10	9	10	10	10	9	6	9	10	10	10	10	9	9	9	10	9
Mulheres	16	15	16	15	14	17	13	17	14	14	15	14	17	16	12	15	17	16	17	17	17	17	15	10	8
1ª Vara	11	10	11	11	11	11	9	11	9	9	11	10	11	10	8	10	11	11	11	11	10	10	10	9	9
2ª Vara	11	11	11	10	9	12	8	12	11	10	10	10	12	11	7	10	12	11	12	12	12	12	11	7	5
3ª Vara	5	5	5	5	4	5	5	5	5	5	5	4	5	5	4	5	5	5	4	5	4	5	4	5	4
Tempo na vara 1	11	10	10	10	9	11	9	11	10	8	9	9	11	9	8	10	11	11	11	11	11	10	9	9	7
Tempo na vara 2	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5	4	5	5	5	4	5	3	5	5	5	5
Tempo na vara 3	11	11	12	11	10	12	8	12	10	11	12	11	12	12	7	10	12	11	12	12	12	12	11	7	6
Tempo funcionário 1	5	5	5	5	4	5	5	5	5	4	4	5	5	3	2	4	5	5	5	5	4	4	4	4	4
Tempo Funcionário 2	5	6	6	5	5	6	5	6	6	6	6	6	6	6	4	6	6	5	6	6	6	6	4	5	3
Funcionário4	17	15	16	16	15	17	12	17	14	14	16	13	17	17	13	15	17	17	16	17	16	17	17	12	11
	Consulta por informações	Requisito de ingresso	Acessibilidade com JEF	Acesso Advogados público	Acesso advogados dativos	Prazo confiável	Gastos imprevisíveis	Confiabilidade em prazos com JEF	Decisões justas	Decisões mais justas com JEF	Melhorias compensam perdas nos JEF	Julgamento imparcial	Acesso à elite	Ingresso de ações por causa JEF	Gastos com advogados são elevados	Diminuição de gastos com JEF	Tempo até julgamento é apropriado	Tempo até julgamento menor com JEF	Vontade em trabalhar nos JEF	Julgamentos cada vez mais rápidos nos JEF	Trocar de Vara para trabalhar	E-Proc permite julgamento mais rápido	Processos Prev. Dificultam os JEF	Rápido julgamento na Turna Recursal	Frequência de recurso à TR

1: O número de respondentes não leva em consideração os que assinalaram a opção “não posso opinar”, por isso as diferenças entre as questões.

2: A soma dos respondentes em processo ordinário, processo JEF e processo e-Proc é maior ao total porque os servidores podiam assinalar mais de uma das alternativas.

Anexo 4: Desvios dos sub-grupos por afirmativa

Critério	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	Q10	Q11	Q12	Q13	Q14	Q15	Q16	Q17	Q18	Q19	Q20	Q21	Q22	Q23	Q24	Q25
Geral	1,81	1,26	1,57	1,57	1,54	1,26	2,08	1,58	1,66	1,93	1,26	1,49	1,35	1,62	1,65	1,65	1,62	1,31	0,31	1,84	2,11	2,08	1,13	2,32	2,24
Processo Ordinário	2,35	1,36	0,00	0,00	0,00	0,49	0,87	1,72	1,92	1,62	1,90	0,75	0,75	1,47	0,47	1,26	0,98	1,48	0,40	1,33	1,60	2,10	0,00	2,05	1,50
Processo JEF	1,77	1,28	1,69	1,66	1,61	1,34	2,11	1,66	1,76	1,98	1,14	1,47	1,43	1,53	1,74	1,65	1,61	1,26	0,34	1,78	2,23	1,93	1,22	2,22	2,12
Processo e-Proc	1,64	1,41	2,60	1,50	1,70	0,43	0,82	1,79	0,94	0,00	1,30	2,50	1,30	1,30	2,05	1,66	0,71	0,43	0,00	2,17	1,50	1,12	0,00	2,83	2,83
Homens	1,36	1,17	1,79	1,50	1,50	1,14	2,06	1,30	0,75	1,71	1,48	1,79	1,17	1,63	1,38	1,41	1,76	1,28	0,30	1,75	2,33	1,83	0,00	2,01	2,17
Mulheres	2,05	1,25	1,46	1,63	1,39	1,29	1,78	1,72	1,73	1,92	1,12	1,19	1,46	1,66	1,82	1,81	1,51	1,36	0,32	1,94	1,82	2,17	1,39	2,33	2,24
1ª Vara	1,48	1,30	1,72	1,16	1,55	1,05	2,01	0,88	0,74	1,77	1,30	1,43	0,66	1,56	1,05	1,45	1,68	1,29	0,29	1,80	1,80	1,85	0,00	2,36	2,00
2ª Vara	1,96	1,15	1,72	1,86	1,33	1,50	2,50	1,83	1,66	2,12	1,00	1,28	0,94	1,75	2,17	1,42	1,55	1,37	0,37	1,89	2,33	2,06	1,23	1,96	2,33
3ª Vara	1,67	1,26	0,40	1,17	1,12	0,75	1,17	1,62	2,10	1,72	1,02	1,92	2,40	1,26	0,50	2,14	1,47	1,17	0,00	1,74	1,92	1,60	1,73	2,33	1,64
Tempo na vara 1	1,86	1,30	2,40	1,89	1,73	1,24	2,28	1,73	1,49	1,90	0,79	1,05	1,72	1,20	1,69	1,79	1,81	1,27	0,29	2,13	2,11	2,30	1,31	2,49	2,06
Tempo na vara 2	1,67	1,36	0,40	1,17	1,20	1,02	1,79	1,17	1,94	2,23	1,72	1,48	0,49	1,85	0,83	1,36	1,41	1,10	0,43	1,79	1,25	1,72	1,60	2,19	2,19
Tempo na vara 3	1,62	1,15	0,28	1,31	1,08	1,14	1,87	1,49	1,55	1,78	1,19	1,37	1,11	1,74	1,68	1,58	1,38	1,34	0,28	1,35	2,25	1,89	0,00	1,96	2,41
Tempo funcionário 1	1,47	1,55	2,40	1,41	1,30	1,17	2,24	1,60	0,49	2,05	0,43	0,40	0,00	0,47	0,00	1,30	2,10	1,17	0,00	1,17	2,77	2,06	1,73	1,48	1,22
Tempo funcionário 2	1,94	1,25	0,37	0,63	0,63	0,75	1,74	1,34	1,57	1,95	1,63	1,29	2,05	1,60	0,71	1,67	0,96	1,33	0,47	1,98	1,61	1,71	1,64	2,48	1,25
Tempo funcionário 3	1,85	1,14	1,46	1,73	1,72	1,37	2,10	1,60	1,77	1,87	1,12	1,52	1,02	1,61	1,87	1,54	1,52	1,23	0,24	1,44	2,00	2,01	0,47	2,34	2,31
	Consulta por informações	Requisito de ingresso	Acessibilidade com JEF	Acesso Advogados público	Acesso advogados dativos	Prazo confiável	Gastos imprevisíveis	Confiabilidade em prazos com JEF	Decisões justas	Decisões mais justas com JEF	Melhorias compensam perdas nos JEF	Julgamento imparcial	Acesso à elite	Ingresso de ações por causa JEF	Gastos com advogados são elevados	Diminuição de gastos com JEF	Tempo até julgamento é apropriado	Tempo até julgamento menor com JEF	Vontade em trabalhar nos JEF	Julgamentos cada vez mais rápidos nos JEF	Trocaria de Vara para trabalhar	E-Proc permite julgamento mais rápido	Processos Prev. Dificultam os JEF	Rápido julgamento na Turma Recursal	Frequência de recurso à TR

Anexo 6: Médias das questões referentes às mudanças ocorridas com a implantação dos JEFs por afirmativa

Critério	Valor	Q3	Q18	Q14	Q16	Q11	Q8	Q10
Geral	Média	6,48	5,67	5,50	5,20	5,15	4,29	4,29
Processo Ordinário	Média	7,00	4,75	3,20	5,00	5,00	4,20	2,60
Processo JEF	Média	6,39	5,74	5,55	5,43	5,32	4,42	4,33
Processo e-Proc	Média	5,50	6,75	6,25	5,50	5,25	5,25	5,00
Diferença		1,50	2,00	3,05	0,50	0,32	1,05	2,40
Homens	Média	6,30	5,60	5,67	5,33	5,00	4,10	4,44
Mulheres	Média	6,56	5,69	5,44	5,07	5,27	4,47	4,43
Diferença		-0,26	-0,09	0,23	0,27	-0,27	-0,37	0,02
1ª Vara	Média	6,45	5,73	5,60	4,90	4,55	3,64	4,56
2ª Vara	Média	6,36	5,55	5,18	5,70	5,70	4,75	4,10
3ª Vara	Média	6,80	5,80	6,00	4,80	5,40	4,60	4,20
Diferença		0,44	0,25	0,82	0,90	1,15	1,11	0,46
Tempo na vara 1	Média	5,80	5,82	5,89	5,30	4,78	3,91	4,13
Tempo na vara 2	Média	6,80	5,00	5,40	5,60	4,80	4,20	4,20
Tempo na vara 3	Média	6,92	5,82	5,25	4,90	5,58	4,67	4,45
Diferença		1,12	0,82	0,64	0,70	0,81	0,76	0,33
Tempo funcionário 1	Média	5,80	5,80	6,67	5,75	4,25	4,20	4,25
Tempo funcionário 2	Média	6,83	4,80	4,67	4,17	5,00	4,83	4,17
Tempo funcionário 3	Média	6,56	5,88	5,59	5,47	5,44	4,12	4,36
Diferença		1,03	1,08	2,00	1,58	1,19	0,72	0,19
		Acessibilidade com JEF	Tempo até julgamento menor com JEF	Ingresso de ações por causa JEF	Diminuição de gastos com JEF	Melhorias compensam perdas nos JEF	Confiabilidade em prazos com JEF	Decisões mais justas com JEF

Anexo 7: Caracterização dos respondentes

7.1. Tempo como funcionário na vara por tempo como funcionário na JF

Tempo de serviço na Vara	Tempo como funcionário na JF		
	1	2	3
1 – Desde julho de 2004	4	3	4
2 – Entre janeiro de 2002 e junho de 2004	1 ¹	2	2
3 – Desde antes de 2002		1 ¹	11

¹: os servidores poderiam ser estagiários antes de funcionários na mesma vara, o que permite que o ingresso na vara seja anterior ao como funcionário na JF.

7.2. Tipo de processo que o funcionário trabalha por vara¹

Tipo de processo			Vara		
Ordinário	JEF	e-Proc	1	2	3
Sim	Sim	Não	1	2	
Sim	Não	Não	2		
Não	Sim	Sim		1	1
Não	Sim	Não	6	9	4
Não	Não	Sim	2		

¹: os servidores podiam marcar mais de um tipo de processo em que trabalham

Anexo 8: Respostas dissertativas dos servidores

1. As varas dos JEFs foram criadas sem a concomitante criação de novas varas e mais funcionários, sobrecarregando os funcionários e as demais varas. Faltam servidores e seria ideal criar novas varas para tornar viável a idéia dos JEFs
2. Deveria atender à finalidade da lei que os criou
3. Em virtude da ampla divulgação, os Juizados Especiais Previdenciários foram implantados com grande expectativa. Todavia, não foi criada uma estrutura própria para atender à demanda nem na JF, nem no INSS.
4. É ótima relevando o número exorbitante de processos. Seria ideal se houvessem mais varas de Juizado Especial.
5. A idéia proposta com a criação dos JEFs foi de criar um rito mais célere, que alcançasse o direito do cidadão mais rapidamente. No entanto, o modo como foi conduzida a efetivação da idéia prejudicou a proposta, porque não foi dada a devida importância e atenção aos JEFs. A falta de estrutura física e de pessoal impossibilitam a prestação jurisdicional no tempo previsto pela Lei.
6. Considero a criação dos JEFs um grande avanço do Poder Judiciário, porém implantado como foi, sem a estrutura necessária, corre o risco de não atingir os seus objetivos
7. Os Juizados foram implementados sem estrutura adequada. A idéia é ótima, mas para que possa ser aplicada plenamente, é necessária, no nosso caso, a redistribuição dos processos do rito ordinário, ou a disponibilização de mais funcionários e estagiários. A pressão da sociedade é muito grande, em função da enorme divulgação dos Juizados.
8. Especificamente no JEF Previdenciário, gostaria que os processos do rito ordinário fossem redistribuídos. E que tivesse sido criada uma vara própria para o processo eletrônico.
9. O lado positivo dos JEFs previdenciários é que eles possibilitaram um maior acesso da população à Justiça (instituição) e uma resposta mais célere desta, em função da redução de procedimentos burocráticos. O lado negativo é que nem sempre este acesso à Justiça (instituição) signifique a garantia de que seja feita Justiça (conceito Aristotélico), por exemplo, para acabar com a demanda criada em razão dos reajustes de 1996 à 2000 (tese revisional do

IGP-DI), o STF simplesmente sepultou a questão, dizendo que tal reajuste era indevido, reformando posicionamento contrário que já firmava na jurisprudência dos Tribunais de 2ª Instância.

10. A idéia dos Juizados Especiais, fundada nos princípios da celeridade, oralidade e economia processual é maravilhosa. Ocorre que na prática tem enfrentado problemas de ordem estruturais, já que a demanda é muito grande e as Varas dos JEFs permanecem com número reduzido de pessoal. Logo, não há como cumprir o que está na Lei. Para que haja a prestação jurisdicional no prazo desejado, é preciso que se faça uma readequação das estruturas.
11. A imensa facilidade de acesso aos JEFs, aliada ao profundo desconhecimento dos advogados acerca da matéria previdenciária em geral, causa um volume enorme de processos nos quais os autores não têm nenhum direito, prejudicando assim o andamento das ações procedentes. No e-proc, distribuir uma ação é mais fácil que tirar um extrato no banco, e não há custas. Assim, os autores e advogados não têm nada a perder, ingressando com ações absurdas, portanto. A enorme facilidade de acesso ao judiciário cria, desta forma, um efeito contrário em si mesma.
12. Os processos que tramitam nas Varas com Juizado adjunto tem demorado mais, em face de ter presente três ritos diferentes. Ou seja, rito normal, Juizado em papel e e-proc. Mas o futuro é o processo virtual e a tendência é a melhoria do sistema
13. Os JEFs previdenciários não deveriam ter resíduos de ações ordinárias. E como o volume de serviço é muito grande seria necessário maior número de servidores e estagiários com total comprometimento com o trabalho objetivando a celeridade na prestação jurisdicional
14. Os Juizados foram criados para tornar mais célere a prestação jurisdicional. Contudo é preciso uma infra-estrutura mais adequada para bom funcionamento, como ampliação do número de servidores, equipamentos que propiciem um bom uso, além de mais varas para suportar a demanda cada vez maior em busca de prestação jurisdicional.
15. O juizado especial seria muito mais eficiente se não houvesse processos de rito ordinário. As Varas do Juizado Especial Previdenciário na verdade são

duas Varas. Isso dificulta muito um rendimento mais eficiente do Juizado Especial

16. Relativamente à afirmativa 22, entendo que, em condições melhores de trabalho (p. ex: varas exclusivas de e-proc), os processos virtuais teriam andamento muitíssimo rápido, pois o sistema é bastante eficiente.