

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Thiago de Oliveira Costa

**A Reforma Judiciária e suas contribuições
para a melhoria da gestão da 25ª Câmara
Cível do Tribunal de Justiça do Estado do
Rio Grande do Sul**

Porto Alegre
2013

Thiago de Oliveira Costa

A Reforma Judiciária e suas contribuições para a melhoria da gestão da 25ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

Trabalho de conclusão do curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos

Porto Alegre

2013

RESUMO

Vivemos um momento no Brasil onde as instituições públicas estão cada vez mais se profissionalizando e adotando uma gestão estratégica moderna em substituição ao modelo de burocracia que prevaleceu até o final da década de oitenta e início dos anos noventa. A própria sociedade civil passou a cobrar um melhor uso dos recursos públicos. E o Poder Judiciário não escapou deste debate que se iniciou com a promulgação da Constituição de 1988, culminando em 2004 com a aprovação da PEC nº 45/2004, a chamada Reforma do Judiciário. A criação do CNJ foi umas das grandes novidades desta reforma, órgão responsável por praticar e fomentar a gestão judiciária a nível nacional. Este presente estudo está inserido neste contexto, e vai se limitar ao estudo do TJ/RS, focando o estudo na gestão da 25ª câmara cível. O objetivo central da pesquisa é verificar se as ações do CNJ estão provocando uma melhoria da gestão da 25ª Câmara Cível. Para tal, foram traçados objetivos específicos. Conclui-se que o CNJ vem auxiliando os diversos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a melhorarem sua gestão, ou pelo menos tentado. Ao final é feita uma proposição de modelo de análise de eficiência entre as câmaras cíveis, que poderia ser expandida e aprofundada em outros casos e usada como ferramenta de apoio à decisão do gestor público.

Palavras-chave: Gestão Judiciária, Administração Pública, Análise de Eficiência, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

We live a time at Brazil where the public institutions are increasingly professionalizing and adopting a modern strategic management replacing the bureaucratic model that prevailed until the final of the 80s decade and begin of 90s decade. The own civil society started to charge a better use of the public resources. And the Judiciary doesn't escape of this discussion that begins whit the proclamation of the 1988 Constitution, reaching at the year of 2004 with the assent of the PEC nº45/2004, called Judiciary's Reform. The CNJ's creation was one of the news of this reform, an organization responsible for practice and promote the judicial management in a national level. This present study is insert in this context, and will be limited at the study of TJ/RS, focusing the work in the management of the 25ª camera civil. The main objective of this search is to verify if the CNJ's actions are causing a better management of the 25ª camera civil. For it, was delineate specifics objectives. Like conclusion, the CNJ is helping the various organisms of the brazilian Judiciary to become better your management, or leastwise try to do it. In the end, is made propose of a model of efficiency analysis between the civil cameras of the court, that could be expanse for other cases and used like a management tool for support to decision for the public manager.

Keywords: Judicial Management, Public Management, Efficiency Analysis, Justice Court of the State of Rio Grande do Sul.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGEQ – Assessoria de Gestão e Qualidade

BCC – Banker, Charnes e Cooper

CCR – Charnes, Cooper e Rhodes

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

DEA – *Data Envelopment Analysis*

DIJUD – Direção Judiciária

DMU – *Decision Making Unit*

PEC – Projeto de Emenda Constitucional

PGE – Procuradoria Geral do Estado

PGQJ – Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário

PROCERGS – Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul

SAD – Sistema de Apoio à Decisão

STF – Supremo Tribunal Federal

TJP – Sistema Tribunal de Justiça (Tribunal Justiça Processos)

TJ/RS – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

TRF4 – Tribunal Regional Federal da 4^o Região

ANEXOS

I – Organograma do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.....71

II – Mapa Estratégico do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do
Sul.....72

III – Quadro Funcional do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do
Sul.....73

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – Processos julgados por magistrado – 2003.....	17
Figura 02 – Procedimentos para a tomada de decisão	32
Figura 03 – Modelo de fluxograma vertical	34
Figura 04 – Cinco partes básicas de uma organização	41
Figura 05 – Organograma de um gabinete	48
Figura 06 – Organograma da secretaria da 25ª cível	49
Figura 07 – <i>Layout</i> da secretaria da 25ª cível	51
Figura 08 – Fluxograma de um agravo de instrumento.....	53
Figura 09 – Fluxograma de uma apelação cível	54
Figura 10 – Modelos DEA usados e seus relacionamentos	60
Figura 11 – Apresentação dos resultados M1 CCR	61
Figura 12 – Apresentação dos resultados M2 CCR	62
Figura 13 – Apresentação dos resultados M3 CCR	63
Gráfico 01 – Série histórica de processos tramitados na 25ª cível.....	55

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 ORGANIZAÇÃO E AMBIENTE	12
2.1 Histórico do Poder Judiciário	12
2.2 Principais Marcos Institucionais/Natureza da Administração	15
2.3 Estrutura Organizacional	15
2.4 Gestão Judiciária no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.....	16
2.4.1 Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário	18
2.4.2 Mapa Estratégico	20
3 JUSTIFICATIVA	22
4 OBJETIVOS	23
4.1 Objetivo Geral	23
4.2 Objetivos Específicos	23
5 REVISÃO TEÓRICA	24
5.1 Administração Pública	24
5.2 Administração Judiciária (Gestão Judiciária)	26
5.3 Reforma do Judiciário	28
5.4 Gestão de Processos: Conceito, Etapas e Objetivos de Estudo	30
5.4.1 Fluxogramas	32
5.4.2 Análise do Layout	35
5.4.3 Análise da Distribuição do Trabalho	35
5.4.4 Análise de Formulários	36
5.4.5 Manualização	37
5.5 Mecanismos de Coordenação e Partes Básicas	38
5.6 Centralização e Descentralização da Estrutura	41
6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	43
6.1 O Modelo DEA	44
6.1.1 Eficácia, Produtividade e Eficiência	44
6.2 Coleta de Dados	46
7 ANÁLISE	48
7.1 A 25ª Câmara Cível	48
7.1.1 Estrutura	48

7.1.2 Processos	53
7.2 Conselho Nacional de Justiça	56
7.3 O Processo Eletrônico	57
7.4 Análise da Eficiência – Resultados	58
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
REFERÊNCIAS	70

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho vai tratar de um tema de suma importância para a sociedade brasileira: A Administração do Poder Judiciário. Vivemos num Estado Democrático de Direito, composto por três poderes, independentes e harmônicos entre si (Constituição Federal artigo 2º). É um modelo de Governo sistematizado por Montesquieu (O Espírito das Leis, 1748) usado pela maioria das grandes nações ocidentais. O diálogo entre os três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) é fundamental para a construção de uma nação justa e bem desenvolvida. O Poder Legislativo, composto pelos representantes eleitos pelo povo, tem o dever de debater e construir as leis que respondam às necessidades da população. O Poder Executivo tem a função de fiscalizar e fazer com que essas leis sejam cumpridas. Infelizmente, sabemos que o que ocorre na prática é um enorme desrespeito com as leis nas mais diversas áreas. Ai entra o Poder Judiciário, existente para zelar pelo cumprimento das leis e assegurar a todos os cidadãos os seus direitos.

É direito constitucional o acesso a uma justiça célere por todo e qualquer brasileiro (Constituição Federal artigo 5º, incisos XXXIV e LXXVIII). Pois bem, sabe-se que na prática essas garantias constitucionais não são observadas. Afinal de contas, o que faz a Justiça no Brasil ser tão morosa?

Historicamente, o poder público como um todo tem adotado sistematicamente métodos de racionalização dos recursos, eficiência e produtividade, conceitos oriundos da administração privada. Mas foi após o consenso de Washington, realizado em 1989, que esse fenômeno se intensificou na América Latina (Santos, 2006). No Brasil, durante a década de 1990, os governos federais do período implantaram na administração pública direta os conceitos de eficiência e eficácia oriundos da administração privada como nunca, e a preocupação com o cliente, no caso a população em geral, passou a ser uma das preocupações principais desta nova administração. O Judiciário parece ter sido menos afetado por essa nova onda de administração pública, e somente anos mais tarde foram tomadas medidas fortes no sentido de aplicar também no Poder Judiciário uma gestão moderna e dinâmica, como veremos a seguir.

O Poder Judiciário apresenta duas dimensões, como Poder de Estado e como agência pública com o monopólio da distribuição da prestação jurisdicional de modo a solucionar dissídios de forma imparcial, e possui uma única unidade funcional, pois as decisões das justiças especializadas e das justiças estaduais podem ser revistas pelos tribunais superiores. Por conseguinte, o fato de se constituir em uma única instituição prestadora de um único serviço essencial a nível nacional faz com que o Judiciário necessite de uma administração que consiga, de modo eficiente, eficaz e efetivo, canalizar suas ações para atingir os objetivos organizacionais inerentes às suas dimensões, de modo a atender as demandas da sociedade por justiça.

A partir da Constituição Federal de 1988 a sociedade tem se manifestado por mudanças no Poder Judiciário, uma vez que a demanda pela prestação jurisdicional vem aumentando de forma constante nos últimos anos. Do Poder de Estado mais conservador e distante com o meio social, visto que seus membros não são eleitos pelo povo para mandatos com prazo determinado, o Judiciário foi inserido em um dos focos da discussão sobre a qualidade dos serviços públicos prestados a população. As pressões da sociedade por mudanças profundas no Poder Judiciário brasileiro resultaram na aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional nº 45/2004, conhecida como a PEC da “Reforma do Judiciário”, que teve como objetivo minimizar os efeitos das causas processuais e estruturais da situação caracterizada como “crise do Judiciário”. Dentre as causas estruturais são elencados aspectos referentes à administração judiciária: a deficiência do controle administrativo dos órgãos do Poder, a incapacidade de gestão e a falta de planejamento das ações da instituição.

Uma das inovações desta Emenda foi a criação do Conselho Nacional de Justiça, órgão estratégico de cúpula do Judiciário que não exerce atividade jurisdicional, com competência para controlar as atividades administrativas e financeira dos tribunais, e para fiscalizar o cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados e dos servidores. Para a realização das suas finalidades, a Emenda Constitucional estabeleceu como atribuições do CNJ o controle da gestão administrativa dos órgãos e agentes do Poder, o aprimoramento da responsabilidade de magistrados e servidores, e a realização do planejamento e da publicidade do Judiciário em caráter nacional.

Dado este contexto, o presente trabalho pretende analisar o desempenho do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, órgão máximo da Justiça Gaúcha, considerada umas das melhores do Brasil, antes e depois da Emenda Constitucional nº 45/2004. Vai procurar responder à seguinte questão central de pesquisa: Quais as contribuições da Reforma do Judiciário de 2004 para a melhoria da gestão da 25ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul?

2 ORGANIZAÇÃO E AMBIENTE

No presente estudo, vamos ver como se insere e se caracteriza o TJ/RS dentro deste contexto da reforma do judiciário. Existem duas dimensões a serem analisadas do ponto de vista organizacional: a estrutura e os processos, isto é, como é e como está disposta a estrutura desta instituição para realizar sua função de julgar os processos em grau de recurso, e como estão sendo gerenciados os processos judiciais em si. Dada a dimensão e as limitações deste presente estudo, não será possível analisar profundamente estas duas dimensões desta enorme instituição. Por isso, o estudo será focado em um único setor do TJ/RS, a 25ª Câmara Cível, a mais nova das vinte e cinco câmaras que compõem a seção cível deste tribunal. Ai teremos condições de analisar a estrutura e os processos desta câmara, desde o início de suas atividades, no mês de fevereiro de 2007, fazendo uma reflexão do que foi feito até então, propondo melhorias e apontando caminhos para a administração da justiça. Tentaremos verificar se as ações do CNJ surtiram algum efeito na gestão deste setor.

A seguir, veremos alguns aspectos da organização objeto de estudo, bem como sua origem, sua atual organização estrutural e algumas práticas de gestão em funcionamento.

2.1 Histórico do Poder Judiciário Gaúcho

No Rio Grande do Sul, a história do Judiciário tem início no dia 03 de fevereiro de 1874, quando foi instalado, no centro de Porto Alegre, o Tribunal da Relação de Porto Alegre, com jurisdição sobre as Províncias de São Pedro do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. A Corte, composta por sete Desembargadores, teve como primeiro Presidente o Desembargador João Baptista Gonçalves Campos. Esse foi o berço do atual Tribunal de Justiça do Estado.

Proclamada a República, e promulgada, em 24 de fevereiro de 1891, a Constituição Federal, formando, cada uma das antigas Províncias, um Estado, coube a estes a competência para legislar sobre Direito Processual e para

organizar suas Justiças. A Constituição do Estado foi promulgada em 14 de julho de 1891, e nela se dispôs que as funções judiciais seriam exercidas por um Superior Tribunal, cuja sede seria a Capital do Estado, por Juízes de comarca, pelo Júri e por Juízes Distritais.

Em 1891, tendo sido instalado o Supremo Tribunal de Santa Catarina, cessou a jurisdição do Tribunal da Relação de Porto Alegre sobre o território do vizinho Estado.

Ao nascer a República, a primeira medida do Governo do Estado com referência ao Tribunal da Relação foi a sua extinção, através de decreto de 17 de fevereiro de 1892, assinado pelo General Domingos Alves Barreto Leite, Governador Provisório, e um dos participantes do governo efêmero que passou para a história com a designação de "governicho". O General considerou o Tribunal da Relação um embaraço para a Administração do Estado.

Dez dias depois da sua extinção, precisamente em 27 de fevereiro, através de decreto, o mesmo General Domingos reativou a Corte, que, em junho de 1892, voltou a sofrer alterações, mas somente em 1893, 13 de janeiro, foi instalado o Tribunal Superior do Rio Grande do Sul, conforme determinava a Constituição. Em 1949, o prédio do Tribunal foi destruído por um incêndio criminoso. O sinistro teve conseqüências que atualmente ainda se fazem sentir, pois que foram reduzidos a cinzas os arquivos e a preciosa biblioteca, em cujas estantes se alinhavam raridades de renomados juristas.

Com a vitória, em 24 de outubro de 1930, da Revolução desencadeada a 03 do mesmo mês, tendo Getúlio Vargas como chefe, foi instituído o Governo Provisório, e dissolvidos todos os órgãos legislativos do País. O Poder Judiciário Federal e dos Estados continuou a ser exercido de conformidade com as leis em vigor, ressalvadas algumas restrições, dentre elas a da exclusão da apreciação pelo Judiciário dos decretos e atos do Governo Provisório e dos interventores federais.

Promulgada em 16 de julho de 1934, a nova Constituição Federal dispôs que competia aos Estados, com observância dos princípios nela estabelecidos, legislar sobre sua divisão e organização judiciárias. Quanto à Magistratura, a investidura nos primeiros graus efetuar-se-ia mediante concurso organizado pela Corte de Apelação, denominação que veio a ser atribuída ao então Superior Tribunal do Estado. Foi nessa Constituição que se veio a estabelecer

que, na composição dos Tribunais Superiores, seriam reservados lugares correspondentes a um quinto do número total para que fossem preenchidos por advogados e por membros do Ministério Público. Foi, também, a Carta de 34 que dispôs ser, ao Juiz, vedada atividade político-partidária.

Pela Constituição, outorgada em 10 de novembro de 1937, a Corte Suprema voltou a ter a denominação de Supremo Tribunal Federal, e os Tribunais dos Estados passaram a denominar-se não mais Cortes de Apelação, mas Tribunais de Apelação. Com a queda do Estado Novo, e promulgada a nova Constituição Federal em 18 de setembro de 1946, o Tribunal de Apelação passou a ter a denominação que permanece até hoje, Tribunal de Justiça. A principal inovação introduzida por essa Constituição, no que dizia respeito à Justiça dos Estados, foi a faculdade da criação de Tribunais de Alçada.

O Tribunal passou a funcionar, após o incêndio de 1949, em dependências do Palácio Municipal. Em 08 de dezembro de 1968 - Dia da Justiça -, na Presidência do Desembargador Balthazar Gama Barbosa, passou a ocupar edifício próprio, o Palácio da Justiça, na Praça Marechal Deodoro, onde até hoje se encontra. Em 1971, como já ocorrera em outros Estados da Federação, foi instalado o Tribunal de Alçada do Rio Grande do Sul.

Promulgada a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em 1989, configurou-se com ela, entre outros pontos, a autonomia do Tribunal de Justiça em prover os cargos de Juiz de Carreira da Magistratura Estadual, sob sua jurisdição, o que até então era prerrogativa do Poder Executivo.

Em 15 de setembro de 1997, por sua maioria, o Órgão Especial do Tribunal Pleno decidiu favoravelmente à unificação do Tribunal de Justiça e Tribunal de Alçada. No mesmo ano, em 23 de dezembro, o Diário Oficial do Estado publicou a Emenda Constitucional nº 22, que unificou as duas Cortes. As grandes mudanças tiveram continuidade com a instalação, em 28 de janeiro de 1998, da 4ª Câmara Criminal no Palácio da Justiça - Prédio II, na Avenida Borges de Medeiros, esquina com Aureliano de Figueiredo Pinto. Este foi o primeiro passo para a passagem de todas as sessões jurisdicionais para o novo prédio do Poder Judiciário. Em 22 de novembro de 1999, o Pleno do Tribunal realizou a última sessão de julgamento na Sala de Sessões no Palácio

da Justiça - Prédio I, marcando a passagem de todos os órgãos jurisdicionais ao novo prédio, na av. Borges de Medeiros.

Quanto à unificação, de fato, das duas Cortes de 2º grau, ocorreu em sessão solene realizada no Teatro do Sesi, em 25 maio de 1998, quando 60 magistrados, todos procedentes do Tribunal de Alçada, foram empossados Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

2.2 Principais marcos institucionais/Natureza da administração

As funções do Poder Judiciário são desempenhadas por seus órgãos, nas esferas federal e estadual, em primeiro e segundo graus de jurisdição. Na esfera estadual, o Poder Judiciário do Rio Grande do Sul é composto por: Tribunal de Justiça; Tribunal Militar do Estado; Juízes de Direito; Tribunais do Júri; Conselhos da Justiça Militar; Juizados Especiais; Pretores e Juízes de Paz.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, órgão máximo do Poder Judiciário Estadual, está localizado, desde o ano de 1998, em um prédio de 13 andares na avenida Borges de Medeiros, número 1565, bairro Praia de Belas, Porto Alegre.

2.3 Estrutura Organizacional

A principal função do Tribunal de Justiça é processar e julgar recursos de processos judiciais originários no primeiro grau da justiça comum.

O quadro funcional é composto de 8.180 funcionários efetivos, dispostos em variados cargos, sendo que desses 8.180 servidores, 2.439 encontram-se em função gratificada ou em cargos de confiança. Ao final deste trabalho encontra-se em anexo os dados oficiais deste quadro funcional, bem como o organograma da instituição.

Já o orçamento do TJ/RS no ano de 2012 foi de R\$ 286 milhões, de um orçamento geral do Estado do Rio Grande do Sul que é de aproximadamente R\$ 6,7 Bilhões, ou seja, o Tribunal sozinho utiliza aproximadamente 4,2% do orçamento total do Estado do Rio Grande do Sul.

2.4 Gestão Judiciária no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

Ao analisarmos o organograma da organização que se encontra em anexo ao final deste trabalho, podemos observar que existem alguns departamentos internos preocupados com a gestão estratégica do Tribunal. Destacamos a Direção Judiciária, responsável pela parte mais operacional das atividades-meio do Tribunal. Há também a Corregedoria-Geral de Justiça, responsável pelo acompanhamento de metas e controle de desempenho. Ligado à Presidência, encontramos a Assessoria de Controle Interno e Planejamento, e também o Conselho de Administração, Planejamento e Gestão. Dentro do Departamento de Recursos Humanos, encontramos a Seção de Acompanhamento e Avaliação de Desempenho. Todos esses departamentos internos do Tribunal estão de alguma forma ligados a Gestão Judiciária desta organização.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul é reconhecido como referência em gestão dentro do sistema Judiciário brasileiro. Segundo o relatório oficial do Ministério da Justiça do ano de 2004, intitulado Diagnóstico do Poder Judiciário, podemos observar alguns dados que contribuem para este reconhecimento, como por exemplo, o quadro abaixo que se refere ao número de processos julgados dividido pelo número de magistrados no ano de 2003.

Processos Julgados por Magistrado - 2003

	UF	1ª Instância Comum
1	SP	2.354
2	SC	1.252
3	RS	1.230
4	AC	1.087
5	RO	1.042
6	RJ	987
7	SE	943
8	DF	936
9	MG	760
10	PB	725
11	MS	649
12	MT	648
13	GO	534
14	TO	487
15	AP	426
16	ES	421
17	PA	277
18	PE	254
19	AL	175
20	AM	111
21	RR	58
22	PI	nd
23	MA	nd
24	BA	nd
25	CE	nd
26	PR	nd
27	RN	nd
	Média	1.207

Tabola 16

	UF	2ª Instância Comum
1	RS	1.274
2	SP	848
3	SC	844
4	MG	737
5	MS	638
6	DF	623
7	RJ	574
8	GO	525
9	ES	518
10	MT	514
11	BA	429
12	RO	383
13	SE	356
14	PR	349
15	RN	263
16	MA	260
17	CE	252
18	AL	166
19	AC	159
20	PI	145
21	PA	126
22	AP	122
23	TO	113
24	AM	100
25	RR	nd
26	PE	nd
27	PB	nd
	Média	642

Tabola 17

	UF	1ª Instância Federal
1	SC	1.952
2	PR	1.832
3	RS	1.400
4	PB	1.145
5	PE	1.137
6	RN	1.102
7	RJ	1.016
8	CE	999
9	ES	973
10	AL	740
11	SP	734
12	MG	627
13	DF	605
14	MT	559
15	MS	555
16	SE	551
17	RO	505
18	GO	480
19	PA	469
20	BA	413
21	PI	388
22	AM	384
23	TO	344
24	MA	340
25	RR	279
26	AC	243
27	AP	183
	Média	999

Tabola 18

Figura 01: Processos julgados por magistrado. Fonte: Diagnóstico do Poder Judiciário, Ministério da Justiça, 2004.

Verificamos a presença do Estado do Rio Grande do Sul na terceira posição das 1ª instâncias, estadual e federal, e o TJ/RS ocupando a 1ª colocação na lista da 2ª instância da Justiça.

Vale destacar algumas ações que contribuem para este reconhecimento, tal como o Plano de Gestão pela Qualidade Total, e a elaboração do Mapa Estratégico do TJ/RS, aprovado pelo Órgão Especial em 22 de fevereiro de 2010, que veremos a seguir.

2.4.1 Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário

Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário - PGQJ - é a proposta de responder às expectativas e necessidades de Justiça da sociedade, através da busca constante de melhoria.

No Plano são indicadas as práticas específicas da Qualidade, os recursos e a seqüência das atividades relevantes para o alcance dos objetivos de melhorias da Instituição. Em reconhecimento pelas realizações do PGQJ, o Tribunal de Justiça foi premiado, em 1997, pelo Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade com a Medalha de Bronze - Prêmio Qualidade RS/97, sendo o único Órgão da Administração Pública a receber esta premiação naquele ano.

Data de início da Implantação do Plano: Março de 1994 - Gestão do Des. Milton dos Santos Martins.

Data da Aprovação do Plano: 27 de março de 1995 - aprovado por unanimidade pelo Órgão Especial.

O que motivou a implantação da nova forma de gestão foi a necessidade de:

- a) maior satisfação da sociedade;
- b) modernização administrativa;
- c) mudança de paradigma (o “sempre foi assim”);
- d) melhoria do atendimento;
- e) eliminação de desperdícios.

A Qualidade atua para satisfazer essas necessidades através de duas vertentes:

- a) Técnica: busca da melhoria dos processos;
- b) Humana: ações voltadas ao aprimoramento, desenvolvimento e satisfação e bem-estar das pessoas no trabalho.

A estratégia de implantação ocorre:

- 1) De forma gradual e constante.
- 2) Através de adesões setoriais.

Na fase inicial, a aplicação do Plano se deu através de programas-pilotos. Atualmente se faz por adesões espontâneas. Essa estratégia de aplicação segue a orientação do mestre da Qualidade J. M. Juran.

O Plano deve possibilitar ao Poder Judiciário gaúcho a conquista de um salto de qualidade em seus serviços. Para tanto, a existência da qualidade deve ser observada nos sete níveis de avaliação estabelecidos pelo Prêmio Nacional da Qualidade, que servem de referência para definir o estágio de Qualidade em que se encontra a Organização. Assim sendo, a Qualidade deve quebrar os paradigmas existentes, transformando os enfoques – dispostos como critérios de avaliação do Prêmio Nacional da Qualidade – sob sua ótica, quais sejam:

1. Liderança: A alta direção deverá traduzir o caráter da Instituição em uma estrutura de planejamento voltada a propiciar o crescimento contínuo da organização, que estará alinhada em seus esforços no alcance das metas e objetivos estabelecidos.

2. Informação e análise: sendo o Poder Judiciário responsável pela prestação de um serviço, deverá desenvolver uma cultura de medição adequada que permita avaliar a satisfação dos seus clientes.

3. Planejamento para a qualidade: a organização deve ser vista como um todo responsável pela satisfação de seus clientes. Sendo assim, o Poder Judiciário deverá desenvolver, anualmente, um planejamento global da qualidade, direcionando suas ações para a satisfação das necessidades dos clientes.

4. Utilização dos recursos humanos: a boa utilização dos recursos humanos é ponto fundamental da Gestão pela Qualidade Total. O Plano de Gestão pela Qualidade Total do Judiciário tem como uma de suas políticas a realização e a educação das pessoas. Propiciar o crescimento do ser humano deverá ser uma constante preocupação da alta administração, com o comprometimento de todas as chefias nesse sentido.

5. Garantia da qualidade dos produtos e serviços: a garantia da qualidade dos serviços do Poder Judiciário é uma meta a ser perseguida pelo Plano em consonância com seu objetivo maior: a total satisfação das necessidades de justiça da sociedade e das partes que buscam a solução de seus litígios.

6. Resultados da qualidade: os resultados de melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Poder Judiciário deverão ser obtidos com a participação, comprometimento e responsabilidade de todos.

7. Satisfação dos clientes: a satisfação dos clientes faz parte da missão do Poder Judiciário. Sendo assim, as metas e objetivos do Poder Judiciário devem estar voltados ao compromisso de atender às necessidades e expectativas de seus clientes.

2.4.2 Mapa Estratégico

No dia 22 de fevereiro de 2010, o Órgão Especial aprovou o Mapa Estratégico do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. O Mapa é o instrumento de planejamento e comunicação que estabelece os objetivos estratégicos do TJ/RS e suas Linhas de atuação. Está construído em quatro perspectivas encadeadas: a do Suporte e Recursos necessários; a do Aprendizado e Crescimento das Pessoas na Instituição; a dos Processos Internos de trabalho; e a perspectiva da Sociedade, que recebe nossa tutela jurisdicional.

O Mapa é o resultado de um processo de reflexão estratégica e coleta de ações estratégicas que envolveu 9 mil pessoas, entre Magistrados e Servidores; adicionado a uma série de entrevistas com especialistas em diversas áreas de conhecimento; e ainda um trabalho de verificação da percepção da OAB, Ministério Público, Defensoria Pública e Procuradoria-Geral do Estado, enquanto principais usuários da justiça estadual; e, mais importante, a verificação da imagem da Instituição e o nível de satisfação da população gaúcha com sua justiça, através de uma pesquisa cientificamente conduzida com 1.900 pessoas entrevistadas.

A partir do Mapa são priorizados os projetos a serem executados, bem como designados os líderes e suas equipes, para que os objetivos estratégicos se transformem em realidade e o TJ/RS tenha condições de prosseguir na condição de Tribunal de Justiça referência em âmbito nacional e possa atender as necessidades e expectativas de uma sociedade em evolução e cada vez mais exigente.

Na seção que consolidou o Mapa Estratégico, o Desembargador Leo Lima, Presidente do Órgão Especial na época, assim falou:

“Esse verdadeiro desafio se apresenta de modo mais efetivo e realista quando, entre outras diversas atividades intermediárias,

deparamo-nos com o espantoso quadro de nossa atividade-fim: a prestação jurisdicional. E aí impressionam os números, quando constatamos que temos 3.665.371 processos em andamento sendo julgados. Enquanto isso, contamos com um quadro de 6.237 servidores e 641 Juízes no 1º grau, além de 2.030 servidores e 137 desembargadores no 2º grau. Isso resulta em uma média de 1.639 processos julgados por magistrado de 1º Grau e de 3.698 processos por desembargador, no Tribunal de Justiça em 2009. Em suma, temos muito trabalho pela frente. As linhas de atuação serão priorizadas e terão Líderes e planos traçados, com acompanhamento sistemático pela Presidência e Órgão Especial de sua consecução. É muito importante que cada membro do poder judiciário gaúcho conheça o mapa estratégico e verifique a importância de seu trabalho dentro deste esforço institucional para o futuro. O comprometimento das pessoas aliado às decisões da alta administração é que tornam objetivos, planos e projetos em realidade. É desse esforço que depende a consecução de nossa visão.”

Ao observarmos o Mapa Estratégico do TJ/RS, que se encontra em anexo neste trabalho, nos deparamos com a missão e a visão desta instituição:

Missão: De acordo com o fundamento do Estado, o Poder Judiciário tem a Missão de, perante a sociedade, prestar a tutela jurisdicional, a todos e a cada um, indistintamente, conforme garantida na Constituição e nas leis, distribuindo justiça de modo útil e a tempo.

Visão: A Visão do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul é tornar-se um Poder cuja grandeza seja representada por altos índices de satisfação da sociedade; cuja força seja legitimada pela competência e celeridade com que distribui justiça; cuja riqueza seja expressa pela simplicidade dos processos produtivos, pelo desapego a burocracias e por desperdícios nulos. Ou seja, uma Instituição moderna e eficiente no cumprimento do seu dever.

3 JUSTIFICATIVA

A presente pesquisa se justifica pelo fato de não haver consenso entre os vários segmentos atuantes da área jurídica, se o Poder Judiciário tem melhorado ou piorado na sua atividade-fim: a prestação jurisdicional. Estudos anteriores não confirmam se a atuação do CNJ tem sido benéfica para a Justiça brasileira e há fortes divergências entre os especialistas e operadores da justiça sobre as reais intenções do CNJ. Os críticos mais ferrenhos defendem que a criação do CNJ não se justificou e serviu somente para inchar ainda mais a máquina pública. Outro ponto de vista é de que o CNJ foi fundamental e está auxiliando os Foros e Tribunais espalhados pelo Brasil a aumentarem sua eficiência e produtividade.

Dada a dimensão que o trabalho de conclusão do curso de Administração se insere, esta pesquisa vai se limitar ao estudo da 25ª Câmara Cível do TJ/RS, esperando poder contribuir para este debate ao delimitar seu espaço de estudo a um único setor deste tribunal, deixando espaço para o diálogo com estudos futuros.

4 OBJETIVOS

4.1 Objetivo Geral

O presente trabalho tem como objetivo geral investigar as contribuições da Reforma Judiciária para a melhoria na gestão da 25ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

4.2 Objetivos Específicos

- Descrever a administração da 25ª Câmara Cível do TJ/RS, desde sua origem, analisando sua estrutura e seus processos;
- Identificar e descrever as ações do CNJ que tiveram impacto na relação processos entrados/julgados da 25ª Câmara Cível do TJ/RS;
- Descrever as ações do CNJ que se traduziram em uma melhor gestão da estrutura e dos processos organizacionais da 25ª Câmara Cível do TJ/RS;
- Analisar os processos tramitados e julgados de todas as câmaras cíveis do TJ/RS e verificar a performance da 25ª câmara cível em relação às demais;
- Fazer uma reflexão do atual cenário e identificar desafios emergentes da Administração Judiciária.

5 REVISÃO TEÓRICA

Para dar sustentação ao problema de pesquisa deste presente estudo, veremos nesta seção alguns conceitos fundamentais. Inicialmente, vamos abordar o tema Administração Pública. Em seguida, falaremos mais especificamente sobre a Administração Judiciária, um ponto mais específico da Administração Pública. Hoje em dia, o termo Gestão Judiciária está sendo utilizado com mais frequência em substituição ao termo Administração Judiciária, evidenciando a crescente preocupação com a eficiência e com a modernização do Sistema Judiciário. Neste estudo vamos considerar que Gestão Judiciária é nada mais que uma evolução da Administração Judiciária. Por isto, falaremos também em Burocracia Pública no Brasil, para entender o contexto em que se originaram as Reformas de Estado, dentre as quais a Reforma Administrativa e, mais tarde a Reforma do Judiciário, sendo esta última abordada nesta seção separadamente em função de ser parte fundamental na discussão da pesquisa.

Em seguida, abordaremos as questões relacionadas à gestão de processos, pois a coordenação do trabalho do setor público em estudo é fundamentalmente gestão de processos. Por fim, veremos a teoria de ambiente organizacional e mecanismos de controle interno de Henry Mintzberg.

5.1 Administração Pública

As organizações públicas pela sua natureza possuem diferentes características das instituições privadas. A diferença fundamental entre as duas é o objetivo final, uma vez que a satisfação e atendimento da população é o objetivo das públicas e o lucro é o objetivo das privadas.

Para uma melhor compreensão, vamos contextualizar como surgiu a Administração Pública, caracterizada na sua origem por ser extremamente burocrática. A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Neste tipo de administração o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Esse tipo de administração revelar-se-á

incompatível com o capitalismo industrial e as democracias, que surgem no século XIX (Pereira, 1996). Pereira explica ainda que para o capitalismo é essencial a separação clara entre Estado e mercado; a democracia só é possível quando a sociedade civil, composta por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal (Weber).

Portanto, a administração pública burocrática foi adotada como sistema de gestão como forma de evolução da administração patrimonialista do Estado. Para aquele momento histórico do pequeno Estado Liberal do século XIX, a administração pública burocrática mostrou-se muito satisfatória no cumprimento de suas poucas funções essenciais, como garantir a propriedade e os contratos. Para se ter uma ideia, no Estado Liberal eram necessários somente quatro ministérios, o da Defesa, que englobava as forças militares do exército e marinha, o da Fazenda, o da Justiça, responsável pela polícia, e o de Relações Exteriores. Segundo Pereira, 1996:

“Neste tipo de Estado (Liberal), o serviço público mais importante era o da administração da justiça, que o Poder Judiciário realizava. O problema da eficiência não era, na verdade, essencial.”

Entretanto, as mudanças eram cada vez mais rápidas e logo em seguida, com o capitalismo se espalhando pelo mundo, este modelo de administração burocrática mostrou-se insuficiente para suprir as crescentes demandas do Estado do século XX, que acumulava cada vez mais diversas responsabilidades e funções sociais e econômicas tais como, educação, saúde, previdência, regulação e intervenção no sistema financeiro interno e nas relações financeiras externas, cultura. Foi neste momento que a eficiência passou a ser uma necessidade, e aí entraram os conceitos de eficiência, eficácia, otimização de processos e gestão estratégica na área pública, buscando a excelência de prestação de serviços a comunidade.

5.2 Administração Judiciária (Gestão Judiciária)

Nesta seção vamos trabalhar o conceito de Administração Judiciária, entendida como um braço da Administração Pública. Vimos na seção anterior, que a Administração Pública, que teve como característica original fundamental a Burocracia, tende a se modernizar cada vez mais e ser tratada como Gestão Pública. A Administração Judiciária segue a mesma linha, e principalmente após a implantação da Emenda Constitucional nº45/2004, e a consequente implantação do CNJ, tem-se falado muito mais em Gestão Judiciária do que Administração Judiciária. Filho (2008), confirma:

“A expressão Administração Judiciária designa o ramo da Administração Pública cujo objeto é a atividade administrativa do Poder Judiciário, compreendendo, inclusive, o relacionamento com os demais entes estatais e com as entidades sociais. A Emenda Constitucional nº 45 elevou ao patamar constitucional o tema da Administração Judiciária, dispondo no novo art. 103-B, conferindo ao Conselho Nacional de Justiça o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário.”

Entende-se que Administração Judiciária é a gestão dos processos e operações, o planejamento dos recursos e do orçamento, tudo que é necessário para tornar viável a prestação jurisdicional, isto é, Administração Judiciária é a atividade-meio do Poder Judiciário que possibilita a realização de sua atividade-fim, a prestação jurisdicional. Silva (2006), explica este conceito:

“O sentido mais usual para administração judiciária é aquele que a considera como a atividade exteriorizada nas ações de planejamento, organização, direção e controle dos serviços administrativos necessários à operacionalizar a prestação jurisdicional. Esses serviços são usualmente denominados atividades-meio.”

Complementando, Sotela (2004):

“Administração da Justiça é o sistema sobre o qual se fundamentam os mecanismos judiciais de solução de controvérsias entre particulares, entre estes e o estado, todo ele dentro de um contexto que supõe um estado democrático de direito com as garantias do devido processo legal e a todos os direitos humanos vigentes no país.”

Portanto, a Administração Judiciária é a gestão dos processos de trabalho diários que somados compõem o trabalho operacional realizados pelos órgãos do Poder Judiciário. Atualmente, como já vimos, tem se falado muito em Gestão Judiciária como uma evolução do termo Administração Judiciária, enfatizando a necessidade de uma modernização dos processos e de uma busca pela otimização dos recursos disponíveis.

A chamada crise do judiciário trouxe a tona a discussão sobre o novo perfil dos magistrados, que carecem atentar para questões de busca pela eficiência. Foi aí que apareceu o termo juiz-gestor, como discorre Berreza(2009):

“Gestão Judiciária é um conjunto de tarefas que procuram garantir a afetação eficaz de todos os recursos disponibilizados pelo Poder Judiciário com escopo de se alcançar uma entrega da prestação jurisdicional excelente. A gestão otimiza o funcionamento da unidade judiciária através da tomada de decisões racionais fundamentadas pelo gestor como forma de caminhar para o desenvolvimento e satisfação das necessidades dos jurisdicionados. Nesse diapasão, gestor judiciário é, ab initio, o juiz, a quem compete colocar em prática o objetivo maior do Poder Judiciário que é a entrega da prestação jurisdicional.”

O ambiente do Direito é tido como um dos segmentos mais conservadores da sociedade. A carreira dos magistrados utiliza-se muito do critério de antiguidade para promoção, e isto faz com que exista uma parcela da magistratura conservadora avessa a essas novas idéias de gestão, que ainda tem como ideal de juiz aquela figura do julgador isolado do resto do mundo, trancado em sua sala lendo processos e despachando sentenças. Isto tem se mostrado um entrave para a modernização do Judiciário, como expõe Nalini (2006):

“Não se confunde o bom juiz com o bom administrador. Resultado da prevalência da regra da ancianidade, algumas gestões pouco eficientes em muitos tribunais. Na história de alguns colegiados, não tem sido incomum ao presidente da vez atravessar a sua gestão bienal a atuar apenas na periferia dos problemas e a receber encaminhamentos de rotinas. Afogado em papéis, em assinaturas, em visitas e representação, não tem condições de repensar o Tribunal. É a administração burocrática de questiúnculas. Administra no varejo, satisfazendo-se com a assessoria de um corpo funcional permanente e sem especial preparo. Sem qualquer visão macro ou empresarial de um sistema operativo que possui identidade bastante com outros grandes congêneres na sociedade contemporânea.”

É este atual cenário de Gestão Judiciária que servirá de base para lançarmos mão do presente estudo.

5.3 Reforma do Judiciário

Como já vimos até aqui, a Administração Pública Burocrática foi importante em certo momento histórico, e a Administração Judiciária compunha esta Administração. Com o passar dos anos, o termo administração vem sendo gradativamente substituído pelo termo gestão, enfatizando as transformações pela qual passaram e pela qual passam as Administrações Pública e Judiciária.

Dentro do âmbito do Judiciário, a pressão da sociedade era por uma Justiça mais célere e ágil. Freitas (2003) dá luz a nossa discussão:

“Assim se passaram os anos, com modificações do Poder Judiciário, como a criação da Justiça Eleitoral e a do Trabalho, mas sem que a administração dos Tribunais sofresse alteração mais significativa. Isto até às vésperas da Constituição de 1988, quando os ventos da democracia permitiam antever a vinda de grandes mudanças. Iniciaram-se movimentos isolados de desburocratização e agilização dos processos, via de regra por iniciativas de Desembargadores Corregedores ou de Juízes de Direito. E assim foi até a proposta de reforma do Poder Judiciário, quando a pressão popular impôs a realização de mudanças.”

Em 08 de Dezembro de 2004, após anos de debates, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 45, que ficou conhecida como Reforma do Judiciário. A Reforma não veio para solucionar todas as carências do Poder Judiciário, conforme salientaram várias autoridades e estudiosos na época. O então presidente do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim, definiu a Reforma Judiciária como “um texto convergente a partir das mais diversas visões, cujo objetivo foi o de avançar no sentido da modernidade e da eficiência do Judiciário.” Márcio Thomaz Bastos, na ocasião Ministro da Justiça, considerou a Reforma Judiciária como sendo uma reforma constitucional ampla, importante e séria, mas que era apenas uma etapa das mudanças pretendidas no âmbito processual. O Presidente Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, Roberto Busato, considerou fundamental a mudança no Judiciário, pois o acesso à Justiça é que pode diminuir a exclusão social e a miséria, mas também ressaltou que, para que se chegasse ao ponto que mais interessava à população, a agilidade na tramitação dos processos, era necessária a reforma infraconstitucional.

Uma das principais inovações desta Emenda Constitucional foi a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Trata-se de um órgão de cúpula central que tem a função de planejamento estratégico e controle do sistema

judiciário brasileiro. É composto por magistrados e membros da advocacia e do Ministério Público, além de indicados pelo Congresso Nacional. O Ministério da Justiça assim justificou a criação do CNJ:

“necessidade de se estabelecer um canal de aproximação entre os órgãos do sistema judicial e a sociedade, razão pela qual deve ser composto por representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, de Advogados, de juristas indicados pela Câmara e pelo Senado. Ressalta-se que o Poder Executivo não tem assento no Conselho Nacional de Justiça, mantendo-se o Princípio Constitucional da Independência dos Poderes e da manutenção dos freios e contrapesos. A atuação da fiscalização e do controle é apenas uma das parcelas das atividades do Conselho. O acompanhamento dos atos administrativos do Poder Judiciário é importante para que a sociedade tenha informações sobre o planejamento de políticas públicas judiciais e sua concretização, e possa participar de sua construção. O Conselho terá o papel de recolher dados nacionais sobre o Poder Judiciário e de propor alternativas a curto, médio e longo prazos para sua efetividade. Qualquer política judicial necessita de planejamento e esta será a função essencial do Conselho, analisando e sistematizando informações, elegendo prioridades e construindo alternativas para o desenvolvimento do acesso e da eficiência da Justiça.”

A instituição do Conselho Nacional de Justiça recebeu inspiração em experiências de Conselhos semelhantes existentes em outras nações do mundo, tais como *Conseil Supérieur de la Magistrature* (França), *Consiglio Superiore della Magistratura* (Itália), entre outros países de primeiro mundo. Todavia, sua implantação não foi fácil e encontrou forte resistência de alguns segmentos da magistratura em seu início. A Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) ingressou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) questionando a criação do CNJ a luz do argumento de que a criação de um órgão de cúpula do Judiciário, com participação de membros indicados pelos demais Poderes do Estado, pelo Ministério Público e pela Ordem dos Advogados do Brasil ofenderia os princípios da separação e independência dos Poderes. Em abril de 2005, o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente esta ADIn, entendendo que a criação do CNJ não quebrava a independência do Poder Judiciário, uma vez que o Conselho não possui competência jurisdicional, isto é, não é capaz de interferir no desempenho da função essencial da Justiça. Havia também uma desconfiança por parte de alguns magistrados de que o órgão teria uma atuação intensamente voltada para a ação disciplinar.

Superado as barreiras iniciais, em junho de 2005, foi instaurado o Conselho Nacional de Justiça. Na solenidade de abertura, o então Ministro da

Justiça Márcio Thomaz Bastos discursou destacando “o papel (do Conselho) de correição e de planejamento estratégico e integração da Justiça Brasileira, abandonando velhas rotinas, padrões de comportamento, suscitando novas questões e novos desafios.” Também sobre a criação do CNJ, expõe Fonteles, 2005:

“...a composição plural do Conselho vai colaborar, e muito, para que possamos realizar, paulatinamente, os anseios de nossa população brasileira com a Justiça célere, ponderada e eficaz.”

Foi neste contexto, de pressão da sociedade civil por uma melhora na prestação jurisdicional que foi posta em prática a Reforma do Judiciário. Junior (2005) discorre sobre a situação em que se encontrava o Poder Judiciário neste momento:

“É lastimável, mas não se pode deixar de reconhecer o regime caótico em que os órgãos encarregados da prestação jurisdicional no Brasil trabalham tanto do ponto de vista organizacional, como principalmente em torno da busca de solução para sua crônica inaptidão para enfrentar o problema do acúmulo de processos e da intolerável demora na prestação jurisdicional. Não há o mínimo de racionalidade administrativa, já que inexistem órgãos de planejamento e desenvolvimento dos serviços forenses, e nem mesmo estatística útil se organiza para verificar onde e porque se entrava a marcha dos processos. [...] O Poder Judiciário, é lamentável reconhecê-lo, é o mais burocratizado dos Poderes estatais, é o mais ineficiente na produção de efeitos práticos, é o mais refratário à modernização, é o mais ritualista; daí sua impotência para superar a morosidade de seus serviços e o esclerosamento de suas rotinas operacionais.”

Portanto, a Reforma do Judiciário veio para acelerar o processo de implementação de uma gestão ótima na Administração Judiciária.

5.4 Gestão de Processos: Conceito, Etapas e Objetivos de Estudo

Araújo (2007) considera que mais do que atividades seqüenciais, o processo contempla três etapas distintas: entrada, transformação e saída. As atividades são tarefas executadas por pessoas ou máquinas, com o intuito de transformar insumos em produtos e podem ser subdivididas em: ativas e latentes. As ativas podem ser ligadas à produção (primárias) ou ao trabalho de apoio (secundárias). As latentes ocorrem eventualmente, seja dentro (latentes internas) ou fora (latentes externas) dos limites organizacionais. Assim, o

conceito propriamente dito de gestão de processos apresenta uma visão horizontal dos processos gerenciais em detrimento da visão tradicional vertical (organograma). Através da visão horizontal, a organização agrega valor ao cliente, apresentando como os produtos e serviços são gerados, de que forma o trabalho é realmente feito e como o fluxo de informações e materiais acontece no tempo. A gestão de processos envolve as seguintes etapas: Projeção da Missão da Equipe, Revisão do Macrofluxo Operacional do Processo, Sumário do Processo, Análise das Atividades, Definição das Medidas e Preparo do Manual do Processo.

Como complemento à gestão de processos, Kaplan e Norton (1997) idealizaram a tecnologia conhecida como BSC (*Balanced Scorecard*), a qual analisa as seguintes perspectivas: Perspectivas Financeiras, Perspectivas dos Clientes (Consumidores), Perspectivas de Processos Críticos e Perspectivas de Aprendizado e Crescimento.

A Perspectiva Financeira mensura os resultados por meio de indicadores de desempenho como: liquidez corrente, crescimento da receita e geração de caixa. A Perspectiva dos Clientes engloba tanto os clientes internos quanto os clientes externos, avaliando a forma como esses clientes são atendidos. Na Perspectiva de Processos Críticos, são considerados os procedimentos diretamente ligados à atividade-fim da organização e a Perspectiva de Aprendizado e Crescimento trabalha com uma visão de longo prazo na busca de soluções de excelência.

Paralelamente ainda existem outras quatro perspectivas associadas às primeiras: Perspectiva de Responsabilidade Social, Perspectiva das Pessoas, Perspectiva de Aquisição e dos Fornecedores e Perspectiva do Ambiente Organizacional.

Araújo (2007) entende não haver rigorosamente um objetivo primário para os estudos de processos e sim, vários objetivos secundários que corresponderiam a um objetivo mais amplo, ligado a todo o trabalho operacional da organização. Esses objetivos secundários seriam: identificar a utilidade de cada etapa do processo, verificar as vantagens em alterar a sequência das operações e identificar a necessidade de treinamento para o trabalho específico de processo.

Já o estudo de um único processo compreende as seguintes etapas: escolha do processo a estudar, coleta dos passos e representação gráfica, análise dos métodos empregados no processamento atual, implantação de novo processo e manualização do processo.

Como subsídio à gestão de processos, os sistemas de informação foram adotados pelas organizações públicas e privadas no final dos anos 1960. Os sistemas de informação têm como objetivos: apresentar os fluxos de informação, estabelecer vínculos com o processo decisório, elaborar normas de conduta adequadas, criar subsistemas de informações e promover articulação com as unidades de informação e comunicação.

De posse das informações, chega-se à tomada de decisão propriamente dita, esta deve cumprir os seguintes procedimentos:

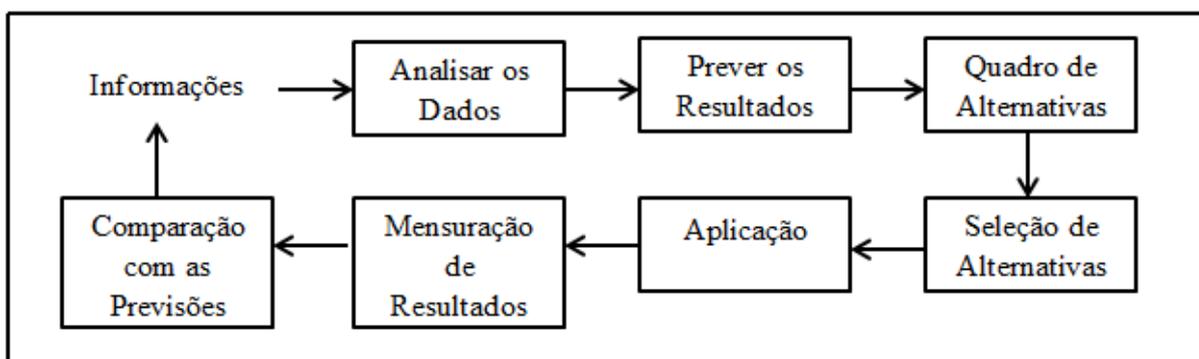


Figura 02: Procedimentos para a Tomada de Decisão. Fonte: Araújo (2007, p. 51)

Diversas ferramentas são adotadas para auxiliar a gestão de processos, dentre elas: Fluxogramas, Análise de *Layout*, Quadros de Distribuição do Trabalho, Formulários e Manuais.

5.4.1 Fluxogramas

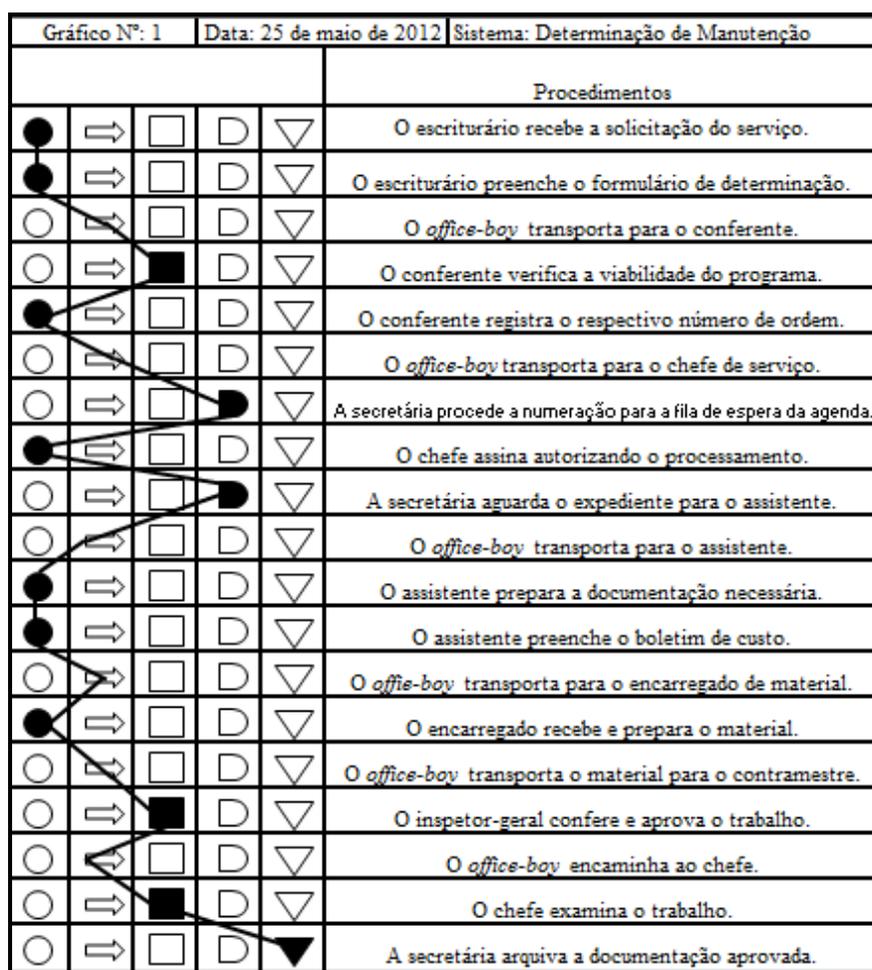
Cury (2005, p. 340) considera o fluxograma um gráfico de processamento para trabalhos de análise administrativa e que representa o fluxo ou a sequência normal de qualquer trabalho, produto ou documento. Dentre as vantagens oferecidas pela adoção dos fluxogramas, podemos citar:

verificação real de todos os componentes de um sistema, oferecimento de um entendimento mais simples e objetivo, aplicabilidade a qualquer sistema, etc.

O roteiro para a elaboração dos fluxogramas é organizado da seguinte forma:

1. Comunicação: As chefias comunicam aos empregados a realização e os objetivos do trabalho;
2. Coleta de Dados: As informações devem ser fornecidas por aqueles que executam o trabalho mediante a utilização de um roteiro de entrevistas;
3. Fluxogramação: Escolha do tipo de fluxograma a ser adotado;
4. Análise do Fluxograma: O analista deve partir do processo geral examinando minuciosamente todas as etapas;
5. Relatório da Análise: Após o término do estudo e do novo fluxograma, o analista deve preparar um relatório;
6. Apresentação do Trabalho: Demonstrações visuais das recomendações finais;

A figura abaixo apresenta um modelo de fluxograma vertical:



Símbolos	○	Operação
	⇒	Transporte
	□	Controle
	D	Demora
	▽	Arquivamento
Totais	7	
	5	
	3	
	2	
	1	

Figura 03: Modelo de Fluxograma Vertical. Fonte: Araújo (2007, p. 41)

5.4.2 Análise do *Layout*

Para Cury (2005, p. 396), o layout corresponde ao arranjo dos diversos pontos de trabalho existentes na organização/setor e envolve a preocupação de melhor adaptar as pessoas ao ambiente de trabalho, conforme a arrumação dos móveis, máquinas, equipamentos e matérias-primas. Os objetivos de adoção do layout devem ser: otimização das condições de trabalho nas diversas unidades organizacionais, racionalização da disposição física dos postos de trabalho e minimização da movimentação de pessoas. Os tipos de layout mais utilizados são: Layout de Escritório, Layout de Fábricas, Layout pelo Processo e Layout pelo Produto.

O layout de escritório é caracterizado por um fluxo de trabalho contínuo, em que os órgãos e pessoas com funções similares devem ser colocados perto uns dos outros e os padrões de espaço devem ser adequados às necessidades de trabalho. No Layout de Fábricas, devem-se programar as operações da unidade organizacional de produção, selecionar equipamentos e máquinas necessárias à produção das variedades e quantidades programadas. No Layout pelo Processo, também chamado de Funcional, há uma maior flexibilidade para suportar variação na demanda e assegurar maior controle sobre produtos de alta precisão. O Layout pelo Produto é utilizado para processos contínuos de produção e caracteriza-se por reduzir o tempo do ciclo de produção, reduzir os inventários e automatizar com maior precisão o controle de produção.

5.4.3 Análise da Distribuição do Trabalho

Cury (2005, p. 412) considera que a análise de distribuição do trabalho tem como finalidade avaliar a distribuição das atividades entre os diversos órgãos, assim como as tarefas individuais de cada órgão. Essa ferramenta permite: diagnosticar eventuais tempos mortos, identificar as tarefas de maior importância e verificar a existência de um equilíbrio na distribuição das várias tarefas.

O QDT (Quadro de Distribuição do Trabalho) deve ser constituído através do preenchimento de quatro formulários: Elaboração das relações individuais de tarefas, Consolidação da lista diária em lista de tarefas semanais, Elaboração da lista de atividades do órgão e Elaboração do Quadro de Distribuição do Trabalho. Em princípio, a análise do QDT pode desenvolver-se a partir dos seguintes pontos: Fator Tempo, Fator Capacidade Profissional, Equilíbrio no Volume de Trabalho e Possibilidades Preliminares de Simplificações no Trabalho.

5.4.4 Análise de Formulários

Para Araújo (2007, p. 109), o formulário é um veículo que transporta informações de uma pessoa para outra, de uma unidade para outra ou de uma organização para outra. Existem alguns indicadores que apontam a necessidade de adoção dos formulários: contínua dificuldade na compreensão e preenchimento, formação de filas, permanência de problemas após a racionalização do trabalho e demoras na utilização. A sequência de elaboração dos formulários para Cury (2005) envolve: levantamento das necessidades, crítica do levantamento, planejamento da solução, crítica do planejamento e implantação e controle de resultados.

Cury ainda trata das dificuldades relacionadas ao controle dos formulários, o qual possui alguns objetivos: evitar a criação de novos formulários, fundir formulários já existentes, melhorar o layout dos formulários, estabelecer padrões de desempenho para uma compra mais econômica de formulários bem como estabelecer um controle sobre uma base permanente para evitar repetições de problemas.

A análise de formulários tem como objetivos precípuos: Uniformização dos procedimentos, Facilitação do fluxo de informações na organização, Centralização dos controles. A estratégia de análise dos formulários compreende a aplicação de um questionário, dividido em três agrupamentos: Questões Abrangentes, Questões Específicas e Questões de Integração.

Araújo (2007) considera que há duas técnicas de preenchimento dos formulários: Técnica Periférica e Técnica Comparativa. A Técnica Periférica

consiste numa sequenciação a ser implementada pelo condutor dos estudos de formulários, devendo cumprir os seguintes requisitos: Escalonamento das Informações por Prioridade de Consulta, Ordenamento das Informações segundo sua Origem, Atenção ao Contraste das Cores, Cálculo de Consumo e Determinação do Tempo de Duração e Frequência de Manuseio do Formulário. Já a Técnica Comparativa exige do responsável um conhecimento maior, pois ela é composta por campos específicos para a identificação (data da análise, unidade condutora do estudo e nome do profissional), contém as colunas itens e observações. Essa técnica em si não “resolve” problemas, contudo possibilita a discussão de várias alternativas de ação possíveis na reformulação de formulários.

5.4.5 Manualização

O uso de manuais nas organizações está ligado à (ao): existência de filas, contínua formulação de perguntas semelhantes, desconhecimento do funcionamento interno de dado serviço, etc. Basicamente, os manuais representam uma compilação de todas as demais ferramentas utilizadas na gestão de processos. “A manualização tem como objetivo permitir que a reunião das informações dispostas de forma sistematizada atue como facilitador do funcionamento da organização” (ARAÚJO, 2007, p. 122). O processo de manualização envolve quatro etapas: itemização dos modelos manualizados, qualificação da manualização, elaboração do manual e distribuição do mesmo. Há cinco tipos de manuais: Manual de Organização ou Manual de Estrutura, Manual de Instruções, Manual de Formulários, Manual de Sequência Administrativa e Manual de Normas.

O Manual de Instruções envolve: a delimitação das instruções, a origem, as áreas de operação e as justificativas das instruções. O Manual de Normas e Procedimentos começa pela escolha de um objetivo, passando à classificação dos assuntos, preparo das normas e modificação das mesmas. O Manual de Formulários inicia com um objetivo, passa para a frequência, preenchimento, fluxograma e anexos. Já o Manual de Sequência Administrativa perpassa as seguintes escolhas: processo, formulários, volume, espaço físico e cuidados na supervisão.

Cury (2005) define três tipos de manuais: Manual de Política, Manual de Procedimentos e Manual de Organização. O Manual de Política objetiva a orientação de ação dos executivos e responsáveis por funções diretivas e de assessoramento, estabelecendo o modo de agir da empresa, expresso de maneira geral. O Manual de Procedimentos visa descrever as atividades de interesse dos diversos órgãos da empresa, explicando como elas devem ser desenvolvidas. O Manual de Organização por sua vez, documenta de maneira clara a forma como a empresa está organizada e informa no devido tempo as alterações que possam ocorrer, fazendo com que os documentos referentes à organização estejam em conformidade com as políticas e objetivos gerais da empresa.

5.5 Mecanismos de Coordenação e Partes Básicas

A configuração delineada para a estrutura dependerá das várias escolhas feitas pelos gestores. “A estrutura de uma organização nada mais é do que a soma entre a divisão do trabalho em diversas tarefas e a coordenação dessas tarefas” (MINTZBERG, 2003, p. 10). Já Hall (2004, p. 47) considera que estruturas organizacionais executam três funções básicas: produzir resultados e atingir metas organizacionais, minimizar ou regular a influência das variações individuais na organização e assegurar que os indivíduos se adaptem às exigências das organizações. A coordenação das tarefas abrange cinco maneiras fundamentais: Ajustamento Mútuo, Supervisão Direta, Padronização dos Processos de Trabalho, Padronização dos Resultados e Padronização das Habilidades.

O ajustamento mútuo é adotado com maior frequência em organizações mais simples, o que não o impede de ser utilizado em situações que exijam complexidade, o controle do trabalho é exercido pelos operadores e a coordenação das tarefas é obtida por meio de comunicação informal. Conforme a organização vai crescendo, sua estrutura e coordenação das tarefas tendem a tornarem-se atividades dotadas de maior complexidade, o que obriga a organização a adotar a supervisão direta como mecanismo de coordenação,

onde a coordenação das tarefas fica a cargo de somente uma pessoa que monitora o trabalho dos outros.

O trabalho pode também ser delineado para alcançar resultados predeterminados. Na padronização dos processos de trabalho, as execuções do trabalho são especificadas ou programadas, já a padronização dos resultados caracteriza-se pela coordenação das tarefas serem predeterminadas pelos chefes de divisões, onde estes coordenam padrões de desempenho. Por fim, a padronização das habilidades dos trabalhadores indiretamente controla e coordena as atividades dos trabalhadores, sendo essa habilidade (ou conhecimento) padronizada devido ao tipo de treinamento necessário à execução do trabalho ser especificado.

Não à toa os mecanismos de coordenação estão colocados dessa forma, eles parecem realmente seguir essa ordem. À medida que o trabalho adquire maior complexidade, passa-se do ajustamento mútuo à supervisão direta, seguindo então para a padronização, seja dos processos de trabalho, dos resultados ou das habilidades; para no final reverter-se ao ajustamento mútuo.

Além dos cinco mecanismos de coordenação, Mintzberg define a organização como sendo dividida em cinco partes básicas distintas: Núcleo Operacional, Cúpula Estratégica, Linha Intermediária, Tecnoestrutura e Assessoria de Apoio.

O núcleo operacional é formado pelos operadores, os quais se concentram na base da organização e são responsáveis pelo trabalho básico relacionado diretamente à produção de bens ou à prestação de serviços. A cúpula estratégica se localiza na outra extremidade da organização e por este motivo, tem uma perspectiva ao mesmo tempo, ampla e abstrata da organização. Nela, se encontram as pessoas que possuem total responsabilidade pela organização: o principal executivo ou superintendente, além de quaisquer outros administradores de alto nível, bem como as pessoas que lhes dão suporte direto. A cúpula estratégica assegura que a organização cumpra eficazmente sua missão e satisfaça as exigências daqueles que possuem algum controle ou poder sobre a organização.

A linha intermediária funciona como uma espécie de junção entre a cúpula estratégica e o núcleo operacional. A linha intermediária vai desde os

gerentes de mais alto nível até os supervisores de primeira linha. Quanto mais as organizações adotarem a supervisão direta como mecanismo de coordenação, mais se fará necessária a presença de uma cadeia completa de gerentes de linha intermediária. Os gerentes de linha intermediária coletam informações referentes aos desempenhos de suas próprias unidades e transferem-nas aos gerentes situados acima. Cada gerente de nível deve manter contato com outros administradores, analistas, assessores de apoio e pessoas de fora da organização. À semelhança com o administrador da cúpula, o administrador de nível médio também possui a incumbência de formular a estratégia para sua unidade.

A Tecnoestrutura é constituída por analistas que se situam fora do fluxo de trabalho operacional e que podem ser responsáveis por: ajustar a organização de acordo com as mudanças ambientais ou padronizar modelos de atividades na organização (analistas de controle). Quanto mais a organização utilizar a padronização, mais ela dependerá dos analistas de controle, nas organizações plenamente desenvolvidas, a Tecnoestrutura pode atuar em todos os níveis da hierarquia.

A assessoria de apoio compõe-se de unidades especializadas, criadas a fim de dar apoio à organização fora do fluxo de trabalho operacional e que podem ser encontradas em vários níveis hierárquicos. Quando tendem a servir diretamente à cúpula estratégica se localizam junto ao ápice, já nos níveis intermediários dão apoio às decisões tomadas e nos níveis inferiores se assemelham ao núcleo operacional, no sentido de realizarem um trabalho mais padronizado. Em razão de haver uma ampla variedade de tipos de unidades de apoio, não é possível chegar a uma conclusão a respeito dos mecanismos de coordenação adequados a cada uma delas, cada unidade inclinar-se-á ao mecanismo que lhe for mais apropriado. A figura abaixo mostra as cinco partes básicas de uma organização:

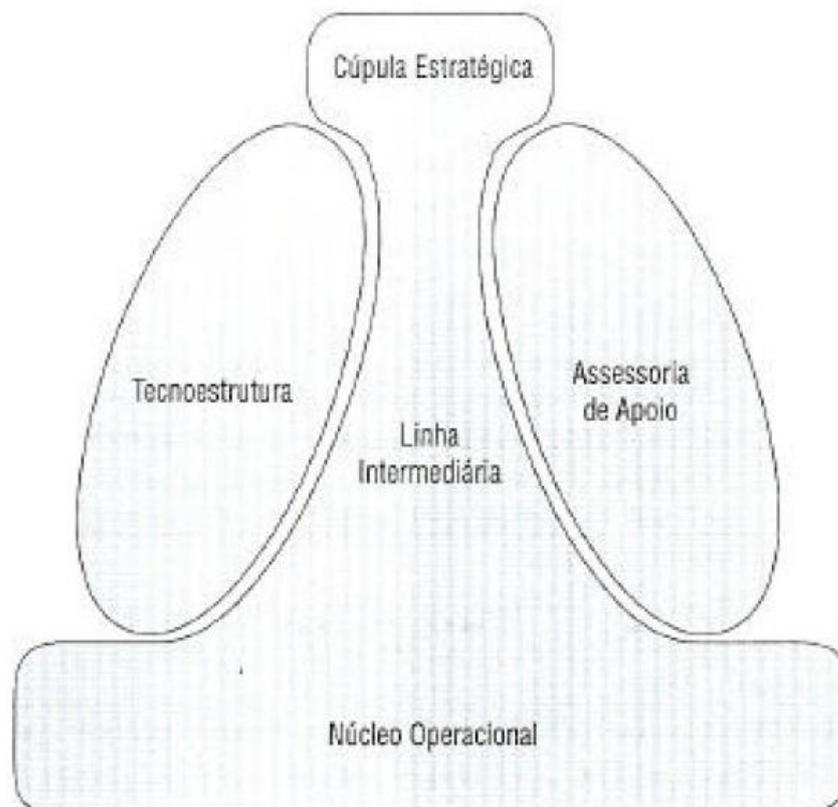


Figura 04: Cinco Partes Básicas de uma Organização, segundo Mintzberg. Fonte: Mintzberg (2003, p. 19).

5.6 Centralização e Descentralização da Estrutura

Uma estrutura é mais centralizada quanto mais o poder correspondente à tomada de decisões estiver concentrado nas mãos de uma só pessoa, ao passo que quanto mais disperso estiver o poder, menos centralizada será a estrutura.

Há algumas razões de por que as organizações descentalizam sua estrutura. Uma delas mostra que nem todas as informações necessárias à tomada de decisão podem ser processadas por somente uma pessoa. Outra razão é o fato da descentralização permitir uma resposta mais rápida às condições ambientais e a última razão é que a descentralização pode se constituir num estímulo à motivação. A descentralização é utilizada mais frequentemente de três maneiras distintas: Descentralização Vertical (delegação do poder de tomar decisões), Descentralização Horizontal

(transferência do poder dos gerentes para os não gerentes) e Dispersão Física dos Serviços.

Todavia, o poder não precisa dispersar-se somente num local, assim surgem outros dois tipos de descentralização: Descentralização Seletiva, onde o poder permanece em diferentes locais da organização e Descentralização Paralela, onde o poder fica disperso em muitas espécies de decisões no mesmo local. São quatro os tipos de descentralização e um tipo de centralização, a saber: Centralização Vertical e Horizontal, Descentralização Horizontal Limitada, Descentralização Vertical Limitada, Descentralização Seletiva Vertical e Horizontal e Descentralização Vertical e Horizontal.

Na centralização vertical e horizontal, o poder decisório fica concentrado nas mãos de um só indivíduo que toma todas as decisões e coordena a execução das atividades através da supervisão direta. A descentralização horizontal limitada é representada pela organização burocrática e apoia-se na padronização dos processos de trabalho como mecanismo de coordenação, ficando o poder formal concentrado especialmente na cúpula estratégica. A descentralização vertical limitada é representada pela organização dividida em unidades de mercado, onde os gerentes recebem delegação para tomarem decisões referentes a seus respectivos mercados.

A descentralização seletiva vertical e horizontal possui duas dimensões. Na dimensão vertical, delega-se o poder às constelações de trabalho em vários níveis hierárquicos. Na dimensão horizontal, as constelações de trabalho utilizam seletivamente os peritos de assessoria, devido à dificuldade técnica inerente às decisões que devem ser tomadas. A coordenação dentro e entre as constelações de trabalho é efetuada através do ajustamento mútuo. Já a descentralização vertical e horizontal caracteriza-se pelo poder estar concentrado em grande parte no núcleo operacional e ter a padronização das habilidades como mecanismo de coordenação mais utilizado.

6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção são explicitados os métodos de pesquisa utilizados para que se atinjam os objetivos do presente trabalho. Antes, veremos alguns conceitos acerca de métodos de pesquisa científica.

De acordo com Ferrari (1974):

“o método científico é um traço característico da ciência, constituindo-se em instrumento básico que ordena, inicialmente, o pensamento em sistemas e traça os procedimentos do cientista ao longo do caminho até atingir o objetivo científico preestabelecido.”

Gil (2008) também fala sobre os métodos científicos:

“Esses métodos têm por objetivo proporcionar ao investigador os meios técnicos, para garantir a objetividade e a precisão no estudo dos fatos sociais.”

Prodanov e Freitas (2013) complementam:

“(os métodos) visam a fornecer a orientação necessária à realização da pesquisa social, em especial no que diz respeito à obtenção, ao processamento e à validação dos dados pertinentes à problemática objeto da investigação realizada. Podem ser identificados vários métodos dessa natureza nas ciências sociais. Nem sempre um método é adotado rigorosa ou exclusivamente numa investigação. Com frequência, dois ou mais métodos são combinados. Isso porque nem sempre um único método é suficiente para orientar todos os procedimentos a serem desenvolvidos ao longo da investigação.”

Concluindo, Prodanov e Freitas (2013) ainda afirmam que os métodos de pesquisa mais adotados nas ciências sociais são o histórico, o experimental, o observacional, o comparativo, o estatístico, o clínico e o monográfico.

Este presente estudo vai adotar como meio de pesquisa alguns métodos descritos acima, tais como o histórico e observacional, para analisar a estrutura organizacional do Tribunal, o documental para investigar se as ações do CNJ tiveram impacto no desempenho e na gestão do Tribunal, e o estatístico, através de uma análise DEA que veremos mais detalhadamente na seção seguinte, para comparar o desempenho da 25ª Cível com as demais. Pode ser classificado como uma pesquisa descritiva, uma vez que não tem a pretensão de manipular fenômenos, mas apenas observar e registrar o que acontece na prática.

6.1 O Modelo DEA

Para verificar o desempenho da 25ª Câmara Cível do TJ/RS, isto é, o quanto eficiente ou ineficiente se apresenta esta câmara em relação às outras vinte e quatro câmaras cíveis, vamos fazer uma proposição de um modelo de análise de eficiência, através de uma análise de envoltória de dados (*Data Envelopment Analysis – DEA*). Trata-se de um tipo de SAD (sistema de apoio à decisão), uma técnica de análise gerencial para medição de diversas unidades produtivas e tem sido largamente usada em diversas áreas, tais como engenharia de produção e pesquisa operacional. A origem desta técnica encontra-se no trabalho de Charnes (1978). A utilização desta técnica na área Judiciária é muito recente, e se observam alguns poucos estudos nesse linha, dos quais destacam-se: Kuiaski (2002), Adelar (2010) e Yeung (2010).

O último relatório anual lançado pelo CNJ, o Justiça em Números 2012, apresenta uma novidade em relação às edições anteriores: pela primeira vez utiliza-se da técnica de análise DEA para comparar a eficiência das vinte e seis justiças estaduais do Brasil, evidenciando uma boa aderência da técnica à área judiciária.

Para entender essa análise é necessário entendermos o que significa eficiência. Este é um conceito que parece ser simples e intuitivo, porém a maioria das pessoas não sabe discernir a diferença entre eficiente, eficaz ou produtivo. Vejamos a seguir uma breve noção sobre esses conceitos.

6.1.1 Eficácia, produtividade e eficiência

Eficácia é um conceito relacionado somente com o que é produzido, sem considerar os insumos que foram utilizados para atingir a produção. Por exemplo, um cartório de uma determinada vara judicial mobilizou um mutirão para dar andamento a duzentos processos que se encontravam parados. Após um mês de trabalho, os duzentos processos já tinham sido encaminhados. Podemos dizer, então, que a vara foi eficaz. No entanto, não sabemos se ela foi produtiva e nem se foi eficiente, pois desconhecemos os recursos utilizados e desconhecemos os resultados das outras varas.

Produtividade refere-se a uma razão entre o que foi produzido e o que foi gasto para produzir. Voltando ao exemplo da vara, poderia-se querer calcular a produtividade em termos de quantidade de pessoal mobilizado para realizar o trabalho, então teríamos nº de processos/nº de pessoas. Ou ainda poderia-se querer a produtividade em termos de dinheiro gasto na vara, daí teríamos nº de processos/despesas orçamentárias. Analisando a produção sob esta ótica, de conhecer o que foi produzido e também os insumos gastos para atingir a produção, é que podemos afirmar se um processo de trabalho foi ou não produtivo.

Tendo em vista o conceito de produtividade apresentado acima, de modo simplista, podemos dizer que o conceito de eficiência refere-se a comparação da produtividade de diferentes unidades produtivas que apresentem atividades de produção razoavelmente homogêneas. Cada unidade vai dispor de recursos (chamados na análise DEA de *inputs*) e vai produzir certa quantidade de produtos (chamados na análise DEA de *outputs*). Algumas unidades se mostrarão mais produtivas que outras, e a razão para este fenômeno é uma premissa básica do modelo DEA de que as unidades detêm o poder de tomada de decisões para alocarem seus recursos da maneira que julgarem mais adequada. Portanto, uma unidade é mais produtiva que outra porque tomou decisões que lhe permitiram aproveitar melhor seus recursos. Por este motivo, cada unidade produtiva é chamada de Unidade que Toma Decisões, em inglês *Decision Making Unit*, termo que dá origem a sigla comumente usada para se referir às unidades produtivas – DMU.

Mello e Meza, 2005, ajudam a entender o conceito de eficiência e já introduzem um conceito importante sobre a natureza da análise DEA, que é um modelo de análise estatística não-paramétrico:

“Eficiência é um conceito relativo. Compara o que foi produzido, dado os recursos disponíveis, com o que poderia ter sido produzido com os mesmos recursos. Há importantes distinções na forma de avaliar a quantidade mencionada. Os chamados métodos paramétricos supõem uma relação funcional pré definida entre os recursos e o que foi produzido. Normalmente, usam médias para determinar o que poderia ter sido produzido. Outros métodos, entre os quais encontra-se a Análise de Envoltória de Dados, não fazem nenhuma suposição funcional e consideram que o máximo poderia ter sido produzido é obtido por meio da observação das unidades mais produtivas.”

Recapitulando, entende-se por eficácia a capacidade de uma unidade produtiva atingir uma meta pré-estabelecida, por produtividade a razão entre o que foi produzido e o que foi gasto para a produção, e por eficiência a comparação de produtividade entre várias DMUs.

Tendo em mente o conceito de eficiência agora podemos entender a idéia básica sobre a qual trabalha a metodologia DEA. Através da observação das unidades mais produtivas, é calculada a curva de eficiência. Esta curva delimita a fronteira de eficiência, que representa o máximo que foi produzido para cada nível de recurso.

6.2 Coleta dos Dados

Para a viabilização da proposição de uma análise de eficiência entre as câmaras cíveis, verificando a performance da 25ª Cível em relação às demais, foi pensando inicialmente uma análise da série histórica das variáveis, que logo adiante veremos como foram escolhidas, desde o ano de 2007, período em que foi criada a 3ª Câmara Especial Cível, que algum tempo depois, no ano de 2011, viria a se chamar 25ª Câmara Cível. Após tentativas de se obterem os dados junto a setores estratégicos do TJ/RS, como a Direção Geral, a Direção Judiciária e o Departamento de Recursos Humanos – e cabe aqui um agradecimento a colaboração destes setores que se mostraram abertos ao diálogo – verificou-se que alguns dados não estavam sistematizados em registros anuais, o que impossibilitou a análise histórica inicialmente pensada.

Através de uma consulta ao mapa das 25 câmaras cíveis foi feita a coleta de dados referentes a dimensão de processos. Foram utilizadas no modelo informações acerca da quantidade de processos que tramitaram como inputs, e quantidade de processos que foram julgados como outputs, em ambos os casos referente ao ano de 2012. Em relação a dimensão de estrutura, foram utilizadas informações obtidas junto a DIJUD acerca de quantidade de servidores ocupados nas secretarias das câmaras, quantidade de computadores e quantidade de impressoras utilizados em cada câmara cível, todas estas três variáveis referente ao ano de 2012 e todas consideradas *inputs* no modelo.

A partir daí, foi feita uma comparação do índice de eficiência entre as 25 câmaras cíveis, sendo cada câmara uma DMU.

7 ANÁLISE

7.1 A 25ª Câmara Cível

7.1.1 Estrutura

A Vigésima Quinta (25ª) Câmara Cível é uma das sete câmaras que compõem a Seção Cível de Direito Público do Tribunal de Justiça. É composta por 5 Desembargadores, cada um com seu gabinete, responsáveis por julgar o mérito dos processos, e um setor operacional, denominado secretaria de Câmara, responsável por todo o trâmite administrativo e pelas diligências legais referentes aos processos.

A organização do trabalho nos gabinetes fica por conta dos desembargadores, cada qual com seu estilo de trabalho. Os desembargadores têm direito a cargos de livre nomeação para seus gabinetes, sendo 1 secretário de gabinete, 3 assessores de desembargador e mais 3 estagiários.

Segue abaixo o organograma do gabinete:



Figura 05: Organograma de um gabinete de Desembargador do TJ/RS.
Elaborado pelo autor.

A secretaria da 25ª Câmara Cível apresentou no ano de 2012 (ano-base da análise deste presente estudo), refletindo uma situação presente em todo o judiciário gaúcho, um déficit de funcionários. Podemos confirmar esta situação analisando o documento referente ao quadro funcional do TJ/RS que se encontra no anexo III, na seção de anexos ao final deste trabalho.

A secretaria contava com um chefe (secretário de câmara) e um chefe

substituto (secretário substituto de câmara), compondo a chefia, e mais quatro colaboradores servidores públicos fechando um total de seis funcionários do quadro funcional do TJ/RS. Certamente, dado o volume de processos que tramitam na Câmara, esse número é bem aquém do esperado para que se tenha um setor ágil e eficiente. Para suprir este déficit, a secretaria possuía vinte estagiários, sendo sete estudantes do ensino médio e treze estudantes de ensino superior dos cursos de Direito ou Administração. Segue abaixo o organograma da secretaria da 25ª Cível:

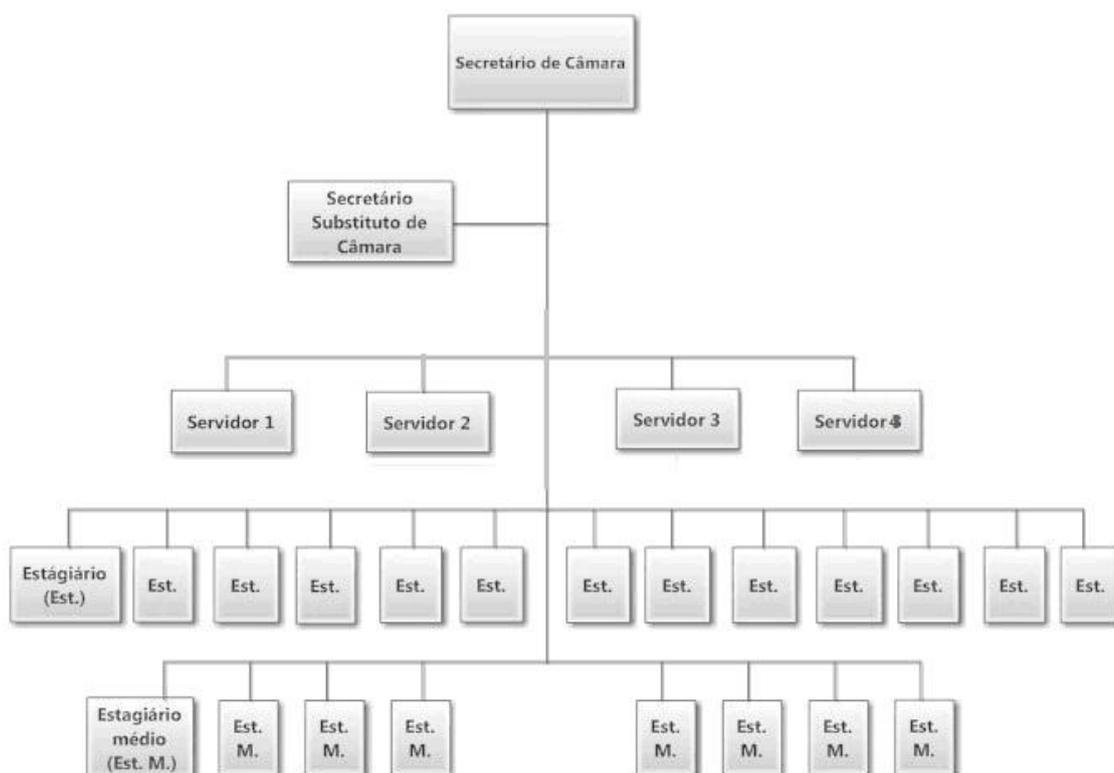


Figura 06: Organograma da secretaria da 25ª Cível. Elaborado pelo autor.

A 25ª Câmara Cível é um setor responsável por julgar e proceder às diligências legais dos recursos de processos originários no primeiro grau da justiça, tais como agravos de instrumento, apelações cíveis, ações rescisórias, mandados de segurança, entre outros. Aproximadamente 95% dos recursos que tramitam na 25ª Câmara Cível são Agravos de Instrumento e Apelações Cíveis. A matéria jurídica dos processos é de direito público, predominantemente referente a servidores públicos cobrando do Estado reajustes, parcelas e pagamentos devidos. A lei nº 10.395/1995 – a famigerada “lei Brito”, em alusão ao período em que ela foi criada ser durante o governo de

Antonio Britto, governador do Estado pelo PMDB – predomina nas disputas judiciais que nesta câmara tramitam. Há quem diga que se não fosse o Sr. Antonio Britto não existiria a 25ª Câmara Cível, que foi criada no ano de 2007 para desafogar as demais câmaras de direitos públicos e absorver as crescentes ações judiciais de servidores públicos estaduais requerendo seus direitos da lei 10.395/95 que o Estado do Rio Grande do Sul até hoje não pagou. As dívidas são reconhecidas e entram numa espécie de limbo, os conhecidos precatórios, onde ficam aguardando anos para serem pagas e em muitos casos a demora é tanta que os servidores vêm a falecer sem ver a cor do dinheiro, mesmo a justiça já tendo expedido ordem de pagamento.

O trabalho de julgamento dos processos, isto é, os despachos, as decisões monocráticas e os acórdãos, tudo que toca no mérito da ação judicial faz parte do trabalho dos Gabinetes. A Secretaria trata de todo o resto. Diligenciar, publicar decisões, intimar as partes, fornecer carga dos autos aos interessados, cadastrar decisões, remeter os processos ao primeiro grau com trânsito em julgado, encaminhar recursos contra suas decisões, prestar informações e disponibilizar os autos ao público são algumas das diversas tarefas que fazem parte da rotina da secretaria.

Há ainda a participação do Ministério Público Estadual nos processos, fornecendo pareceres de mérito dependendo da necessidade.

A secretaria da 25ª Câmara Cível encontra-se no sexto andar do TJ/RS, sala 626. Possui vinte e sete computadores, cada um com uma mesa de trabalho, três impressoras a laser comuns e uma impressora multifuncional de uso compartilhado por todos. Um esboço do layout do ambiente pode ser observado na figura abaixo:

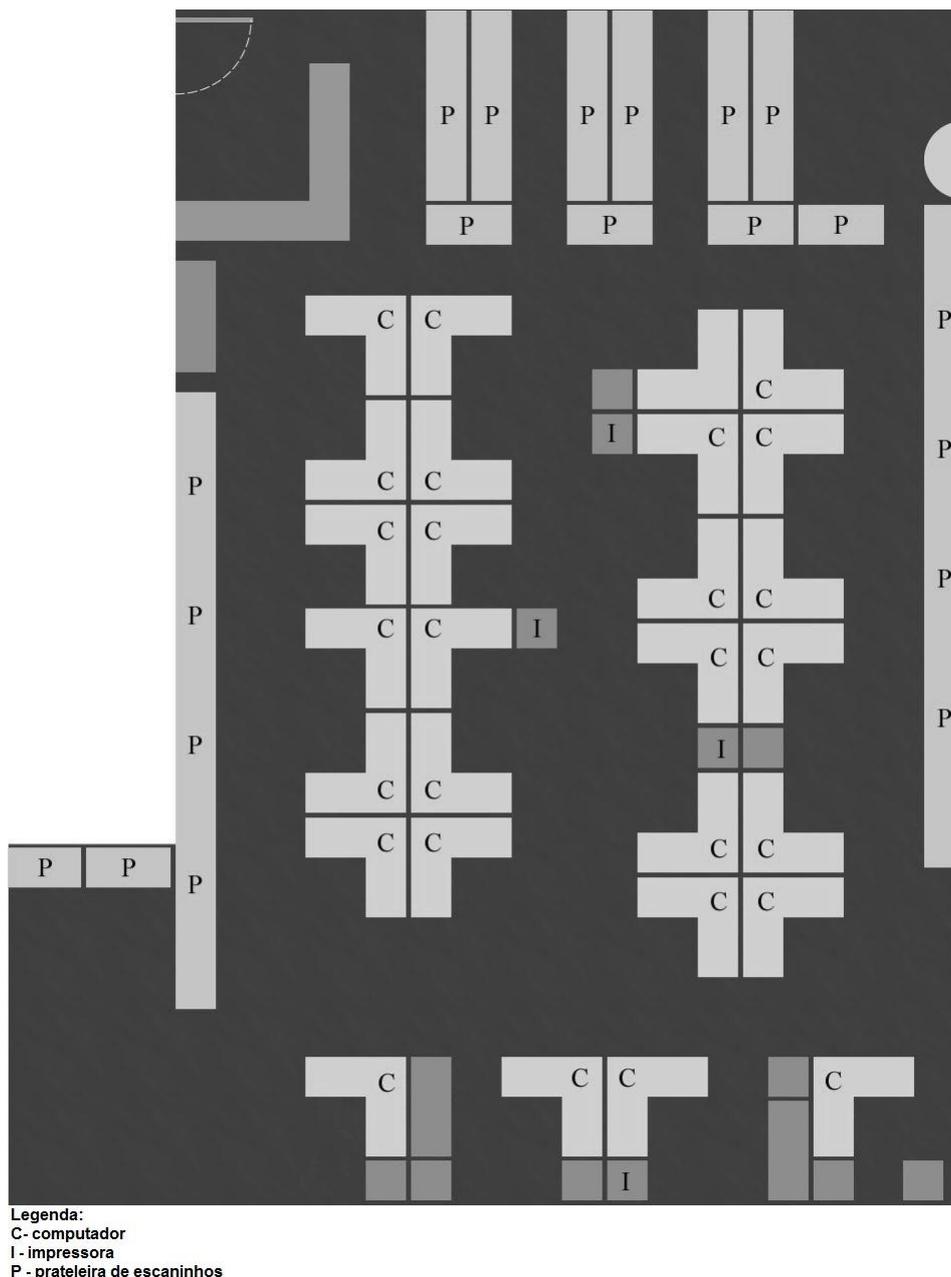


Figura 07: *Layout* da secretaria da 25ª Cível. Elaborado pelo autor.

A falta de pessoal é um dos aspectos mais responsáveis pela falta de agilidade e rapidez nos processos. Sendo assim, com uma equipe limitada e pouco tempo para treinar e preparar o pessoal, os gestores, ainda que intuitivamente, aplicam o conceito criado por Henry Mintzberg chamado de controle por ajustamento mútuo, isto é, o colaborador aprende as tarefas observando e auxiliando os demais colegas, sendo assim, através de uma cooperação franca o trabalho se desenvolve. Dada a situação onde o Tribunal se encontra – recursos limitados, sejam eles humanos ou financeiros – a adaptação para esta organização utilizando o controle por ajustamento mútuo

parece uma excelente forma de transferir o conhecimento sempre maximizando o tempo do funcionário, isto é, ao mesmo tempo em que trabalha, um estagiário aprende a realizar outras atividades, de forma que, alinhado à necessidade da organização de mais pessoas para trabalhar, desde o início do seu contrato o estudante poderá desenvolver atividades e auxiliar o TJ/RS a alcançar os seus objetivos, sem necessariamente utilizar tempo e recursos financeiros para o seu treinamento.

Cabe neste ponto uma crítica e possível sugestão para a organização: visto que a principal mão de obra nas secretarias são os estagiários, inevitavelmente isso acarretará numa alta rotatividade do pessoal, o que significa sempre novas pessoas e nem sempre uma maximização do tempo e recursos aplicados. Mudanças na equipe de trabalho são normais e devem ser previstas, porém, eventualmente um grupo de trabalho com mais estabilidade (o tempo máximo de estágio segundo a lei vigente no Brasil é de dois anos), poderia desempenhar estas atividades com mais perícia e por conseguinte, agilidade. O CNJ, ao realizar a primeira inspeção preventiva dentro do TJ/RS, ocorrida entre os dias 18 e 21 de junho de 2012, sob o nº de inspeção 0003442-81.2012.2.00.0000, deixou, entre outras, a recomendação de que a proporção funcionários/estagiários deveria aumentar consideravelmente, evidenciando a constatação de que a carência de mão-de-obra estava sendo suprida pela mão-de-obra de estagiários.

No que tange à direção e estilo de liderança, a análise da estrutura e dos fluxos processuais permitiu concluir que a secretaria tem um estilo de liderança autocrático (Santos, 2006), de forma que o líder é quem fixa as diretrizes, determina as providências e técnicas para a execução das tarefas e é o responsável pelos elogios e críticas. Dentro dessa estrutura, no caso da secretaria do TJ/RS, a figura do líder estaria no Secretário de Câmara, enquanto o quadro de pessoal seriam os servidores e estagiários. É importante ressaltar que existe espaço para sugestões e comentários por parte dos funcionários, além de uma certa flexibilidade na divisão de tarefas, passando exatamente pelo conceito mencionado anteriormente de ajustamento mútuo.

7.1.2 Processos

A secretaria da 25ª Câmara Cível não possui fluxograma algum, e neste presente trabalho através da análise da rotina de trabalho elaboramos dois fluxogramas que representam as diversas etapas, que se traduzem em tarefas, dos dois tipos de processos que mais tramitam na 25ª Cível: Agravos de Instrumento (cerca de 50% do total de processos) e Apelações Cíveis (cerca de 45% do total de processos).

FLUXOGRAMA AGRAVO DE INSTRUMENTO

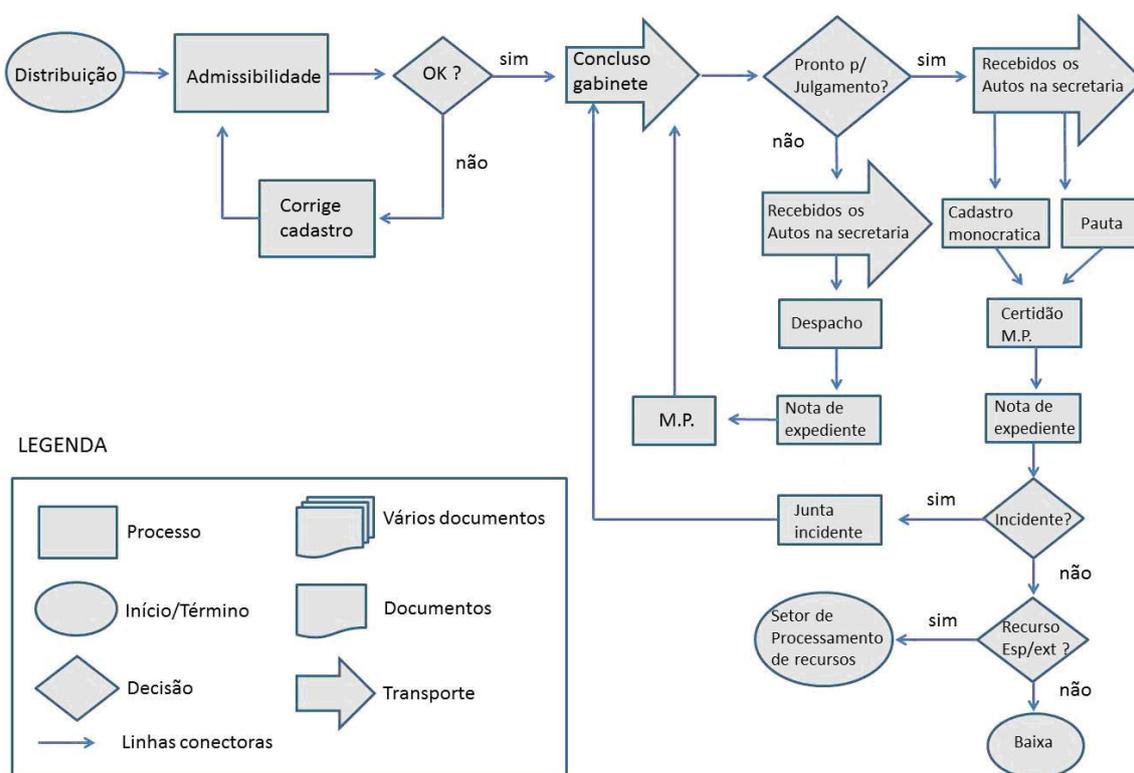


Figura 08: Fluxograma dos processos de um Agravo de Instrumento dentro da Câmara. Elaborado pelo autor.

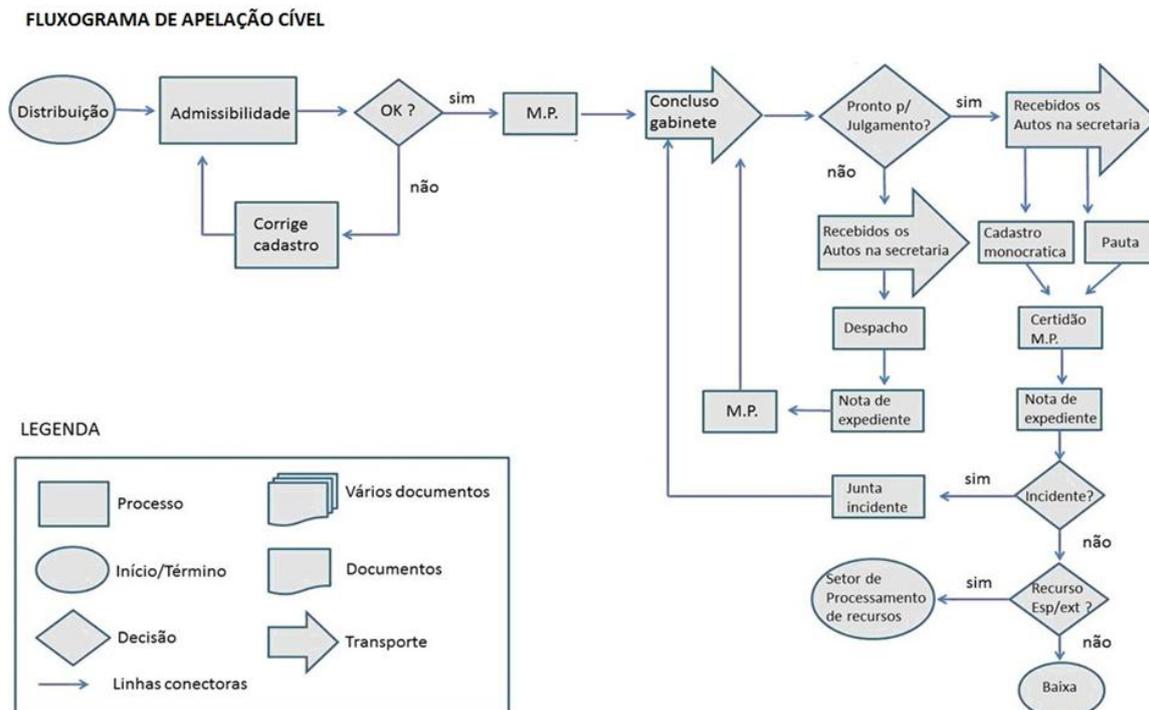


Figura 09: Fluxograma dos processos de uma Apelação Cível dentro da Câmara. Elaborado pelo autor.

Através da análise dos fluxogramas pudemos observar os diversos processos que se traduzem em tarefas da secretaria da Câmara. Tanto para o agravo de instrumento quanto para a apelação, cada ponto do fluxograma agrega uma ou mais atividades. Para registro e controle de todos estes processos, existe o Sistema Tribunal de Justiça (o TJP), elaborado e supervisionado pela Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (PROCERGS). Cada funcionário, seja efetivo ou estagiário, possui um *login* e uma senha de acesso. É através desta senha que pode ser feito o controle de quem movimentou o que para onde. É também pelas movimentações no TJP que saem os dados oficiais apresentados aqui neste presente trabalho acerca dos mapas dos gabinetes (dimensão de processos), isto é, a quantidade de processos que entra e sai da câmara mensalmente.

Podemos então definir o trabalho da secretaria como ligado diretamente ao sistema TJP. Quando um funcionário novo ingressa no setor, a primeira

providencia a ser tomada é a comunicação com o setor de informática a fim de que seja providenciado um login e uma senha do TJP para este novo colaborador.

O correto manuseio do sistema TJP é uma importante parte do trabalho na secretaria, e a outra parte do trabalho fica por conta do correto manuseio dos autos físicos, com uma série de procedimentos padrões tais como numeração de folhas, carimbos, remessas, juntadas, etc. Como veremos mais adiante, esse conhecimento técnico é transmitido dos funcionários mais antigos para os mais novos.

Podemos observar no gráfico 01 abaixo o histórico do volume de processos que tramitaram na 25ª Câmara Cível. A distribuição de processos judiciais teve início em fevereiro de 2007.

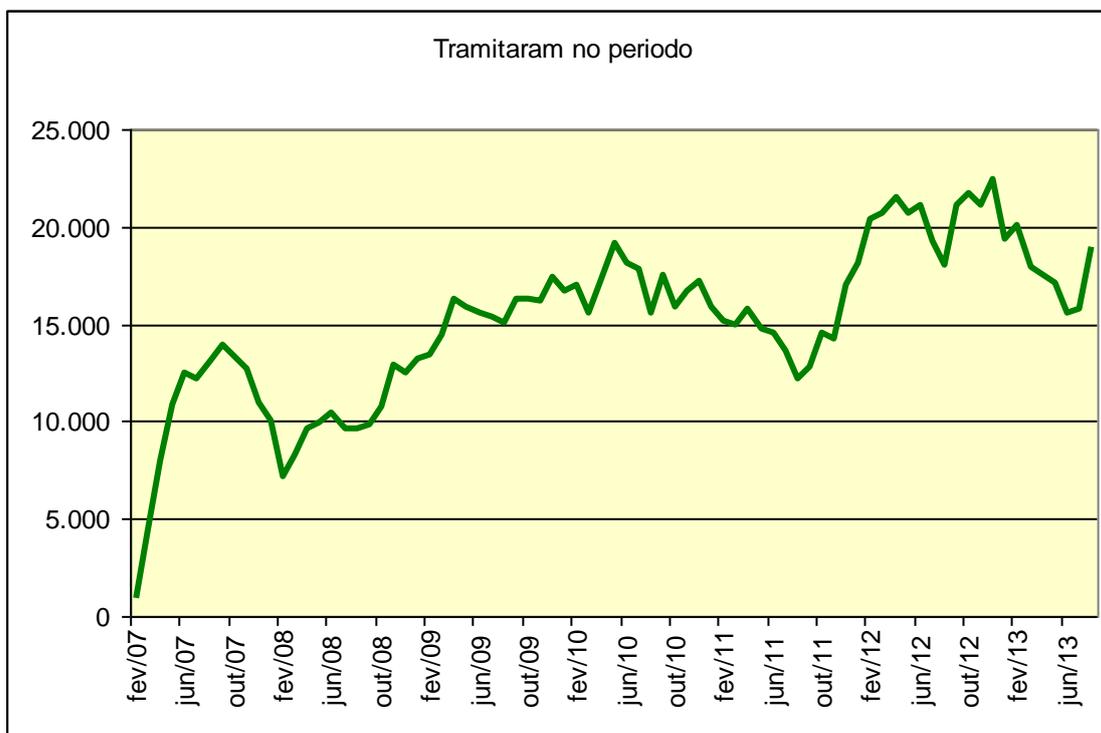


Gráfico 01: série histórica de processos tramitados na 25ª Cível desde que começou a distribuição de processos na mesma, em fevereiro de 2007. Fonte: TJP.

Os dados mostram que por mês, em média, tramitam na 25ª Cível 15.034 processos. É possível verificar um crescimento da demanda durante estes sete anos.

7.2 Conselho Nacional de Justiça

O Conselho Nacional de Justiça, como já vimos, iniciou seus trabalhos no ano de 2005, e desde então vem traçando metas e produzindo resoluções e recomendações que abrangem todo o Poder Judiciário brasileiro.

O mapa estratégico do TJ/RS, já comentado neste presente trabalho na seção 2.4.2, é uma prova de que o CNJ vem produzindo resultados práticos na gestão das Justiças Estaduais. Foi após a expedição de 10 metas de nivelamento lançadas pelo CNJ no ano de 2009 que o TJ/RS apresentou seu mapa estratégico. Vejamos melhor essa relação.

No dia 16 de Fevereiro de 2009, no Hotel Ouro Minas, na cidade de Belo Horizonte, estado de Minas Gerais, foi realizado o 2ª Encontro Nacional do Judiciário, sob a coordenação do CNJ. Neste evento, estavam presentes as principais lideranças do Judiciário que discutiram variados temas, tais como eficiência operacional, acesso à justiça, alinhamento e Integração, atuação institucional, gestão de pessoas, infraestrutura, responsabilidade social, entre outros. Um dos resultados deste encontro foi o estabelecimento de 10 metas de nivelamento entre todas as Justiças (estadual, federal, militar, eleitoral e do trabalho) que compõem o Judiciário Brasileiro. Exatamente a Meta 1 tratava sobre o planejamento estratégico dos tribunais:

Meta 1. Desenvolver e/ou alinhar planejamento estratégico plurianual (mínimo de 05 anos) aos objetivos estratégicos do Poder Judiciário, com aprovação no Tribunal Pleno ou Órgão Especial.

Como já visto, o Órgão Especial aprovou em fevereiro de 2010 o mapa estratégico do TJ/RS, materializando assim, o seu planejamento estratégico, e cumprindo com a Meta 1 do CNJ.

A própria alteração no art.7ª do Regimento Interno do TJ/RS, que dispõe sobre o Órgão Especial do TJ/RS, se deve há uma ação do CNJ. A resolução nº 16, de 30 de maio de 2006, do CNJ, normatizou as regras para composição de Orgão Especial nos tribunais com mais de vinte e cinco julgadores, e a Emenda Regimental nº 05/2007 alterou o artigo sétimo para que o TJ/RS se adaptasse à resolução do CNJ.

7.3 O Processo Eletrônico

O processo eletrônico judicial consiste em um novo fator que tem provocado profundas mudanças estruturais na administração da justiça, e por isso merece, ainda que de forma breve e sem maiores aprofundamentos, ser tratado nesta presente pesquisa em uma seção separada.

Uma das dez metas expedidas em 2009 pelo CNJ, das quais já falamos, aborda exatamente esta questão, a meta 10:

Meta 10. Implantar o processo eletrônico em parcela de suas unidades judiciárias.

O TJ/RS, seguindo a tendência nacional de virtualização do processo judicial e atendendo a meta 10 do CNJ, através do ato nº 11 de 06 de junho 2011, iniciou o tramite dos processos judiciais eletrônicos no âmbito da justiça estadual gaúcha.

O processo eletrônico do TJ/RS ainda está em sua fase inicial e a quantidade de processos eletrônicos frente a quantidade de processos tradicionais ainda é extremamente pequena. O primeiro processo eletrônico no TJ/RS foi distribuído em 16 de dezembro de 2011. De lá até dezembro de 2012, foram distribuídos um total de 16.587 processos eletrônicos para todo o tribunal.

O processo eletrônico está na pauta das grandes discussões acerca do futuro do Judiciário. Os investimentos em tecnologia da informação são prioridade das administrações para que se caminhe em direção á virtualização total. Exemplos consolidados, como o do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), que foi a primeira instituição do Judiciário brasileiro a implantar um sistema processual eletrônico, evidenciam que esta é uma das maiores, se não a maior, mudança organizacional do trabalho de toda a história da Justiça. Todo o tramite burocrático inerente ao papel é substituído pela rapidez, agilidade, disponibilidade e mobilidade das tecnologias computacionais.

Estudos a nível nacional revelam que no processo tradicional, 70% do tempo de tramitação do processo é gasto com tarefas burocráticas, como juntadas de papéis, transferência dos autos físicos, etc. Este tempo é chamado tempo morto, ou tempo neutro, e somente 30% do tempo de tramitação do processo é utilizado para discutir as questões jurídicas de fato, sendo este considerado o tempo nobre do processo. No processo eletrônico ocorre que

este tempo neutro é simplesmente eliminado. As intimações, citações, juntadas de peças, e até os julgamentos são todos feitos eletronicamente, garantido toda a segurança de certificação digital, e estão disponíveis a todos os interessados vinte e quatro horas por dia em qualquer lugar do mundo. A figura do advogado vem se transformando rapidamente com esta nova configuração do trabalho judicial. Aquele sujeito de terno carregando imensas pilhas de papéis e mais papéis, está sendo substituído por um profissional que depende somente de seu dispositivo eletrônico e remotamente faz seu trabalho, seja onde estiver, bastando estar conectado ao sistema.

Para se ter uma idéia do gigantesco impacto que esta migração do processo tradicional para o processo eletrônico vem causando, voltemos ao exemplo do TRF4. Conversando com um antigo taxista de um tradicional ponto de táxi da capital gaúcha, localizado em frente ao TRF4, ele diz: “hoje em dia temos apenas dois veículos operando neste ponto, antigamente tínhamos dezenas e não dávamos conta da demanda. As pessoas não freqüentam mais o Tribunal.”

7.4 Análise da Eficiência – Resultados

Nesta seção será exposto uma proposta de análise da eficiência da 25ª câmara cível do TJ/RS para o ano de 2012. Foi usado o modelo DEA em função ser bem recomendado na literatura especializada e seu uso já estar consolidado na área pública, incluindo a judiciária, como uma ferramenta que considera duas dimensões fundamentais: a estrutura e os processos, em contrapartida a análise de produtividade que por muitos anos muito se usou no Brasil, que levava em conta, por exemplo, somente o número de processos por número de magistrados. Neste modelo de análise é possível que se verifique essa produtividade cruzada com os insumos gastos para tal. Não é a toa, como já mencionado, que o CNJ passou a utilizar-se de análises cruzadas para medir a eficiência do judiciário.

Mello e Neto (2005) indicam para trabalhar com o modelo DEA que se tenha uma lista de possíveis variáveis para serem trabalhadas no modelo, e que após uma reflexão do porque de usar esta ou aquela, escolher as variáveis que são mais adequadas ao caso prático.

Após feita esta reflexão, pensou-se em elaborar três modelos de análise DEA, tornando a análise mais didática e exemplificadora de uma tendência da administração pública: cada vez o uso de ferramentas técnicas e transparentes para a tomada de decisões. O primeiro modelo (M1) fica por conta da análise operacional da câmara, isto é, o trabalho da secretaria. O segundo modelo (M2) analisa o trabalho jurídico, isto é, o trabalho dos gabinetes. Um terceiro modelo (M3) seria a análise global do trabalho da câmara, sobrepondo os dois modelos anteriores.

Para o M1, foram utilizadas como *inputs* três variáveis de cunho estrutural, que são: quantidade de servidores lotados nas secretarias das câmaras cíveis, quantidade de computadores das secretarias das câmaras cíveis e quantidade de impressoras das secretarias das câmaras cíveis. No nível de processos, foi utilizado como *input* o volume de processos que entraram na câmara e como *output* os processos saídos da câmara.

Para o M2, foi usado como *input* de processos o volume de processos tramitados em cada câmara cível e como *input* do nível estrutural foi usado a quantidade de gabinetes pertencentes a cada câmara cível. E como *output* a variável quantidade de processos julgados em cada câmara cível.

Para o M3, os *inputs* foram quantidade de processos que entraram em cada câmara cível e volume de processos que tramitaram em cada câmara cível, para o nível processual, enquanto que no nível de estrutura foram considerados como *inputs* quantidade de servidores lotados nas secretarias das câmaras cíveis, quantidade de computadores das secretarias das câmaras cíveis, quantidade de impressoras das secretarias das câmaras cíveis e quantidade de gabinetes de câmara cível. Como *outputs* foram utilizados quantidade de processos julgados em cada câmara cível e quantidade de processos saídos de cada câmara cível.

Para os três modelos os dados referem-se ao ano de 2012. Observamos no esquema abaixo o relacionamento das variáveis com os três modelos:

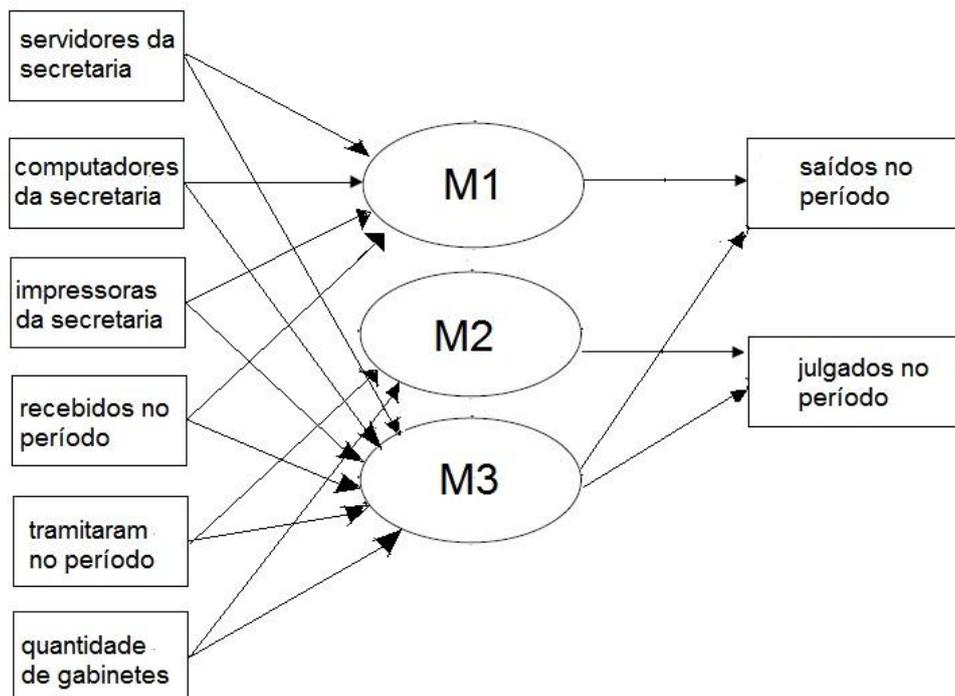


Figura 10: modelos DEA usados e seus relacionamentos. Elaborado pelo autor.

Utilizando-se o modelo CCR (orientado a *outputs*, uma vez que desejamos se possível melhorar a performance em relação ao número de processos julgados, mantendo-se inalterado a proporção de recursos que chegam às câmaras) foram obtidos os seguintes resultados para o M1:

Eficiências				
DMU	Padrão	Invertida	Composta	Composta*
1Cível	0,850483	0,869061	0,490711	0,727233
2Cível	0,835550	1,000000	0,417775	0,619142
3Cível	0,925486	0,763877	0,580805	0,860752
4Cível	0,835948	0,883316	0,476316	0,705899
5Cível	1,000000	0,650471	0,674764	1,000000
6Cível	0,895385	0,759597	0,567894	0,841618
7Cível	0,900789	0,926958	0,486915	0,721608
8Cível	0,805782	0,950710	0,427536	0,633608
9Cível	0,839114	0,801359	0,518877	0,768976
10Cível	0,825057	0,815507	0,504775	0,748076
11Cível	0,860396	0,839336	0,510530	0,756605
12Cível	0,885959	0,840233	0,522863	0,774882
13Cível	1,000000	0,814911	0,592544	0,878150
14Cível	1,000000	0,702741	0,648629	0,961268
15Cível	0,872691	0,835659	0,518516	0,768440
16Cível	0,894504	0,800750	0,546877	0,810471
17Cível	0,860502	0,850804	0,504849	0,748186
18Cível	0,944924	0,803170	0,570877	0,846039
19Cível	0,961362	1,000000	0,480681	0,712369
20Cível	0,790933	0,971006	0,409964	0,607566
21Cível	0,915476	0,918543	0,498466	0,738727
22Cível	0,649842	1,000000	0,324921	0,481533
23Cível	1,000000	1,000000	0,500000	0,741000
24Cível	0,839272	0,797530	0,520871	0,771930
25Cível	0,976633	0,907918	0,534358	0,791918

*Eficiência normalizada

Figura 11: tela de apresentação dos resultados do M1 CCR, utilizando o programa SIAD versão3.0,.

Podemos observar que no M1 quatro câmaras encontram-se na fronteira eficiente, isto é, apresentam eficiência máxima. O modelo sugere, então, que estas quatro câmaras estão maximizando seus recursos no nível operacional, uma vez que o M1 leva em consideração as variáveis que estão mais ligadas ao trabalho das secretarias, encarregadas da parte mais burocrática.

Analisando a tabela de apresentação dos resultados, vemos tanto o índice de eficiência padrão, quanto o índice de eficiência invertida, na qual a curva de eficiência invertida seria um espelho da curva de eficiência padrão, evidenciando quais as câmaras menos eficientes.

Para o M2, via modelo CCR, foram obtidos os seguintes índices de eficiência:

Eficiências				
DMU	Padrão	Invertida	Composta	Composta*
1Cível	0,781537	0,532884	0,624327	0,752531
2Cível	0,698426	0,587355	0,555535	0,669613
3Cível	0,393691	0,943469	0,225111	0,271337
4Cível	0,577525	0,661565	0,457980	0,552025
5Cível	0,866298	0,539474	0,663412	0,799642
6Cível	0,465161	0,794547	0,335307	0,404161
7Cível	0,673871	0,846046	0,413913	0,498908
8Cível	0,612802	1,000000	0,306401	0,369320
9Cível	0,941098	0,551829	0,694634	0,837276
10Cível	0,879272	0,458215	0,710528	0,856433
11Cível	0,464517	0,887891	0,288313	0,347517
12Cível	0,460431	0,905625	0,277403	0,334367
13Cível	1,000000	0,340728	0,829636	1,000000
14Cível	0,737271	0,522564	0,607353	0,732072
15Cível	0,707068	0,624269	0,541400	0,652575
16Cível	0,340728	1,000000	0,170364	0,205348
17Cível	0,559544	0,753108	0,403218	0,486018
18Cível	0,544630	0,928813	0,307908	0,371137
19Cível	0,515445	0,980028	0,267709	0,322682
20Cível	0,719882	0,589737	0,565073	0,681109
21Cível	0,810599	0,491123	0,659738	0,795214
22Cível	0,724408	0,526405	0,599002	0,722005
23Cível	0,405936	0,839364	0,283286	0,341458
24Cível	0,537019	0,673455	0,431782	0,520447
25Cível	1,000000	0,434321	0,782840	0,943594

*Eficiência normalizada

Figura 12: tela de apresentação dos resultados do M2 CCR, utilizando o programa SIAD versão3.0,.

No M2, apenas duas DMUs apresentaram eficiência máxima, incluindo a 25ª câmara cível. Este resultado sugere que estas duas câmaras estão maximizando seu poder de julgamentos, haja visto que o M2 trata de processar as variáveis mais ligadas ao trabalho de julgamento do mérito, onde os gabinetes são os encarregados.

Para o M3, os resultados obtidos seguem abaixo:

Eficiências				
DMU	Padrão	Invertida	Composta	Composta*
1Cível	0,981032	0,900645	0,540193	0,883432
2Cível	0,923278	1,000000	0,461639	0,754964
3Cível	0,995972	1,000000	0,497986	0,814406
4Cível	0,913599	0,955695	0,478952	0,783277
5Cível	1,000000	0,777057	0,611472	1,000000
6Cível	0,950022	0,975261	0,487381	0,797062
7Cível	0,928229	0,994449	0,466890	0,763551
8Cível	0,857885	1,000000	0,428942	0,701492
9Cível	1,000000	0,967053	0,516473	0,844640
10Cível	0,987707	0,885337	0,551185	0,901407
11Cível	0,862406	0,992452	0,434977	0,711361
12Cível	0,885959	0,997357	0,444301	0,726610
13Cível	1,000000	0,929585	0,535208	0,875278
14Cível	1,000000	0,861485	0,569257	0,930963
15Cível	0,892661	0,903104	0,494778	0,809159
16Cível	0,894504	1,000000	0,447252	0,731435
17Cível	0,885479	0,964215	0,460632	0,753317
18Cível	0,948264	0,977262	0,485501	0,793987
19Cível	0,965605	1,000000	0,482802	0,789574
20Cível	0,852166	1,000000	0,426083	0,696815
21Cível	1,000000	0,929953	0,535024	0,874977
22Cível	0,888783	1,000000	0,444392	0,726757
23Cível	1,000000	1,000000	0,500000	0,817699
24Cível	0,886263	0,972086	0,457089	0,747522
25Cível	1,000000	0,923280	0,538360	0,880433

*Eficiência normalizada

Figura 13: tela de apresentação dos resultados do M3 CCR, utilizando o programa SIAD versão3.0,.

Na análise do M3, global, encontramos sete DMUs com coeficiente de eficiência igual a 1. Para a eficiência máxima encontrada na 25ª cível no ano de 2012, podemos supor que esta foi obtida pelo fato de a 25ª cível ter o maior volume de processos tramitados, o maior volume de processos julgados e ser uma das câmaras que possuía um dos menores números de servidores em 2012. A falta de pessoal certamente é derivada de diversos motivos, e atingem todas as câmaras com razoável homogeneidade. Porém um fato na 25ª Cível chama a atenção e pode explicar este baixo número de servidores lotados nesta câmara no ano de 2012: um elevado número de remoções de servidores para outros setores aconteceu no ano de 2011. Ainda assim, mesmo com a variável de *input* quantidade de servidores apresentando-se baixa em relação às demais, agravado ainda pelo fato desta DMU ser a que tem o maior volume de processos, podemos dizer que a 25ª cível conseguiu driblar a falta de pessoal e apresentou um resultado satisfatório.

Mesmo com a falta de servidores, que foi suprida por mão-de-obra de estagiários, os gestores conseguiram mobilizar o grupo, tanto que

frequentemente se faziam mutirões de tarefas para atacar gargalos na produção.

Os resultados das análises apresentados aqui, para os três modelos, foram através do modelo clássico CCR. O outro modelo clássico DEA, que foi proposto um pouco mais tarde (o primeiro data de 1978 e o segundo de 1984) chamado BCC apresentou consistência dos resultados menor que o modelo CCR, quando rodados tanto o M1, quanto o M2 e M3. Foram encontradas muitas DMUs eficientes, e ao mesmo tempo muitas DMUs com eficiência invertida igual a 1. Enquanto o modelo CCR constrói a fronteira de eficiência de modo linear por partes, o modelo BCC constrói a fronteira de eficiência de maneira convexa, substituindo o axioma da proporcionalidade entre *inputs* e *outputs* do modelo CCR pelo axioma da convexidade. Por este motivo, o modelo BCC é conhecido também como modelo VRS (*Variable Returns to Scale*), ao passo que o modelo CCR é também conhecido como modelo CRS (*Constant Returns to Scale*). Em suma, o modelo BCC nada mais é que o modelo CCR com algumas poucas restrições acerca dos pesos das variáveis, adicionadas à programação do modelo.

A inconsistência do modelo BCC pode ser entendida estudando-se profundamente os métodos matemáticos que são utilizados, o que não cabe aqui neste estudo, em razão de não ser este o objetivo da discussão. Apenas consideramos que, para o a proposição de modelo de análise de eficiência das câmaras cíveis do TJ/RS, o modelo CCR é mais indicado em função de sua não convexidade. Estudos futuros e mais aprofundados poderão se debruçar sobre os métodos matemáticos e utilizaram-se da análise DEA com muito mais força que a proposição aqui exposta.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando os processos da 25ª cível foi possível constatar a enorme demanda de recursos de processos que versam sobre Direito Público envolvendo o Estado do Rio Grande do Sul e o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul como partes, haja visto que 99,9% dos processos que tramitam na 25ª cível contém ao menos um destes entes públicos como parte. Este fato pode ser constatado na rotina de trabalho da secretaria que mantém contato diário com o órgão público que advoga em nome destes entes estaduais, a Procuradoria Geral do Estado (PGE). Antes da Reforma Judiciária, no Relatório intitulado Diagnóstico do Poder Judiciário, já mencionado na seção 2.4, é apresentado um dado que já chamava atenção em 2004: 80% do processos judiciais que tramitavam no Brasil possuía o Estado como um dos litigantes. Essa constatação estarrecedora trouxe a tona a complexidade de uma relação entre Poder Executivo e Sociedade Civil. Uma vez que o Estado não cumpre suas obrigações legais, elaboradas por ele mesmo através do Poder Legislativo, acaba inchando o terceiro Poder da República, a Justiça. Então temos uma situação complexa que merece reflexão, envolvendo os três poderes mais a sociedade, esgotando o Poder Judiciário, gastando recursos públicos que poderiam não estarem sendo gastos, caso houvesse um melhor alinhamento no binômio Estado-sociedade. Não cabe aqui neste estudo discutir esta complexa relação, apenas constatamos, através da análise da série histórica da 25ª cível do TJ/RS, que teve início em fevereiro de 2007, que a demanda só tem aumentado, deixando evidente que aquele problema que já havia sido constatado no Relatório do Ministério da Justiça pré-reforma Judiciária, não tem sido tratado ou não se tem conseguido soluções. Fica a sugestão para que o CNJ possa atuar nesse ponto crítico e complexo, mas que exatamente por isso precisa ser tratado e enfrentado, através do debate público, o que certamente traria benefícios para todos os envolvidos no processo democrático.

Outro fato constatado analisando os processos da 25ª cível, foi a concentração de ações homogêneas defendidas por um mesmo escritório de advocacia. Neste caso, o CNJ já se manifestou oficialmente, emitindo uma recomendação através do Relatório da Inspeção preventiva realizado no

TJ/RS, de que ações iguais e repetitivas estavam concentradas com alguns poucos escritórios, o que ofende a própria natureza do saber jurídico, de que cada caso é um caso.

Analisando a estrutura da 25ª cível, e observando o levantamento feito através da análise DEA, fica evidente o déficit de funcionários da 25ª cível, sendo este déficit suprimido por mão-de-obra sem vínculo empregatício dos estagiários, desvirtuando a própria proposta do estágio, que é, segundo a lei, uma oportunidade de aprendizado prático para enriquecer a formação do estudante, e não como vem sendo usado na 25ª cível, de modo que os estagiários acabam por realizarem as tarefas mais rotineiras da secretária. Novamente o CNJ parece, agora neste caso, estar atento para este problema e também expediu uma recomendação sobre a proporção funcionários/estagiários, como já citado na seção 7.1.1.

Não poderíamos aqui nos abster de falar do processo eletrônico, que já é um caminho sem volta e está provocando uma verdadeira revolução na organização do trabalho judiciário. Vivemos em um momento de complexidade, onde esta mudança na configuração do trabalho, se não for enfrentado com seriedade e calma, pode trazer conseqüências desagradáveis a todos. A virtualização promove um esvaziamento maciço de tarefas que antes eram realizadas pelas secretarias e cartórios, por serventuários bem treinados e dedicados. Há uma sobrecarga nos gabinetes, que agora concentra a maior parte do trabalho. Neste novo cenário, é latente a necessidade de requalificação dos trabalhadores, redistribuição do trabalho e o realinhamento de estratégias a longo prazo.

Como podemos ver, o CNJ tem provocado melhorias, ou pelo menos tentado ações que visem a melhoria, dos diversos órgãos que compõem a Justiça Brasileira. Vimos o caso do planejamento estratégico do TJ/RS ser consolidado em seu mapa estratégico apresentado em 2010 após aprovação do Órgão Especial, cumprindo uma meta do CNJ lançada alguns meses antes. Analisando o mapa, que se encontra no anexo II, podemos ver que a Administração do TJ/RS está atenta para a questão do processo eletrônico, colocando como prioridade um programa de virtualização processual, na dimensão de suporte e recursos.

Por fim, foi feita uma proposta de ferramenta SAD para auxílio dos gestores, que poderia ser estendida e utilizada numa série histórica para análise da eficiência de diversas câmaras, varas e turmas. A validação-teste do modelo foi feita com dados referentes ao ano de 2012 com intuito de medir a eficiência das câmaras cíveis do TJ/RS. Foram propostos três modelos de análise de eficiência: eficiência operacional, eficiência jurídica e eficiência global. Assim foram calculados os coeficientes de eficiência da análise estatística não-paramétrica DEA, e a 25^o cível foi uma das câmaras que mostrou-se ser uma das mais eficientes.

A divisão da eficiência em operacional e jurídica, traz limitações ao modelo. Sabe-se que o trabalho da secretaria e do gabinete são interligados, e ambos tem certa influência nas variáveis, portanto há aí uma limitação dos modelos propostos separando o trabalho de um e outro. Porém, acreditamos que num uso mais avançado da metodologia DEA, esta limitação poderia ser contornada e os resultados seriam de grande valia, sempre tendo em mente que esta é uma ferramenta SAD que está inserida num contexto de contínuo aperfeiçoamento, ou seja, não é uma análise pontual, e sim diversas análises gerenciais no contínuo do tempo, servindo para um constante monitoramento e melhoramento dos processos de modo a gerar informações uteis que poderão indicar gargalos ou problemas na produção da prestação jurisdicional.

Uma crítica recorrente que se faz à análise DEA é a de que o modelo é muitas vezes benevolente com algumas DMUs, pois não raro os resultados apontam diversas DMUs que estão na fronteira de eficiência, exatamente o que aconteceu na análise desta pesquisa. No Relatório Justiça em Números 2013 do CNJ também ocorreu este fato na análise DEA utilizada para a comparação dos Tribunais de Justiça Estadual de todo o Brasil. Três Tribunais alcançaram 100% de eficiência, sendo que o TJ/RS foi um deles. O atual presidente do TJ/RS, Desembargador Marcelo Bandeira Pereira orgulhosamente emitiu uma nota oficial falando sobre o assunto:

“Através da pesquisa Justiça em Números, divulgada nesta semana (xxx) pelo Conselho Nacional de Justiça, o Judiciário do Rio Grande do Sul foi reconhecido como um dos mais produtivos do país. Juntamente com outros dois Tribunais, obteve 100% de eficiência. Como forma de agradecimento, quero cumprimentar e dividir com todos os Servidores e Juizes a satisfação em razão do reconhecimento nacional aos serviços prestados pelo Judiciário de nosso Estado. Também agradeço pelo empenho, dedicação,

criatividade e envolvimento de todos para tornar o Judiciário gaúcho cada vez mais uma referência para todo o país”

Diante do exposto, este é o cenário que a Administração da Justiça está enfrentando no momento. O caminho para superar os desafios é árduo, porém merecem ser enfrentados com dignidade e principalmente com a responsabilidade coletiva de todos os envolvidos, sejam magistrados, servidores, colaboradores, operadores do Direito. Cada um deve tomar consciência que é parte de um todo e que possui uma oportunidade e um dever de agir, para o aprimoramento contínuo da gestão judiciária.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, L. C. **Organizações, Sistema e Métodos e as Tecnologias de Gestão Organizacional**. São Paulo, Ed. Atlas, 2007, 3ª ed. v.1.
- BANKER, R. D. CHARNES, A. COOPER, W. **Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis**. University of Texas, U.S.A., 1984.
- CHARNES, A. COOPER, W. RHODES, E. **Measuring the Efficiency of Decision Making Units**. University of Texas, U.S.A., 1978.
- CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração: uma Visão Abrangente da Moderna Administração das Organizações**. Rio de Janeiro, Ed. Elsevier, 2003.
- CURY, A. **Organizações e Métodos: uma Visão Holística**. São Paulo, Ed. Atlas, 2005, 8ª ed.
- DE MASI, D. **O Futuro do Trabalho: Fadiga e Ócio na Sociedade Pós-Industrial**. Rio de Janeiro, Ed. Olympio, 1999.
- FREITAS, E. C. PRODANOV, C. C. **Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. Novo Hamburgo, ASPEUR, Universidade Feevale, 2013, 2ª ed..
- FREITAS, V. P. **A Eficiência na Administração da Justiça**. Curitiba, 2005, p.75..
- FILHO, N. S. **Administração Judiciária e Organização Judiciária**. Rio de Janeiro, 2006.
- FILHO, N. S. **Reforma da Justiça**. Rio de Janeiro, 2006, Ed. Impetus, 1ª ed.
- GUIMARÃES, M. **O Juiz e a Função Jurisdicional**. Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1958, 1ªed.
- HOLANDA, N. **A Crise Gerencial do Estado Brasileiro**. São Paulo, 1993.
- MAÇADA, A. BECKER, J. **Medindo a Eficiência dos Investimentos em Tecnologia da Informação nos Bancos Brasileiros**. PPGA/UFRGS, 1998.
- MEZA, L. A. NETO, L. B. RIBEIRO, P. G. **SIAD v.2.0. Sistema Integrado de Apoio à Decisão: Uma Implementação computacional de modelo de Análise Envoltória de Dados e um método Multicritério**. Anais do XXXVII Simpósio Brasileiro de Pesquisa Operacional, Gramado, 2005.

MINTZBERG, H. **Criando Organizações Eficazes: Estruturas em Cinco Configurações**. São Paulo, Ed. Atlas, 2003.

NALINI, J. R. **Morosidade do Judiciário: Causas Normativas, Conjunturais e Culturais – Propostas de Enfrentamento**. São Paulo, 2008, revista Forense, v.399, p.129.

PEREIRA, L. C. B. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Brasília, D.F., Revista do Serviço Público, 1996.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração: Guia para Estágios, Trabalhos de Conclusão, Dissertações e Estudos de Caso**. São Paulo, Ed. Atlas, 2005, 3ª ed..

SANTOS, C. S. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo, Ed. Saraiva, 2006.

SOTELA, S. P. **A Administração da Justiça na Costa Rica**. Buenos Aires, Ed. Rubinzal, 2004.

WEBER, M. **Ciência e Política: Duas Vocações**. São Paulo, Ed. Martin, 2004.

YEUNG, L. L. AZEVEDO, P. F. **Além dos “Achismos” e das Evidências Anekdoticas: Medindo a Eficiência dos Tribunais Brasileiros**. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, SP, 2012.

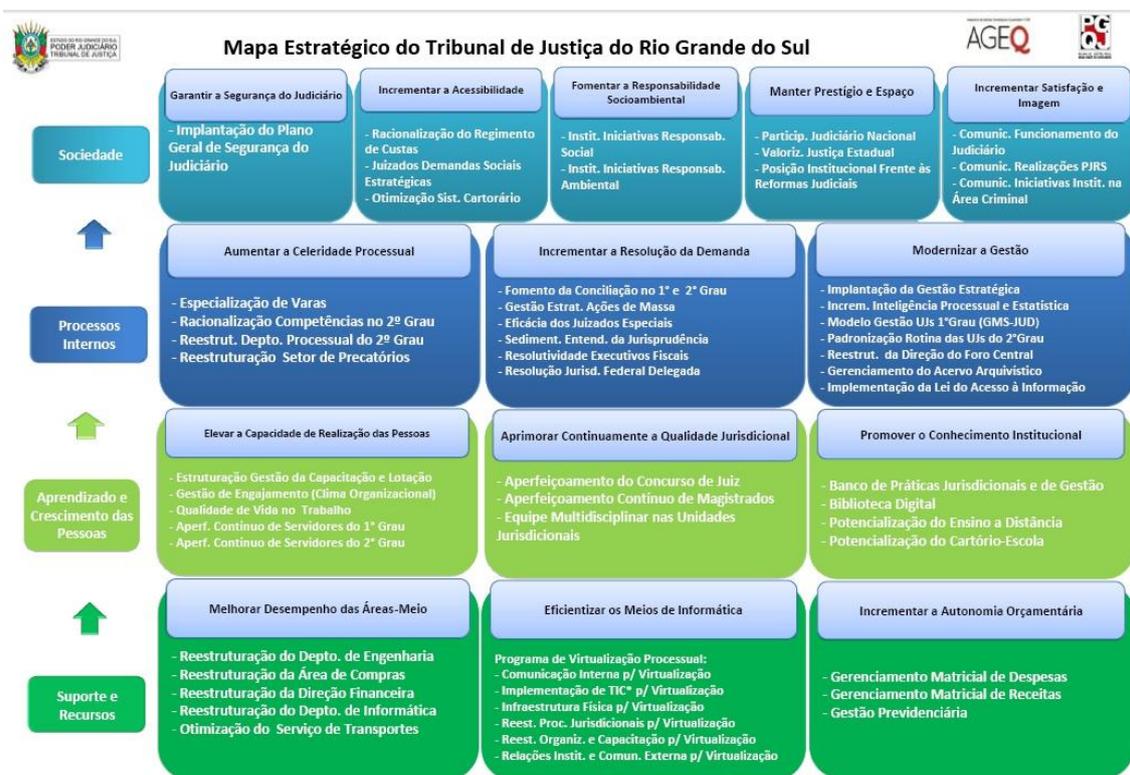
Sites:

<http://www.cnj.jus.br>

<http://www.tjrs.jus.br>

<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/eventos/encontros-nacionais/2-encontro-nacional-do-judiciario>

Anexo II – Mapa Estratégico do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: TJ-RS

Anexo III – Quadro Funcional do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

Cargo/Classe		Quantidade de Cargos Efetivos											
		Ocupados						Vagos			Total		
		Estáveis			Não-Estáveis								
		2011	2012	%	2011	2012	%	2011	2012	%	2011	2012	%
Administrador	R	0	0	0,00%	0	0	0,00%	2	2	0,00%	2	2	0,00%
Administrador de Banco de Dados	R	0	2	100,00%	0	2	100,00%	5	1	-80,00%	5	5	0,00%
Analista Judiciário		0	0	0,00%	0	0	0,00%	59	59	0,00%	59	59	0,00%
Analista de Sistemas	P	2	2	0,00%	5	13	160,00%	16	8	-50,00%	23	23	0,00%
Analista de Sistemas	Q	6	10	66,67%	0	1	100,00%	5	0	-100,00%	11	11	0,00%
Analista de Sistemas	R	5	8	60,00%	0	0	0,00%	3	0	-100,00%	8	8	0,00%
Analista de Suporte	P	0	3	100,00%	0	6	100,00%	18	9	-50,00%	18	18	0,00%
Analista de Suporte	Q	0	0	0,00%	0	0	0,00%	4	4	0,00%	4	4	0,00%
Analista de Suporte	R	0	0	0,00%	0	0	0,00%	3	3	0,00%	3	3	0,00%
Arquiteto	R	0	0	0,00%	0	0	0,00%	1	1	0,00%	1	1	0,00%
Arquivista	P	1	2	100,00%	1	2	100,00%	2	0	-100,00%	4	4	0,00%
Assistente Social Judiciário	PJ.U	80	81	1,25%	10	12	20,00%	9	8	-11,11%	99	101	2,02%
Assistente Social Judiciário	R	1	0	-100,00%	0	0	0,00%	0	1	100,00%	1	1	0,00%
Auxiliar Artífice	C	0	0	0,00%	0	0	0,00%	10	10	0,00%	10	10	0,00%
Auxiliar Judiciário	C	130	192	47,69%	95	10	-89,47%	29	52	79,31%	254	254	0,00%
Auxiliar de Comunicações	G	3	3	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	3	3	0,00%
Auxiliar de Enfermagem	H	2	2	0,00%	0	0	0,00%	1	1	0,00%	3	3	0,00%
Auxiliar de Saúde	H	6	6	0,00%	0	0	0,00%	3	3	0,00%	9	9	0,00%
Auxiliar de Secretaria	D	0	0	0,00%	0	0	0,00%	1	1	0,00%	1	1	0,00%
Auxiliar de Serviço	B	62	87	40,32%	28	1	-96,43%	20	22	10,00%	110	110	0,00%
Auxiliar de Serviços Gerais	PJB	209	202	-3,35%	1	0	-100,00%	159	167	5,03%	369	369	0,00%
Bibliotecário Pesquisador Judiciário	R	9	9	0,00%	1	0	-100,00%	1	2	100,00%	11	11	0,00%
Bioquímico Judiciário	R	0	0	0,00%	0	0	0,00%	1	1	0,00%	1	1	0,00%
Comissário de Vigilância	PJ.H	4	4	0,00%	0	0	0,00%	2	2	0,00%	6	6	0,00%
Contador Judiciário	PJ.J	3	2	-33,33%	0	0	0,00%	3	4	33,33%	6	6	0,00%
Desenhista	M	0	0	0,00%	0	0	0,00%	2	2	0,00%	2	2	0,00%
Distribuidor	PJ.U	2	1	-50,00%	0	0	0,00%	3	4	33,33%	5	5	0,00%
Distribuidor-Contador	PJ.J	103	101	-1,94%	7	4	-42,86%	53	58	9,43%	163	163	0,00%
Enfermeiro Judiciário	R	2	2	0,00%	0	0	0,00%	1	1	0,00%	3	3	0,00%
Escrivão	PJ.U	358	335	-6,42%	0	1	100,00%	198	222	12,12%	556	558	0,36%
Guarda de Segurança	H	132	129	-2,27%	0	0	0,00%	47	50	6,38%	179	179	0,00%
Históriografo	P	0	0	0,00%	0	0	0,00%	3	3	0,00%	3	3	0,00%
Médico Judiciário	R	0	0	0,00%	1	1	0,00%	0	0	0,00%	1	1	0,00%
Médico Judiciário - Cardiologia	R	1	1	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	1	1	0,00%
Médico Judiciário - Clínico Geral	R	4	4	0,00%	1	1	0,00%	0	0	0,00%	5	5	0,00%
Médico Judiciário - Neurologia	R	0	0	0,00%	1	1	0,00%	0	0	0,00%	1	1	0,00%
Médico Judiciário - Oftalmologia	R	2	2	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	2	2	0,00%
Médico Judiciário - Ortopedia	R	1	0	-100,00%	1	2	100,00%	0	0	0,00%	2	2	0,00%
Médico Judiciário - Otorrinolaringologia	R	1	1	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	1	1	0,00%
Médico Judiciário - Psiquiatria	R	2	2	0,00%	1	1	0,00%	0	0	0,00%	3	3	0,00%
Médico Judiciário- Medicina e Segurança do Trabalho	R	1	2	100,00%	1	0	-100,00%	0	0	0,00%	2	2	0,00%
Médico Psiquiatra Judiciário	PJ.U	3	3	0,00%	3	2	-33,33%	6	7	16,67%	12	12	0,00%
Nutricionista Judiciário	R	0	0	0,00%	0	0	0,00%	1	1	0,00%	1	1	0,00%
Odonólogo Judiciário	R	4	4	0,00%	0	0	0,00%	5	5	0,00%	9	9	0,00%
Oficial Ajudante	PJ.U	292	286	-2,05%	0	0	0,00%	300	306	2,00%	592	592	0,00%
Oficial Artífice	F	0	0	0,00%	0	0	0,00%	18	18	0,00%	18	18	0,00%
Oficial Escrevente	PJ.GI	2.232	2.533	13,49%	571	414	-27,50%	385	578	50,13%	3.188	3.525	10,57%
Oficial Superior Judiciário	M	91	74	-18,68%	0	0	0,00%	1	18	*****	92	92	0,00%
Oficial Superior Judiciário	N	118	118	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	118	118	0,00%
Oficial Superior Judiciário	O	79	79	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	79	79	0,00%
Oficial Superior Judiciário	P	41	41	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	41	41	0,00%
Oficial Superior Judiciário	Q	34	34	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%	34	34	0,00%
Oficial Superior Judiciário	R	32	31	-3,13%	0	0	0,00%	0	1	100,00%	32	32	0,00%
Oficial de Justiça	O	10	10	0,00%	6	6	0,00%	0	0	0,00%	16	16	0,00%

Ergon
simone-curth

Ergon - Recursos Humanos
Nome do banco de dados : RHEP

Versão 5.14
FIX: 20120824

Fonte: TJ-RS