

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Programa de Pós Graduação em Administração
Mestrado Interinstitucional - UNICENP**

**AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA RELATIVA – UMA ABORDAGEM
NÃO-PARAMÉTRICA JUNTO AO TRIBUNAL REGIONAL DO
TRABALHO NO PARANÁ**

Laís Teresinha Rosa Kuiaski

Porto Alegre, janeiro de 2002

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Programa de Pós Graduação em Administração
Mestrado Interinstitucional - UNICENP

AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA RELATIVA – UMA ABORDAGEM
NÃO-PARAMÉTRICA JUNTO AO TRIBUNAL REGIONAL DO
TRABALHO NO PARANÁ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação – PPGA como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração com ênfase na linha de Pesquisa e Sistemas de Informações e Apoio à Decisão.

Lais Teresinha Rosa Kuiaski

Orientadores

Professor Doutor **João Luiz Becker**
Professor Doutor **Carlos Baldessarini Cano**

Porto Alegre, janeiro de 2002.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Prof. Dr. **JOÃO LUIZ BECKER** (PPGA/EA/UFRGS)

Examinadores: Prof. Dr. **Antonio Carlos Gastaud Maçada** (DCEAC/FURG)

Prof. Dr. **Denis Borenstein** (PPGA/EA/UFRGS)

Prof. Dr. **Eduardo Ribas Santos** (PPGA/EA/UFRGS)

GLOSSÁRIO DE PALAVRAS

Ad quem – que vem depois

Autotutela – a justiça realiza pelas próprias mãos

Caput – cabeça de parágrafo em texto da lei

Ex officio – impulsionada pela lei

In verbis – literalmente

Jurisdição – função, poder e atividade do Estado na busca da pacificação com Justiça

Res publica – coisa pública de uso comum

Usque – até

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

VT – Vara do Trabalho

DMU – unidade tomadora de decisão

DEA - *Data Envelopment Analysis*(análise envoltória de dados)

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

JT – Justiça do Trabalho

UNICENP – Centro Universitário Positivo

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

PPGA – Programa de Pós-graduação em Administração

SS – sistema de saída

AS – avaliação de eficiência

SE – recurso inicial da instituição

SRA – mecanismo de realimentação

SR – desdobramento de estratégias pretendidas

SO – funções de subsidiar com orientações o implemento de rotinas de esforço

EC – Emenda Constitucional

CCR – refere-se aos autores Charnes, Cooper e Rhodes

BCC – refere-se aos autores Banker, Charnes e Cooper

TGN – Técnica do Grupo Nominal

NS – Número de servidores

NJ – número de juízes

OR – orçamento executado

M – metragem quadrada ocupada

NP – número de processos aforados

PRZ – prazo médio para audiência inaugural

PRZ_IN – prazo médio para audiência instrutória

NC – número de conciliações

NSENT – número de sentenças prolatadas

EPR – prazo médio de execução de empresas privadas

EPU – prazo médio de execução de empresas públicas

CLT – Consolidação das leis do Trabalho

CPC – Código de Processo Civil

TST – Tribunal Superior do Trabalho

SIAF – Sistema Integrado Administrativo-Financeiro

AMATRA – Associação dos Magistrados Trabalhistas

MAH – Método de Análise Hierárquica

LISTA DE ANEXOS

1 Texto Integral da Lei 6.947 de 17 de agosto de 1982 que estabelece normas para criação e funciona- mento das Varas do Trabalho.....	77
2 Roteiro de Condução da Técnica do Grupo Nominal.....	79
3 Roteiro de entrevistas junto ao Juiz Corregedor.....	80
4 Dados (<i>inputs e outputs</i>) coligidos nas VT.....	82

LISTA DE FIGURAS

1	Perspectiva da avaliação organizativa.....	17
2	Etapas da pesquisa.....	34
3	Modelo básico DEA.....	39
4	Estrutura do Tribunal Regional do Trabalho no Paraná.....	42
5	Eficiência relativa das VTs – Distribuição de frequência.....	44

LISTA DE QUADROS

1 Dimensões básicas de formulação e análise política de controle da atividade pública – implicações para avaliação.....	12
2 Objetivo, avaliação e medidas do Triplo “E”	14

LISTA DE TABELAS

1 Variáveis de medição de eficiência da DMU X42.....	46
2 Variáveis de medição de eficiência da DMU X60.....	47
3 Variáveis de medição de eficiência da DMU X18.....	48
4 Variáveis de medição de eficiência da DMU X43.....	49
5 Variáveis de medição de eficiência da DMU X45.....	50
6 Variáveis de medição de eficiência da DMU X15.....	51
7 Variáveis de medição de eficiência da DMU X44.....	51
8 Variáveis de medição de eficiência da DMU X35.....	52
9 Variáveis de medição de eficiência da DMU X39.....	53
10 Variáveis de medição de eficiência da DMU X9.....	54
11 Variáveis de medição de eficiência da DMU X31.....	55
12 Variáveis de medição de eficiência da DMU X49.....	56
13 Variáveis de medição de eficiência da DMU X36.....	56
14 Variáveis de medição de eficiência da DMU X38.....	57
15 Variáveis de medição de eficiência da DMU X54.....	58
16 Variáveis de medição de eficiência da DMU X14.....	59
17 Variáveis de medição de eficiência da DMU X13.....	60
18 Variáveis de medição de eficiência da DMU X6.....	50
19 Variáveis de medição de eficiência da DMU X24.....	61
20 Variáveis de medição de eficiência da DMU X61.....	62
21 Variáveis de medição de eficiência da DMU X52.....	63
22 Variáveis de medição de eficiência da DMU X16.....	64
23 Variáveis de medição de eficiência da DMU X48.....	65

RESUMO

Esta pesquisa objetiva buscar parâmetros que permitam avaliar a eficiência relativa de uma instituição, assim considerada a administração pública direta, de forma a subsidiar as decisões do gestor atendendo ao princípio da eficiência insculpido no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, considerado o tema oportuno, haja vista a tramitação do projeto de reforma do Judiciário, reforma esta que não pode desconsiderar os princípios que regem a atuação do gestor público, entre eles o da eficiência. O objetivo central da pesquisa, então, foi a estruturação de um modelo de avaliação da eficiência relativa das Varas do Trabalho no Paraná, desdobrado em objetivos específicos. Para alcance de tais objetivos foi adotado o método de pesquisa operacional e, na busca da solução, optou-se pelo modelo matemático oferecido pela DEA – Análise Envoltória de Dados, mais as técnicas como a TGN – Técnica Grupo Nominal, combinada com a de *brainstorming* e o Método de Análise Hierárquica, para refinamento dos dados obtidos, num total de 14h de reunião, divididas em sete encontros, um a cada semana, com o Corregedor e ex-corregedores da Justiça do Trabalho no Paraná. Os resultados finais foram confirmados, ainda que tenham surpreendido aos profissionais da instituição onde se validou o modelo, através de entrevista semi-estruturada, ficando patente, entre outras situações, a de que o gestor público não se socorre de técnicas de gestão e, em muitas situações, em face do princípio da estrita legalidade, vê-se constrangido na ação em busca de melhor eficiência.

ABSTRACT

This research has the purpose of proposing parameters allowing valuation on a relative efficiency of an institution, so thought of as been direct public administration, in order to subsidize its deciding process, so giving heed to the principal insculpted in the thirty-seventh clause, capute of the Brazilian Federal Constitution. The theme presented is seen as appropriate once there is a law-reform project been carried out aming major reform in our Juridical System, which should by no means leave aside the tipical ruling principals which a public authority is meant to observ in follow, now being stressed the principal of efficiency. Therefore, the main goal of this reserch work has been the development of a role model valuation of a relative efficiency at our Jurisdiction Offices Concerning Labour Conflicts, resulting in specific goals. In order to reach such goals, it has been adapted the operating reserch method and, in search of a solution, one has chosen a mathematical model provided by DEA – Data Envelopement Analysis, along with NGT – Nominal Group Technique, combined with that of brainstorming and the Hierarchical Analysis Method, all of which have contributed to an improvement of all gathered data during fourteen hours of meeting, divided by seven weekly gatherings with the present and former Corregidor Judges of the Justice Concerning Labour Conflicts of Paraná State. Although the final result have astonished employees involved with the institution where such model has been validated they have been confirmed by partially structed interview, remaining evident, among other circumstances, that the public authority have not always made use of management technique while facing several situations once they were strictly observing the legality principal, ending up becoming frustraded in their search for efficiency.

SUMÁRIO

GLOSSÁRIO DE PALAVRAS.....	iv
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	v
LISTA DE ANEXOS.....	vii
LISTA DE FIGURAS.....	viii
LISTA DE QUADROS.....	ix
LISTA DE TABELAS.....	x
RESUMO.....	xi
<i>ABSTRACT.....</i>	<i>xii</i>

1 O ESTADO MODERNO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	1
1.1 Introdução.....	1
1.2 Justificativas.....	4
1.3 Objetivo Geral.....	5
1.4 Objetivos Específicos.....	5
1.5 Estrutura do Trabalho.....	6
2 ASPECTOS DOUTRINÁRIOS.....	7
2.1 Avaliação Organizativa.....	7
2.1.2 Organização.....	7
2.1.2 Instituição.....	7
2.2 Processo avaliativo de instituições. Motivações e Pressupostos.....	9
2.3 Teoria da eficiência sob a ótica da administração.....	15
2.4 A eficiência sob o contexto jurídico.....	18
2.5 Mensuração da eficiência.....	20
2.6 Data Envelopment Analysis (DEA).....	21
2.7 Modelos de análise envoltória de dados.....	23
2.8 Critérios de seleção de DMU, <i>inputs</i> e <i>outputs</i>	24
2.9 Seleção de fatores.....	25
2.9.1 Seleção criterial.....	26
2.9.2 Análises quantitativas não-DEA.....	27
2.9.3 Análises baseadas no DEA.....	27
3 PESQUISA DE CAMPO.....	30
3.1 Metodologia.....	30
3.2 Seleção de DMU, das variáveis de <i>inputs</i> e <i>outputs</i>.....	32
3.2.1 Escolha de DMU – Justificativa.....	35
3.2.2 Escolha das variáveis de <i>inputs</i> e <i>outputs</i>	35
3.3 Validação do modelo.....	39
3.4 Contextualização do ambiente de validação do modelo.....	40
4 RESULTADOS.....	43
4.1 Resultados mensurados.....	43
4.2 Considerações gerais.....	65
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
5.1 Limitações e contribuições do estudo.....	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73
ANEXOS.....	77

1 O ESTADO MODERNO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Neste capítulo encontra-se a introdução ao tema pesquisado, a justificativa de tal escolha e os objetivos gerais e específicos que nortearam o trabalho.

1.1 Introdução

A acirrada competição pelo mercado consumidor é estimulada pelo avanço tecnológico que reduziu as fronteiras geográficas. Consumidores ficam inteirados, rapidamente, tanto de lançamentos de novos produtos e serviços, como de conquistas sociais por grupamentos em locais geograficamente muito distantes e passam, com isto, a querer os mesmos produtos, serviços e benefícios.

Neste panorama de economia globalizada, as empresas precisam definir seus objetivos em termos de serviços mundiais, buscando estratégias que lhes permitam atender aos interesses do mercado, que são muitos e crescem vertiginosamente. Tais empresas só sobreviverão se, além de atenderem ao interesse do cliente, assim o fizerem com um *plus* em favor do consumidor, cada vez mais exigente quanto a qualidade, preço, tempo de entrega do produto, serviços de pré e pós-venda.

O desafio das organizações, privadas ou públicas, então, para que se mantenham atuantes e competitivas é enorme e vai além da mera redução de custos, como preconizado por DRUCKER (1999), que já alertara de que “todas as organizações têm de fazer da competitividade de padrões mundiais um objetivo estratégico. Nenhuma delas pode almejar sobreviver, muito menos ter sucesso, se não estiver à altura dos padrões estabelecidos em qualquer lugar do mundo pelos líderes do setor”.

A busca pela competência, entendida como “o conjunto de qualidades e características que a empresa desenvolve e aperfeiçoa, com continuidade, bens e serviços que atendam às necessidades e encantem seus clientes e usuários”

(BOOG,1991) é intensa e exige que a empresa conheça as mudanças que estão ocorrendo nos ambientes macro e interno da organização.

Neste diapasão, a ciência da administração subsidiou o mercado com técnicas de avaliação da eficiência - como melhora na utilização dos recursos internos, primeiro passo para posicionamento da empresa no contexto competitivo e, depois, da eficácia - como melhora de resultados empresariais.

Utilizar de maneira mais eficiente os recursos não importa apenas na questão de redução de custos, mas na conjugação ideal de esforços, materiais, operacionais, intelectivos, em torno do objetivo pretendido pela empresa e seus clientes.

Tal assertiva vale tanto para organizações da iniciativa privada como da pública, porque a clientela, comum, torna-se mais exigente, questionadora, e consciente do seu poder conquanto consumidora.

Se as empresas da iniciativa privada, protagonistas principais desta “revolução” tecnológica, precisam buscar a eficiência, o Estado, conquanto responsável pela infra-estrutura do crescimento econômico e mediador dos interesses públicos frente aos interesses coletivos ou privados, igualmente carece acompanhar esta busca pela eficiência.

Isto porque na atividade de gestão da “coisa pública” (*res publica*) o Estado cumpre um papel central e estratégico na conformação social. Mesmo submetido a uma “dieta orgânica”, o Estado contemporâneo não interrompeu seu crescimento enquanto instituição social, “ampliando continuamente sua intervenção nos domínios do mundo-da-vida” (HABERMAS, 1994).

O Estado-aparato, consubstanciado em estruturas burocráticas, é atualmente menos percebido do que em sua dimensão normativa e econômica. Este dado é importante porque, hoje, o Estado manipula uma parte expressiva do produto interno nacional, fomenta e tributa, executa e delega serviços, regula atividade econômica e cultural em dimensões muito ampliadas, controla, reprime, estimula, produz e reproduz tanto riquezas como a exclusão social. Em síntese “é a organização nacional central na transferência de recursos entre os diversos grupos sociais” (MODESTO, 2001).

É uma instituição indispensável, pois é a única organização, operando em larga escala, capaz de conter os interesses privados, em limites socialmente razoáveis, e apta - além de legitimada - a interferir, intensivamente, sobre a coletividade, associando eficiência e equidade.

Neste cenário, a sociedade reclama ao Estado que otimize, com qualidade, o seu agir. Não são exigências dirigidas a um Estado Liberal, mas a um Estado Democrático e Social, executor e fomentador da prestação de serviços coletivos essenciais, como a justiça, entre outros. É este Estado Social que não pode descuidar de agir com eficiência, justificando com isto, os recursos que extrai da sociedade.

A população reclama customização (no sentido de personalização), variedade, conveniência, prontidão (*imeliness*) e qualidade com baixo custo, o que, em síntese, importa em celeridade, simplicidade, efetividade e eficiência nos serviços que presta. Tais exigências são os efeitos do “ser-cidadão”, contemplados por uma gama de normas jurídicas e querer social crescentes.

Diante disto, esta é a pauta de comportamento exigido do administrador para a validade e legitimidade da ação estatal. São imposições normativas, com caráter principiológico, condensadas sob o rótulo do **princípio da eficiência**, referido expressamente no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998.

No caso específico da Justiça do Trabalho, uma atuação eficiente deve considerar, ainda, atendimento às mudanças que são impulsionadas pela alteração nos processos de produção e seu reflexo nas relações capital/trabalho, pela premência que as verbas resultantes de tal relação têm, qual seja, a natureza alimentar do salário.

A sociedade está a requerer, assim, uma integração mais direta do judiciário trabalhista no processo social. Exige uma atuação que responda aos reclamos dos tutelados na mesma velocidade com eles que surgem, não se podendo ignorar que não há o propalado “monopólio” estatal da atividade jurisdicional que admita relevar-se as expectativas dos usuários, pois se até então alguns produtos e serviços eram exclusivos do Governo (como a Justiça), na omissão ou precariedade destes, a sociedade encontra alternativas (mediação, arbitragem extrajudicial e, até, autotutela) que podem, no caso do tema Justiça do Trabalho, comprometer o desenvolvimento e a sustentação pacífica da civilização.

Aparentemente simples pelo produto único que oferece (a jurisdição), o Judiciário Trabalhista é uma organização complexa e que enfrenta os problemas clássicos da administração pública, particularmente quanto aos critérios para avaliação da eficiência dos serviços que presta ante a dificuldade de se aferir, exatamente, os parâmetros e conceitos do que seria esta eficiência que, diferente daquela do setor privado, não pode ser medida somente pelos seus custos operacionais e lucros quantizáveis.

O presente trabalho busca, assim, estruturar um modelo que permita avaliar a eficiência relativa das atividades das Varas do Trabalho do Paraná, de modo a orientar os gestores nos processos decisórios, em busca da modernização administrativa.

1.2 Justificativas

O Judiciário Trabalhista viabiliza aos cidadãos o direito do acesso à justiça que é garantido pelo artigo 5º, *caput* e incisos LV, LVI, XXXIII e XXXIV, alíneas “a”, “b”, da Constituição Federal e, como tal, tem como usuários dos seus serviços os sujeitos de direito, indicados no *caput* do artigo 114 da Carta Política, a saber, empregados e empregadores.

Ainda, diante do que dispõem os artigos 1º (inciso IV) e 7º (incisos IV *usque* X), da Carta Novel, vislumbra-se, de pronto, que sua atividade jurisdicional, que é o conjunto de procedimentos que culminam com a prolação de uma sentença, tem reflexos imediatos, e de grande peso, sobre todo o corpo social e econômico.

Prestar um trabalho eficiente impõe-se assim, como imperativo; quer para a manutenção da paz social - objetivo maior da Justiça -, quer para orientar as medidas administrativas a serem tomadas e que atendam ao disposto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

A literatura disponível não contempla um arcabouço conceitual próprio para avaliação da eficiência do serviço judiciário brasileiro limitando-se, quando existente, à análise de alguns dos serviços prestados pelo Poder Executivo, cuja atividade de gestão é considerada como “típica” e, assim, vincula todos os seus órgãos, diferentemente do Poder Judiciário. Lá, toda a atividade administrativa é atípica e, por consequência, vincula tão somente um Tribunal. Esta lacuna doutrinária se estende à questão da “eficiência operacional” das Varas do Trabalho - órgão componente do Judiciário Trabalhista.

Neste contexto é que se encontra a justificativa da presente pesquisa, pois só é possível melhorar a performance de uma instituição a partir da adequação dos serviços e dos produtos, que essa oferece, com as aspirações e as necessidades do público que atende, e após percuciente análise sistêmica de todos os elementos que os compõem.

1.3 Objetivo Geral

Estruturar um modelo que permita avaliar a eficiência relativa das atividades das Varas do Trabalho do Paraná.

1.4 Objetivos Específicos.

a) Identificar e selecionar as variáveis de *output* que permitam avaliar a eficiência das Varas do Trabalho;

b) identificar e selecionar, a partir dos *outputs* mencionados na alínea “a”, as variáveis de *input* que permitam avaliar a eficiência das Varas do Trabalho;

c) verificar as correlações relevantes entre *inputs* e *outputs* na avaliação da eficiência relativa das Varas do Trabalho;

d) estabelecer um conjunto de Varas do Trabalho que possa servir de referência para as unidades não completamente eficientes e, assim, nortear a atuação do gestor na busca da concretização do preceito constitucional do artigo 37, *caput*, relativamente à eficiência operacional.

1.5 Estrutura do Trabalho

No primeiro capítulo encontram-se a introdução, a justificativa do tema abordado e os objetivos, geral e específicos, da pesquisa.

A revisão da literatura que segue, no segundo capítulo, foca as doutrinas acerca da avaliação organizativa, mais pontualmente na empresa pública, a questão da teoria da eficiência sob o viés da ciência jurídica e da ciência da administração e do uso da *Data Envelopment Analysis* (DEA) como ferramenta de apoio às decisões gerenciais.

Definido o foco da investigação, e revista a literatura vinculada àquele, volta-se ao estudo da metodologia, conforme capítulo terceiro, onde se encontra a justificativa para adoção do método e as técnicas adotadas para coleta de dados, para seleção das DMUs, variáveis de *inputs* e *outputs*; as ferramentas para validação do modelo e uma breve contextualização da população e ambiente pesquisados.

No capítulo quarto, estão demonstrados os resultados da pesquisa, as considerações julgadas pertinentes, as limitações e contribuições do estudo; seguindo-se a este, as referências bibliográficas apresentadas no quinto capítulo.

2 ASPECTOS DOUTRINÁRIOS

Ao longo deste segundo capítulo encontra-se a revisão bibliográfica que subsidiou a pesquisa de campo, acerca dos temas sobre avaliação organizacional, princípio da eficiência e, também, sobre a ferramenta de análise - Análise Envoltória de Dados - adotada na pesquisa. O tema eficiência foi tratado sob os vieses tanto da ciência administrativa como da ciência jurídica.

2.1 Avaliação Organizativa

Antes de se falar de avaliação organizativa, é necessário traçar a distinção entre organização e instituição, enquadrando o serviço público.

2.1.1 Organização

Tem sido conceituada como um organismo vivo, integrante de um sistema aberto, produtivo, racional, voltado à busca de objetivos pré-definidos, cuja sobrevivência depende exclusivamente da capacidade de atingir resultados e adaptar-se rapidamente às mudanças ambientais para evitar sua obsolescência (SELZNICK, 1972). Assim, enquadram-se em tal conceito as empresas da iniciativa privada.

2.1.2 Instituição

No conceito de SELZNICK (1972), é um organismo vivo, produto das necessidades e pressões sociais, entendendo-se social como de larga escala, valorizado pelos seus próprios membros e pelo ambiente, portador de identidade própria, preocupado não somente com lucros ou resultados, mas com a sua sobrevivência e perenidade, guiado por um claro sentido de missão. É uma descrição na qual se encaixam os órgãos governamentais, entre eles, o Judiciário Trabalhista.

Autores que se debruçam sobre a sutil distinção entre organização e instituição, concordam quando, como BRETAS (1988), asseveram que numa organização: a) existe claro senso de hierarquia e racionalidade na divisão do trabalho (para evitar a repetição de tarefas); b) há preocupação com controle e produtividade, considerando-se bem sucedidas quando alcançam os objetivos para os quais foram criadas; c) os relacionamentos são impessoais e as lealdades desejáveis, desde que organizadas e facilitadoras de decisão; d) a cooperação é consciente, deliberada e dirigida para o alcance dos fins propostos; e) é facilmente perecível e descartável em seus valores e objetivos, preocupando-se com meios e tecnologias em face de um fim.

Já numa instituição: a) as forças e pressões sociais atuam como vetores que moldam o comportamento dos seus integrantes; b) há uma concentração de esforços, através da fusão de interesses individuais com os objetivos da instituição, na sobrevivência institucional, ainda que se perceba claramente sua obsolescência técnica; c) busca sua legitimidade na transação direta com seus clientes e patrocinadores e as ações do dia-a-dia são guiadas pelo senso de missão compartilhado entre líderes e os grupos mais do que pelos resultados que, não raros, não são programados; d) a divisão das tarefas é baseada no conceito funcionalista, razão do corporativismo; e) a estrutura informal é baseada em ligações interpessoais (PINTO, 1969).

A dimensão sistêmica da uma organização nos mostra que ela nasce, cresce, amadurece, reproduz, deteriora e morre, ou muda radicalmente, numa plasticidade tão veloz quanto os fatos sociais que a impulsionam. Ela tem a capacidade de inovar e transmitir idéias e valores a outras organizações.

Neste panorama, deduz-se que, quando falamos de avaliação organizativa, não se pode utilizar para uma organização o mesmo critério adotado para uma instituição, pois, se para a primeira existe a autonomia decisória quanto às mudanças a serem implementadas no seu objetivo de existência, para a segunda não. Nesta, os procedimentos devem atentar aos princípios que regem a atuação pública, de sorte que a avaliação somente pode ser montada a partir de objetivos admitidos pelo querer social, consubstanciado em serviços públicos (GROTTI, 2000).

2.2 Processo Avaliativo de Instituições. Motivações e Pressupostos

Pela avaliação dos serviços públicos é que se baliza a eficiência das práticas administrativas adotadas na sua implementação.

Serviços públicos são aqueles que “correspondem a toda atividade de oferecimentos de utilidade ou comodidade fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes sob um regime de Direito Público, portanto - consagrado de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais, instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo” (MELLO, 1998).

Sistemas avaliativos dos serviços públicos, e suas implementações e procedimentos, surgiram juntamente com a existência do governo. Fulcrados, primeiramente, nas opiniões e preferências dos detentores do poder, eram orientados pelas inferências sobre experiências passadas em moral e ética, em rituais mágicos e místicos. Num segundo momento passaram a ser implementados com base em projeções lineares-históricas, a partir do levantamento numérico de fatos parametrizáveis.

“A introdução de argumentos racionais, no sentido de se aprimorar os processos de decisão pública, foi uma decorrente da crescente complexidade dos problemas sociais no mundo contemporâneo, passando-se a adotar esquemas analíticos rigorosos para escolha das opções mais apropriadas a cada política pública adotada e sua gestão, tendo sido pródiga a criação de Comissões de Planejamento” (MOTTA, 1997).

A atuação de tais comissões seguia etapas bem definidas numa lógica que dissociava o processo de análise em: a) definição de objetivos; b) identificação de alternativas viáveis para o alcance desses objetivos; c) análise de cada alternativa segundo modelos de causa/efeito e custo/benefício; d) escolha da alternativa tida como de maior eficiência e eficácia; e) avaliação dos resultados alcançados (MOTTA, 1997).

O acompanhamento desta visão racional da avaliação era aparentemente simples, bastando comparar os objetivos e os indicadores previamente definidos, para se ter uma noção razoável dos resultados alcançados, assim, de forma estanque, pinçada da realidade.

Se de um lado podia-se acreditar que tal método permitia atingir a finalidade da avaliação; quer porque o modelo burocrático de gestão sempre foi pródigo em apurar números; quer porque as mudanças sociais, particularmente as tecnológicas e valorativas, eram lentas, por outro lado foi inegável reconhecer que na prática, o uso de tal racionalidade ficava limitado: a) por fatores inerentes à própria decisão; b) por condições organizativas e c) por fatores de natureza política (PORTO NETO, 1998).

Quando se fala em **limitação inerente à própria decisão**, implica que por melhor que sejam definidos, os objetivos traçados estarão em ambiente mutável, eis que vinculados a eventos sociais sobre os quais a técnica não tem controle.

Relativamente às **condições organizativas**, particularmente na administração pública, não se pode perder de vista que sua constituição fica vinculada ao que a lei expressamente comina como possível, que é denominado princípio da estrita legalidade (BACHOFF, 1985).

Já quanto aos **fatores políticos**, que constituem a própria essência da gestão pública, sua influência atinge tanto a formulação, quanto a análise e a avaliação das políticas públicas, não sendo diferente quanto ao judiciário trabalhista, diante do já comentado reflexo da entrega jurisdicional nas relações sócio-econômicas.

Assim, pode-se elencar os seguintes fatores políticos como restritivos à aplicação de critérios racionais de avaliação: **a) a coleta de informações já é feita segundo uma seletividade política;** dirigentes, como participantes de um processo político, necessitam ter controle e influência sobre todas as informações e julgamentos a respeito do programa que dirigem; análises racionais e independentes podem favorecer estratégias e argumentos defendidos por seus opositores; **b) na perspectiva política,** critérios genéricos e ambíguos são preferidos aos mais específicos; avaliações segundo instrumentos rígidos podem deixar claro que os resultados obtidos ficaram, por exemplo, aquém do programado. Ademais, avaliações rigorosas conduzem a propostas de reformulação de objetivos de forma mais precisa, destruindo a ambigüidade e esta permite aos dirigentes preservar a coalizão de interesses divergentes, fazendo ver a cada um que sua prioridade prevaleceu na política pública; **c) objetivos definidos de forma ampla e imprecisa favorecem avaliações positivas.** Sempre haverá possibilidade de se afirmar que os objetivos genericamente definidos foram alcançados, diante da impossibilidade de avaliação rigorosa.

Esta perspectiva racional analítica enfatizou tanto a análise sistêmica, como a metodologia empírica e as técnicas quantitativas, que praticamente deixaram pouca margem de crença em outros métodos para análise, formulação e avaliação da política pública. Neste diapasão, a perspectiva racional analítica fez crer que métodos qualitativos, julgamentos de valores e inferências, por exemplo, constituem arbitrariedades que fogem à objetividade analítica de fatos (MOTTA, 1997).

Embora relevante, a lógica racional não pode servir de base única para a formulação da política de controle da eficiência da atividade pública, pois que esta pode utilizar-se de parâmetros não-racionais, como valores e até métodos intuitivos.

A literatura indica três questões básicas que devem ser consideradas na formulação e análise de uma política de controle da atividade pública, conforme indicado no Quadro 1.

Estas prioridades na avaliação se referem a ênfases sobre a atividade pública que se deseja analisar. São, na verdade, uma dissociação mental para efeito de análise, haja vista que, no caso específico da prestação jurisdicional, que é a atuação do Estado na justacomposição da lide (DINAMARCO, 2000), a atividade é como o poder que representa - uno e indivisível.

Na realidade, a pretensão é olhar a questão dividida em fatos e processos, para inferir medidas de eficiência; analisar ações e resultados para medir a eficácia e, analisar valores e impacto produzidos para avaliar-se a efetividade.

Quadro 1: Dimensões básicas de formulação e análise de política de controle da atividade

pública – implicações para avaliação

DIMENSÕES BÁSICAS	FATOS	AÇÕES	VALORES
PRIORIDADE NA ANÁLISE	Descrever e classificar fatos, buscando relações de causa e efeito na ação que se pretende aferir	Determinar a viabilidade e a probabilidade de que os cursos de ação identificados resultarão nas conseqüências previstas	Buscar bases valorativas para a análise em questão
OBJETIVO	Explicar e prever a ação	Definir argumentos para sugerir e recomendar o procedimento/ação	Determinar os critérios de valores aplicáveis
PRIORIDADE NA AVALIAÇÃO (conseqüência)	Verificar se a seqüência prevista foi cumprida e se adequada para o alcance dos fins desejados	Verificar a conseqüência das ações previstas, ou seja, se os resultados foram alcançados.	Verificar a congruência entre os valores que prevaleceram na formulação da ação e os valores dos resultados obtidos.

Fonte: MOTTA, 1997, obra citada p. 240 – adaptado.

Tem-se, assim, na avaliação organizativa:

a) eficiência (avaliar como aconteceu) refere-se ao cumprimento de normas e à redução de custos. Sua utilidade é verificar se um programa foi executado de maneira mais competente e segundo a melhor relação custo *versus* resultado (JUSTEN FILHO, 1997);

b) eficácia (o que aconteceu) refere-se ao alcance de resultados e à qualidade dos produtos e serviços. Sua utilidade é verificar se os resultados previstos foram alcançados em termos de quantidade e qualidade;

c) efetividade (que diferença fez) refere-se ao impacto da decisão pública. Sua utilidade é verificar se o programa adotado responde adequadamente à expectativa dos usuários.

De forma sintetizada, temos os conceitos até agora estudados, suas formas de avaliação e medidas demonstrados no Quadro 2.

O objetivo da avaliação organizativa é, portanto, julgar resultados que são propostos para a solução de determinados problemas e, através destes resultados, verificar a coerência e a eficiência dos métodos administrativos adotados para a consecução dos objetivos da instituição. A definição do problema, assim, condicionará todas as ações e decisões posteriores, como a natureza e os resultados a serem alcançados.

	CONCEITO	QUESTÃO	OBJETIVO	FORMA DE AVALIAÇÃO	MEDIDAS
EFICIÊNCIA	Cumprimento de normas e procedimentos e redução de custos	Como aconteceu?	Verificar se o serviço (conjunto de procedimentos) foi executado de maneira mais competente e segundo a melhor relação custo/resultado	Produção de informações para medir o processamento de insumos e seus efeitos sobre os resultados	procedimentos razão: insumo/produto Custo resultado
EFICÁCIA	Alcance de resultados e qualidade de produtos e serviços	O que aconteceu?	Verificar se os resultados previstos foram alcançados em termos de quantidade e Qualidade.	Produção de informações sobre os resultados alcançados.	Discrepâncias entre resultados previstos e os efetivamente alcançados Qualidade
EFETIVIDADE	Impacto da atividade pública	Que diferença fez?	Verificar se os resultados foram congruentes com as demandas, apoios e necessidades da sociedade.	Produção de informações sobre valores e necessidades que estão explícitos e implícitos no alcance dos objetivos.	Adequação; satisfação das necessidades que deram origem ao serviço; Eqüidade, distribuição mais justa dos recursos públicos; Propriedade política – resposta às demandas explícitas da sociedade.

Fonte: MOTTA, 1997, obra citada, p. 242

2.3 Teoria da Eficiência sob a ótica da Administração

Como a avaliação organizativa pressupõe uma representação clara da instituição, da missão e dos objetivos desta, ela inicia-se antes mesmo dos procedimentos funcionais que se pretende conhecer, avaliar e analisar.

A Figura 1 é uma representação deste cenário, que é, em muito, similar a qualquer outra organização - abstratamente falando, pois tem um sistema de entradas e saídas: sistema que transforma recursos (entradas) em resultados (saídas).

O sistema de entradas – designado de “SE” contempla aspectos mais amplos que meramente recursos financeiros: materiais, patrimoniais, mão-de-obra, gerenciais, informacionais, políticos.

Já os resultados não são referentes apenas ao produto, que no caso do Judiciário seria a jurisdição com o “processo findo”. Os resultados são todas as realizações decorrentes da implementação de estratégias. Eles estão designados, na Figura 1 como “SS”.

Diferentemente dos planos estratégicos, meramente racionais da década de 70, no Brasil, onde pela falta de tecnologia, aqui igualmente no seu sentido amplo, não havia aferição de resultados em simultaneidade com as implementações e revisões estratégicas. No modelo atual, a retroalimentação é considerada no planejamento estratégico. Ela representa mecanismos e processos que incorporam realizações aos recursos da instituição quase que em tempo real, numa dinâmica transformação, mas não focada exclusivamente em relação aos custos e aos benefícios financeiros, porque se assim fosse, não só banalizaria a eficiência como orientação gerencial, mas refugiria ao objetivo da instituição pública.

No modelo da Figura 1, “SE” traduz todos os recursos da instituição e as atividades executadas, tudo inventariado, de forma a suprir as atividades que serão desenvolvidas em “SO” representativo de operacionalização, onde estarão informados os processos decisórios, atividades e esforços situados no componente do sistema que transforma recursos em atividades. “SO”, enfim, representa as estratégias pretendidas. Ou seja, são protocolos de ações condicionais, planos e orientações para ações futuras, que revelam a forma de fazer as coisas.

Implementadas as estratégias pretendidas, estas se desdobrarão em estratégias deliberadas e realizadas, culminadas no ponto “SR”, entendido como sistema de resultados, em que são cumpridas tarefas de uniformização e padronização destas normas. Este ponto assinala o surgimento de estratégias emergentes, que são aquelas que costumam nascer por variáveis não previstas e, de conseqüência, sem ter havido rigoroso planejamento pela instituição. Esta questão dá a exata dimensão da necessidade de se identificar os objetivos revelados da instituição e as avaliações sem referências a objetivos pré-determinados.

Este ponto “SR” tem ligação imediata com o mecanismo de realimentação.

“SA”, sistema de avaliação, é o momento em que se registra e quantifica os recursos comprometidos, e os custos daí advindos; assim como os benefícios decorrentes, diretamente observáveis e quantificáveis, ou não. É o ponto de avaliação de efetividade e eficiência organizacional e dos impactos e retornos sociais dos resultados.

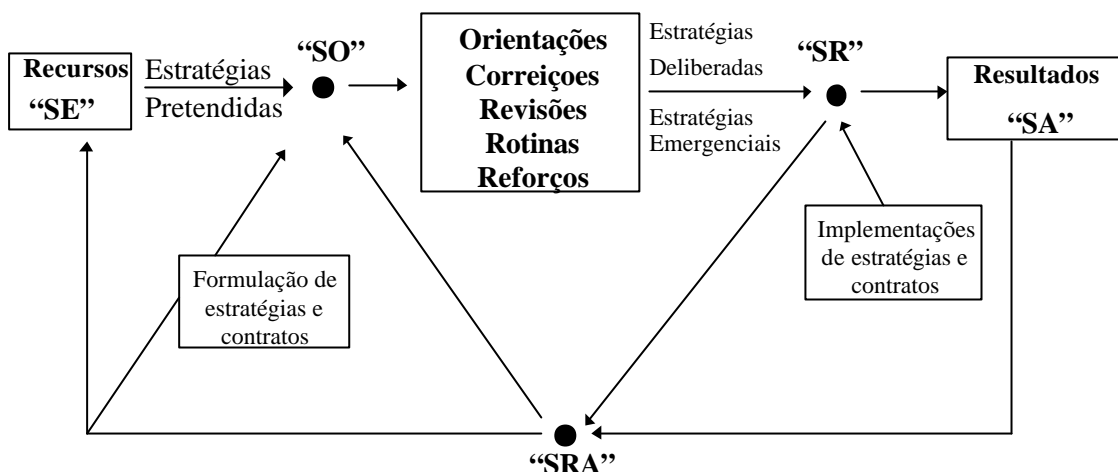
“SRA” referencia o mecanismo de realimentação, momento em que se faz o cotejo dos resultados esperados e os obtidos, difundindo as informações pela instituição e “aprimorando decisões” (HALL, 1991).

Apesar da apresentação estanque que se fez de cada sistema, tendo a avaliação como mecanismo interno da instituição, além de uno não é privilégio de uma posição no contexto organizativo. Antes, avaliações devem estar em todas as instâncias do funcionamento institucional, acompanhando atividades e resultados, sistematizando observações e difundindo-as de sorte a favorecer o planejamento como um todo.

Na estrutura organizativa ocidental esta posição do avaliador não é muito comum, principalmente se colocada diante da dicotomia criada entre o que pensa e o que executa; o que explica a estrutura piramidal adotada pela instituição judiciária. “Planejadores e controladores vivem aí momentos difíceis, pois estas organizações encorajam a divisão de trabalho que coloca planejadores de um lado e operadores de linha de outro” (MILGROM, 1992). Como avaliar pressupõe comparação entre situação desejável e obtida, tem-se que a eficiência inicia muito antes dos resultados. Inicia-se no desenho e implementação de boas estratégias, estas voltadas para o futuro.

Não se quer com isto dizer que a avaliação institucional confunda-se com, ou substitua, o planejamento, mas antes, é um instrumento para auxiliar naquela atividade.

Figura 1 - Perspectiva da avaliação organizativa



Fonte: Adaptado do modelo de *Carvalho et al, 1984*

SE = Recursos iniciais da instituição

SO = Funções de subsidiar com orientações, o implemento de orientações e reforços

SR = Desdobramento de estratégias pretendidas, normatização, uniformização

SA = Avaliação de eficiência

SRA = Mecanismo de realimentação Pontuação de objetivos específicos

2.4 A Eficiência Sob o Contexto Jurídico

O processo de cidadania deflagrado pela globalização, estimulado pelo Estado e garantido pelas leis, exige do Governo uma maior produtividade e eficiência.

A edição da Emenda Constitucional n. 19, que introduziu o princípio da eficiência no *caput* do artigo 37 da Constituição, não agregou nada de novo, porquanto em análise sistêmica do texto Novel já se vislumbrava a exigência da eficiência como obrigação da administração pública, como por exemplo, no artigo 74, inciso II. E mais, esse mesmo artigo 74, no parágrafo primeiro, sempre impôs que a observância ou apontamento de irregularidade exigia comunicação de pronto ao Tribunal e Contas “*sob pena de responsabilidade solidária*”.

Ou seja, este princípio já era implícito em toda a Constituição mesmo antes da edição da EC 19.

Esta constatação retira o tema da discussão acerca das causas para sua inclusão no texto constitucional, que já se ouvia dizer fosse reflexo da ideologia neoliberal dita instalada no país.

Em sendo a eficiência qualidade do agir administrativo, é uma obrigação jurídica, pela imposição constitucional. É princípio jurídico de prossecução obrigatória já que forçada pela Lei Maior, pois que no dizer de ALEXY (1993) “princípios são exigências de otimização: normas que

determinam que algo seja realizado na maior medida possível dentro do contexto jurídico e real existentes”.

Ainda, não seria lógico admitir-se que o gestor público fosse livre para ser eficiente ou ineficiente e neste caso que ficasse em consonância com a lei.

Neste diapasão o mestre Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, 1995) já apontava, antes mesmo da edição da Constituição vigente, entre os poderes e deveres do administrador público o chamado “**dever de eficiência**” ao qual referiu-se como “o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta apenas com a legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros”. O professor Hely comparou o princípio da eficiência ao “dever da boa- administração” consagrado pela doutrina italiana.

A eficiência é, pois, uma exigência inerente à atividade pública, estando ou não plasmada como princípio na Constituição. Isto, porque se entendermos que a atividade de gestão pública é racional e instrumental, voltada a servir ao público na justa proporção das necessidades coletivas, impõe-se admitir que é inadmissível, juridicamente, um comportamento administrativo negligente e ineficiente. Não é apenas uma extravagância retórica do legislador.

O princípio da eficiência é percebido como uma decorrência da idéia de Justiça. Neste diapasão a idéia de LOUREIRO (1995), *in verbis*: “um mínimo de eficiência é uma exigência que integra a idéia de Justiça”.

A literatura jurídica e administrativa tem sobrecarregado o princípio da eficiência de expectativas e anátemas, como se sua inclusão explícita no texto Constitucional fosse a panacéia. Na realidade, nunca houve autorização constitucional para uma administração ineficiente.

A eficiência deverá ter na prática, segundo JUSTEN FILHO (1997) duas dimensões administrativas indissociáveis:

- * a dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios;
- * a dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa.

A questão que se coloca, doravante, é como aferir esta eficiência?

É necessário que os critérios de eficiência sejam despojados o tanto quanto possível de conotações normativas (que historicamente não são factíveis), que se associem a objetivos e processos decisórios, dotados de previsibilidade completa e automaticidade garantida.

Estes requisitos decorrem dos demais princípios que norteiam os serviços públicos, juntamente com o da eficiência, a saber (MACHO, 1999): a) princípio da continuidade (serviço

público deve ser prestado sem interrupção; b) princípio da igualdade ou da uniformidade (exige a igualdade no acesso, funcionamento e utilização do serviço); c) princípio da neutralidade (não pode ficar condicionada a ideologias, crenças ou políticas em prejuízo a ampla liberdade).

2.5 Mensuração da Eficiência

As técnicas mais indicadas pela literatura para mensuração da eficiência são, segundo BUTTON & WEYMAN-JOHNES (1992):

- a) programação paramétrica;
- b) programação não-paramétrica;
- c) programação de fronteiras estocásticas paramétricas.

Button & Weiman-Johnes (op. Cit), apontam dois temas centrais na literatura relacionada à eficiência: o primeiro voltado à **mensuração** e o segundo voltado à **explicação de causa e efeito de ineficiências**.

O primeiro tema busca mensurar os fenômenos observados dentro de estrutura tradicional, mais quantitativa. O segundo, volta-se aos aspectos psicológicos da natureza humana e que apontam o modo pelo qual as decisões são tomadas.

Na década de 80, LIEBENSTAIN e MAITAL (1992), destacaram duas metodologias para demarcação de fronteiras de eficiência:

- a) Estimção econométrica de funções de produção;
- b) Versão de programação linear conhecida como Análise Envoltória de Dados.

A primeira trabalha com parâmetros estimados através de técnicas econométricas e é tida como não adequada na medida em que admite a possibilidade de produção para além do máximo pré-estabelecido, requerendo, assim, uma decomposição de resíduos entre uma parte aleatória não observável e uma medida de ineficiência especificada, de forma tal, que a fronteira-limite nunca seja ultrapassada.

A segunda, Análise Envoltória de Dados, é uma ferramenta de programação matemática para estimção de fronteiras de possibilidade de produção e avaliação de eficiência relativa de diferentes unidades tomadoras de decisão que congrega tanto a idéia de estimção de fronteiras de possibilidade de produção quanto existência de ineficiência gerada por decisões sub-ótimas.

Nesta análise, as entradas (*inputs*) e saídas (*outputs*) de uma determinada unidade tomadora de decisão (DMU) são comparadas com entradas e saídas de uma combinação convexa de todas as outras unidades que realizam tarefas similares, de tal sorte que uma DMU será tida como relativamente eficiente se nenhuma outra, isolada ou em combinação com outras, puder suplantá-la em qualquer um de seus níveis de saída sem prejudicar qualquer outro nível de saída nem despende mais em pelo menos um de seus níveis de entrada.

Nas palavras de SENGUPTA E SFEIR (1988) "esta técnica aplica a noção básica de eficiência de Pareto por estipular que uma dada DMU não é relativamente eficiente em produzir seus *outputs* dados *inputs*, se existir alguma outra DMU ou, combinações de DMUs, que produza mais do que alguns *outputs* sem produzir menos de qualquer outro e sem utilizar mais de qualquer *input*".

Deve ser notado que uma DMU, ou combinações de DMUs, pode produzir os mesmos ou mais *outputs* enquanto usa menos *input*.

Segundo PETERSEN (1990):

" (...) a unidade é ineficiente se alguma outra unidade, ou alguma combinação de outras unidades, pode produzir as mesmas quantidades dos *outputs* usando menos, no mínimo um *input* e não mais de qualquer outro *input* ou, alternativamente, produzir mais, no mínimo um *output* e não menos de qualquer outro *output*, usando não mais de qualquer *input*. Então, uma unidade é dita ser eficiente tecnicamente, se o acima não é possível."

2.6 Data Envelopment Analysis (DEA)

A Análise Envoltória de Dados apresenta as seguintes características básicas:

- a) Não faz julgamentos *a priori* sobre os valores das ponderações de *inputs* e *outputs* que levariam as DMUs ao maior nível de eficiência possível;
- b) Dispensa sistemas de preço ou pré-especificações da função de produção;
- c) As DMUs com eficiência igual a 100% teriam valor $Z^*=1$, ou equivalente, $q^*=1$ com todas as variáveis representativas de folgas e excessos iguais a zero;
- d) As DMUs ineficientes teriam no modelo *output* orientado, valores de Z^* ou q^* maiores do que um e *slacks* positivos;

e) As DMUs ineficientes teriam no modelo *input* orientado, valores de Z' ou q' menores do que um e *slacks* positivos. Quanto menores os valores de Z' ou q' , maior a ineficiência da respectiva DMU.

Nesta exposição q é a extensão em que a DMU, cuja eficiência esteja sendo calculada, denota pelo q , pode expandir todos os seus *outputs*.

Autores como Seiford, Mayston & Smith, Carvalho, Façanha & Rodrigues *apud* FAÇANHA & RODRIGUES (1992), sugerem que a abordagem do DEA seja combinada com outras metodologias estatísticas e econométricas tais como regressão linear, análise multivariada, análise fatorial e discriminante, de forma a potencializar os resultados da análise.

Esta técnica, DEA, permite, segundo MAÇADA e BECKER (1998):

- a) determinar quantitativamente a eficiência relativa de cada DMU, sob a forma de taxa;
- b) identificar origens e quantidades de ineficiência relativa em cada uma das DMU, em qualquer das suas dimensões *outputs* ou *inputs*;
- c) apoiar o planejamento de metas para as diversas dimensões que maximizem a eficiência de cada DMU.

Os autores indicam, ainda, as seguintes vantagens na sua adoção:

- a) dados em investimentos não necessitam ser normalizados, o que é necessário em abordagens econométricas;
- b) DEA é uma abordagem não paramétrica e não exige uma forma funcional explícita relacionando *inputs* e *outputs*;
- c) DEA pode explicitamente apontar a eficiência do processo de produção relacionada com investimento.

2.7 Modelos de Análise Envoltória de Dados

A literatura faz referência a três características dos modelos básicos de DEA, que devem ser escolhidos para a pesquisa, em face do foco de orientação desejado, como medida de distância em relação à fronteira eficiente.

O modelo CCR (referindo-se a Charnes, Cooper e Rhodes, 1978), pressupõe retorno constante de escala e tem como postulado que: “todo plano de produção não observado, também pertence ao conjunto de possibilidades de produção”. Neste, os múltiplos produtos e múltiplos

insumos são transformados, através de pesos “u” e “v”, em medidas únicas chamadas “produto virtual” e “insumo virtual”.

O **modelo BCC** (referindo-se a Banker, Charnes e Cooper, 1984), admite (diferente do CCR que só admite retorno constante), que o conjunto de possibilidades de produção apresente retornos crescentes, constantes e decrescentes de escala em diferentes segmentos da superfície envoltória construída.

O **modelo Aditivo**, ou “não orientado”, pressupõe retorno variável de escala e projeta os pontos observados em direção à fronteira, de modo não-radial.

Foi esta flexibilidade de adaptação às situações reais que suscitou interesse de aplicação dos modelos DEA no nível gerencial de atuação.

Os programas computacionais desenvolvidos especificamente para análises DEA permitem contornar a maior parte destes problemas.

Quatro softwares disponíveis são capazes de operacionalizar os principais modelos e extensões DEA, a saber: IDEAS, BYU-DEA, PIONEER E WARWICK-DEA, tendo a presente pesquisa adotado, pela disponibilidade maior, o último.

2.8 Critérios de Seleção de DMU, Inputs e Outputs

MAÇADA e BECKER (1998) asseveram ser fator crítico a seleção das variáveis, eis que determina o contexto de avaliação e comparação.

Ainda, sustentam que para fazer sentido, o DEA requer que as DMUs analisadas façam parte de um conjunto homogêneo.

Um grupo de unidades pode ser considerado homogêneo para atender ao objetivo do DEA quando:

- a) as unidades em consideração desempenham as mesmas tarefas, com os mesmos objetivos;
- b) os fatores (*input* e *output*) que caracterizam o desempenho de todas as unidades do grupo são iguais, exceto por diferenças em intensidade e magnitude.

Antes da definição dos fatores é necessário definir o tamanho do grupo a ser comparado. Essa determinação está sujeita a uma situação de conflito. Há uma

tendência a se aumentar o número de unidades, pois, numa população grande tem-se uma maior probabilidade de unidades de alto nível de desempenho determinar a fronteira de eficiência (como definida na teoria microeconômica).

Uma regra estabelecida é que o número de unidades deve ser no mínimo duas vezes o número de *inputs* e *outputs* considerados. Por outro lado, um grande número de unidades no conjunto analisado, pode diminuir a homogeneidade aumentando a possibilidade dos resultados serem afetados por fatores exógenos que não são de interesse (GOLANY & ROLL, 1989).

A determinação de DMUs para entrar no processo de avaliação DEA é afetada por dois tipos de fronteiras:

- a) uma inclui as fronteiras organizacionais, físicas ou regionais que definem as unidades individuais;
- b) a outra relata os períodos de tempo usados para medir as atividades das DMUs.

Preferencialmente o período de tempo a ser considerado deve ser o período "natural", assim entendido aquele que fecha um ciclo completo de atividades. Isto, porque períodos longos podem mascarar mudanças importantes enquanto períodos curtos podem dar uma figura incompleta das atividades das DMUs.

Deve-se observar que eficiência relativa é medida com referência às DMUs e fatores selecionados.

Mesmo com todas estas cautelas, não há garantia de que a seleção inicial sirva mais para o objetivo da análise. Assim, urge que se revejam, constantemente, os procedimentos propostos.

2.9 Seleção de Fatores

Na análise envoltória de dados, as variáveis não são conhecidas *a priori*. Assim, a lista inicial de fatores a ser considerada para avaliar o desempenho das DMUs deve incluir todos os fatores significativos.

Tais fatores podem ser:

- a) controlados (fatores gerenciais) ou não-controlados (fatores ambientais) pelas DMUs;
- b) quantitativos (prontamente disponíveis ou apuráveis) ou qualitativos.

Neste estágio não há qualquer tratamento numérico.

Os controlados são aqueles que o gestor monitora, ou pode prontamente fazê-lo, alterando os resultados com interferências casuísticas ou sistematizadas. Os não controlados são os fatores que não se busca controlar ou que estão fora da competência/possibilidade de interferência do gestor.

Como há, invariavelmente, um grande número de fatores, a análise resultará em muitas diferenças entre as DMUs, o que pode trazer distorções. É necessário então, que se crive a lista inicial, incluindo somente os mais relevantes. Os fatores selecionados devem claramente distinguir entre as unidades comparadas e trabalhar eficientemente o objetivo da análise. Este refinamento pode ser realizado, segundo GOLANY & ROLL (1989) em três estágios:

- a) seleção criterial;
- b) análises quantitativas não-DEA;
- c) análises baseadas no DEA.

2.9.1 Seleção Criterial

O primeiro estágio para a redução da lista inicial de fatores é um exame criterial pelos tomadores de decisão na área onde as DMUs operam. Fato comum nesta fase é a existência de informações repetidas; conflitantes ou conjugadas e uma dificuldade constante neste estágio é conseguir selecionar corretamente os fatores que determinam eficiência. Para ajudar esta seleção, as seguintes perguntas podem ser feitas:

- a) O fator selecionado contribui para um ou mais dos conjuntos dos objetivos estabelecidos para a análise?
- b) O fator transporta informações pertinentes não incluídas em outros fatores?
- c) Os dados referentes ao fator são prontamente disponíveis e geralmente confiáveis?

2.9.2 Análises quantitativas não-DEA

Nesta etapa atribuímos valores numéricos aos fatores. Para muitos desses fatores a escolha natural seria as unidades físicas pelos quais eles são medidos. Em princípio, o DEA pode manipular casos com valor zero para alguns dos fatores, contanto que existam no mínimo um *input* e um *output* que não sejam zero, para cada uma das DMUs. Tais casos devem ser manuseados com cuidado, pois os algoritmos computacionais podem ser sensíveis ao valor zero embora, como mencionado no item 2.7 do presente trabalho, os softwares já estejam preparados para enfrentar estas situações.

O próximo passo é descrever a relação de produção que governa as DMUs a serem analisadas e classificar os fatores em *input* e *output*. Qualquer recurso usado por uma DMU deve ser incluído como *input*. Uma DMU converterá recursos para produzir *outputs*, os quais, devem incluir a quantidade de produtos ou serviços produzidos pelas DMUs (vantagens mensuráveis produzidas). Estes produtos ou serviços podem ser produzidos em diferentes níveis de qualidade. Pode-se, igualmente, fazer uma análise para identificar a relação que existe entre os *inputs* e *outputs*, de forma a refinar a escolha dos fatores e, assim, eliminar as inconsistências existentes nas informações coletadas

2.9.3 Análises Baseadas no DEA

Finalmente, o refinamento da lista consiste na realização de testes usando modelos DEA. Os fatores que permaneceram na lista final devem ser considerados no modelo, cujos resultados, podem então, ser examinados estritamente.

Para esta análise, imprescindível a adoção do chamado “Conjunto-referência”, que é um **conjunto-referência convexo** que congrega os fatores selecionados como vitais para análise da eficiência.

Tanto o modelo CCR (junto com o modelo multiplicativo) quanto o modelo BCC, classificam a unidade de produção observada, como eficiente ou ineficiente, através de um conjunto-referência teórico. A característica que distingue cada um dos modelos descritos acima é o conjunto-referência envolvido.

Para o modelo CCR, representa-se primeiro os níveis observados de consumo e produção de cada DMU por um ponto. Se existirem “*m*” *inputs* e “*s*” *outputs*, então cada unidade de produção é representada por um ponto no espaço:

Raios saindo da origem e passando por esses pontos são usados para gerar o conjunto. Considerando-se todas as combinações convexas desses “geradores”, tem-se um cone poliedral convexo, que é o **conjunto-referência** para o modelo original.

O modelo multiplicativo usa o mesmo conjunto-referência como no modelo original CCR, resultando uma transformação logarítmica dos dados. Ele fornece um envelopamento *log-linear* do processo de produção (SEIFORD & THRALL, 1990, p.10). A função fronteira de produção no modelo multiplicativo é uma *log-linear* ao invés de uma linear como no modelo original CCR.

O conjunto-referência do modelo BCC é formado considerando combinações convexas de todas as DMUs sendo avaliadas para a eficiência. O conjunto-referência do modelo BCC é o casco convexo formado pelos níveis observados de consumo e produção para cada DMU. Então, o

conjunto-referência do modelo BCC está contido no conjunto-referência do modelo original CCR. Como consequência disso, unidades de produção que são ineficientes no modelo BCC são necessariamente ineficientes no modelo original CCR.

Para medir a eficiência de uma unidade de produção particular, os níveis de consumo e produção da unidade observada são comparados com os possíveis níveis teoricamente encontrados no conjunto-referência. Se níveis de consumo e produção podem ser encontrados no conjunto-referência que estritamente domina a unidade particular sendo testada, então a unidade testada é ineficiente.

Apesar de todos modelos DEA caracterizarem ineficiência (em relação a um conjunto-referência particular) pelo mesmo caminho, cada modelo alcança a ineficiência de forma diferenciada. Cada um dos modelos associa cada DMU ineficiente com uma faceta. **Facetas** são superfícies no conjunto-referência formadas por DMUs eficientes.

No modelo original CCR e multiplicativo, estas facetas são raios ou hiperplanos, enquanto no BCC, são segmentos de reta ou superfície poligonal. Esta faceta ou superfície de “envelopamento” forma uma fronteira de eficiência.

As DMUs eficientes são agrupadas, dependendo do modelo, para formar uma DMU "virtual" empiricamente eficiente. Esta DMU virtual, muitas vezes submetida com a projeção de DMUs ineficientes até a fronteira de eficiência, tem o melhor nível de consumo e produção de todas as categorias e ilustra a necessária mudança nos *inputs* e *outputs* para tornar a DMU eficiente.

3 PESQUISA DE CAMPO

Neste capítulo discorre-se sobre a metodologia usada na pesquisa, seus pressupostos, técnicas e ferramentas adotadas desde o momento da identificação do problema, levantamento dos dados e até o processamento e análise. Para melhor compreensão do leitor, acerca das escolhas realizadas, é feita uma breve contextualização do ambiente escolhido para validação do modelo.

3.1 Metodologia

Para CLOVER (1984), “pesquisa é o processo de obtenção sistemática de respostas acuradas às perguntas pertinentes, pelo uso do método científico de obter e interpretar informações”.

"O desenho da pesquisa é uma forma esquemática que facilita a viabilidade da pesquisa, auxiliando o pesquisador a imprimir lógica ao trabalho" (MARCONI E LAKATOS, 1990).

O Método utilizado no presente trabalho é o da Pesquisa Operacional, eis que “é um método científico de tomada de decisão que começa descrevendo um sistema por intermédio de um modelo e depois manipula este modelo para descobrir o melhor modo de operar o sistema” (SHAMBLIN, 1979).

A pesquisa operacional requer seis passos para sua implementação (WAGNER, 1969), passos estes que foram seguidos na presente pesquisa:

a) A formulação correta do problema, eis que é em função desta colocação que se encontrará a resposta adequada a dada situação concreta. Não existe resposta certa se a questão estiver formulada inadequada ou incorretamente.

Nesta etapa são estabelecidos os objetivos, os cursos alternativos de ação, as restrições e o efeito do sistema em estudo e sobre outros a ele relacionados.

Imprescindível neste momento uma concordância acerca do padrão de eficiência e de sua completa harmonização com os objetivos da instituição. Importa dizer, que a visão do todo é necessária, ainda que a definição do problema não inclua a instituição como um todo.

b) Construção de um modelo que represente o sistema em estudo. Este modelo pode ser matemático ou físico (esquemático).

Normalmente a pesquisa operacional envolve modelos matemáticos e geralmente contém dois tipos de equações: **a) função-objetivo**, também chamada de função de eficiência é a expressão matemática da finalidade do estudo; **b) restrições**, também conhecidas como limitações de uma operação ou um sistema.

Estas duas equações são compostas de dois tipos de variáveis: **a) controlada**, que são as que podem ser controladas por quem toma a decisão; **b) incontroladas**, que fogem ao controle direto de quem decide, porque não há necessidade ou porque não há possibilidade.

Esta prototipação que o modelo permite a partir de um sistema real, admite a tentativa de várias alternativas sem interrupção do sistema real. Com isto, é possível esclarecer relações importantes entre variáveis, de forma que seja possível conseguir identificar quais são as variáveis importantes e que dados são necessários para análise do sistema em questão. Uma vez formulado o modelo, é possível analisar e resolver o problema da melhor maneira.

c) Obtenção de uma solução: montado o modelo matemático que descreve o problema, dados são processados na busca da solução satisfatória dentro do modelo. Para tanto, é necessário buscar técnicas ou ferramentas que viabilizem a solução matemática satisfatória, tanto na aplicação como na prática.

d) Teste do modelo e da solução: resolvido, o modelo deve ser, junto com a solução, testado. As recomendações encontradas na bibliografia para esta etapa foram: a) usando dados passados faz-se a comparação do desempenho real do sistema e do desempenho indicado pelo modelo; b) fazendo o sistema operar sem mudanças e comparando seu desempenho com o desempenho do modelo.

e) Estabelecimento de controles Após aprovação do modelo e da solução, necessário o estabelecimento de controles que permitam detecção imediata de mudança no sistema de modo que o modelo possa estar sempre sendo adequado à realidade. Esta é a finalidade do estabelecimento de controle, aqui usado mais no sentido de monitoramento da realidade com imediato retroalimentação ao modelo.

f) Implantação: fase última do sistema, a implantação do modelo e seu monitoramento vão criar uma nova situação a retroalimentação, os ajustes continuados, a correção de rumos.

Os autores são unânimes ao afirmar que tais fases não são estanques nem rigorosas, mas antes, servem como eixo-motriz para um trabalho bem estruturado. Neste diapasão os passos da presente pesquisa poderiam ser representados pela figura 2.

3.2 Seleção de DMU, das Variáveis de Inputs e Outputs

Na fase de exploração da natureza do problema (definição das DMUS), definição dos critérios de avaliação (*inputs* e *outputs*), adotou-se duas técnicas de aplicação conjunta: a Técnica Grupo Nominal (anexo 2) – para a geração de idéias de forma individualizada -, e o *brainstorming*, onde se trabalhou, compartilhadamente, aquelas idéias geradas de forma individual (FREITAS, 1997). Estas técnicas foram implementadas através de reunião com quatro Juízes que já atuaram na Corregedoria, órgão de controle funcional dos Tribunais.

O motivo da escolha destas técnicas, e não de questionários, foi o fato de que até então, na história do Judiciário Trabalhista - instituição escolhida para a validação do modelo - o conceito de eficiência sob o viés administrativo era muito vago, exigindo que a participação dos Juizes Corregedores fosse primeiro de compreensão absoluta do tema, e depois expansão do conhecimento acerca da matéria e pressupostos - o que foi feito pela pesquisadora auxiliada por dois estagiários do curso de administração de empresas da UNICENP (Centro Universitário Positivo), que anotavam as palavras e idéias surgidas nas reuniões, bem como as indagações do grupo.

A técnica grupo nominal objetivava e foi aplicada conforme orientação seguinte:

a) Definir a questão a ser trabalhada (o que é eficiência (conceituação administrativa e jurídica)

b) que aspectos nas VT determinam a eficiência ou ineficiência da atuação da unidade listar

Os acadêmicos coletam os conceitos e a lista das variáveis que cada participante produziu individualmente em seu gabinete nos dias que antecederam a reunião e as reuniram num único documento;

c) Ler que em voz alta a todos na reunião o material consolidado - desta maneira generalizou-se tanto conceitos como lista de variáveis

d) A discussão deve girar em torno do conceito e de cada item, agora agrupados

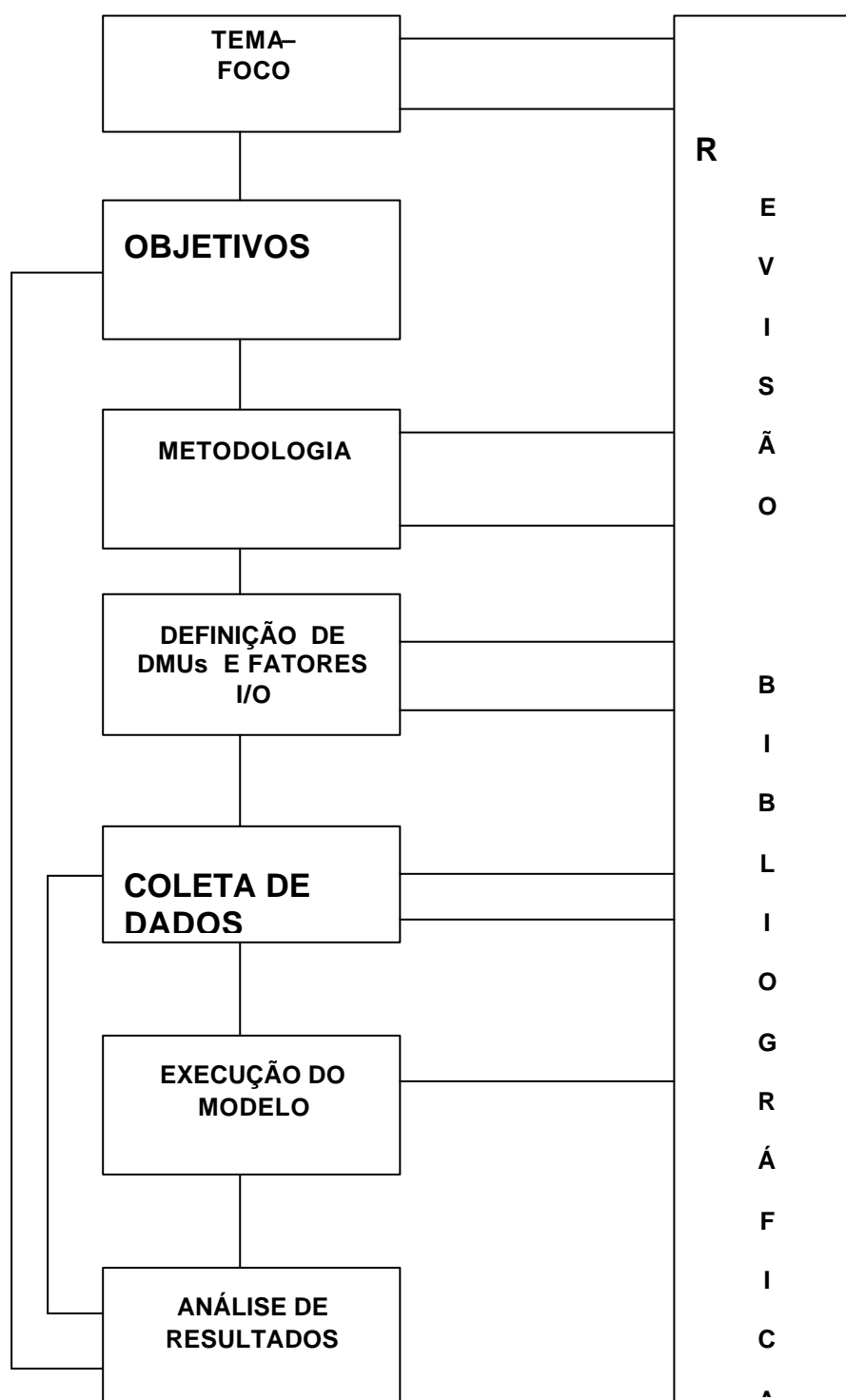
e) A lista de variáveis é trabalhada segundo o grau de importância discutida pelo grupo;

f) O resultado é anotado ao final da reunião e encaminhado aos participantes, para leitura solitária e reflexão. Deve vir acompanhada de comentários para o próximo encontro.

Em resumo, a técnica grupo nominal objetiva a generalização de idéias na escolha de uma ação; reduzir a discussão aos pontos reconhecidos pelo grupo como sendo vitais, com ganho no

processo decisório; envolver os participantes num compromisso solidário em face da decisão tomada; propiciar a participação igualitária na tomada de decisão.

Figura 2 - Etapas da Pesquisa



Com estes profissionais, nesta primeira etapa de seleção das DMUs, foram feitas 3 reuniões de 2h cada uma, com interregno de uma semana entre os encontros, para oportunizar a que tais profissionais lessem, refletissem sobre o tema eficiência e sua avaliação, bem como sobre os resultados dos encontros anteriores, anotando novas idéias que passariam pelo *brainstorming* na reunião seguintes.

Com esta técnica Grupo Nominal superou-se não só a questão da suscetibilidade dos profissionais que puderam ler acerca do tema “eficiência relativa” antes das reuniões, haja vista que esta temática saía do contexto habitual de suas atuações, como permitiu que através de leitura primeiramente orientada, houvesse uma expectativa favorável em face da pesquisa.

3.2.1 Escolha de DMU - Justificativa

O motivo que levou a escolher a Vara do Trabalho como DMU, baseou-se no fato de ser este órgão o que primeiramente atende aos reclamos da população usuária e que, é percebido por esta.

Assim, porque o trabalho desenvolvido pela VT representa quase que a totalidade da atividade do Judiciário Trabalhista, e porque embora seus procedimentos provenham de lei, muitos atos são discricionários, houve unanimidade na eleição destes órgãos para DMUs, haja vista que toda e qualquer implementação de melhoria nesta instância, será percebida pelo público usuário.

3.2.2 Escolha das Variáveis de *Inputs* e *Outputs*

Após obtenção da lista inicial de variáveis consideradas relevantes, e que totalizou 200 (duzentas) variáveis, procedeu-se a hierarquização e divisão dos fatores em *inputs* e *outputs*.

Nesta etapa, também efetivada com os mesmos profissionais, em 4 reuniões, uma por semana, de duas horas cada, determinou-se os porquês das escolhas destes ou daqueles critérios avaliativos. Tal refinamento foi feito com a adoção do Método de Análise Hierárquica que consistiu na divisão das variáveis selecionadas em "fatores-VT" e "fatores sócio-econômicos", numa escala hierárquica de importância para os resultados pretendidos.

Fatores-VT são fatores de nível gerencial, isto é, permitem ao gestor a escolha de alguma medida em relação aos fatores; são por isso, chamados de **fatores-controlados** (por exemplo, número de servidores).

Fatores sócio-econômicos são fatores externos que influenciam no desempenho das Varas, mas que não podem ser controlados pelos gestores diretamente; são os denominados **fatores não-controlados** (por exemplo, número de reclamações aforadas).

As informações necessárias foram obtidas da base de dados do Colendo TST, disponíveis pelo no *site* www.tst.gov.br/Sseest, em planilhas com extensão XLS, além de pesquisa à base de dados da Corregedoria do Egrégio TRT da 9ª Região, base esta que atende aos requisitos do Provimento da Corregedoria Geral da Justiça do Trabalho n. 01/94.

Com tais revisões, esta lista foi compilada, restando somente aqueles fatores considerados mais relevantes para a finalidade da pesquisa, fatores estes que evidenciam discrepâncias entre as *DMUs*, possibilitando assim, a atuação corretiva do gestor e, ainda, enquadrando-se ao modelo de BCC que preconiza que a soma de *inputs* e *outputs* deve ser menor ou igual ao número de *DMUs* dividido por três e que neste estudou resultou em 5 *inputs* e 6 *outputs* para as 61 *DMUs* pesquisadas:

$$\frac{5 \text{ inputs} + 6 \text{ outputs} \leq 61 \text{ DMUs}}{3}$$

Os fatores escolhidos para a análise foram:

INPUT CONTROLADO

- NS - número de servidores
- NJ - número de juízes
- OR - orçamento executado
- M - metragem quadrada ocupada

INPUT NÃO-CONTROLADO

- NP – número de processos aforados

OUTPUT

+PRZ - prazo médio para audiência inaugural

+PRZ_IN - prazo médio para audiência instrutória

+NC - número de conciliações (processos recebidos + saldo)

+NSENT - número de sentenças prolatadas

OUTPUT

+EPR - prazo médio para final da execução contra empresas da iniciativa privada

+EPU - prazo médio para fim de execução contra empresas públicas

Estas variáveis foram consideradas para fins de análise, operacionalizando-se conforme os seguintes critérios:

O número de servidores (NS) considerou a quantidade de profissionais existentes no primeiro dia útil de janeiro mais o número de servidores no último dia útil de dezembro, dividido por dois.

Para a variável número de juiz (NJ) considerou-se um juiz fixo por VT e mais um juiz para cada 30 dias de trabalho efetivo de juiz auxiliar.

O orçamento executado (OR) desconsiderou do total realizado, os valores pagos a título de “aposentados e pensionistas”, bem como os valores da folha de pagamento dos servidores ativos, porque embora exista isonomia quanto ao salário-base, é muito grande o número de vantagens pessoais de cada servidor e é sensível o rodízio que estes servidores têm dentro da estrutura do TRT no Paraná.

O número de processos aforados (NP) foi calculado considerando os processos protocolizados no ano 2000 e mais o saldo recebido e sem qualquer processamento no ano anterior.

A variável PRZ é calculada pelo sistema informatizado das VT considerando a data da audiência inaugural menos a data do aforamento de cada processo. A soma destes dias é dividida pelo número de processos considerados no período. Igual critério é adotado para o cálculo de PRZ_IN a saber, prazo médio para realização da audiência de instrução.

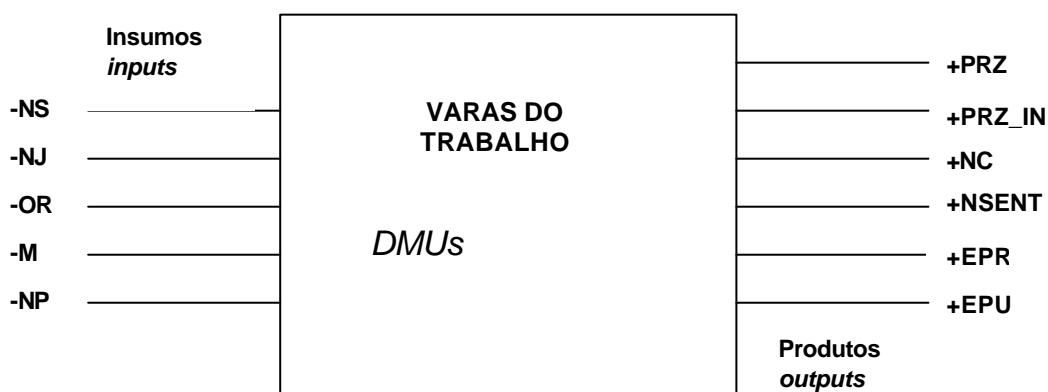
A variável NC é calculada a partir de NP, representando dos processos aforados mais saldo o total de conciliações.

As sentenças prolatadas – NSENT – representam o final da entrega jurisdicional e apresenta-se em números absolutos.

As variáveis EPR e EPU representam, respectivamente, o prazo médio para fim de execução contra empresas da iniciativa privada e contra empresas públicas, consideradas diferenciadamente em face dos ritos legais admitidos para uma e para outra, conforme artigos 100, da Constituição Federal, 730, do CPC e 880, da CLT.

Este processo {insumos (-) e produtos (+)} pode ser melhor ilustrado através da figura 3.

Figura 3 – Modelo Básico DEA



3.3 Validação do Modelo

O passo seguinte foi a aplicação dos modelos DEA (CCR ou BCC), tendo sido adotado o CCR, porquanto há uma expectativa de retorno constante, ou seja, para cada acréscimo de *input* há expectativa de igual acréscimo no *output*.

Para validação do modelo, adotou-se o critério temporal do ano civil de 2000 (janeiro a dezembro), em relação às 61 Varas do Trabalho existentes.

Os dados foram coletados dos relatórios estatísticos enviados mensalmente pelas Varas à Corregedoria Estadual e desta, após consolidação, à Corregedoria do TST (Tribunal Superior do Trabalho), estando disponíveis conforme indicado no item 3.2.2.

3.4 Contextualização do Ambiente de Validação do Modelo

O Judiciário Trabalhista, local onde se buscou validar o modelo da pesquisa de eficiência relativa da instituição, tem uma hierarquia piramidal, conforme Figura 4, e que não evidencia referências explícitas acerca da máquina burocrática que se situa acima do topo da organização no Paraná, consubstanciado na figura do Tribunal Superior do Trabalho.

O topo da hierarquia apresentada na Figura 4 estabelece a comunicação direta com o TST e a União e com as instâncias decisórias da instituição. É composta pela Presidência, Vice-presidência, Corregedoria e Tribunal Pleno.

Na base da estrutura, onde se efetivam os compromissos e missões institucionais, estão as Varas do Trabalho, estas pulverizadas no Estado do Paraná, criadas e instaladas com os critérios da lei 6.947 de 17 de agosto de 1982 (anexo 1).

As Varas do Trabalho são instâncias de primeiro grau de jurisdição e estão situadas em diversos Municípios do Estado do Paraná. Sua administração é de responsabilidade de um Juiz Togado, isto é, juiz de carreira, concursado que, em última instância, é responsável por todas as atividades ali desenvolvidas. São autônomas, em tese, ou seja, sua atuação deve atender tão somente aos princípios norteadores de todos os demais órgãos públicos (art. 37, da Constituição), possuindo cada qual um orçamento, grupo funcional próprio. Sua vinculação com o Tribunal Regional é meramente de delimitação e controle jurisdicional (feito pela Corregedoria), mas que não vincula a Vara do Trabalho.

Estas VT contam com uma equipe auxiliar com os seguintes cargos: diretor de secretaria; auxiliar de diretor; serventuários e oficial de justiça.

À exceção do cargo de serventuário, de nível médio, todos os demais exigem concurso público, na forma do artigo 37, II, da Constituição, e formação em ciências jurídicas.

Embora não se tenha um Código de Processo do Trabalho, adota-se o procedimento do Código de Processo Civil, de forma subsidiária, naquilo em que omissa a CLT (Consolidação das leis do Trabalho).

A Diretoria administrativa é subordinada à Presidência e subdivide-se em: a) Secretaria de Recursos Humanos (concurso, treinamento, legislação, folha de pagamento); c) Secretaria

Administrativa (material; patrimônio, transporte, reprografia; limpeza; manutenção de prédios, controle de contratos); d) Secretaria de Informática (desenvolvimento e manutenção sistemas; hardware/software); e) Secretaria de Contabilidade (ordenação de despesa, SIAF – sistema integrado administrativo-financeiro ligado ao Ministério da Administração).

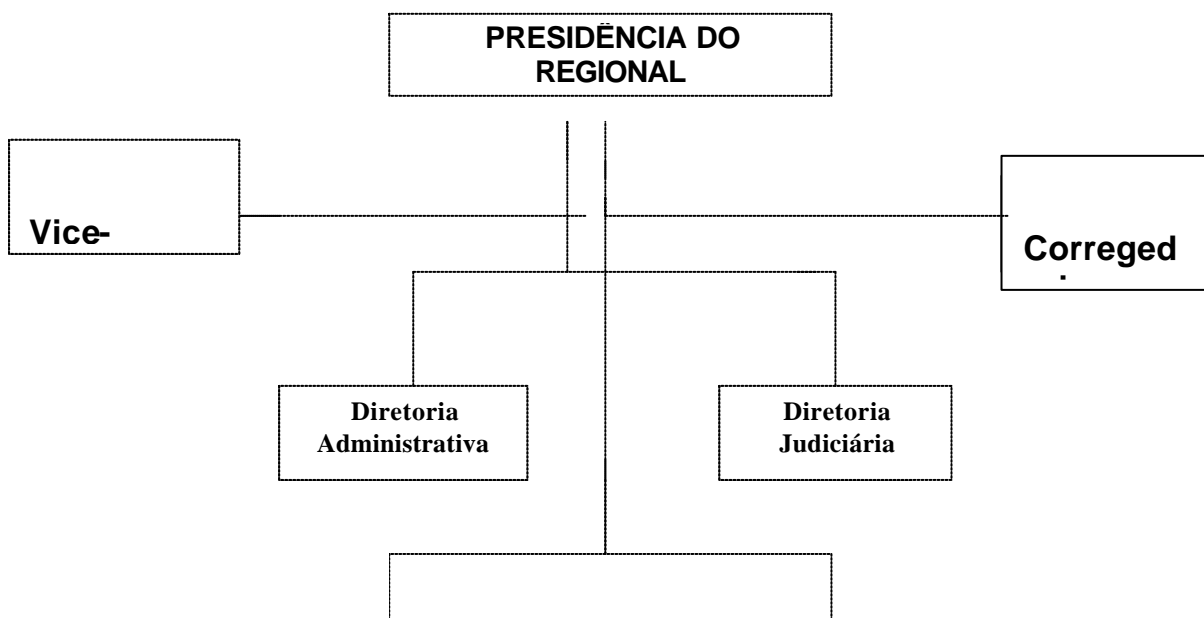
A Diretoria Judiciária, igualmente subordinada à Presidência, cuida da parte jus-administrativa de processos em grau de recurso (juízo *ad quem*) ou aqueles de competência originária do próprio Tribunal.

As duas diretorias prestam serviços a todas as Varas do Paraná.

A autonomia das Varas do Trabalho, mencionada acima, não é absoluta, haja vista que, questões como orçamento, estão centralizadas na Presidência.

No caso da atividade do judiciário, cuja essência é uma relação social, há uma grande dificuldade de adotar critérios para sua avaliação, quer porque os problemas com os quais trabalham são, normalmente, complexos e conflituos (atua com interesses aparentemente opostos), quer porque embora seja atividade essencial à existência do Estado Democrático de Direito, é um órgão estatal e de natureza política, imerso em concepções individuais dos seus usuários, de correntes políticas, de correntes legislativas e econômicas que se sucedem no cenário nacional.

Figura 4 - Estrutura do TRT do Paraná



Fonte: Regimento Interno do TRT do Paraná

Neste diapasão é que se escolheu trabalhar aqueles aspectos relevantes e, cuja discricionariedade do gestor público seja mais ampla, o que permitirá, se for do interesse da administração, implementações em curto prazo.

Ainda, o fato de que o produto da atividade do Judiciário não pode ser comercializado, acresce a dificuldade de se atribuir valor ou preço, aos resultados pretendidos. Dificuldade esta que se espalha nas atividades de inventariar, agregar, consolidar, e até mesmo definir objetivos e projetos institucionais.

A estas dificuldades incorpora-se uma terceira - a questão orçamentária - que no modelo administrativo do Brasil é feita de maneira global por instituição.

Assim é, que o orçamento do Tribunal do Trabalho do Paraná pressupõe o conjunto de orçamentos de cada uma das 61 VT, que são autônomas entre si e têm a mesma finalidade. Isto torna mais reduzida a questão informacional necessária à coordenação da pesquisa.

4 RESULTADOS

Após a escolha das DMUs e das variáveis de *input* e *output*, a massa de dados gerada foi tratada pelo software WARWICK-DEA, cujos resultados são apresentados neste capítulo juntamente com as considerações gerais.

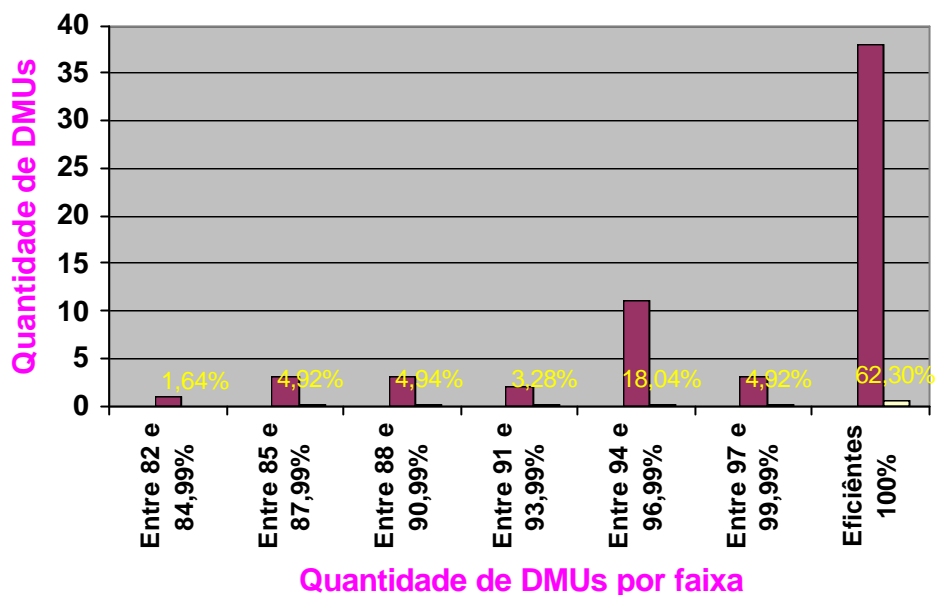
4.1 Resultados Mensurados

Os dados evidenciam que sob o viés da Análise Envoltória de Dados e com as variáveis de *input* e *output* escolhidas, 77% das DMUs apresentam eficiência relativa ótima dentro do conjunto.

As demais DMUs, 23%, embora abaixo do valor ótimo, conforme demonstrado no gráfico a seguir, ficaram entre 83,85 e 97,76%, o que evidencia a homogeneidade na forma de gestão das VT, decorrente do princípio da estrita legalidade que rege os órgãos públicos. É o demonstrado na Figura 5.

As DMUs que ficaram abaixo do índice de eficiência relativa foram: X42; X60; X18; X43; X45; X15; X44; X35; X39; X9; X31; X49; X36; X38; X54; X14; X13; X6; X24; X61; X52; X16; X48. São DMUs tanto da capital do Estado como do interior e nenhuma delas, *a priori*, tem característica determinadora de ineficiência. Por exemplo, unidade recém-inaugurada, o que exige análise individual para que se detecte se há ou não elemento comum de ineficiência e que admita interferência gerencial única.

Figura 5 - Eficiência relativa das VTs – Distribuição de freqüência



A busca dos porquês das baixas performances foi feita junto à Corregedoria, através de entrevista, com questionário semi-estruturado servindo de fio-condutor, conforme anexo “2”, não sem antes o repasse das tabelas ora apresentadas, de forma a possibilitar que o responsável pelo controle operacional das VT pudesse avaliar os dados estatísticos com sua equipe auxiliar.

Algumas respostas vieram em bloco, por entender o Corregedor serem comuns a todas as unidades em análise, como segue:

1. que o número elevado de servidores de algumas DMUs são reflexos da extensão geográfica de jurisdição da VT; ainda, que a lei que rege os contratos administrativos entre servidores e União, não autoriza a transferência da lotação senão a bem do serviço público e mesmo assim com implicações orçamentárias não disponíveis, de sorte que uma vez lotado num município, o servidor só é transferido a pedido, até porque a instituição tem responsabilidade social em face do assentamento da vida pessoal do servidor, não sendo admissível exigir-se do mesmo que reestruture sua vida pessoal de forma violenta como é a mudança de cidade.

Esta explicação dada pela Corregedoria, ainda que revestida de legalidade, exegese da lei 8112/92, por certo não justifica algumas situações como a das DMUs X18, X43, X44, X13, X6, onde os quadros de NS carece de readequação, se não mo dificarem as demais variáveis, e poderiam ocorrer relotações sem nenhum impedimento haja vista que estão em municípios com mais de uma VT e as transferências não iriam ferir alei nem exigir pagamento de adicionais de transferência.

Quanto ao número de Juízes, argumentou o Corregedor que há foi aprovada a criação e instalação de mais 25 VT no Estado do Paraná, razão dos concursos em andamento e que situações como a verificada na DMU X16 que mesmo com número senão alto, ideal de juizes o número de sentenças é baixo são absolutamente atípicas e refletem a falta de experiência do juiz substituto, atuante na unidade em substituição ao titular convocado para a segunda instância desde 1999.

Relativamente à pergunta “2” a Corregedoria se posicionou no sentido de que sua atuação limita-se à operacionalidade das atividades judicantes, sendo as orçamentárias de alçada da diretoria administrativa. Esta, consultada da possibilidade de responder a tal questionamento, com as mesmas tabelas em mãos, silenciou até o último dia do prazo para entrega desta pesquisa junto à UFRGS.

Quanto à área ocupada, salientou que muitos dos prédios foram doados pelas comunidades não sendo uma boa “política” sua utilização que não para o fim a que se destinou – a VT; e que a venda ou locação de parte dos prédios, ainda que oriundos de aquisição, não traria retorno ao Judiciário Trabalhista, mas sim ao erário da União.

Na pergunta “3” a resposta foi no sentido de que em colaboração com a AMATRA – Associação dos Magistrados Trabalhistas, há intensa atividade de reciclagem dos magistrados, tanto a nível de técnicas de conciliação como de mutirão para prolação de sentenças nas unidades com maior volume de processos em atraso.

Ao se manifestar sobre a pergunta “4”, de que apenas a DMU X9 ficara com a variável NC (número de conciliação) abaixo da média de eficiência, a resposta foi no sentido de que “iria averiguar”.

Acerca da questão “5”, envolvendo a DMU X13, que ficou com a variável NSENT (número de sentenças prolatadas) abaixo da média de eficiência, não obstante seja indicada a necessidade de reduzir o número de juízes da VT, igualmente a resposta foi a de que o fato seria apurado, sem nenhuma resposta mais tangível.

Do exposto, facilmente observável que o Tribunal é efetivamente uma “instituição” e não uma organização, conforme conceito de SELZNICK (1972) citado no capítulo 2, item 2.1.2 desta pesquisa, porquanto nítido interesse da Corregedoria em não evidencia qualquer mazela da instituição, num instinto de sobrevivência e perenidade do órgão. Igualmente, reflete o parecer de PINTO (1969) de que a instituição busca concentrar esforços através da fusão de interesses individuais com objetivos da instituição, na sobrevivência institucional, ainda que se perceba claramente sua obsolescência técnica.

Em análise individual por DMU não eficiente, tem-se as observações e constatações que seguem:

DMU X42 – localizada no norte do Paraná, unidade instalada em 25.09.1992, obteve eficiência de 83,85%

Tabela 1 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X42

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	10,0	8,4	16,1%	83,9%
-NJ	3,0	1,7	44,5%	55,5%
-OR	73673,8	59951,4	18,6%	81,4%
-M	346,2	290,3	16,1%	83,9%
-NP	2761,0	2315,2	16,1%	83,9%
+PRZ	-170,0	-67,5	-	-
+PRZ_IN	-186,0	-47,9	-	-
+NC	1183,0	1183,0	0%	100%
+NSENT	704,0	704,00	0%	100%
+EPR	-825,0	-299,3	-	-
+EPU	-1227,0	-870,0	-	-

Esta DMU teve uma performance não eficiente, especialmente em face das variáveis “número de juízes” e “orçamento realizado”. Ainda, mesmo tendo um número de servidores acima das demais, esta superabundância de recursos não produziu o resultado esperado, o que causou impacto, haja vista que o sentimento dos gestores era o de que quanto mais servidores e julgadores, melhor o desempenho final da unidade.

Buscando a explicação diretamente do Juiz Titular, em conversa telefônica, a explicação foi no sentido de que embora na estatística conste a presença constante do magistrado responsável pela VT, mais a de um juiz substituto fixo, a atuação em muitos órgãos de classe afasta o juiz titular de suas funções judicantes, que passa a ser operacionalizada pelo substituto e, com isto, gerando, talvez, menos comprometimento com a unidade como um todo (e não apenas com o item prolação de sentença).

Nenhuma explicação acerca do orçamento realizado.

Importante ressaltar, que a contabilidade não disponibiliza todos os *slips* das contas de cada unidade de modo a que se verificasse que itens tinham pesado na constituição do orçamento realizado.

A DMU X60 – localizada na região sul do Estado, unidade instalada em 17.11.67, obteve eficiência de 86,69%.

Tabela 2 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X60

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	10,0	6,3	37,3%	62,7%
-NJ	1,0	0,9	13,3%	86,7%
-OR	49781,7	36782,7	26,1%	73,9%
-M	312,8	271,2	13,3%	86,7%
-NP	1598,0	1385,3	13,3%	86,7%
+PRZ	-109,0	-25,3		
+PRZ_IN	-114,0	-23,8		
+NC	802,0	802,0	0%	100%

+NSENT	375,0	375,0	0%	100%
+EPR	-390,0	-118,9		
+EPU	-1493,0	-540,2		

Buscando com o Juiz Titular o porquê da baixa performance desta DMU, tradicionalmente “sentida” como de bom desempenho, um motivo relevante que pode explicar a ausência de eficiência ótima dentro do grupo estudado, foi o fato de que no ano de 2000 esta DMU passou por uma reforma de instalações que consumiu um orçamento ampliado. Tal reforma foi necessária em face de enchente que inundou o prédio da Vara.

Quanto ao item NS - número de servidores – alto em relação às demais DMUs, a explicação foi a de que levou tempo para formar a equipe, que entende coesa, e abrir mão de qualquer servidor, importa num recomeçar o treinamento em caso de ampliação da demanda.

A DMU X18 – localizada na grande Curitiba, unidade instalada em 16.12.1993, obteve eficiência de 87,19%.

A apresentação desta DMU X18 entre o rol das menos eficientes foi recebida pela instituição com surpresa, porquanto no que se refere ao senso comum sempre foi reconhecida como de excelente desempenho.

Verificando *in loco* os possíveis porquês, detectou-se que esta DMU tem no seu quadro de servidores, integrantes do sindicato profissional e, autorizados pelo Juiz Presidente, têm jornada de trabalho reduzida dentro da VT.

Tabela 3 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X18

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	7,0	6,0	14,0%	86,0%
-NJ	2,0	1,7	12,9%	87,1%
-OR	84260,5	73353,0	12,9%	87,1%
-M	432,2	376,8	12,8%	87,2%
-NP	2820,0	2458,8	12,8%	87,2%
+PRZ	-131,0	-119,1		
+PRZ_IN	-65,0	-63,6		
+NC	1241,0	1241,0	0%	100%
+NSENT	692,00	692,00	0%	100%
+EPR	-18,0	-18,0		
+EPU	-49,0	-49,0		

A DMU X43, indicada na Tabela 4 – localizada no chamado Norte Novo do Estado, unidade instalada em 16.04.1993, obteve eficiência de 87,97%.

Esta DMU, como as demais da sua região, ficou abaixo da eficiência esperada, embora tenha uma boa infra-estrutura física e de servidores. Com um orçamento ampliado, não conseguiu estabelecer uma relação eficiente deste com as demais variáveis. Buscando-se no local, junto ao Juiz titular, as possíveis causas, foi detectado que embora apresente um número de servidores acima do desejado, na prática o dado não reflete a realidade, porque o rodízio é grande. Os servidores não permanecem na DMU mais de 9/10 meses, pedindo sua remoção, o que acarreta descontinuidade no processo de treinamento. Igualmente a variável “NJ” – número de juízes, embora alta, não traduz as constantes idas e vindas destes profissionais. No ano de 2000 foram 4 os juízes que substituíram a titular, afastada por motivos de saúde e, assim, alterando a cada juiz o *modus operandi* da VT, o que gera um descompasso na entrega da prestação jurisdicional.

Caberia, aqui, uma avaliação mais pontual com os servidores que pediram afastamento (o que não é feito) para se detectar o porquê do pedido de remoção, pois o motivo da inadequação pode estar permanecendo na unidade.

A questão orçamentária, alta em relação às demais DMUs ficou sem explicação pelo desconhecimento, também, do juiz titular e sem que a contabilidade fornecesse material de pesquisa.

Tabela 4 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X43

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	10,0	8,4	15,5%	84,5%
-NJ	2,0	1,8	12,0%	88,0%
-OR	93621,9	61868,3	33,9%	66,1%
-M	346,2	304,5	12,0%	88,0%
-NP	2801,0	2463,9	12,0%	88,0%
+PRZ	-198,0	-73,0		
+PRZ_IN	-156,0	-51,3		
+NC	1203,0	1203,0	0%	100%
+NSENT	776,0	776,0	0%	100%
+EPR	-566,0	-349,2		
+EPU	-1359,0	-1184,4		

A DMU X45 – localizada no extremo oeste do Estado, unidade instalada em 19.11.1993, obteve eficiência de 88,33%, conforme se verifica na tabela 5.

Esta unidade tem as mesmas características das demais unidades ditas não eficientes, ou seja, muito recurso sem a devida contraprestação. Esta Vara é a única do Paraná que tem unidade móvel, ou seja, o Juiz Responsável se desloca com uma equipe prestando jurisdição em bairros e regiões longínquas, deixando o substituto na sede. Como nestas saídas a maior parte dos casos atendidos é resolvido sem o processo formular, os custos deste empreendimento são lançados junto com os da Unidade fixa, distorcendo-os.

Tabela 5 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X45

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	8,0	6,7	15,7%	84,3%
-NJ	2,0	1,0	49,4%	50,6%
-OR	44499,8	35669,4	19,8%	80,2%
-M	569,1	299,8	47,3%	52,7%
-NP	1195,0	1055,5	11,7%	88,3%
+PRZ	-24,0	-13,7		
+PRZ_IN	-25,0	-20,7		
+NC	618,0	618,0	0%	100%
+NSENT	285,0	285,0	0%	100%
+EPR	-540,0	-255,2		
+EPU	-720,0	-662,6		

A DMU X15 – localizada na grande Curitiba, unidade instalada em 19.04.1993, obteve eficiência de 89,67%.

A ausência de ineficiência desta VT apresenta-se, também, nos itens “número de juízes” e “orçamento realizado”, denotando que uma superestrutura, por si só, não é garantidora de bons resultados.

Buscando junto ao próprio Juiz da VT os prováveis porquês da performance, foi explicado que esta unidade assumiu como sendo suas, despesas realizadas em outro centro contábil da instituição quanto ao orçamento realizado, evidenciando, assim, a fragmentação entre os planejadores/controladores e os operadores, preconizada por MILGRON (1992) citado no item 2.3, na medida em que os operadores do orçamento não tem o domínio sobre seu planejamento e controle, além de evidenciar que o planejamento por unidade tomadora de decisão foi frágil e fica engessada pelo modelo de gestão do governo, que trabalha com rubricas contábeis estanques.

Ainda, o Juiz titular da VT, convocado para atuar no segundo grau de jurisdição, em vaga de juiz classista, fica com sua lotação formal na própria DMU haja vista que o Senado Federal ainda não se posicionou acerca das vagas da representação paritária que extinguiu o cargo, mas não as vagas.

Tabela 6 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X15

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	6,0	5,4	10,3%	89,7%
-NJ	2,0	1,7	16,2%	83,8%
-OR	84260,5	70543,1	16,3%	83,7%
-M	432,2	365,0	15,6%	84,4%
-NP	3149,0	2823,7	10,3%	89,7%
+PRZ	-262,0	-190,0		
+PRZ_IN	-144,0	-106,5		
+NC	1477,0	1477,0	0%	100%
+NSENT	686,0	686,0	0%	100%
+EPR	-18,0	-18,0		
+EPU	-50,0	-50,0		

A DMU X44 – localizada na região norte do Estado, unidade instalada em 08.08.1993, obteve eficiência de 90,69%.

Tabela 7 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X44

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	9,0	6,8	23,9%	76,1%
-NJ	3,0	1,5	48,5%	51,5%
-OR	70833,3	62598,1	11,6%	88,4%
-M	346,2	314,0	9,3%	90,7%
-NP	2920,0	2648,1	9,3%	97,3%
+PRZ	-261,0	-127,5		
+PRZ_IN	-191,0	-68,8		
+NC	1293,0	1293,0	0%	100%
+NSENT	701,0	701,0	0%	100%
+EPR	-718,0	-168,5		
+EPU	-291,0	-291,0	0%	

Com recursos superabundantes esta Unidade tem como característica o número elevado de servidores e juizes e que não guarda compatibilidade com o número de sentenças.

Esta DMU é da mesma cidade das DMUs X42, X43 e todas têm o mesmo perfil – alto número de servidores e juizes e orçamentos ampliados.

Em entrevista com o Juiz Titular da unidade, por telefone, surpreendido com o resultado desta pesquisa, aventou a questão da intensa rotatividade de servidores entre as DMUs daquela cidade, motivadas todas por inadequação “gerencial”. Quanto ao número de magistrados e orçamento ampliado, nenhuma resposta plausível foi encontrada.

A DMU X35 – localizada na região centro-sul do Estado, unidade instalada em 05.04.1994, obteve eficiência de 92,04%.

Tabela 8 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X35

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	7,0	6,4	8,0%	92,0%
-NJ	1,0	0,8	19,4%	80,6%
-OR	52611,7	25570,4	51,4%	48,6%
-M	493,0	266,4	46,0%	54,0%
-NP	1097,0	1009,7	8,0%	92,0%
+PRZ	-38,0	-14,9		
+PRZ_IN	-22,0	-16,2		
+NC	704,0	704,0	0%	100%
+NSENT	192,0	192,0	0%	100%
+EPR	-282,0	-282,0		
+EPU	-1083,0	-775,0		

Conforme se verifica na tabela 8, orçamento e metragem quadrada foram os fatores que alteraram em muito a performance da DMU X35.

Em entrevista com o Juiz responsável pela unidade, os motivos alegados foram as constantes depredações do prédio da VT, por vândalos, o que requer consertos que amplia o orçamento realizado.

Desta assertiva, apenas o Diretor da unidade corroborou. Os servidores silenciaram. As notas constantes do serviço de contabilidade confirmam a tese do Magistrado.

O que se verifica é que apesar da renitência do problema, a instituição não investe em segurança, assim entendida contratação de vigilantes ou mesmo vigias, preferindo consertar. Não se verificou nenhum roubo no local, apenas depredação.

A DMU X39 – localizada na região centro-sul do Estado, unidade instalada em 20.11.1993, obteve eficiência de 93,09%.

Tabela 9 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X39

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	10,0	4,0	62,2%	39,8%
-NJ	2,0	0,7	64,25	35,85
-OR	35038,2	27017,3	22,9%	77,1%
-M	359,1	192,2	46,5%	53,5%
-NP	820,0	763,4	6,9%	93,1%
+PRZ	-26,0	-11,6		
+PRZ_IN	-47,0	-16,6		
+NC	388,0	388,0	0%	100%
+NSENT	247,0	247,0	0%	100%
+EPR	-648,0	-119,5		
+EPU	-1259,0	-310,7		

Esta unidade tem uma infra-estrutura muito mais ampla do que a necessária, se considerarmos como parâmetro maior o número de processos entrados.

Averiguando as possíveis causas desta ineficiência evidenciada pelo programa, foi constatado que esta VT foi aberta não em face dos processos existentes na jurisdição (critério legal para abertura de uma VT é a demanda de pelo menos 1500 processos/mês conforme lei 6.947/81, anexo 1, mas sim de critérios políticos.

Estes critérios corroboram da lição de PORTO NETO (1998), citado no item 2.2 desta pesquisa, no sentido de que o processo de avaliação é determinado por fatores de natureza política.

A DMU X9 – localizada na grande Curitiba, unidade instalada em 26.04.1991, obteve eficiência de 94,09%. A unidade X9 teve como índice pouco bom aquele da variável NC (número de conciliação).

Considerando que a resposta da Corregedoria a esta situação não foi conclusiva, recorreu-se ao próprio Juiz Titular, que desde dez/2000 está convocando no segundo grau de jurisdição e a resposta foi a de que deixava as partes à vontade para transigir ou não, atuando ele magistrado, de forma democrática e nos estritos termos da lei.

A questão carece, entretanto, de revisão mais profunda, porque os dados do primeiro semestre de 2001 evidenciam que sob a orientação do juiz substituto, o índice de conciliações da unidade aumentou, evidenciando uma questão pontual do Juiz titular.

Tabela 10 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X9

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	6,0	5,6	5,9%	94,1%
-NJ	2,0	1,8	8,1%	91,9%
-OR	84260,5	77438,9	8,1%	91,9%
-M	432,2	397,2	8,1%	91,9%
-NP	3185,0	2996,7	5,9%	94,1%
+PRZ	-252,0	-189,9		
+PRZ_IN	-112,0	-111,4		
+NC	1355,0	1506,0	11,1%	90,0%
+NSENT	814,0	814,0	0%	100%
+EPR	-18,0	-17,3		
+EPU	-50	-46,-		

A DMU X31 – localizada no sudoeste do Estado, unidade instalada em 02.09.1992, obteve eficiência de 94,39%.

Esta unidade é reconhecida como eficiente pela Corregedoria do Tribunal e apenas o comentário de que poucos magistrados querem ser transferidos ou prestar trabalho na região. Conforme entrevista com o atual Juiz titular da DMU X6, que já foi titular desta unidade em análise, asseverou que a resistência dos magistrados em atuarem na unidade é, além do clima da região, muito quente, o perfil dito “hostil” da população usuária.

Tabela 11 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X31

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	10,0	9,4	5,6%	94,4%
-NJ	2,0	1,7	12,9%	87,1%
-OR	60022,7	55531,6	7,5%	92,5%
-M	275,0	259,6	5,6%	94,4%
-NP	2439,0	2302,1	5,6%	94,4%
+PRZ	-147,0	-52,7		
+PRZ_IN	-44,0	-41,3		
+NC	1144,0	1144,0	0%	100%
+NSENT	711,0	711,0	0%	100%
+EPR	-375,0	-375,0		
+EPU	-4223,0	-1425,8		

A DMU X49 – localizada no Norte do Estado, unidade instalada em 16.04.1993, obteve eficiência de 94,44%.

Embora a ferramenta aponte inadequado o número de Juiz na unidade, sua redução, simplesmente, importaria na perda do substituto que atua cobrindo férias e demais impedimentos de titulares.

Reverendo os apontamentos do serviço de recursos humanos, constatou-se que a juíza titular desta DMU usufruiu das suas férias regimentais em 2000 além de afastar-se por mais 120 dias em licença-maternidade, o que corrobora a tese de que a ausência do titular é fator de pouco comprometimento do substituto com a unidade.

Tabela 12 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X49

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	10,0	9,4	5,6%	94,4%
-NJ	2,0	1,7	15,0%	85,0%
-OR	62049,4	58597,8	5,6%	94,4%
-M	298,7	282,1	5,6%	94,4%
-NP	2563,0	2420,4	5,6%	94,4%
+PRZ	-105,0	-68,4		
+PRZ_IN	-75,0	-46,6		
+NC	1316,0	1316,0	0%	100%
+NSENT	682,0	682,0	0%	100%
+EPR	-457,0	-348,8		
+EPU	-1192,0	-995,1		

A DMU X36 – localizada no chamado norte pioneiro do Estado, unidade instalada em 12.03.1990, obteve eficiência de 94,45%

Tabela 13 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X36

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	8,0	7,6	5,5%	94,5%
-NJ	1,0	0,9	5,5%	94,5%
-OR	63777,0	35205,1	44,8%	55,2%
-M	564,0	312,9	44,5%	55,5%
-NP	1290,0	1218,4	5,5%	94,5%
+PRZ	-18,0	-17,3		
+PRZ_IN	-30,0	-20,3		
+NC	770,0	770,0	0%	100%
+NSENT	287,0	287,0	0%	100%
+EPR	-286,0	-251,0		
+EPU	-1813,0	-783,4		

A metragem de ocupação da VT, representando quase o dobro da necessidade, foi usada como forma de premiação por bom desempenho, assim entendido até então como percentual de conciliações, número de sentenças prolatadas em face dos processos aforados.

Esta estratégia é adotada em face das restrições para um aumento pontual de salário ao Juiz titular, por exemplo.

O princípio da estrita legalidade a que se referiu BACHOFF (1985) é fator de engessamento da gestão no serviço público. Neste caso, consubstancia-se na impossibilidade de premiar um profissional pelo seu bom desempenho, ante o princípio da isonomia, mas abre brechas para atuações legais (melhoria de instalação não é ilegal), mas imoral, porque outras unidades também têm boa performance e, por questões políticas não recebem a “premiação”.

A DMU X38 – localizada no norte chamado Pioneiro, unidade instalada em 11.12.1993, obteve eficiência de 95,36%

Tabela 14 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X38

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	10,0	2,9	70,6%	29,4%
-NJ	1,0	0,6	41,1%	58,9%
-OR	29713,3	22291,8	25,0%	75,0%
-M	417,8	149,7	64,2%	35,8%
-NP	749,0	714,2	4,6%	95,4%
+PRZ	-86,0	-13,2		
+PRZ_IN	-48,0	-15,3		
+NC	366,0	366,0	0%	100%
+NSENT	228,0	228,0	0%	100%
+EPR	-366,0	-76,9		
+EPU	-214,0	-214,0		

A relação n.servidor *versus* n. processo fica, nesta DMU, desproporcional demais, mormente se considerado o número de juiz – apenas um – que acaba criando um gargalo operacional. Ainda, esta VT tem fraca demanda de processos, o que, em tese, não justificaria a estrutura atual do órgão.

As respostas encontradas para a performance desta unidade são aquelas constantes do questionário respondido pela Corregedoria, qual seja, uma vez lotado o servidor num Município, sua transferência *ex officio* acarreta ao erário uma despesa grande, sem contar nas dificuldades pessoais e familiares geradas para o servidor.

A DMU X54 – tabela 15, localizada no planalto central do Estado, unidade instalada em 22.04.1993, obteve eficiência de 95,39%. A ferramenta evidencia que há desperdício de área, comparado com o porte (n. processos e de profissionais) da unidade.

Tabela 15 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X54

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	10,0	9,5	4,6%	95,4%
-NJ	2,0	1,9	4,6%	95,4%
-OR	76708,7	73173,8	4,6%	95,4%
-M	755,9	515,5	31,8%	68,2%
-NP	3186,0	3039,2	4,6%	95,4%
+PRZ	-246,0	-120,4		
+PRZ_IN	-148,0	-78,6		
+NC	1507,0	1507,0	0%	100%
+NSENT	892,0	892,0	0%	100%
+EPR	-464,0	-335,9		
+EPU	-1117,0	-1117,0		

O prédio onde está instalada a unidade foi doado pela prefeitura e sindicatos da região. A possibilidade de locação de parte do prédio foi rechaçada ao argumento de que além de ter sido doado, importaria em despesas para a gestão do contrato com renda entrando para a União e não para a instituição.

Questionado se tal locação ocorreria se a receita retornasse para a instituição, a resposta foi negativa, pois no entender do magistrado responsável, o bem fora doado, não comportando plena disponibilidade.

A DMU X14 – conforme tabela 16, localizada em Curitiba, unidade instalada em 06.11.1992, obteve eficiência de 95,53%.

Os itens de menor performance foram número de juízes, orçamento realizado e área ocupada.

Sustenta o profissional responsável pela unidade, que tradicionalmente ela já teve maior número de reclamações, que vem caindo nos últimos anos. Quanto ao orçamento, assegurou que pelo fato de estar no mesmo prédio que as demais VT da capital, a unidade incorpora para si parcela ideal do custo de reformas em áreas comuns que, se dependesse apenas de sua decisão, não seriam feitas.

Não indicou, por não lembrar, nenhum item destas reformas.

Tabela 16 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X14

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	6,0	5,7	4,5%	95,5%
-NJ	2,0	1,9	5,3%	94,7%
-OR	84260,5	79786,2	5,3%	94,7%
-M	432,2	409,2	5,3%	94,7%
-NP	3410,0	3257,5	4,5%	95,5%
+PRZ	-301,0	-224,0		
+PRZ_IN	-133,0	-126,4		
+NC	1688,0	1688,0	0%	100%
+NSENT	634,0	818,7	29,1%	77,4%
+EPR	-18,0	-18,0		
+EPU	-50,0	-47,3		

A DMU X13 – localizada em Curitiba, unidade instalada em 06.11.1992, obteve eficiência de 95,95%

Esta unidade tem mais servidores que suas vizinhas de prédio, além de receber mais processos que seu tamanho ideal comporta.

Em conversa com o dirigente, o argumento para não redução do quadro é o fato de que abrir mão de quaisquer servidores implica em grande dificuldade de recolocação em caso de aumento do número de processos, agregado ao fato de que a equipe, como está, é coesa e apresenta boa performance.

Tabela 17 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X13

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	8,0	6,6	18,1%	81,9%
-NJ	2,0	1,9	4,1%	95,9%
-OR	84260,5	80759,2	4,2%	95,8%
-M	432,2	414,7	4,1%	95,9%
-NP	3098,0	2652,0	14,4%	85,6%
+PRZ	-123,0	-123,0		
+PRZ_IN	-151,0	-73,0		
+NC	1287,0	1287,0	0%	100%
+NSENT	794,0	794,0	0%	100%
+EPR	-18,0	-18,0		
+EPU	-50,0	-50,0		

A DMU X6 – localizada em Curitiba, unidade instalada em 01.08.1986, obteve eficiência de 96,18%.

Tabela 18 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X6

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	7,0	6,3	10,4%	89,6%
-NJ	2,0	1,9	3,8%	96,2%
-OR	84260,5	81036,7	3,8%	96,2%
-M	432,2	415,7	3,8%	96,2%
-NP	3690,0	3344,5	9,4%	90,6%
+PRZ	-293,0	-248,8		
+PRZ_IN	-142,0	-141,0		
+NC	1787,0	1787,0	0%	100%
+NSENT	705,0	705,0	0%	100%
+EPR	-19,0	-19,0		
+EPU	-50,0	-50,0		

Esta DMU surpreendeu ao não ser considerada como eficiente, porque sempre trabalhou dentro de limites apertados de servidores e recursos, reflexo do perfil do Magistrado que a preside, pensamento da Corregedoria.

Analisando os resultados, o que se verifica é que para o número de processos operacionalizados no ano o quadro de servidores é alto.

O argumento contrário do magistrado quanto a reduzir o número de servidores em face do volume de processos, é no sentido de que pela estrutura burocrática do serviço público, em abrindo mão dos servidores agora, caso aumente o número de processos num futuro, não teria facilidade em recolocar a mão-de-obra necessária, sendo a atual equipe coesa, afinada com sua orientação.

A DMU X24– localizada na região centro-oeste do Estado, unidade instalada em 03.10.1986, obteve eficiência de 96,21%.

Tabela 19 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X24

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	10,0	9,6	3,8%	96,2%
-NJ	2,0	1,8	8,2%	91,8%
-OR	64725,9	62275,3	3,8%	96,2%
-M	418,0	394,3	5,7%	94,3%
-NP	2675,0	2573,7	3,8%	96,2%
+PRZ	-60,0	-47,8		
+PRZ_IN	-43,0	-43,0	0%	
+NC	1417,0	1417,0	0%	100%
+NSENT	725,0	725,0	0%	100%
+EPR	-434,0	-395,1		
+EPU	-2137,0	-1290,4		

Como a anterior, esta DMU trabalha dentro de recursos controlados e sua performance é tida pela Corregedoria como excelente.

As variáveis que mais perturbaram os resultados ótimos foram foram metragem quadrada e número de juízes.

Relativamente à área física, o magistrado da unidade asseverou que é absolutamente necessária, porque em períodos de pico de produção, citando o ano de 1998, a sala de espera era o pátio da VT.

Quanto ao número de juízes, entende que não tem como reduzir, porque há necessidade de um elemento para cobrir férias e eventuais faltas em face de deslocamentos para cursos, seminários e faltas por motivos pessoais.

Indagado acerca deste “folguista” ser um profissional volante, atuando em mais de uma VT, asseverou que não era possível porque profissional nesta situação não tem comprometimento total com a unidade.

A DMU X61 – localizada na região central do Estado, unidade instalada em 10.12.1993, obteve eficiência de 96,73%

Tabela 20 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X61

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	7,0	3,2	54,3%	45,7%
-NJ	1,0	0,5	53,8%	46,2%
-OR	30137,9	14377,3	52,3%	47,7%
-M	384,9	149,7	61,1%	38,9%
-NP	872,0	843,5	3,3%	96,7%
+PRZ	-65,0	-24,9		
+PRZ_IN	-44,0	-15,9		
+NC	579,0	579,0	0%	100%
+NSENT	162,0	162,0	0%	100%
+EPR	-375,0	-140,6		
+EPU	-337,0	-337,0		

A DMU 61 teve, ao longo do ano de 2000, afastamento do juiz titular, o que demandou a presença de um substituto, com despesas de manutenção no local, o que explica a defasagem orçamentária realizada e desejada (custo com diárias do substituto). Há, ainda, um baixo nível de utilização do espaço físico (metragem quadrada) o que ocasiona a baixa performance da unidade. O número de servidores é outro fator que aparece em destaque no desenho da baixa performance.

Questionando o Juiz titular acerca desta situação: a) o mesmo questionou a validade do tratamento dado às variáveis; b) nega a possibilidade de estar no rol das unidades menos eficientes.

O que se verifica é que esta unidade mantém, desde o ano de sua inauguração, número variável de processos recebidos tendo sido a seguinte evolução:

1995: 861	1996: 876
1997: 925	1998: 852
1999: 542	2000: 872

O quadro de magistrados e de servidores só ampliou, e desde 1998 permanece estável, não podendo ser alterado senão com as implicações financeiras em face de transferências *ex officio*.

A DMU X52 – localizada no centro-sul do Estado, unidade instalada em 13.03.1990, obteve eficiência de 97,76%.

Tabela 21 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X52

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	12,0	6,5	46,2%	53,8%
-NJ	2,0	1,5	25,2%	74,8%
-OR	68327,5	57910,1	15,25	84,8%
-M	344,2	336,5	2,2%	97,8%
-NP	1934,0	1890,8	2,2%	97,8%
+PRZ	-78,0	-36,6		
+PRZ_IN	-52,0	-41,1		
+NC	906,0	906,0	0%	100%
+NSENT	646,0	646,0	0%	100%
+EPR	-581,0	-111,3		
+EPU	-1482,0	-357,4		

Número de servidores e de magistrados foram os itens de peso para a baixa performance da unidade.

Com mais servidores do que as demais VT, o argumento do juiz responsável foi o fato de que por processar suas próprias execuções, faz-se necessário número ampliado de servidores, utilizados como oficiais *ad hoc* (são profissionais indicados para uma atuação pontual em atividade que não guarda respeito com sua lotação oficial) em face da área geográfica de atuação da VT.

A Corregedoria refuta esta assertiva, asseverando que por força da lei 6.947/81, artigo 2º, a instalação da VT e da sua jurisdição é iguala de todas as demais.

Como a criação e instalação das VT decorrem não somente dos fatores técnicos, mas de fatores políticos (PORTO NETO, 1998), impõe-se melhor análise da questão, sendo certo que já no processo de criação e instalação de novas 25 VT para a 9ª Região, esta DMU terá reduzida sua jurisdição, consoante se depreende do projeto enviado ao Colendo TST e aprovado em parte pelo Congresso Nacional, passível de consulta pelo site www.planalto.gov.br, projetos em andamento, o que corrobora da tese do juiz titular.

A DMU X16 – localizada em Curitiba, unidade instalada em 19.04.1993, obteve eficiência de 98,35%

Tabela 22 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X16

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	6,0	5,9	1,6%	98,4%
-NJ	2,0	1,9	5,3%	94,7%
-OR	84260,5	79825,8	5,6%	94,7%
-M	432,2	409,5	5,3%	94,7%
-NP	3360,0	3272,3	2,6%	97,4%
+PRZ	-237,0	-232,3		
+PRZ_IN	-184,0	-131,3		
+NC	1716,0	1716,0	0%	100%
+NSENT	513,0	770,8	50,2%	66,6%
+EPR	-18,0	-18,0		
+EPU	-50,0	-47,4		

Esta DMU tem, tradicionalmente, baixo índice de sentença prolatada.

Foi realizado um “mutirão” de juízes substitutos tanto para prolação de sentenças quanto para realização de audiências. Mesmo em dia a carga de trabalho atrasada, com a retirada do mutirão, houve queda da produção, novamente.

Tramita junto ao serviço médico, um pedido de aposentadoria do Juiz titular, o que explica, segundo a Corregedoria, a performance da VT.

A DMU X48 – localizada no norte novo do Estado, unidade instalada em 03.09.1992, obteve eficiência de 99,65%.

Tabela 23 - Variáveis de medição de eficiência da DMU X48

Variável	Atual	Objetivo	A Ganhar	Alcançado
-NS	10,0	9,9	0,7%	99,3%
-NJ	2,0	1,8	11,8%	88,2%
-OR	85962,3	58750,2	31,7%	68,3%
-M	298,7	297,6	0,4%	99,6%
-NP	2124,0	2116,5	0,4%	99,6%
+PRZ	-97,0	-25,8		
+PRZ_IN	-61,0	-35,0		
+NC	1102,0	1102,0	0%	100%
+NSENT	657,0	657,0	0%	100%
+EPR	-584,0	-241,4		
+EPU	-871,0	-871,0		

Não houve, num primeiro momento, um motivo justificador desta má performance, em especial quanto ao orçamento realizado. O Juiz titular da área comprometeu-se consigo mesmo averiguar a questão orçamentária cujo item mais expressivo foi o de material de expediente.

Há um dissenso entre os dados enviados pela unidade ao controle de material e o argumento do magistrado, porque os servidores da unidade asseveram que muitas vezes precisaram “cotizar” para a compra de materiais de consumo, como café, água, corretor líquido.

4.2. Considerações Gerais

De pronto verificou-se a facilidade de se trabalhar com DEA. Modelo muito flexível, não exigiu grandes preparações dos dados, permitindo que mesmo profissionais não especializados pudessem analisar as informações e construir simulações, combinando *inputs e outputs* até obtenção da composição de eficiência desejada.

Ainda, do exposto ao longo da pesquisa, o que se constata é que as estruturas das VT estão superdimensionadas, numa primeira impressão. Tanto assim, que dentre as variáveis de *input* a questão da área física foi a que mais perturbou os resultados, de maneira geral, importando no uso não eficiente das instalações.

Muitos servidores, muita área ociosa, alto orçamento realizado, para um resultado abaixo da expectativa em termos de número de sentenças, prazos médios, em especial o de execução, razão dos clamores para uma reforma do judiciário.

O que fica absolutamente evidenciado é que, embora não possa ser a única ferramenta adotada para análise consistente da eficiência das VT, a Análise Envoltória de Dados permite aferir situações já conhecidas e, ainda, realça outras, desconhecidas *a priori* e cujas causas, descobertas, criaram profundo desconforto.

Por exemplo, a abertura de unidades por critérios essencialmente políticos (caso das DMUs X35; X36; X38; X39, X45 e X61), haja vista que nenhuma delas atua com um piso médio de 1500/ano, o que corrobora com a tese de PORTO NETO (1998) quando asseverou que desde a implantação dos processos avaliativos da instituições um dos critérios considerados era o político, (conforme item 2.2 desta pesquisa) dada a essência da gestão pública (seletividade política).

Impunha-se que se verificasse em pelo menos três anos a performance das DMUs para confirmar esta assertiva.

Ainda, outro aspecto da avaliação a ser considerado, igualmente ressaltado por PORTO NETO (1998) é o da limitação inerente à própria decisão em face do ambiente mutável (fatores inerentes à própria decisão).

Com efeito, em 12.08.2000, foi editada a lei 9958 que dava às Comissões Prévias de Conciliação o poder negocial entre partes – empregado e empregador – em relação às verbas trabalhistas. Sem questionar a constitucionalidade desta lei (diante do que preceitua o artigo 5º, inciso XXXV que garante a todos os cidadãos acesso à tutela do Estado), tem-se que estas comissões inauguraram novo momento nas relações trabalhistas e com reflexos diretos na atuação da Justiça do Trabalho, porque os acordos feitos naquela esfera administrativa não permitem que as partes se socorram do judiciário. Tal lei, esvaziou em parte o serviço antes das VT, o que explica, em parte, esta relação processo *versus* número de juízes e número de servidores.

A confirmação desta assertiva, exigiria que se buscasse nas comunidades o número de processos administrativamente conciliados.

Tem-se, ainda, que fatos como os ressaltados nas DMUs X36 (premiação por desempenho dada com rubrica trocada), ou então, a dificuldade de se transferir o servidor em face do que dispõe a lei 8112/92, torna a estrutura engessada, porque impõe-se atender ao princípio da estrita legalidade consoante lição de BACHOFF (1995).

O que se deduz das entrevistas e do próprio parecer da Corregedoria, é que: a) a contabilidade pública não tem nenhuma conotação gerencial; é estritamente legal, não é trabalhada como ferramenta de gestão, pois que não contempla centros de custos; b) locais intensa rotatividade de servidores não são avaliados quanto aos porquês da inadaptação de forma a se tomar medida corretiva. O argumento de que há “ampla autonomia” do Juiz titular, beira o sistema feudal; c) Unidades de decisão curvam-se a argumentos políticos, aceitando assumir despesas que não são da sua unidade, adulterando resultados para a comunidade; d) a alegada ausência de comprometimento dos juízes substitutos é sentida mas não é trabalhada, evidenciando a falta de unidade da instituição; e) nas áreas de ocupação (M) disponíveis, não se pensa em abrir um espaço para o grande público, como uma biblioteca ou espaço para estudos permanentes – embora sentido que a população usuária busca conhecer melhor o Judiciário, este se fecha em copas, talvez com medo de comprometer sua neutralidade necessária; f) o argumento de equipe coesa pode ser reflexo de corporativismo, haja vista que a qualificação formal dos servidores é muito específica (formação em direito) e homogênea, mesmo em cargos diferentes (87% dos servidores do TRT 9ª Região tem escolaridade de 3º grau).

Uma questão a ser considerada neste contexto analisado, é o fato de que sendo serviço público, deve existir em relação ao mesmo uma disponibilidade total. Importa dizer que o órgão público deve estar aparatado para atender uma ou mil pessoas prontamente com eficiência e eficácia. Além disto clientela não é homogênea.

Inegável, assim, reconhecer que as distorções encontradas pela ferramenta DEA na análise da eficiência relativa são indicativas da existência de dificuldades, mas há necessidade do uso de ferramentas auxiliares para que se aprofunde nas situações específicas.

Para uma primeira abordagem, com uma metodologia de trabalho e uso de ferramenta de apoio à gestão, evidenciou-se aspectos que podem ser melhorados desde logo. Um exemplo é o reconhecimento, por algumas VT, de que suas unidades amplas estão em desacordo com o número de processos recebidos, mas compatíveis com o número de população economicamente ativa, o que desencadeou questionamentos acerca da possibilidade de se ampliar o esquema de justiça volante, com a convação de parte da estrutura fixa para móvel; Ainda, situações de evidente ausência de comprometimento do juiz substituto em relação às atividades cartoriais da VT, requerendo uma interferência no que se refere à “reciclagem” dos magistrados.

Outro questionamento foi o fato de que como a estrutura das VT decorre de lei, inclusive quanto à maioria dos seus procedimentos, muitas das ineficiências detectadas têm origem no processo legislativo. São exógenas, portanto, à estrutura do Judiciário Trabalhista, carecendo uma interferência política.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa objetivou estruturar um modelo que permitisse aferir a eficiência das VT do Paraná, haja vista que no panorama nacional se inicia um processo de acionar juridicamente os órgãos estatais quando há, por parte dos usuários, “sentimento de ineficiência” em relação ao serviço prestado, além do que o tema foi plasmado de forma expressa no *caput* do artigo 37, inciso II, da Constituição, cabendo aos órgãos públicos, pela atuação dos seus gestores, a observância estrita deste “princípio da eficiência”.

A estruturação dos trabalhos foi feita através da pesquisa operacional, iniciando com uma revisão bibliográfica acerca do tema eficiência, focando a questão nas instituições judiciárias brasileiras e que permitiu traçar os objetivos da pesquisa, delinear um local para validação do modelo, tendo sido eleito o Tribunal Regional do Trabalho do Paraná, quer pela facilidade que apresentaria na coleta dos dados como pelo fato do Judiciário Trabalhista estar sendo alvo de profundas reformas iniciadas com a “flexibilização” das relações capital/trabalho.

Identificado o tema, os objetivos a serem atingidos, o local para validação do modelo e, de conseqüência, conhecida a clientela com a qual seria necessária uma interação, no caso os magistrados do TRT, buscou-se as ferramentas para o trabalho.

Uma delas, a DEA - Análise envoltória de dados, indicada pela literatura como sendo amplamente utilizada para aferir a eficiência de serviços onde o binômio custo *versus* lucro não pode ser o único critério considerado, foi a eleita, também, porque dispensa sistemas de preços ou pré-especificações da função de produção; porque os dados não precisam ser normalizados e, ainda porque em sendo abordagem não-paramétrica, não exige uma forma funcional explícita relacionando *inputs* e *outputs*, atendendo ao perfil de um prestador de serviços, sem fins lucrativos e com forte componente político, como uma instituição pública.

Para a eleição das variáveis de entrada e saída, bem como definição das unidades tomadoras de decisão, considerou-se o tema abordado – a eficiência sob o viés administrativo -, e a clientela com a qual se iria interagir – os magistrados -, optando-se não por questionários ou entrevistas, mas pela utilização do *brainstorming* conjugado com a Técnica do Grupo Nominal, haja vista que o tema eficiência não era de domínio do grupo que elegeria as variáveis e DMUs. Foi possível, assim, superar-se o desconforto que a novidade do tema poderia trazer aos profissionais que integraram o grupo de estudos. Esta TGN foi orientada pelo roteiro constante do anexo 2.

Definidas quais seriam as DMUs, as variáveis de entrada e saída, havia necessidade de gerar uma massa de testes, que validasse o modelo, pelo que foram utilizados os dados das VT do Paraná, relativos ao ano de 2000 e, uma vez obtida a tabela de eficiência e não-eficiência com tais dados, foi feita uma análise conjunta entre pesquisadora e os profissionais da instituição, o que foi exaustivamente colocado no capítulo 4 e, em alguns casos, com nova pesquisa, através de entrevista não estruturada e pontual numa ou noutra unidade, bem como junto à contabilidade e serviço de recursos humanos, buscando-se motivos que explicassem/justificassem os resultados encontrados.

Ficou absolutamente evidenciado que o Tribunal tem uma gestão muito política, mesmo em assuntos relevantes como liberação de verba para as unidades, composição do quadro de servidores, e que embora haja uma total autonomia legal das VT, na prática há intenso corporativismo quando se trata de uma unidade assumir despesas de outra. Igualmente evidenciada por esta prática malsã de assunção de orçamentos, o fato de que a estrita legalidade é burlada pelo próprio aplicador das leis, o que demonstra que o sistema da estrita legalidade está ultrapassado, engessando o processo de gestão e carecendo de flexibilização ou, em última instância, que é utilizado para fins outros que não no interesse exclusivo da administração pública.

Evidenciada, ainda, falta de modelo de gestão na esfera pública, pois que ferramenta gerencial como a contabilidade, é feita sem considerar centros de custos, denotando ausência de preocupação efetiva com resultados. Outro elemento que comprova tal assertiva é o fato de que o Plano de Cargos e salários do Judiciário Trabalhista não tem como requisito que os cargos de Diretoria Administrativa sejam exclusivos de bacharel em administração ou de profissionais com especialização, mestrado, doutorado ou pelo menos vivência em administração.

Muitos dos resultados obtidos por DMU, pela técnica adotada nesta pesquisa, surpreenderam os gestores da instituição, haja vista que pairava a sensação, muitas vezes “comprovada” com os mesmos dados dispostos de outra forma, de que tanto a DMU como o Pretório Trabalhista, era uma ilha de excelência, mormente diante da relação custo por processo, lembrando que nesta análise simples, valores de serviços terceirizados não eram considerados.

Diante do exposto, entende-se que o presente trabalho atingiu seus objetivos, passo a passo, pois permite que se repense na utilização mais racional do espaço e na busca de uma alternativa que permita maior mobilidade dos servidores entre as DMUs em face do volume de processos. Igualmente a distribuição dos juizes auxiliares pode passar a ser feita de maneira a ampliar o índice de eficiência.

5.1 Limitações e Contribuições do Estudo

A maior contribuição do presente estudo é a confirmação de que a adoção de um método de análise e mais uma boa ferramenta possibilitam ao gestor, mesmo da administração pública, criar parâmetros avaliativos que refujam aos tradicionais “custo do processo” e “processo por juiz”, tradicionalmente usados.

A partir da detecção de pontos vulneráveis, demonstrados pelo modelo ora adotado, é possível a interferência de outras ferramentas mais pontuais para os problemas agora conhecidos.

A maior limitação da pesquisa foi a escolha apenas das VT como DMU, o que torna a unidade Judiciário fragmentada, aumentando a chance de alguma falha de avaliação.

Um próximo passo requerido pelos atuais dirigentes da Instituição foi o de aplicar-se tal modelo para os Tribunais Regionais no Brasil, adotando-se cada um deles como uma DMU, como forma a criar-se, a partir de então, parâmetros facilitadores da distribuição orçamentária entre regionais, hoje feita com base essencialmente política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid : Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p.86.

BACHOFF, Otto. *Jueces Y Constitución*. Madrid : Editorial Civitas, 1985.

BOOG, Gustavo G. *O Desafio da Competência*. São Paulo : Ed. Best Seller, 1991.

BRETAS, Maria José L. *Mudança nas instituições* São Paulo : Nobel, 1988.

BUTTON, K. J. & WEYMAN-JONES, T. G. *Ownership Structure, Institucional Organizational and Measured X-Efficiency*. American Economic Review, vol. 82, n. 2, may, pp. 439/444.

CARVALHO, F. A. ORTEGA, J.A. & FAÇANHA, L.O. *Projeto BID FINEP de Avaliação de Financiamento a Empresas : uma proposta metodológica*. FINEP, 1984.

CLOVER, Vermon T. & HOWARD, I. Balsey. *Business Research Methods*. New York, 1984, p. 1.

CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS TRABALHISTAS. 26 edição. Ed. LTr, 2001.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 6ª edição atualizada até 31.12.2000. Ed. Revista dos Tribunais, 2001.

DINAMARCO, Cândido Rangel; CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. 17 edição. São Paulo : Malheiros Editores, 2000.

DRUCKER, Peter. *Management Challengers for the 21st Century*. HSM Management, n. 12, ano 2, janeiro-fevereiro 1999, p.36.

FAÇANHA, L. O. F.; RODRIGUES, D. A . *Indústria Brasileira na Década de 70: Interpretação de resultados de estatística multivariada e de aspectos da dinâmica concorrencial*. Revista Brasileira de Economia, 46(4), Out-Dez: 447-476, 1992.

FREITAS, Henrique *et all.* **Informação e decisão : sistemas de apoio e seu impacto.** Porto Alegre : Ortiz, 1997.

GOLANY, B., ROLL, Y.. An Application Procedure for DEA, **Omega**, v.17, n.3, p.237-250, 1989.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Teoria dos Serviços Públicos e suas transformações. **Direito Administrativo Econômico.** São Paulo : Malheiros Editores, 2000.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública.** São Paulo : ed. Tempo Brasileiro, 1994.

HALL, R. H. **Organizations: Structures, Processes and Outcomes.** London : Prentice-Hall International Editions, 1991.

JUSTEN FILHO, MARÇAL. **Concessões de Serviços Públicos.** São Paulo : Dialética, 1997, p. 130.

LIEBENSTEIN, H. & MAITAL, S. **Empirical Estimation and Partitioning of X-Inefficiency: a Data-Envelopment Approach.** American Economic Review, vol. 82, may, 1992, pp. 428-433.

LOUREIRO, João Carlos Gonçalves. **O Procedimento administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares : algumas considerações.** Coimbra : Coimbra Editora, 1995, p. 147.

MAÇADA, A e BECKER, J. **Medindo a Eficiência dos Investimentos em Tecnologia da Informação nos Bancos Brasileiros.** GESID/PPGA/EA/UFGRS, 1998.

MACHO, Luis Miguez. **Los Servicios Públicos y El Régimen Jurídico de los Usuários.** Barcelona : CEDECS Editorial, 1999, p. 144.

MARCONI, M; LAKATOS, E.M. **Técnicas de Pesquisa.** São Paulo : Atlas, 2ª ed. P. 234, 1990.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 12ª. ed. São Paulo : Malheiros Editores, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo : ed. Malheiros, 1995, p. 90.

MILGROM, P. & ROBERTS, J. **Economics, Organizational and Management.** New York : Prentice Hall, 1992.

MODESTO, Paulo. MENDONÇA, Oscar. **Direito do Estado : Novos Rumos**. Tomo 2. São Paulo : Max Limonad, 2001.

MOTTA, Paulo Roberto. Avaliação na Administração Pública. **Gestão Estratégica**. São Paulo : Ed. FGV, 1997.

PETERSEN, N. C.. *Data Envelopment Analysis on a Relaxed Set of Assumptions*, **Management Science**, v.36, n.3, p.305-314, 1990.

PINTO, Aluizio Loureiro. A Institucionalização organizacional como estratégia de desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, jan/jun, 1969.

PORTO NETO, Benedicto. **Concessão de Serviços no Regime da Lei n. 8.987/95**. São Paulo : Malheiros Editores, 1998.

SEIFORD, L. M., THRALL, R. M.. Recent Developments in DEA, **Journal of Econometrics**, v.46, p.7-38, 1990.

SELZNICK, Phillip. **A liderança na Administração**. Rio de Janeiro : Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1972

SENGUPTA, J. K., SFEIR, R. E.. *Efficiency Measurement by Data Envelopment Analysis with Econometric Applications*, **Applied Economics**, v.20, p.285-293, 1988

SHAMBLIN, James E. , STEVENS JR, G.T. **Pesquisa operacional : uma abordagem básica**. Tradução de Carlos Roberto Vieira de Araújo. São Paulo : Atlas, 1979.

WAGNER, H. W. **Principles of Operations Research with Application to Managerial Decisions**. Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1969, chapters 1, 2.

TST – Banco de Dados. Disponível em <<http://www.tst.gov.br/Sseest>. Acessado em set/2001.

Site do Planalto. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>. Acessado em set/2001.

ANEXO 1

Criação de Juntas de Conciliação e Julgamento - JCs - LEI 6947 de 1981

LEI 6947 de 1981

LEI Nº 6.947, DE 17 DE AGOSTO DE 1981

(DOU 18.09.1981)

Estabelece normas para criação e funcionamento de Juntas de Conciliação e Julgamento, e dá outras providências

Art. 1º A criação de Junta de Conciliação e Julgamento está condicionada à existência, na base territorial prevista para sua jurisdição, de mais de 24.000 (vinte e quatro mil) empregados ou ao ajuizamento, de média igual ou superior, no último triênio, de **pelo menos 240 (duzentas e quarenta)** reclamações anuais.

Parágrafo único. Nas áreas de jurisdição de Juntas, só serão criadas novas unidades **quando a frequência de reclamações, em cada órgão já existente, exceder, seguidamente, a 1.500 (mil e quinhentas) reclamações por ano.**

Art. 2º **A jurisdição de uma Junta de Conciliação e Julgamento só poderá ser estendida a Municípios situados em um raio máximo de 100 (cem) quilômetros da sede e desde que existam facilidades de acesso e meios de condução regulares.**

§ 1º Para cobrir área territorial situada entre duas ou mais jurisdições, que não comporte instalações de Junta, poderá o Tribunal Regional do Trabalho propor a inclusão de área em qualquer das jurisdições limítrofes, ainda que fora do raio de 100 (cem) quilômetros, respeitado os requisitos da parte final do caput deste artigo.

§ 2º Aprovada pelo Tribunal Superior do Trabalho, a proposta de que trata o parágrafo anterior terá caráter de urgência.

§ 3º Para conveniência da distribuição da Justiça em jurisdições de grandes distâncias a percorrer, o Tribunal Regional do Trabalho poderá regular o deslocamento de Junta, com recursos próprios, visando ao recebimento de reclamações e à realização de audiências.

Art. 3º Os Distritos que se transformarem em Municípios, ressalvado o disposto no artigo 1º, conservarão a mesma jurisdição trabalhista.

Art. 4º Para efeito do que dispõem os artigos 1º e 2º desta Lei, as Secretarias dos Tribunais Regionais do Trabalho deverão enviar ao Órgão de Estatística e Estudos Econômicos do Tribunal Superior do Trabalho, mês a mês, boletim estatístico, segundo modelo aprovado por este Tribunal, do movimento de ações das

Juntas de Conciliação e Julgamento da Região e, semestralmente, dos Juízos de Direito encarregados da administração da Justiça do Trabalho.

Parágrafo único. Os órgãos responsáveis pelos serviços estatísticos, no País, fornecerão, ao Tribunal Superior do Trabalho, sempre que solicitados, os dados necessários à instrução das propostas de criação ou de modificação de jurisdição de Juntas.

Art. 5º A apreciação de propostas, para a criação de novas Juntas de Conciliação e Julgamento no País pelo Tribunal Superior do Trabalho, somente será feita a intervalos mínimos de 2 (dois) anos, a partir da vigência desta Lei.

Art. 6º Os critérios fixados nesta Lei, para criar ou modificar jurisdição de Juntas de Conciliação e Julgamento, não regularão as unidades sediadas em áreas de interesse da Segurança Nacional.

Art. 7º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Revogam-se a Lei nº 5.630, de 2 de dezembro de 1970, e demais disposições em contrário.

João Figueiredo - Presidente da República.

Ibrahim Abi-Ackel.

ANEXO 2 – roteiro para trabalhar com a Técnica do Grupo Nominal

1ª. reunião

Senhores Magistrados, Excelentíssimo Corregedor, bom dia!

Agradeço, em nome da comunidade acadêmica, a presença dos senhores neste trabalho que durará não mais do que 2h por encontro, sendo estimados um total de três, em semanas seguidas, sempre nas segundas-feiras pela manhã ou em horários que o grupo eleger como ideal.

O objetivo da pesquisa é criar um modelo composto por variáveis escolhidas por este grupo, em face de sua longa experiência e atuação nos pretórios trabalhistas do Paraná, e que permitam aferir a eficiência das chamadas DMUs, ou unidades tomadoras de decisão

Os senhores receberam previamente um material discorrendo sobre o que é processo avaliativo, o que é eficiência sob o viés da ciência administrativa e a partir de agora podemos elucidar dúvidas. Permaneço à disposição, lembrando que para um melhor aproveitamento do tempo seria salutar que tanto as perguntas como comentários fossem dirigidos a mim, para que não se tenha, nesta fase de esclarecimentos, discussões paralelas.

Os discentes do curso de administração da UNICENP, aqui presentes, irão anotar e gravar seus questionamentos e colocações, que constarão, depois, de um documento que lhes será enviado até 24h após este encontro e que subsidiará as reuniões futuras servindo como pauta.

Grata a todos, a palavra está aberta aos senhores.

ANEXO 3 – questionário semi-estruturado para apoio à análise do Corregedor

Senhor Corregedor, bom dia!

Após o processamento da massa de dados (em anexo), relativo às atividades desenvolvidas por nossas VT, pode-se verificar que 23 delas ficaram no segmento das não eficientes, cada qual com variável ou conjunto delas onde há necessidade de melhora, conforme lista das tabelas, também em anexo.

Solicito, com a brevidade possível, vossa análise do comportamento destas variáveis, individual ou em bloco, dentro do contexto de cada Vara do Trabalho indicada como DMU (unidade tomadora de decisão), com os possíveis porquês para tal comportamento ou, então, da indicação do órgão responsável para a elucidação da questão.

Para facilitar a condução da análise, encaminho alguns questionamentos, apenas a título de fio condutor, ficando Vossa Excelência com a liberdade necessária para expressão na forma e seqüência mais fluida:

1. Conforme tabelas que seguem em anexo, com a legenda das variáveis utilizadas na pesquisa, pode-se verificar que não obstante algumas unidades tenham um alto número de processos entrados, o número alto de servidores e de juízes foi fator de ineficiência. Como o Tribunal tem reiteradamente aberto concurso para servidores e magistrados, como explicar este dado?
2. Nas mesmas tabelas, algumas das unidades tiveram como fator de sua inclusão na relação de não eficientes, o alto orçamento realizado e/ou a metragem quadrada de área ocupada. Quais seriam as explicações para uma e outra situação?
3. Outra variável relevante no enquadramento como não eficiente, foi o número alto de processos sem sentença prolatada (NSENT) e sem conciliação (NC). Como a instituição está se estruturando para adequar esta questão?
4. Apenas uma unidade – a DMU X9 - ficou com a variável NC (número de conciliação) abaixo da média de eficiência. Que explicação existe para tal fato? Como seria possível melhorar a performance?

5. Da mesma forma apenas uma unidade – a DMU X13, ficou com a variável NSENT (número de sentenças prolatadas) abaixo da média de eficiência, não obstante seja indicada a necessidade de reduzir o número de juízes da VT. Como é tratada esta questão do baixo número de sentenças por ocasião das correções? Que atitudes se pode tomar para melhorar a performance das unidades neste particular se evidenciado que não guarda relação direta com o número de juízes na unidade?

Grata,

ANO 2000											
DMUs	X1	X2	X3	X4	X5	Y1	Y2	Y3	Y4	Y5	Y6
	n.servidor	n.juízes	orçam.	m2	n.processo	prz instr	prz inaug	n.concil.	n.sent.	exec.priv	exec.públic
X1	7	2	84.260,53	432,20	2995	156	119	1557	651	19	50
X2	7	2	84.260,53	432,20	3515	283	161	1937	590	19	50
X3	6	2	84.260,53	432,20	2675	65	50	1232	595	19	50
X4	7	2	84.260,53	432,20	3615	190	85	1528	887	19	50
X5	6	2	84.260,53	432,20	3436	234	132	1774	880	19	50
X6	7	2	84.260,53	432,20	3690	293	142	1787	705	19	50
X7	7	2	84.260,53	432,20	2674	218	141	1435	566	18	50
X8	7	2	84.260,53	432,20	2207	42	56	825	920	18	50
X9	6	2	84.260,53	432,20	3185	252	112	1355	814	18	50
X10	6	2	84.260,53	432,20	3202	212	82	1561	763	18	50
X11	7	2	84.260,53	432,20	2788	132	66	1427	769	18	50
X12	7	2	84.260,53	432,20	3499	266	112	1676	708	18	50
X13	8	2	84.260,53	432,20	3098	123	151	1287	794	18	50
X14	6	2	84.260,53	432,20	3410	301	133	1688	634	18	50
X15	6	2	84.260,53	432,20	3149	262	144	1477	686	18	50
X16	6	2	84.260,53	432,20	3360	237	184	1716	513	18	50
X17	8	2	84.260,53	432,20	3201	123	71	1093	993	18	49
X18	7	2	84.260,53	432,20	2820	131	65	1241	692	18	49
		5									
X19	12	1	58.050,69	775,98	2160	107	47	1074	636	799	905
X20	9	1	38.910,91	464,89	1464	98	53	972	285	425	84
X21	17	2	66.920,91	672,42	5287	298	243	2380	714	325	517
X22	9	1	30.237,79	355,44	1000	8	15	757	151	431	1118
X23	11	2	112.810,10	491,14	2901	201	175	1228	746	182	3
X24	10	2	64.725,93	418,00	2675	60	43	1417	725	434	2137
X25	10	2	73.323,51	418,00	2773	106	66	1228	929	262	989
X26	10	1	34.817,35	384,00	2438	57	43	1569	446	111	665
X27	13	1	217.622,67	428,35	2484	100	127	1599	454	1450	1239
X28	8	1	30.462,89	303,80	2503	298	91	1490	482	1134	1940
X29	11	1	99.317,28	317,74	2742	72	49	1206	784	568	751
X30	8	2	52.998,67	275,00	2465	43	43	780	1004	570	3280

X31	10	2	60.022,68	275,00	2439	147	44	1144	711	375	4223
X32	13	2	59.375,68	245,98	2207	9	27	1179	662	338	1303
X33	7	1	54.609,25	181,55	1867	41	53	1073	376	485	1222
X34	8	1	50.485,90	181,55	1961	48	55	1148	350	138	1025
X35	7	1	52.611,67	492,99	1097	38	22	704	192	282	1083
X36	8	1	63.777,05	564,00	1290	18	30	770	287	286	1813
X37	13	2	58.681,44	587,89	3817	89	61	2639	728	560	1748
X38	10	1	29.713,27	417,78	749	86	48	366	228	366	214
X39	10	2	35.038,23	359,14	820	26	47	388	247	648	1259
X40	10	2	81.408,01	346,21	2207	28	22	1092	671	699	1254
X41	10	3	77.578,90	346,21	2948	30	261	1260	812	243	382
X42	10	3	73.673,79	346,21	2761	170	186	1183	704	825	1227
X43	10	2	93.621,87	346,21	2801	198	156	1203	776	566	1359
X44	9	3	70.833,31	346,21	2920	261	191	1293	701	718	291
X45	8	2	44.499,79	569,05	1195	24	25	618	285	540	720
X46	11	2	64.089,46	298,70	1881	9	26	944	590	693	1661
X47	10	2	76.240,73	298,70	2542	52	74	1276	766	442	1498
X48	10	2	85.962,29	298,70	2124	97	61	1102	657	584	871
X49	10	2	62.049,45	298,70	2563	105	75	1316	682	457	1192
X50	15	2	101.114,74	321,42	5152	173	67	1592	971	516	835
X51	13	2	72.826,67	341,06	4034	195	86	2620	805	723	1204
X52	12	2	68.327,46	344,19	1934	78	52	906	646	581	1482
X53	10	2	56.700,71	755,88	3080	124	113	1495	832	434	576
X54	10	2	76.708,68	755,88	3186	246	148	1507	892	464	1117
X55	9	2	44.390,85	384,89	2491	175	69	1087	827	639	1239
X56	15	2	90.704,05	607,05	4846	249	284	2571	511	283	260
X57	9	2	29.079,21	490,44	1237	27	24	919	173	300	1016
X58	10	1	58.546,62	384,89	1595	19	25	794	523	20	633
X59	14	3	84.604,19	625,00	4440	320	184	1518	1339	345	642
X60	10	1	49.781,72	312,80	1598	109	114	802	375	390	1493
X61	7	1	30.137,88	384,89	872	65	44	579	162	375	337