

**A construção do diálogo institucional:
Entre a Procuradoria do INSS e as Justiças Federal e Estadual¹**

Fábio Ferraz de Almeida*

Introdução

Tratar o direito sob a ótica da sociologia é enxergá-lo não como um conjunto de normas vigentes, mas como produto das relações sociais entre os diversos atores que o constroem. O interesse é de apreendê-lo por meio da sua prática cotidiana a fim de observá-lo em ação.

No ambiente acadêmico universitário, é raro encontrar análises do direito que vão além dos planos, normativo e prescritivo. Como bem observou Fragale Filho², “os estudos efetuados estão interessados em dizer o que deve ser ou não pode ser feito, antes mesmo de saber o que é efetivamente feito”, ou seja, tenta-se moldar a realidade antes de observá-la e compreendê-la.

A sociologia permite-me então, analisar o direito de outra maneira. Adotando-se a perspectiva da sociologia do direito, o que importa é investigar as conexões e os significados específicos que os profissionais do direito dão às suas próprias ações.

Nas últimas duas décadas, foi realizada uma série de trabalhos a respeito das profissões ligadas ao Direito. Estudaram-se os juízes³, os promotores de justiça⁴, os

¹ Esse artigo é baseado no trabalho apresentado para a conclusão do curso de graduação em Direito na UFJF, feito sob a orientação dos professores Pedro Heitor Barros Geraldo (Université Montpellier I) e Marcos Vinício Chein Feres (UFJF). Agradeço ainda às críticas de Fernando de Castro Fontainha.

*Bacharel em Direito pela UFJF.

² FRAGALE FILHO, Roberto. Quando a empiria é necessária? In:< www.conpendi.org/manaus/arquivos/Anais/Roberto%20Fragale%20Filho.pdf> acesso em 10 out. de 2009. p. 15.

³ Conferir VIANA, L. W. et al. Corpo e alma da magistratura brasileira. Rio de Janeiro: Revan, 1997; BONELLI, Maria da Glória. Ideologias do profissionalismo em disputa na magistratura paulista. Sociologias, Porto Alegre, n. 13, Junho 2005.

⁴ Conferir SILVA, Cátia Aida. Justiça em Jogo: Novas Facetas da Atuação dos Promotores de Justiça. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

advogados⁵ e a polícia⁶. No entanto, não existem estudos que levem em consideração o trabalho dos procuradores federais.

O local escolhido para a pesquisa empírica foi a Procuradoria do INSS em Juiz de Fora/MG, onde realizei um estágio durante pouco mais de um ano e tive maior facilidade de acesso aos processos judiciais e às pessoas que participam e influem no modo como aqueles se desenrolam.

O interesse pela sociologia do direito acabou trazendo à tona algumas reflexões acerca do que era efetivamente feito na Procuradoria e como os procuradores realizam suas próprias práticas. A rotina como estagiário me fez perceber o quanto o direito em ação é diferente do direito nos livros⁷.

Embora já ouvisse falar na faculdade sobre as diferenças entre a Justiça Federal (incluindo aqui o Juizado Especial Federal) e Estadual, a quase totalidade delas dizia respeito a aspectos do direito positivo; questões como competência e rito eram, decerto, as mais tratadas.

O que me intrigou, à época do estágio, foi que nem todas essas diferenças podiam ser explicadas à luz de análises propriamente jurídicas. Os procuradores pareciam lidar com juízes que diferiam não só em razão de suas atribuições estabelecidas por lei, mas, sobretudo do ponto de vista de suas práticas judiciárias. Era comum ouvir comentários a respeito do modo de decidir ou mesmo de conduzir as audiências de determinados juízes.

Diante disso, pude perceber a existência de uma estreita relação entre o trabalho dos procuradores e a imagem que eles tinham das práticas dos diferentes juízes com os quais trabalhavam.

Estudar o trabalho dos procuradores permitiria então, compreender não só as diferenças entre a administração da Justiça Federal (sobretudo do Juizado Especial Federal) e da Justiça Estadual, mas também como essas diferenças influenciam a maneira de trabalhar deles e sua relação com os juízes.

1. Metodologia

⁵ Cf. FALCÃO, Joaquim. Os Advogados: ensino jurídico e mercado de trabalho. Olinda: Fundação Joaquim Nabuco, 1984.

⁶ Cf. KANT DE LIMA, Roberto. A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1995.

⁷ Essa diferenciação é típica do realismo jurídico, sendo creditada especialmente ao juiz norte-americano O. W. Holmes.

Definidos o objeto e o local da pesquisa, restava escolher um programa metodológico para realizar o estudo. Eu não queria trabalhar com análises quantitativas, uma vez que elas muitas vezes não encaram a tarefa de compreender como os esquemas, os dados, os problemas, as conexões, conceitos e interpretações são construídos à luz da natureza do mundo empírico em estudo⁸.

A abordagem que mais me interessou foi, então, a da etnometodologia, que segundo Garfinkel, é a “investigação das propriedades racionais das expressões indexicais e de outras ações práticas como realizações contingentes em andamento das habilidades práticas organizadas da vida cotidiana”⁹ (tradução livre).

A etnometodologia busca tratar das atividades, das circunstâncias e do raciocínio sociológico prático, como tópicos de um estudo empírico, dando às atividades mais rotineiras, a atenção geralmente oferecida aos eventos extraordinários, buscando enxergá-las como fenômeno digno de interesse¹⁰. Ela é, assim, o estudo das propriedades do raciocínio prático de senso comum nas situações mundanas de ação¹¹.

Para trabalhar com a etnometodologia, é importante destacar alguns conceitos importantes, como os de membro, *account* e reflexividade.

Segundo os etnometodólogos, membro é aquele que domina a linguagem e as práticas comuns de um determinado grupo, que interage com os demais a partir de significados compartilhados, sendo reconhecido e aceito por esses.

Graças ao período como estagiário na Procuradoria do INSS, pude participar compartilhar e experimentar o mundo social dos procuradores. Minha tarefa é, assim, descrever e organizar as categorias criadas pelos membros para aqueles que não compartilham esse mundo social.

Outro conceito fundamental é o de *account*, a maneira como os membros descrevem e explicam situações específicas, e como eles dão sentido às suas ações cotidianas. A relatabilidade é a característica que permite aos indivíduos compartilhar suas atividades práticas. Segundo Garfinkel, o mundo social é observável, descritível e relatável.

⁸ BLUMER, Herbert. *Symbolic Interactionism: Perspective And Method*. California Univesity, 1986.

⁹ GARFINKEL, Harold. *Studies in Ethnomethodology*. New York: Blackwell Pub, 1984. p. 11. No original: “(...) the investigation of the rational properties of indexical expressions and other practical action as contingent ongoing accomplishments of organized artful practices of everyday life”.

¹⁰ GARFINKEL, Harold. *Studies in Ethnomethodology*. New York: Blackwell Pub, 1967.

¹¹ HERITAGE, John. *Garfinkel and Ethnomethodology*. Cambridge: Polity Press, 1984.

Por fim, relacionado a esse conceito, temos a reflexividade. Gafinkel afirma que as atividades pelas quais os membros produzem e administram as situações do cotidiano organizado são idênticas aos procedimentos usados para tornar essas situações descritíveis. A reflexividade advém do fato de que as pessoas experimentam a vida social e desenvolvem suas expectativas e percepções da realidade em função dessas experiências.

O modo como os procuradores descreveram, ou melhor, relataram a Justiça Federal e a Justiça Estadual expõe como essa reflexividade se opera. Quando relataram que a Justiça Federal é mais rápida e mais previsível, e que, por isso, tinham uma preferência por trabalhar com processos de lá, os procuradores usaram de uma dimensão retrospectiva, já que as experiências deles com a Justiça Federal parecem ser positivas. Mas isso também remete a uma dimensão prospectiva, pois diante das experiências passadas, eles também terão uma expectativa positiva em relação a esse trabalho. Os procuradores, como qualquer pessoa, são responsivos, reativos, enfim, eles são reflexivos ao mundo social em que vivem.

A pesquisa etnográfica na Procuradoria do INSS buscou não apenas fazer uma descrição dos processos judiciais, mas também lembrar as práticas com as quais havia me familiarizado quando estagiário.

Não pretendo, portanto, obter com essa análise, generalizações que possam servir para compreender os fenômenos sociais dispersos em diferentes contextos históricos e culturais.

Nesse primeiro momento, procurei formar um entendimento próximo e compreensivo da rotina dos procuradores, desenvolvendo e afiando minha investigação, já que o problema, os dados, as relações analíticas, as interpretações e a direção da investigação surgem da vida empírica em estudo, ao mesmo tempo em que lá permanecem¹².

Durante pouco mais de um mês, estive na Procuradoria quase todos os dias da semana, sempre à tarde. Na maioria do tempo, dediquei-me a descrever casos tanto da Justiça Federal (os mais corriqueiros), quando da Justiça Estadual (os mais esporádicos). No restante, procurei conversar com os procuradores e estagiários a respeito do funcionamento da Procuradoria e observar possíveis pistas para o trabalho, ou seja, confrontei o mundo empírico disponível, observando-o e analisando-o.

¹² BLUMER, Herbert. *op. cit.*

Além disso, alguns documentos administrativos e peças processuais foram fotocopiados, não só para a análise mais detalhada, mas, sobretudo para a demonstração de como são o funcionamento da Procuradoria e suas relações com o Judiciário.

O fato de voltar à Procuradoria como pesquisador, e não como estagiário, ajudou-me a compreender o mesmo cotidiano de trabalho sob uma nova perspectiva. Dispondo de mais tempo para conversar com os procuradores e para descrever o dia-a-dia deles, pude atentar para detalhes que antes eu não percebia ou me pareciam óbvios, como a feitura dos “modelos” de peças processuais.

O período da pesquisa etnográfica serviu para que eu relembresse algumas práticas comuns da Procuradoria, ficasse a par das mudanças acontecidas nos meses em que estive fora, e desenvolvesse uma nova compreensão das práticas rotineiras dos procuradores, diferente da que fora desenvolvida durante o período do estágio.

No entanto, refletindo, percebi que só conseguiria compreender a dinâmica de trabalho dos procuradores de maneira mais clara, se tivesse conversas direcionadas. Só assim seria possível extrair deles próprios um sentido para suas ações cotidianas em seu serviço.

Decidi, então, realizar entrevistas do tipo semi-diretiva com alguns procuradores. Felizmente a idéia foi bem recebida por todos e acabei realizando uma série de quatro entrevistas, num período de quatro semanas.

No início, a idéia era tratar nas entrevistas apenas o tema das diferenças entre as Justiças Estadual e Federal. As perguntas eram todas direcionadas a essa questão, sobretudo a respeito de como os procuradores enxergavam essas diferenças e como isso afetava o modo de trabalhar deles.

No entanto, durante as conversas preliminares com os procuradores e no período em que realizei a pesquisa documental, pude inferir que a autonomia de trabalho deles e o seu contato com os juízes seriam assuntos conectados às diferenças descritas a respeito do trabalho daqueles nas Justiças Federal e Estadual e ajudariam a entender esse processo de formação dos significados dados aos respectivos juízes.

Ao todo, como já antecipei, foram realizadas quatro entrevistas (além de conversas informais com outros procuradores durante esse tempo de pesquisa, o que me ajudou muito a preparar as entrevistas). A primeira delas durou 43 minutos, enquanto a última teve duração de 70 minutos.

Essa duração maior, a meu ver, deu-se por dois motivos: pela tentativa do procurador de tentar detalhar mais a sua rotina de trabalho, justificando a maioria dos seus procedimentos ao me mostrar o porquê de ela ter mais cuidado ao fazer as peças na

Justiça Estadual, sempre esmiuçando ao máximo as argumentações e o número maior de perguntas, visto que os detalhes que eram contados me faziam pensar em novos questionamentos. Um exemplo foi quando um dos procuradores falou-me a respeito de um caso ocorrido em Cataguases, pequena cidade próxima de Juiz de Fora, em que a maneira de decidir do juiz passou a se dar de forma diferente depois que ele e a Procuradoria selaram uma espécie de “acordo”, no qual cada uma das partes faria uma concessão. Diante disso, acabei pedindo mais detalhes sobre o caso, já que essas informações poderiam me ajudar a construir a hipótese dos vínculos institucionais.

Outra mudança ocorrida foi a de que, no início, as perguntas eram mais gerais, deixando uma margem maior aos procuradores para responder; como eu notei que eles falavam mais da opinião deles sobre as diferentes Justiças e seus juízes, passei a focar mais nas perguntas sobre o que eles faziam na Procuradoria, ou seja, passei a perguntar mais claramente como era o trabalho deles e como as diferenças que eles me mostravam entre a Justiça Estadual e Federal contribuía para moldá-lo.

Com o decorrer do tempo, passei a perguntar também sobre a autonomia dos procuradores e sobre o diálogo institucional (entre a procuradoria e as diversas varas). Minha hipótese era de que o trabalho da Procuradoria com a Justiça Federal era mais rotineiro e menos trabalhoso não só por causa da especialização, mas também por existir um contato maior entre as instituições (um dos motivos para esse contato mais constante era a proximidade dos locais, que durante um bom período ficavam no mesmo edifício).

Outro ponto levado em consideração foi a abertura que cada procurador dava para conversar sobre determinados assuntos. Alguns se sentiam mais confortáveis falando das diferenças entre as Justiças e de como isso alterava seu trabalho, enquanto outros ficavam mais à vontade quando as perguntas tratavam da sua própria autonomia de serviço.

Dessa forma, algumas entrevistas acabaram por se concentrar mais num ponto do que em outros. Como o meu objetivo era extrair o máximo de informação das entrevistas, optei por seguir essa minha percepção ao invés de forçar perguntas sobre algo que o procurador julgava menos importante ou não tinha muito a comentar.

O objetivo dessa pesquisa exploratória foi desenvolver e preencher uma imagem compreensiva e acurada da área estudada, conforme as condições permitem. Segundo Blumer, essa imagem deve permitir ao pesquisador sentir-se em casa na área, para falar com base em fatos e não em especulações.

Finalizada a pesquisa de campo, teve início a análise de todo o material recolhido, sobretudo das entrevistas e das anotações feitas durante o período em que estive na Procuradoria.

Essa análise consiste no exame intensivo do conteúdo empírico. Durante ela, tive liberdade para dar novas direções a este trabalho. Eu abandonei a ideia da construção das decisões judiciais para investigar o modo como os procuradores enxergam determinados tribunais e como isso afeta o modo de trabalhar deles, porquanto enxerguei nas entrevistas um conteúdo mais vasto a ser explorado nesses pontos.

2. O trabalho dos procuradores do INSS

O primeiro passo para compreender as diferenças entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual é descrever o trabalho dos procuradores de uma maneira geral.

Observando a rotina de trabalho deles, pude perceber que as atividades dos profissionais do direito, quando tratadas na faculdade e nos livros de doutrina, são profundamente idealizadas. Embora esse trabalho também tenha algum conteúdo criativo e intelectual, grande parte dos serviços é repetitivo; pegar processos nas gavetas, separá-los, verificar o que se há para fazer em cada um deles, consultar o andamento processual na internet, solicitar diligências a serem tomadas por outros setores da repartição, assinar documentos, entre outras atividades.

A maioria dos procuradores preferia trabalhar à tarde; poucos freqüentavam o local durante a manhã. Ao chegar, a primeira tarefa era retirar os processos e dossiês que estavam em sua gaveta¹³. Em geral, eles vinham dos outros setores da Procuradoria, contendo as informações que haviam sido solicitadas pelos próprios procuradores. Feito isso, a próxima tarefa era verificar os processos e separá-los conforme as providências a serem tomadas. Alguns procuradores deixavam esses primeiros serviços a cargo dos estagiários, mas esse não era um procedimento comum a todos.

Depois da separação, os procuradores definiam quais as peças a serem feitas pelos estagiários e quais ficariam por conta deles mesmos. Na maioria dos casos, as peças mais comuns, ou seja, as mais rotineiras, cujos modelos não necessitavam de grandes mudanças, eram deixadas aos estagiários. Aos procuradores, restava a responsabilidade de fazer as peças mais trabalhosas e realizar os pedidos referentes a

¹³ Cada procurador tinha uma gaveta com o seu nome num armário de ferro que ficava num corredor da Procuradoria.

procedimentos internos, como requerer ao setor de cálculos a conferência das contas apresentadas pelo juiz ou pela outra parte.

Já que não havia nenhuma atendente, muitas vezes um procurador via-se surpreendido por alguma pessoa que desejava algum tipo de informação, geralmente referente a algum caso em que ela ou um parente era parte. Os procuradores, quando possível, prestavam essa ajuda, mas com certeza não era algo que agradasse a todos.

O trabalho de criação de teses jurídicas e estudo dos casos parecem ser eventos extraordinários. A maioria das reuniões entre eles trata de assuntos administrativos internos, sendo raríssimas as discussões sobre o direito propriamente dito.

Ademais, o trabalho com os processos judiciais não é totalmente individualizado. Várias das peças processuais feitas pelos procuradores são “modelos”, um artifício utilizado não só por eles, mas também pelos advogados em suas petições e pelos juízes em suas decisões. Como os procuradores enxergam alguns casos como repetitivos, acabam utilizando petições padrão, nas quais só se fazem algumas poucas mudanças. Os casos que são individualizados, em geral, são aqueles que aparecem menos, e, assim, fogem da rotina de trabalho desses profissionais do direito. Mas, se esses casos passam a aparecer com mais frequência e deixam de ser esporádicos, eles deixam também de ser individualizados.

Um caso individualizado é aquele que merece peças menos genéricas, pois não se adequam a nenhum “modelo” pré-existente. A individualização é, portanto, um processo pelo qual o procurador tem de fazer um esforço maior para elaborar a defesa¹⁴ da autarquia. Esse esforço consiste em, por exemplo, catalogar decisões dos tribunais superiores ou conversar com procuradores mais experientes, buscando elementos para realizar sua tarefa dentro do processo.

Durante o tempo em que realizei minha pesquisa na Procuradoria, percebi que o trabalho dos procuradores com os processos da Justiça Estadual e da Justiça Federal era diferente. Daí então, a importância de se distinguir o trabalho deles nesses diferentes tribunais.

As descrições a seguir foram feitas com base nas entrevistas realizadas com os procuradores, na pesquisa de campo feita durante seis semanas e no conhecimento adquirido durante o período de estágio na Procuradoria.

2.1 O trabalho na Justiça Federal

¹⁴ A defesa da autarquia, dentro do processo, se dá através de peças como a contestação. Ao apresentar a defesa, os procuradores podem rebater os argumentos apresentados pelo autor.

Nesta parte, tentarei fazer uma breve descrição de como é o trabalho dos procuradores junto à Justiça Federal.

Em Juiz de Fora uma Vara Federal especializada nas demandas previdenciárias. Juntamente a essa Vara, encontra-se o Juizado Especial Federal, cuja competência é regulada pelo valor da causa¹⁵.

Esses tribunais compartilham não só a estrutura física, mas também os juízes, que eram dois na época da pesquisa. O trabalho na Justiça Federal, sobretudo no Juizado Especial, representa, segundo dados da chefia da procuradoria, mais de 80% da carga de processos em andamento¹⁶.

Embora existam diferenças legais¹⁷ entre a Vara Federal e o Juizado Especial, não irei me preocupar com elas, vez que em momento algum os próprios procuradores procuraram fazer essa diferenciação. Como as causas na Justiça Federal fora do Juizado são menos freqüentes, presumo que ao falarem da primeira, os procuradores fazem referência ao segundo. Enfim, como a definição dos procuradores não foi clara o bastante, preferi utilizar o termo Justiça Federal dessa maneira geral, englobando tanto a 1ª Vara quanto o Juizado.

O trabalho com os processos na Justiça Federal começa quando a carga¹⁸ de processos sai do setor de expediente¹⁹, localizado dois andares abaixo da Procuradoria, e é levado por um funcionário do INSS até a gaveta do procurador. Como a carga é grande, esse funcionário faz uso de alguns carrinhos de mão. Em geral, a carga chega à Procuradoria uma vez por semana. Além desses processos, alguns outros retornam de outros setores da Procuradoria, como o de cálculos ou a Agência de Atendimento às Demandas Judiciais (AADJ), que também ficam no mesmo edifício. A primeira preocupação que se deve ter é com relação aos prazos para cumprir as ordens judiciais. Nas palavras de um procurador: "(...) a gente prioriza em função dos prazos, pra garantir a, vamos dizer assim, a regularidade do prazo daquela peça processual.". Assim, os

¹⁵As causas até sessenta salários mínimos são de competência do Juizado Especial Federal.

¹⁶Segundo dados de agosto de 2009, dos 25 mil processos previdenciários, cerca de 22 mil tramitam na Justiça Federal, sobretudo no Juizado Especial Federal.

¹⁷ A Vara Federal segue o rito ordinário (comum), enquanto o Juizado segue o rito sumaríssimo (mais rápido), por exemplo.

¹⁸ Essa é o termo utilizado pelos procuradores para denominar o volume de processos que chega às suas mãos todas as semanas.

¹⁹ A Procuradoria do INSS contava com alguns funcionários responsáveis pela tramitação e arquivamento dos dossiês, cópias integrais dos processos judiciais, feitos para facilitar o trabalho dos procuradores, que não precisam a todo o momento buscar os processos nas secretarias dos diversos tribunais.

casos do Juizado Especial Federal, que possuem prazos mais exíguos, ganham prioridade na hora de se realizar o trabalho.

Apesar desses prazos menores, os procuradores não enxergam nisso nenhuma dificuldade. Por serem juízes com os quais lidam o tempo todo, os procuradores já conhecem sua maneira de trabalhar e a de suas secretarias²⁰. Essa facilidade de se trabalhar num processo das Varas Federais pode ser medida pelo tempo gasto pelos procuradores para realizar determinadas tarefas. Segundo um deles, muitas vezes eles sequer ficam mais de 5 minutos analisando o que fazer num processo federal, já que esses juízes especificam, por exemplo, quais as folhas do processo o procurador deve analisar, acelerando todo o serviço.

O fato de já estarem familiarizados com os procedimentos internos das secretarias da Justiça Federal, aliado ao conhecimento das maneiras pelas quais decidem os juízes federais, faz com que os procuradores utilizem o artifício dos “modelos” de peças processuais.

Esses “modelos” agilizam o serviço dos procuradores, que não precisam elaborar peças desde seu início, mudando muitas vezes apenas o nome das partes, o número do processo, a data e acrescentando uma ou outra particularidade do caso.

Segundo eles, os “modelos” são feitos depois que eles “começam a pegar o jeito de cada juiz”, ou seja, depois que eles identificam como determinado juiz costuma proceder.

A respeito dos “modelos”, um deles afirmou que: “(...) você entra numa roda gigante em andamento; não tem como parar pra você se inteirar do negócio; e o prazo tá correndo nos processos, e você acaba se valendo do processo”. Essa foi a explicação dada pelo procurador para descrever por que o “modelo” foi um artifício utilizado desde o início de seu trabalho como procurador do INSS. Ela é significativa para mostrar que além de ser fruto das decisões reiteradas por parte de um tribunal, os “modelos” são também, na visão dos procuradores, obras da necessidade. Ou seja, além de serem feitos porque as decisões dos juízes federais são sempre as mesmas, a utilização dos “modelos” se dá também por causa da falta de tempo que os procuradores novatos têm para se dedicar à elaboração de possíveis modificações em suas defesas.

Na Justiça Federal, pelo trato corriqueiro desses juízes com tais processos, o procurador acaba fazendo peças menos detalhadas, focando-se apenas no que eles

²⁰ Local onde uma série de servidores faz os serviços administrativos relativos aos tribunais.

chamam de “questões de fato”, ou seja, questões que não são específicas de uma realidade jurídica (ligadas a interpretações legais) ²¹.

Outro ponto a se destacar é o da especialização dos juízes federais nas causas previdenciárias. Esse, segundo os procuradores, é um fator importante para que poucos “erros” sejam cometidos pelos magistrados, facilitando o trabalho na Procuradoria.

Os procuradores enfatizam, ainda, a “efetividade” das decisões na Justiça Federal. Para eles, “efetividade” não está ligada apenas ao menor tempo para o término do processo, mas também ao que eles denominaram “coerência” dessas decisões, o que poderia ser medido pelo menor número de reformas nos tribunais superiores. Em outras palavras, se uma das partes recorre da decisão do juiz de primeira de instância e esta decisão é modificada, perde-se “efetividade”.

Além do trabalho dentro da própria Procuradoria, alguns processos exigem que os procuradores participem de audiências determinadas pelos juízes. Para eles, a audiência no JEF “flui naturalmente”, já que o juiz conduz a audiência, fazendo as perguntas centrais para se resolver o caso. Cabe ao procurador um papel auxiliar, fazendo apenas perguntas “periféricas”, que eventualmente podem ter alguma importância para a decisão do juiz. Eles explicam que:

Nas audiências do JEF o juiz sabe exatamente o que tem de saber, ele vai perguntar. A questão nossa é de fazer uma penetração auxiliar ao juízo, um detalhamento que talvez nos interesse.”, e ainda que: “na Justiça Federal o juiz praticamente esgota as perguntas.

A audiência na Justiça Federal (sobretudo no JEF) fica então caracterizada por ser conduzida pelo juiz, cabendo ao procurador fazer apenas as perguntas que eventualmente aquele tenha deixado de fazer. O trabalho dos procuradores é, mais uma vez, facilitado pela especialização e habitualidade dos juízes federais em lidar com os casos. Segundo eles, são realizadas de 10 a 15 audiências previdenciárias por dia, de segunda a sexta-feira, no Juizado Especial Federal e na 1ª Vara Federal.

Ainda sobre as audiências, não se pode deixar de ressaltar que, enquanto a Procuradoria do INSS e a 1ª Vara Federal (e o JEF) ocupavam o mesmo prédio, os procuradores podiam chegar às audiências pouco antes de seu início, bastando apenas um telefonema da secretaria da Vara avisando que o juiz e a outra parte estavam os esperando. Isso fazia com que o procurador pudesse continuar trabalhando em sua sala, em vez de esperar pelo juiz ao lado da sala de audiências, muitas vezes em pé.

²¹ Essa diferenciação será mais bem explicada quando eu tratar da autonomia dos procuradores.

2.2 O trabalho na Justiça Estadual

Nesta parte, mostrarei como é o trabalho dos procuradores junto à Justiça Estadual, que engloba tanto as Varas Estaduais das comarcas de cidades do “interior” quanto as da comarca de Juiz de Fora. Comarcas do interior é o modo como os procuradores denominam as comarcas das justiças estaduais de cidades próximas como Cataguases, Além Paraíba, Carangola, Eugenópolis, dentre outras que, por não terem sede de uma Justiça Federal, são competentes para julgar as causas previdenciárias.

Assim como no caso da Justiça Federal, também existem diferenças legais entre as varas estaduais de Juiz de Fora e as do “interior”. No entanto, tais diferenças só serão levadas em consideração no presente estudo caso gerem repercussões concretas no trabalho dos procuradores ou forem abordadas por estes na construção de suas ações.

Da mesma forma que com os processos da Justiça Federal, o trabalho com os da Justiça Estadual se inicia quando os autos chegam à gaveta do procurador. Em geral, esses processos correspondem a uma pequena parcela do total, sendo então, menos familiares aos olhos dos próprios procuradores.

Ao contrário do que ocorre na Justiça Federal, onde já se conhece bem os posicionamentos dos juízes e a maneira de proceder da secretaria, o trabalho com os processos estaduais é bem mais demorado. Aqui os procuradores acabam não enxergando uma padronização de serviço dos diversos tribunais e de suas respectivas secretarias. Como são 23 comarcas abrangidas pela Procuradoria do INSS em Juiz de Fora, o conhecimento desses procedimentos torna-se inviável.

Ao se depararem com um processo da Justiça Estadual, a primeira providência a se tomar é: “separar, pra depois, quando tiver mais tempo, porque você já sabe de antemão que aquele processo vai dar trabalho.”.

A especialização ou não dos juízes é colocado como ponto central das explicações. Para ele, o fato de os juízes da estadual não estarem plenamente acostumados com a matéria acaba dificultando o trabalho dos procuradores, que têm de separar um tempo extra para uma análise mais acurada desses processos. Note-se como um procurador define os processos da Justiça Estadual:

Na estadual o processo é uma caixinha de surpresa, pode vir uma sentença totalmente conforme a legislação, conforme o entendimento majoritário da jurisprudência, do INSS; como também pode vir uma sentença totalmente sem sintonia com a realidade.

Então a gente sabe que o processo da Estadual, a princípio, vai dar muito mais, muito mais trabalho.

Interessante perceber como o procurador estabeleceu a ligação entre a previsibilidade e a coerência das decisões. Uma sentença adequada, ou nas palavras dele, em “sintonia com a realidade”, seria uma sentença previsível, ou seja, que eles, procuradores, estão acostumados a ver em sua rotina de trabalho. Quando assim não acontece, o que eles vêem é uma “caixinha de surpresa”, uma decisão “sem sintonia com a realidade”; justamente o que ocorre na Justiça Estadual. Essa “realidade” destacada pelo procurador não parece ser a simples realidade fática que ele próprio enxerga. Quando faz menção a uma sentença conforme a legislação ou o entendimento majoritário da jurisprudência, e associa essas decisões a algo que representaria a realidade, o procurador parece querer dizer que a realidade é aquilo que o legislador e a maioria dos juízes dizem ser; se uma decisão foge a esses padrões, ela passa a não ser previsível, e por consequência, deixa de ter “sintonia com a realidade”. Como estão sempre em contato com a Justiça Federal, tudo que foge desse padrão é visto com ressalvas e estranheza.

O fato de enxergarem os processos da Justiça Estadual como uma “caixinha de surpresa” gera modificações no trabalho do procurador. Não importa se outras pessoas não compartilham dessa visão ou acham o trabalho na Justiça Estadual melhor, ou mesmo que a categorização usada pelos procuradores não faça sentido para essas pessoas; o que importa é que o significado que os procuradores atribuem à Justiça Estadual tem consequências práticas na atuação deles.

O fato de não estarem tão familiarizados com os procedimentos de cada um dos diversos juízes estaduais acaba dificultando a feitura dos “modelos” de peças processuais. Não há como saber o posicionamento de todos os juízes e preparar um “modelo” para cada um deles.

Como não há “modelo” e não se conhece a maneira de trabalhar desses juízes e de suas secretarias, o procurador acaba tendo de “analisar o caso mesmo, folha a folha.”, conforme nos disse um procurador. Os “modelos” só são possíveis quando as ações dos juízes são previsíveis. Para os procuradores, só se consegue prever o que se conhece bem, o que é, portanto, habitual.

Há de ser feita, no entanto, uma ressalva: existem alguns “modelos” destinados exclusivamente a determinadas comarcas do interior, como a de Cataguases, onde há muitos processos previdenciários. Isso quer dizer que mesmo os casos da Justiça

Estadual podem se tornar habituais, passando a fazer parte do trabalho rotineiro do procurador, merecendo então a feitura de uma peça padrão.

Uma dificuldade para se trabalhar com os processos estaduais se dá pelo fato de a matéria previdenciária ser algo “muito específico”, ou seja, algo com o qual os juízes estaduais estão pouco acostumados a lidar.

A conseqüência dessa pouca familiaridade com a matéria, observada pelo procurador é a de o juiz dar “uma decisão mais fora dos padrões comuns, que não vai merecer as peças mais comuns que a gente faz de recurso.” Os exemplos citados por ele são de juízes concedendo benefício previdenciário diverso daquele pretendido pelo autor da demanda, ou de casos em que o juiz não analisa todos os requisitos necessários para a concessão do benefício²², e mesmo assim os concede. Eles explicam que, por não ser especializado nessa matéria, o juiz estadual acaba não observando alguns pontos que o juiz federal observa justamente pela repetição dos casos. O que reafirma a hipótese de que essa especialização geraria mesmo uma diferença na atuação jurisdicional é o fato de que “também no âmbito do segundo grau é possível a existência do equívoco decorrente do não conhecimento pleno, do não conhecimento do dia a dia da matéria previdenciária.”

Importante ainda, destacar como os procuradores lidam com essas diferenças, tentando minimiza-las. Um deles me explicou como faz:

(...) ressaltando todas as questões, às vezes até trazendo as argumentações em caixa alta, e também tratando da matéria de direito mesmo, porque muitas vezes eu acho que vale a pena, na contestação, estar colacionando os artigos da lei 8.213 relacionadas ao caso, pra praticamente delinear qual é o caminho que o magistrado tem que seguir.

Mais uma vez, o fato de os juízes federais estarem mais acostumados com as demandas previdenciárias parece ser o fator preponderante na moldagem dos trabalhos dos procuradores. Um deles destaca que suas peças na Justiça Estadual são geralmente maiores, porquanto ele deve tentar explicar, da maneira mais clara possível, do que se trata o processo e o que ele defende ali naquele caso determinado. Os mecanismos utilizados pelo procurador são: destacar em negrito as partes mais importantes e colar fragmentos específicos da legislação previdenciária.

²² Em geral isso parece acontecer principalmente em casos de benefício por incapacidade (auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, etc.), nos quais o juiz estadual, algumas vezes, analisa tão somente a questão da incapacidade, “passando por cima” dos demais requisitos (condição de segurado e prazo de carência, conforme a Lei 8.213/91); e também nos casos de pensão por morte, em que esses juízes limitam-se a analisar a questão da dependência e muitas vezes se esquecem de verificar, por exemplo, se o falecido tinha o benefício.

Assim como na Justiça Federal, alguns casos estaduais também exigem a presença do procurador em audiência. No entanto, essas audiências não seguem a mesma lógica das federais.

As audiências na Justiça Estadual são descritas como “extremamente formais”. Um exemplo frequentemente citado como característico dessa formalidade é a necessidade de que o procurador, ao formular uma pergunta ao depoente, faça-a antes ao juiz, para que este, aí sim, a repasse para a outra parte. Os procuradores disseram-me, inclusive, que muitas vezes o juiz julga a pergunta desnecessária e sequer a repassa ao depoente.

Para os procuradores, nas audiências da Justiça Estadual, a função deles acaba sendo um pouco diferente. Em vez de ficarem apenas a cargo de fazer as perguntas periféricas (aquelas que o juiz não julgou de importância determinante), acabam por fazer também perguntas consideradas mais básicas. A condução da audiência, então, passa muito mais pelos procuradores no caso da Justiça Estadual do que na Federal, onde o juiz é quem assume essa função.

No caso das audiências das comarcas do interior, o fato de ter de viajar parece incomodar a maioria dos procuradores. Há ainda, casos em que os procuradores entendem que não haveria sequer a necessidade de seu comparecimento, mas mesmo assim os juízes exigem a sua presença. Como não podem se valer da proximidade física como na Justiça Federal, os procuradores muitas vezes julgam perder tempo indo a “audiências desnecessárias”.

Sobre a efetividade das decisões, os procuradores são unânimes ao apontar a falta dela nos casos da Justiça Estadual, sobretudo se comparada à Justiça Federal.

A causa principal para essa falta de “efetividade” das decisões na Justiça Estadual parece ser a pouca familiaridade desses juízes com as demandas previdenciárias, embora a diferença dos ritos também seja citada nas entrevistas.

As diferenças descritas pelos procuradores podem, então, ser esquematizadas da seguinte maneira:

| Justiça Federal | Justiça Estadual |
|--|--|
| especializada | não especializada |
| maior número de processos | menor número de processos |
| maior contato com a Procuradoria | menor contato com a Procuradoria |
| juízes mais novos | juízes mais antigos |
| juízes com experiência como procurador | juízes sem experiência como procurador |
| procedimentos mais rápidos | procedimentos mais demorados |

| | |
|-------------------------------------|---------------------------------------|
| maior previsibilidade | menor previsibilidade |
| trabalho do procurador é mais fácil | trabalho do procurador é mais difícil |

3. A autonomia dos procuradores

Até agora, falei a respeito apenas de como é o trabalho dos procuradores frente ao judiciário, sem abordar, no entanto, até que ponto eles podem atuar.

A autonomia dos procuradores não era, a princípio, um assunto a ser tratado nas entrevistas. O foco, como já disse, era buscar as diferenças entre as Justiças Federal e Estadual e suas implicações na rotina dos procuradores. Era assim que pensava, até perceber que o trabalho dos procuradores dependia de sua liberdade funcional. A hipótese era, então, de que eles só poderiam moldar seu serviço dentro dos limites de sua autonomia.

Mesmo antes das entrevistas, a imagem que eu tinha dessa autonomia era a de que ela possuía determinadas limitações. Nesse sentido, as entrevistas e as conversas anteriores serviram para confirmar minhas expectativas e delinear melhor como essas limitações se operavam. A pesquisa empírica acabou renovando a imagem anterior, acrescentando alguns detalhes que ainda não eram do meu conhecimento, como por exemplo, a origem das orientações que os procuradores recebiam.

A seguinte assertiva dita por um dos procuradores, ilustra bem o tipo de resposta que obtive quando os questioneei a respeito do tema:

A nossa autonomia, de certo modo, é bem restrita. Muitas vezes a gente tem de agir não da forma que a gente entende que seria a mais plausível, mas com as orientações que vêm da Procuradoria como um todo.

Embora considerem, de uma maneira geral, sua autonomia bastante reduzida, os procuradores a dividem em dois grupos: autonomia quanto às questões de fato e autonomia quanto às questões de direito. Sobre isso, um procurador disse:

Do ponto de vista fático, a nossa autonomia é quase total. (...) Já nas questões de direito, não. As questões de direito são entendimentos firmados por notas técnicas, por súmulas, que vem do superior de Brasília, e nós estamos obrigados a seguir.

Aqui há a necessidade de se fazer um pequeno parêntese para procurar compreender o que isso significa para eles. O que é fato e o que é direito? Seriam a mesma coisa? Qual o significado que esses objetos têm para os procuradores?

As questões de fato seriam, então, aquelas relacionadas a eventos acontecidos no mundo empírico, enquanto as questões de direito seriam aquelas relacionadas a um mundo jurídico, onde se encontrariam, por exemplo, as interpretações dos textos legais e dos conceitos referentes a esse mundo.

Para explicar melhor, tomemos como exemplo uma situação ocorrida no próprio contexto da Procuradoria²³; uma dona de casa alegou que trabalhava na “roça” ajudando o marido, e que por isso, pleiteou uma aposentadoria rural. Nesse caso, a questão de fato é se ela trabalha na roça, ou não, ajudando o marido, embora também exerça a atividade de dona de casa. Já a questão de se trabalhar na roça apenas ajudando o marido faz dela uma trabalhadora rural constituir-se-ia numa discussão de direito.

Segundo os próprios procuradores, sua autonomia fica restrita às questões de fato, não tendo assim, liberdade funcional para discutir questões de direito. Voltando ao exemplo anterior, os procuradores podem discutir se a pessoa ajudava ou não o marido em seus afazeres rurais, sobretudo através de depoimentos de testemunhas, mas não podem discutir se essa ajuda faz dela uma trabalhadora rural ou não, ou seja, se ela se encaixa no conceito jurídico de “empregado rural”.

Embora retratem sua autonomia como restrita, os procuradores enxergam uma evolução, representada pela mudança de “paradigma”. Os procuradores distinguem dois momentos: o da defesa da autarquia a qualquer custo, quando a autonomia era mínima, mesmo no tal “ponto de vista fático”; e o da defesa da legalidade, quando a autonomia aumentou consideravelmente.

Na visão dos procuradores, a ampliação da autonomia diminui o serviço da Procuradoria e do Judiciário e desonerou a autarquia. Isso porque uma das conseqüências diretas dessa ampliação foi o aumento do número de acordos propostos pelos procuradores. Propondo o acordo, o procurador não tem mais de elaborar uma peça de recurso, o que diminui o trabalho do Judiciário, que não terá mais de analisar esse recurso. Há então uma diminuição no número de atos processuais, o que reduz o serviço das duas partes.

Por possuírem apenas uma autonomia restrita, no que diz respeito às questões de direito, as reuniões entre eles na Procuradoria, em geral, tratam apenas de procedimentos

²³ Observei situações como esta algumas vezes durante o meu estágio.

internos e não de entendimentos jurídicos, como por exemplo, a elaboração de novas defesas processuais para o instituto. Isso acontece, na visão de um dos procuradores:

Porque a maioria dos entendimentos jurídicos já está aí colocada, muitas pessoas conhecem, isso vem lá de cima e nós não temos autonomia pra mudar; mesmo que a gente tenha um entendimento aqui, unânime, de alguma questão de direito, nós não temos autonomia pra firmar um posicionamento diferente do que vem sendo adotado pela AGU, pelas súmulas, pelos advogados da Procuradoria Geral Federal.

A mudança de “paradigma”, representada pela ampliação da autonomia, é vista com bons olhos pelos procuradores, que têm sua liberdade funcional aumentada e sua carga de trabalho diminuída.

Embora, a princípio, tenham uma percepção negativa da dimensão de sua autonomia, que lhes parece restrita, os procuradores parecem entender que a uniformidade de suas teses jurídicas é importante para o convencimento do juiz. Se atuassem de forma diferenciada, as chances de formar esse convencimento seriam menores.

Para os procuradores, essa uniformidade, sobretudo no conteúdo de sua atuação, levaria o juiz a um exercício de reflexão maior do que se as defesas fossem diferentes, especialmente se fossem em sentidos opostos; na visão de um dos procuradores:

Se eu fosse o magistrado, pensaria que se não há identidade de defesa ou de entendimento dentro do próprio órgão de representação da autarquia, por que eu tenho de acolher a tese desses procuradores?.

Assim, eles acabam concordando que se deixe a elaboração desses posicionamentos a cargo de um corpo específico de profissionais, que na ótica deles, seria formado por “procuradores de ponta”, ou seja, por aqueles procuradores que têm mais tempo de serviço e já estão familiarizados com as demandas previdenciárias.

Há de se ressaltar, ainda, que a autonomia dos procuradores não opera de maneira semelhante na Justiça Federal e na Justiça Estadual. Enquanto na primeira ele pode “ir lá na audiência mesmo e matar o processo”, na última ele precisa vislumbrar um acordo, pedir autorização ao chefe local, ir até a audiência e se aquela hipótese vislumbrada se materializar, fazer o acordo. Em outras palavras, a autonomia permite que o procurador ponha, ele mesmo, fim no processo apenas na Justiça Federal, já que na Justiça Estadual ele depende de uma autorização de uma outra pessoa, no caso, o chefe local. “Matar o processo” significa então a capacidade que o procurador tem de terminar

seu trabalho dentro de um processo e diminuir sua carga de serviço, o que só ocorre na Justiça Federal.

Por fim, pelo que percebi, o aumento da autonomia permitiu o estreitamento das relações entre os procuradores e os juízes. É sobre essa relação, denominada diálogo institucional, que irei tratar no próximo tópico.

4. A Construção do diálogo institucional

Neste tópico, pretendo mostrar como a visão que os procuradores possuem da Justiça Federal e da Justiça Estadual depende tanto da sua concepção de autonomia quanto do que eles chamam de “diálogo institucional”.

Essa categoria criada pelos procuradores ajuda a explicar como se dá o contato entre os procuradores do INSS e os juízes responsáveis por julgar as demandas previdenciárias.

Embora o principal meio de interação entre os membros dessas instituições seja o processo judicial, não é apenas a isso que os procuradores se referem quando utilizam o termo “diálogo institucional”. Essa categoria, além do próprio processo judicial e suas etapas formais, como as intimações e as audiências, englobaria também outras formas de contato entre as instituições, como as conversas que o chefe da Procuradoria tem com os juízes federais. O “diálogo institucional” seria, assim, toda e qualquer interação entre os procuradores federais do INSS e os juízes dos tribunais, que vise facilitar o trabalho das duas partes.

Esse “diálogo institucional” ajuda-nos a compreender como os procuradores estabelecem as diferenças entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual, visto que ele não se manifesta de maneira semelhante nesses tribunais.

Segundo um dos procuradores, o contato deles com os juízes da Justiça Federal é maior pela proximidade física e pelo maior número de audiências. Nas palavras dele:

Do ponto de vista da Estadual, eu acho que esse relacionamento é pouco mais difícil porque a proximidade não é tão grande; são muito menos causas que o juiz estadual pega do INSS; a proximidade é menor, os encontros do juiz estadual com os procuradores são menores.

Ainda a respeito da proximidade, um exemplo interessante sobre os efeitos que ela pode trazer é a facilidade com que os procuradores podiam ter acesso aos autos judiciais; bastava descer alguns andares no próprio edifício e conversar com os funcionários da

secretaria da Justiça Federal. Os procuradores costumavam valer-se desse expediente para analisar mais profundamente os casos e entender melhor o que os juízes queriam. No caso da Justiça Estadual, principalmente nas comarcas do interior, que ficam em outras cidades, esse livre acesso aos processos não existe, seja pela distância (no caso das comarcas do interior), seja pelas formalidades diferentes no momento de pegar os autos (no caso da Justiça Estadual de Juiz de Fora). Nas comarcas do interior, um dos meios para se ter acesso a determinados documentos, julgados importantes pelo procurador, era ligar para as secretarias dessas comarcas e solicitar o envio desses documentos via fax.

Não bastasse ser menor, o contato com os juízes estaduais é visto como mais difícil, já que muitos desses juízes teriam uma visão do INSS baseada na “defesa do instituto a qualquer custo”.

Ademais, eles apontam para o fato de que hoje em dia, a grande maioria dos juízes federais já ter sido procurador do INSS. Segundo os procuradores, esses juízes “conhecem os dois lados da moeda”, o que facilitaria o diálogo, já que eles saberiam realmente o que estão analisando.

A posição dos procuradores é, então, de que: “aqui, por causa do contato que a gente tem com a Justiça Federal, como é muito mais fácil pra gente, facilita muita coisa (...); mas falta um pouco de preparo na Justiça Estadual pra atender.” O contato com os juízes estaduais é bem menor; na maioria das vezes é só em audiência: “você entra, assina e sai”, sem qualquer outro tipo de interação.

Para entender melhor como o diálogo institucional se opera, é importante relatar aqui dois casos ocorridos no período em que fui estagiário e que também foram relatados nas entrevistas com os procuradores.

Em decorrência de uma greve dos procuradores do INSS, ocorrida no início de 2008, muitos processos judiciais se acumularam na secretaria da Justiça Federal. Diante dessa complicação, o chefe local entrou em acordo com os juízes federais para que a Procuradoria só tivesse ciência do laudo do médico perito, nas demandas por incapacidade²⁴, quando a ação judicial fosse julgada, e não logo após a realização do exame médico. Estabeleceu-se então, por meio de um diálogo, um procedimento diferenciado, que aliviaria carga de serviço de ambas as partes, na medida em os processos passariam uma vez a menos pelas mãos dos procuradores e dos juízes.

²⁴ Casos em que se discute a condição física da pessoa para trabalhar normalmente.

O segundo caso também aconteceu no ano de 2008, mas diz respeito à Justiça Estadual. Durante um determinado período, entre os anos de 2007 e 2008, numa outra comarca²⁵, os juízes estavam antecipando a tutela de ações por incapacidade com base em laudos médicos particulares, antes mesmo de haver a perícia judicial. Como esses juízes pediam à Procuradoria para, nesses casos, depositar previamente o valor dos honorários periciais, foi feito um acordo entre as instituições em que ambas fizeram suas respectivas concessões; os juízes deixaram de decidir antecipadamente com base no laudo particular e a Procuradoria passou a depositar previamente o valor devido aos peritos judiciais.

Os exemplos acima mostram algumas conseqüências que podem ocorrer em virtude do “diálogo institucional”, que se passa de maneira sincronizada, ou seja, com ambas as partes se entendendo mutuamente e entrando num acordo. Eles nos mostram ainda, que o diálogo institucional, embora ocorra com mais freqüência na Justiça Federal, pode também se fazer valer na Justiça Estadual, desde que exista uma motivação para ambas as partes.

Nesse sentido, as palavras de um dos procuradores ilustram bem o que eles pensam a respeito do tema:

Até mesmo em outras comarcas, em comarcas um pouco mais complicadas, em Além Paraíba, por exemplo, quando a gente atua num processo, a gente percebe que se houvesse um diálogo, muitos problemas processuais e institucionais poderiam ser solucionados.

O aumento da autonomia dos procuradores permitiu a eles estabelecer um diálogo “mais amplo e franco” com os juízes, sobretudo os da Justiça Federal e da Justiça Estadual de algumas cidades específicas, como Cataguases, já que esses juízes começaram a deixar de ver os procuradores como aqueles que deveriam “defender a autarquia a qualquer custo”.

A mudança de paradigma engendrou, então, a intensificação do “diálogo institucional”, representado principalmente pelas mudanças de procedimentos de ambas as partes, ou seja, pela criação de protocolos práticos comuns, que facilitam o trabalho de todos os envolvidos. O diálogo está ligado à forma coordenada de trabalho entre as instituições, como acontece nas audiências da Justiça Federal, nas quais é possível, através dessa interação, construir alguns protocolos que acabam dando previsibilidade ao trabalho, além de facilitá-lo.

²⁵ A comarca em questão é a de Cataguases, uma cidade próxima à Juiz de Fora.

Uma parcela considerável das ações conjuntas é repetitiva e estável. Muitas das vezes as pessoas sabem como agir com o outro e como este outro irá agir. Eles compartilham significados comuns e pré-estabelecidos. No entanto, existem situações que são esporádicas e nessas é mais fácil perceber como os significados são construídos na própria interação.

A partir das interações passadas, tanto os procuradores quanto os juízes federais desenvolveram significados para as suas atividades cotidianas (ex: o que seria um benefício de auxílio-acidente, ou o que seria uma decisão mais em "sintonia com a realidade") e agora compartilham deles. Por estarem constantemente em interação, eles já conhecem os significados das ações de cada um, e o processo percorre um caminho que é visto como melhor por eles.

Como as interações entre os procuradores e os juízes estaduais são menos frequentes e praticamente não há "diálogo institucional", esse compartilhamento de significados é menor. Não havendo esse compartilhamento, a interação é menos linear e necessita de que muitas vezes, um dos participantes explique ao outro o que ele queria dizer, de maneira mais detalhada (ex: alguns procuradores destacam, sublinhando ou colocando em negrito as partes principais do texto de um modelo de peça na Justiça Estadual).

Dessa maneira, o "diálogo institucional" é uma maneira de estreitar os laços entre as instituições. Onde ele é mais presente, o trabalho entre a Procuradoria e o judiciário passa a ser mais coordenado, o que acaba motivando a preferência dos procuradores; onde ele não existe, o trabalho torna-se mais cansativo, pois não existem protocolos acordados por ambas as partes, gerando um desconforto naqueles que lá têm de atuar.

Por isso, o trabalho na Justiça Federal é mais rápido e preferido pela maioria dos procuradores, justamente o contrário do que acontece na maioria das Varas Estaduais nas quais eles atuam.

Conclusão

Nesse trabalho procurei organizar os relatos dos procuradores, mostrando como eles enxergam a Justiça Federal e Estadual e quais são os efeitos que essas diferentes visões geram em seu próprio cotidiano de trabalho.

Através de uma abordagem etnometodológica, que consistiu num período de observação, incluindo uma pesquisa documental, e na realização de entrevistas, pude notar que as diferenças entre esses tribunais não se limitavam aos aspectos legais.

Enquanto a Justiça Federal era descrita como especializada, rápida e previsível, a Justiça Estadual era apresentada como não especializada, lenta e imprevisível.

Sendo menos previsível, o trabalho do procurador com os processos da Justiça Estadual acabava tornando-se mais demorado, pois ele deveria estar atento a detalhes que no trato com juízes federais não eram necessários.

Busquei ainda, mostrar também como, ao longo dos anos, os procuradores ganharam um pouco mais de autonomia, principalmente quanto ao que eles chamam de “questões de fato”. Junto a esse aumento na liberdade funcional, houve uma mudança no paradigma da Procuradoria; na visão dos procuradores, eles deixam de ser entendidos pelos juízes como aqueles que “defende a autarquia a qualquer custo”, passando a ter uma imagem mais flexível, o que melhora a relação entre eles.

Embora tenha havido essa mudança de paradigma, a imagem antiga parece perdurar diante dos juízes estaduais, o que acaba dificultando a interação entre eles e os procuradores.

Por se encontrarem com menos freqüência, procuradores e juízes estaduais acabam desenvolvendo menos o que se denominou “diálogo institucional”. A falta desse diálogo acaba tornando o trabalho com os processos da Justiça Estadual ainda mais complicado, pois não há, nesse caso, a criação de protocolos de trabalho que facilitem os serviços de ambos os lados, o contrário do que ocorre na Justiça Federal, onde esse diálogo é freqüente.

O diálogo institucional é então, uma maneira pela qual juízes e procuradores interagem, criam procedimentos comuns, definem significados e tornam o trabalho menos complicado. A freqüência desse diálogo pode, dessa forma, ser entendida como uma das causas para a atribuição dos significados à Justiça Estadual e à Justiça Federal, e também como um meio através do qual esses significados podem mudar.