

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO TURMA 2008-2010

PATRÍCIA HELENA DOS REIS

Planejamento Estratégico e Mudança Organizacional:
o caso do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região.

Dissertação de Mestrado

Belo Horizonte
2009

PATRÍCIA HELENA DOS REIS

Planejamento Estratégico e Mudança Organizacional:
o caso do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região.

Dissertação apresentada à Fundação João
Pinheiro, como requisito parcial para obtenção
do grau de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Ricardo Carneiro

Belo Horizonte
2009

AGRADECIMENTOS

A todos aqueles que, de forma direta ou indireta, contribuíram para a realização desta dissertação.

À minha família que compreendeu minha ausência, especialmente meu marido pelo incentivo nos momentos difíceis e estímulo constante ao meu crescimento.

Ao Prof. Ricardo Carneiro, meu orientador, pela orientação competente e apoio durante toda a consecução.

Às minhas colegas de turma Debora e Raíssa pela cumplicidade nesta trajetória, compartilhando conhecimentos, dúvidas e alegrias.

Ao Diretor-Geral, Secretário Geral da Presidência, Diretor Judiciário, Assessores, Coordenadores e Diretores de Secretaria do Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região pela disponibilidade e colaboração, viabilizando a aplicação e preenchimento do questionário, sem o qual não seria possível a conclusão deste trabalho.

Aos professores da Fundação João Pinheiro pelo interesse na disseminação do conhecimento.

Aos funcionários da Fundação João Pinheiro que asseguraram a infra-estrutura necessária durante o curso.

*Whatever can make you to fail
That very energy can make to succeed
It takes exactly the same energy in
Thinking not to do the job
As it takes to do the job*

Yogi Bhajan

RESUMO

Este estudo analisa o processo de planejamento estratégico em implantação no Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região, examinando sua institucionalização, sobretudo devido à normatização introduzida pela Resolução nº 70 de 18.03.2009 do Conselho Nacional de Justiça, que traduz a intenção de fazer com que todos os órgãos do Poder Judiciário atuem de forma integrada, por meio de definição dos objetivos e linhas comuns de atuação. A análise tem como referência a observação direta e pesquisa via questionário estruturado realizadas pela autora junto ao corpo gerencial do supracitado Tribunal, e os fundamentos das abordagens teóricas sobre Planejamento Estratégico, *Balanced Scorecard*, análise organizacional com foco nos temas mudança e estrutura. Essa dissertação procura discutir se o Planejamento Estratégico como ferramenta que ganha força no bojo das reformas de Estado e que está sendo instituído no âmbito do TRT, observando a normatização do CNJ, tem condições de escapar do destino comum das iniciativas anteriores de modernização e ser efetivamente implementado, sem prever mudanças na estrutura organizacional. Por ser um instrumento de modernização administrativa, o planejamento supõe mudanças nas estruturas organizacionais. Conseguirá o planejamento estratégico induzi-las ou provocá-las no TRT?

Palavras Chave

Planejamento Estratégico, *Balanced Scorecard*, Estrutura Organizacional e Mudança Organizacional.

ABSTRACT

This study makes an analysis of the strategic planning which is being developed at TRT, considering its institutionalization, specially regarding the rule introduced by Resolution number 70, from March 18, 2009, by CNJ, which reinforce the intention of making all departments from Judiciary Power work together and in integration, by establishing patterns for objectives and ways of acting. The analysis has as a reference the direct observation and research by a list of questions defined by the author with the participation of the Management Staff from the Tribunal mentioned above, and considering also the main theories approaches about Strategic Planning, Balanced Scorecard, organization analysis with focus on changes and structure. This study tries to discuss if Strategic Planning, a tool that is gaining importance during the changing procedures that are being developed by the State Government as well as in TRT and considering the rules established by CNJ, has any chance of not having the same destiny of previous updating ones and be effective developed, without depending on organization structure changes. As it is an instrument of administrative modernization, the planning should predict such changes. So, will be the Strategic Planning able to lead to them or force them at TRT?

Key words

Strategic Planning, Balanced Scorecard, Organization Structure and Organization Changing.

SUMÁRIO

Lista de Figuras.....	09
Lista de Ilustrações.....	10
Lista de Gráficos.....	11
Lista de abreviamentos, siglas e símbolos.....	12
1. INTRODUÇÃO.....	13
2. APLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS GERENCIAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	23
2.1 Poder Judiciário.....	27
2.2 Poder Judiciário Brasileiro.....	28
2.3 Criação do Conselho Nacional de Justiça.....	30
2.4 Atribuições constitucionais e regimentais do Conselho Nacional de Justiça.....	31
2.5 Conselho Nacional de Justiça como indutor da implantação do Planejamento Estratégico Institucional.....	33
3. ANÁLISE ORGANIZACIONAL.....	37
3.1 Mudança Organizacional.....	40
3.2 Perspectivas desafiadoras da mudança organizacional no setor público.....	45
3.3 Cultura como dispositivo essencial à mudança organizacional.....	47
3.4 Estrutura Organizacional num contexto de planejamento e mudança.....	50
4. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	56
4.1 Conceitos e evolução do Planejamento Estratégico.....	56

4.2	Desafios para adoção do Planejamento Estratégico.....	62
4.3	<i>Balanced Scorecard</i>	65
4.4	Particularidades das Instituições Públicas no tocante ao <i>Balanced Scorecard</i>	71
4.5	Desafios para implantação do <i>Balanced Scorecard</i>	73
5.	INICIATIVAS DE PLANEJAMENTO NO ÂMBITO DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA TERCEIRA REGIÃO.....	76
5.1	Criação e competência da Justiça do Trabalho.....	76
5.2	Características Institucionais do TRT – 3ª Região.....	78
5.3	Planejamento no âmbito do TRT – 3ª Região: antecedentes históricos e implicações administrativas.....	83
5.4	A pesquisa na esfera do TRT – 3ª Região, características e desenvolvimento.....	93
5.5	Apresentação e análise dos resultados da pesquisa.....	96
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	108
	REFERÊNCIAS.....	113
	ANEXO I – Organograma do Conselho Nacional de Justiça.....	123
	ANEXO II – Mapa Estratégico do Poder Judiciário.....	124
	ANEXO III – Organograma do TRT – 3ª Região.....	125
	ANEXO IV – Questionário e tabulação dos dados.....	131

LISTA DE FIGURAS

1	Estrutura de organização burocrática ou hierárquico-funcional.....	52
2	Partes da Organização.....	53
3	O Modelo <i>Balanced Scorecard</i>	68
4	Estrutura do BSC para organizações do setor público e sem fins lucrativos.....	72

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Mapeamento dos dados – 1ª Etapa do Questionário.....	98
Quadro 2	Mapeamento dos dados – 2ª Etapa do Questionário.....	99
Quadro 3	Mapeamento dos dados – 3ª Etapa do Questionário.....	101
Tabela 1	Movimento Processual da 1ª Instância.....	80
Tabela 2	Movimento Processual da 2ª Instância.....	80

LISTA DE GRÁFICOS

1	Cargo efetivo.....	94
2	Tempo que trabalha no TRT, em anos.....	94
3	Tempo que exerce função gerencial, em anos.....	94
4	Formação acadêmica.....	94

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS e SÍMBOLOS

BSC - *Balanced Scorecard*

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CSJT - Conselho Superior da Justiça do Trabalho

EBCT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

TCU - Tribunal de Contas da União

TRT - Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região

TST - Tribunal Superior do Trabalho

1. INTRODUÇÃO

O cenário atual, traduzido pela Nova Gestão Pública, com ênfase na eficiência e na melhoria da performance, a introdução de mecanismos de mercado, a orientação por resultados, a descentralização dos controles gerenciais no sentido de maior autonomia, responsabilização e flexibilização de procedimentos conferem à Administração Pública um caráter dinâmico, cheio de nuances, complexidades e dilemas que merecem reflexão.

A Administração, enquanto campo do conhecimento, estrutura-se com base na escola de Administração Científica, tendo como expoente o paradigma taylorista, que se caracteriza pela racionalização e especialização do trabalho e em uma concepção de gestão de pessoas que limita e restringe as habilidades individuais, dito operacional. Outro modelo de reconhecida relevância na organização da Administração Pública remete à burocracia weberiana, que se caracteriza pela obediência estrita às regras, o excesso de especificação, despersonalização das práticas, obediência devida ao ocupante do cargo e hierarquização rígida, visando reduzir as incertezas, diminuir a discricionariedade e assegurar a transparência dos processos. Atualmente, a “boa” Administração precisa combinar os meios e os objetivos com eficiência e eficácia, que são determinadas pelo quanto uma organização aproveita, da melhor forma possível, os recursos disponíveis e realiza, de maneira plena, seus objetivos, respectivamente.

Em sentido *latu*, administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheia. No trato jurídico, a administração indica a atividade daquele que gere interesses alheios para conservação e utilização dos seus bens. Nesta acepção, Administração Pública é a gestão (defesa, conservação e aprimoramento) de bens, serviços e interesses da coletividade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo preceitos de direito e da moral, visando o bem comum. A Administração Pública não pratica atos de Governo e sim atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes, ou seja, em sentido

operacional desempenha perene, sistemática, legal e tecnicamente os serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade (MEIRELLES, 2007).

A partir dos anos 80, começa a ser disseminada, principalmente nos Estados Unidos e Inglaterra, a idéia de subordinação da administração pública aos princípios e recomendações de natureza privada, com foco no resultado e na eficiência técnica, sobretudo no âmbito do executivo. Aliada a tal idéia, estão a crença na falência do modelo burocrático de organização e a necessidade de instituições flexíveis, adaptáveis, produtivas e voltadas para a qualidade. Neste contexto, a nova administração pública emergiu como o modelo alternativo para o gerenciamento do Estado, propondo a ruptura com estruturas centralizadas, hierárquicas, formalizadas e piramidais, típicas da burocracia, e sistemas de controle *tayloristas*.

Desenvolve-se, na administração pública, a demanda por serviços de qualidade que provocam revisões e questionamentos sobre as formas de ação, que vai levar às propostas traduzidas pela Nova Gestão (Administração) Pública. Tais propostas buscam o aprimoramento do aparato estatal em nome da eficácia, eficiência e melhoria do desempenho do setor público, sugerindo uma série de mudanças com a introdução do modelo gerencial validado na iniciativa privada, na medida em que se diferencia da administração pública burocrática, caracterizada como lenta, cara, auto-referida e cuja orientação para o atendimento das demandas dos cidadãos é insuficiente. Gradualmente, foram se delineando os contornos da nova administração pública, mediante a descentralização política, com a transferência de atribuições para níveis regionais e locais; a descentralização administrativa por meio da delegação de autoridade para administradores públicos mais autônomos; organizações com menos níveis hierárquicos; pressuposto da confiança limitada ao invés da desconfiança total; controle *a posteriori* de resultados e administração voltada para o cidadão (ABRUCIO, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2006; CAVALCANTI, 2006; KETTL, 2006; SPINK, 2006; TENÓRIO e SARAVIA, 2006).

Osborne e Gaebler (1994) *apud* Paula (2005) listam posturas que a administração pública deve adotar, considerando o movimento gerencialista e a cultura do *management*¹, transportados para o setor público: 1) governo catalisador, desenvolvendo parceiras com iniciativa privada, privatizações, mobilizando grupos comunitários para prestação de serviços públicos; 2) governo pertencente à comunidade, dando responsabilidade ao cidadão em vez de servi-lo, uma vez que estes estão mais próximos dos problemas; 3) governo competitivo, introduzindo competição na prestação dos serviços; 4) governo orientado por missões, utilizando-se dos princípios do planejamento estratégico na busca de transformar órgãos burocratizados; 5) governos de resultados; 6) governo e seus clientes, atendendo às necessidades dos clientes e não da burocracia; 7) governo empreendedor, gerando receitas e não despesas; 8) governo preventivo, atuando de forma mais estratégica, planejando suas ações e a dotação orçamentária; 9) governo descentralizado, inserindo a administração participativa e o *empowerment*; 10) governo orientado para o mercado.

No Brasil, a reforma gerencial foi um desdobramento do ajuste estrutural da economia e da adesão às recomendações do Consenso de Washington, que culminou com a Emenda Constitucional nº 19/98. Bresser Pereira (1998) destaca, como principais objetivos da administração pública gerencial, os seguintes aspectos: melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; garantir a propriedade e o contrato, promovendo um bom funcionamento dos mercados e a autonomia e capacitação gerencial do administrador público, e assegurar a democracia através da prestação de serviços públicos orientados para o cidadão-cliente e controlados pela sociedade. O programa de intervenção do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, consubstanciado no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado – PDRAE, propõe um novo modelo de gestão que, segundo o autor, deve apresentar, como características:

- administração profissional, autônoma e organizada em carreiras;
- descentralização administrativa;

¹ Conceito apresentado por Paula (2005), a cultura do *management* pode ser definida como um conjunto de pressupostos compartilhados pelas empresas como a crença numa sociedade de mercado livre, a visão do indivíduo auto-empresendedor, o culto a excelência como forma de aperfeiçoamento e a crença em tecnologias gerenciais que permitem racionalizar atividades.

- maior competição entre as unidades administrativas;
- disciplina e parcimônia no uso dos recursos;
- indicadores de desempenho transparentes;
- maior controle de resultados;
- ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado, como Ciclo de Melhoria Contínua (PDCA – *planning, doing, cheking, acting*) e o *benchmarking*.

No entanto, Bresser-Pereira (2006, p.267) enfatiza:

“o objetivo de instalar uma administração pública burocrática no país continua vivo, já que jamais se logrou completar essa tarefa; mas tornou-se claro, em 1995 que para isso, é necessário dar um passo além e caminhar na direção da administração pública gerencial, que engloba e flexibiliza os princípios burocráticos clássicos”.

Para lograr êxito, o autor dispõe que a reforma da administração pública deve ser executada nas dimensões institucional-legal, com a remoção de obstáculos de natureza constitucional e de outros ordenamentos; cultural, baseada na mudança de valores burocráticos para os gerenciais e, gestão, através da adoção de novos arranjos institucionais, novas competências e instrumentos gerenciais mais adequados.

A Nova Gestão Pública surge e se dissemina sem ter um conjunto de práticas que possam lhe ser atribuídas. Deste modo utiliza-se de instrumentos gerenciais conhecidos do setor privado, sendo que a elaboração e a implementação das iniciativas do Planejamento Estratégico tornam-se usuais no âmbito desta nova administração na busca de aprimorar os processos de trabalho das organizações como um todo e das unidades administrativas da área-meio em particular. O planejamento estratégico é uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização. Expressa a tradução da decisão em ações gerenciáveis, mediante a seleção do que é prioritário e a definição dos indicadores de desempenho para aferição dos resultados. O planejamento estratégico como instrumento de gestão por excelência é entendido como um processo administrativo

destinado a manter o equilíbrio entre os recursos de dada organização e sua oportunidade de ampliar a prestação de serviços, mediante parâmetros aceitáveis de qualidade, combinando conhecimento com experiência e mobilizando os ativos adequados para oferecer respostas ou resultados práticos a dada situação.

As propostas de reforma do Estado e a introdução de práticas gerencialistas no aparato administrativo público são associadas, principalmente, ao Poder Executivo. Mesmo sendo pensado pelo e para o executivo, não se restringe ao mesmo, se disseminando entre os demais poderes, como o judiciário. Isto é observado, paulatinamente, no Brasil.

Atento à demanda por um mecanismo administrativo público mais efetivo, alinhado às técnicas traduzidas pela Nova Gestão Pública e ciente de seu papel perante a sociedade, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem procurado modernizar as práticas de gestão administrativa do Poder Judiciário Nacional, evitando vícios comuns ao setor público brasileiro, como clientelismo, nepotismo, falta de transparência e ineficiência dos mecanismos de controle. Entre as atribuições do CNJ, definidas no artigo 103-B da Constituição Federal e regulamentadas em seu regimento interno, estão o controle da atuação administrativa e a definição do planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário².

O Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região compõe o sistema judiciário brasileiro, tendo sede na cidade de Belo Horizonte e jurisdição no território do Estado de Minas Gerais. O artigo 114 da Constituição Federal versa sobre a competência da Justiça do Trabalho, podendo destacar as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e

² Para fins de exemplificação, podem ser citadas as Resoluções nº 7, de 18 de outubro de 2005, que disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário; nº 49, de 18 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a organização do Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica nos órgãos do Poder Judiciário; e nº 70, de 18 de março de 2009, que dispõe sobre o Planejamento e Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário.

dos Municípios, dentre outras. Quanto ao processamento das matérias administrativas, compete ao Presidente praticar todos os atos necessários à execução dos serviços do Tribunal, na forma da Constituição Federal, da lei e de seu Regimento Interno. No início de cada mandato é publicada a delegação de competência dos atos administrativos. Cada Administração tem autonomia para propor mudanças, que podem ou não ser aprovadas pelo Tribunal Pleno³. As propostas de modernização são tímidas, demonstrando que as alterações, quando introduzidas, tem um caráter incremental, sempre respeitando a estrutura burocratizada.

O TRT possui iniciativas de planejamento que não tiveram continuidade, seja pela sua completa interrupção ou pela mudança bienal introduzida por uma nova Administração. Não houve preocupação em medir a efetividade das mudanças introduzidas, ou seja, se de fato houve uma melhoria na prestação de serviço das unidades administrativa e jurisdicional. A inconstância e a descontinuidade de uma série de iniciativas que foram tomadas no Tribunal, ao longo dos últimos anos, mesmo tendo a intenção de inovar, acabaram gerando falta de credibilidade, não só dos instrumentos utilizados, como da Administração propriamente dita. O fato da supracitada Resolução nº 70, expedida pelo CNJ, ser imposta pode contribuir para o direcionamento objetivo da elaboração e implementação do planejamento estratégico no âmbito das unidades que compõem o Poder Judiciário, além de reforçar o caráter institucional, que garantirá sua permanência enquanto instrumento de gestão. Entretanto, por se tratar de uma normatização padronizada e exógena, em detrimento de uma adesão efetiva, que de fato traga inovação com a real aplicação do planejamento estratégico, corre-se o risco de ocorrer uma adesão cerimonial que visa à legitimação, uma vez que desconsidera a necessidade interna das unidades e suas respectivas estruturas.

Considerando a realidade do TRT e o contexto histórico de sua administração, o objetivo principal deste trabalho é analisar se a concepção e elaboração do

³ Tribunal Pleno é constituído pela totalidade dos desembargadores e presidido pelo Presidente do Tribunal e suas atribuições são fixadas em lei e no Regimento Interno.

Planejamento Estratégico do Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região, como inovação gerencial exógena, imposta pela Resolução nº 70 de 18.03.2009 do Conselho Nacional de Justiça, que não observa as necessidades de mudança na estrutura organizacional dos órgãos do poder judiciário, tem probabilidade de êxito. Para tanto, pretende-se discutir, à luz da literatura, as potencialidades e os requisitos do planejamento estratégico, enquanto instrumento de modernização gerencial, enfatizando sua aplicação na administração pública, e também verificar o quanto a estrutura organizacional pode contribuir na incorporação destes potenciais do Planejamento Estratégico. Almeja-se, ainda, demonstrar a atuação do Conselho Nacional de Justiça no âmbito do Poder Judiciário Brasileiro e seu papel de alavancagem, via normatização, das questões afetas ao Planejamento, e analisar o processo de planejamento do Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região ao longo dos últimos anos, destacando o do biênio 2008-2009. Por fim, busca-se examinar a implementação do planejamento estratégico no TRT, verificando a existência ou não de propostas para mudança da estrutura organizacional e suas possíveis implicações.

O Planejamento Estratégico é uma ferramenta que ganha força no bojo das reformas de Estado e está sendo instituído no âmbito do TRT, observando a normatização do CNJ, e, como tal, tem condições de escapar do destino comum das iniciativas anteriores de modernização e ser efetivamente implementado, sem prever mudanças na estrutura organizacional? É esse o problema mais geral de análise que mobiliza o presente projeto de pesquisa. Por ser um instrumento de modernização administrativa, o planejamento supõe mudanças nas estruturas organizacionais. Conseguirá o planejamento estratégico induzi-las ou provocá-las no TRT?

É relevante analisar tal iniciativa por se tratar de um processo em construção e pela possibilidade de tentar compatibilizar teoria e prática, evitando incorrer em erros comuns como descontinuidade das ações propostas, inexistência de processos avaliativos e falta de envolvimento da alta administração. Também, permitirá que a instituição passe por um processo de aprendizagem e aperfeiçoamento da sua

forma de trabalhar. Isto pode não se concretizar, uma vez que se tem, como primeira hipótese, que a chancela do Conselho Nacional de Justiça é insuficiente, em si mesma, para promover as mudanças na estrutura organizacional necessárias para assegurar o êxito do processo de implementação do planejamento estratégico no TRT, entendido e tratado como instrumento de modernização gerencial. E, tem-se, como segunda hipótese, que o caráter burocrático do funcionamento TRT, fortemente arraigado, limita as possibilidades de mudanças como aquelas imbricadas no planejamento estratégico.

Mesmo apresentando avanços significativos, as resoluções do CNJ que tratam do Planejamento Estratégico no âmbito do Poder Judiciário não fazem alusões à necessidade de mudança no arranjo institucional do judiciário nacional, como reestruturação organizacional e da forma de trabalhar. Administrativamente, de um modo geral, os órgãos do poder judiciário possuem vários níveis hierárquicos, uma comunicação vertical, grande normatização dos procedimentos, um corpo técnico com pouca autonomia e uma cultura organizacional autoritária. Apesar do reconhecido esforço que vem sendo desenvolvido pelo CNJ, pode-se correr o risco dos órgãos do Poder Judiciário adotarem um discurso moderno de gestão administrativa em função da utilização de instrumentos modernizantes, mas manterem práticas de gestão tradicionais, comprometendo a possibilidade de sucesso e sua rotulação como “modismo gerencial”. Para tanto, discutir um formato compatível de estrutura organizacional poderá significar a criação de um alicerce sólido no qual a instituição irá se desenvolver.

Merece destaque, também, o fato, já mencionado, de as resoluções que tratam do Planejamento Estratégico não considerarem as características específicas de cada unidade, que possuem sua própria competência e relativa autonomia administrativa, que lhes permitem possuir organização interna e procedimentos próprios. O anexo II da Resolução nº 70 supracitada, que trata das metas nacionais de nivelamento para o ano de 2009, é um bom exemplo, ao determinar o que deve ser feito sem observar o estágio de desenvolvimento de cada unidade do sistema judiciário, o orçamento já dado para o exercício e a capacidade operacional de cada instituição.

Muitos são os desafios enfrentados na busca da coerência entre o modo de organização e a introdução do planejamento estratégico. Na administração pública, esta tarefa torna-se mais complexa, uma vez que imperam princípios como o da legalidade - onde pretensamente deve existir matéria jurídica legislada para todos os atos administrativos visando à limitação do arbítrio -, e o da racionalidade do trabalho - onde existe profunda formalização dos procedimentos e dos níveis de competência, ordenados hierarquicamente. Assim, os parâmetros de decisão não podem se resumir à busca da eficácia de gestão, uma vez que sofrem permanentemente a influência das dimensões política e normativa.

Encontrar um ponto de equilíbrio entre os métodos de coordenação e controle burocráticos, a modernização introduzida por comportamentos flexíveis advindos do gerencialismo e a necessidade de revisão dos modelos e instrumentos de gestão administrativa é uma tarefa difícil. Tal dificuldade ganha força na visão mais convencional da literatura sociológica, ligada à análise organizacional, que observa que organizações com estruturas burocratizadas são mais refratárias à inovação, como é o caso do Poder Judiciário. Sendo o planejamento estratégico uma imposição do CNJ e dada a configuração da Administração do TRT, é preciso analisar qual a possibilidade de cristalização de novos valores e se a previsão de um aprimoramento da estrutura organizacional pode ser aliada neste processo, uma vez que a mudança na estrutura pode ser um requisito para a sua aplicação efetiva.

Esta dissertação está dividida em seis capítulos, sendo este o primeiro, contendo a apresentação da introdução e dos objetivos do trabalho. No segundo capítulo faz-se um sucinto resgate histórico das reformas administrativas realizadas pelo Poder Executivo no século XX; desenvolve-se um breve relato do Poder Judiciário, dando ênfase à descrição das características institucionais do CNJ, tomando por base a pesquisa documental realizada, mediante levantamento de informações e análise de documentação disponível nesta instituição e legislação afins; e encerra-se com a normatização do planejamento estratégico institucional, coordenado pelo CNJ. O terceiro capítulo oferece uma revisão bibliográfica referente à análise organizacional,

com foco nos temas mudança, cultura e estrutura das organizações. O quarto capítulo apresenta a análise da literatura que diz respeito à temática do planejamento estratégico e do *balanced scorecard*, levantando problemas analíticos, que serão instrumentos centrais de discussão. No capítulo cinco, há uma descrição das características institucionais do TRT; relata-se o desenrolar das tentativas de planejamento implantadas no TRT nos últimos anos, até o momento atual e seus principais elementos; e finaliza-se com a exposição e análise das informações levantadas por meio de observação direta e aplicação de questionário estruturado com interlocutores-chave (diretores, coordenadores e assessores), uma vez que a percepção que tais servidores possuem da elaboração e implementação do planejamento estratégico reflete a visão acerca da inovação em questão e os respectivos comprometimento, envolvimento e compreensão do processo. Por último nas considerações finais, discute-se se o planejamento estratégico está ajudando na indução de mudanças na estrutura organizacional do TRT, na busca de maximizar seu potencial.

2. APLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS GERENCIAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Durante o século XX, os Estados Nacionais passaram por esforços intencionais quanto à modernização da gestão pública, por meio das chamadas reformas administrativas. São alicerces das reformas a gestão financeira, organização e métodos, elaboração de orçamentos, administração e treinamento de pessoal, capacidade gerencial, e desenho organizacional, demonstrando, principalmente a partir dos anos 90, uma homogeneização dos temas e narrativas que envolvem ações da administração pública (SPINK, 2006). O relatório das Nações Unidas de Brighton (1971) *apud* Spink (2006) dispõe que tais reformas foram esforços que induzem mudanças fundamentais no sistema da administração pública, com a adoção de medidas que visam à melhoria de seus elementos-chave, como estrutura administrativa, pessoal e processos. Nesta mesma linha de raciocínio, Caiden (1991), também mencionado por Spink (2006), faz alusão a áreas importantes inseridas no significado das reformas, como planejamento nacional, estabelecimento de programas e indicadores de desempenho; organização e estrutura da máquina governamental; práticas de gestão (O&M, desburocratização, eficiência e qualidade); ética pública; participação do público; institucionalização das reformas (P&D, treinamento), dentre outras.

Lima Júnior (1998), ao relatar os sucessivos ciclos de reforma administrativa ocorridos durante o século passado, observa que o Estado Brasileiro é marcado pela convivência de modelos de administração incompletos, inconsistentes e superpostos (patrimonialista, burocrático e gerencial). As primeiras reformas se dão no Estado Novo (1930-45), com a criação de um Estado administrativo no Brasil, de caráter centralizador, utilizando de mecanismos da administração racional-legal. Os estatutos normativos e os órgãos normativos e fiscalizadores visaram estabelecer princípios, regras e padronização, prescrição e controle de procedimentos. Em 1937, foi criado o DASP – Departamento de Administração Pública do Serviço Público. Apesar de utilizar mecanismos da administração racional-legal, não se pode afirmar que foi implantada uma administração tipicamente weberiana.

O período compreendido entre 1946 até o golpe militar de 1964 notabilizou-se pela preocupação com o desenvolvimento nacional, obtido através da expansão da intervenção do Estado, que assumiu os papéis de planejar e coordenar o desenvolvimento. Porém, sobretudo durante o governo Kubitschek (1956-61) ocorreu uma tendência em governar por uma via paralela, como forma de evitar conflitos.

Durante o período militar, o Decreto 200/67 colocou ênfase na descentralização, instituindo, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle por resultados (Bresser-Pereira, 2006) e, facultou o ingresso de servidores sem concurso. Apesar da abrangência das mudanças, não ocorre a desejada profissionalização do serviço público, o que se evidencia no fato de se ter prescindido do concurso público. A burocracia brasileira foi permeável ao processo político, ao clientelismo, pouco voltada para o interesse público, ou seja, estava capturada por determinados grupos de interesse e caracterizou-se por ilhas de excelência, que cuidaram de assegurar operacionalmente o papel do Estado na economia.

No período da transição democrática, encabeçado pelo Presidente José Sarney, é recriado, em 1985, o Ministério Extraordinário para Assuntos Administrativos e a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa, tendo, como princípios, racionalização das estruturas administrativas, política de recursos humanos e contenção dos gastos públicos. A orientação das medidas adotadas buscou romper com o imediatismo e caráter global das propostas dos governos anteriores, adotando uma estratégia de gradualismo e instrumentalismo. A Era Collor (1990-92) é marcada pela abertura econômica, desestatização e a institucionalização do Regime Jurídico Único, cumprindo a determinação constitucional.

O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, empossado em 1995, criou o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) com a responsabilidade de formular políticas para a reforma administrativa e do Estado, modernização da gestão e promoção da qualidade no serviço público. Este

movimento reformador, afinado com a Nova Gestão Pública, ganha força e extensão inegáveis, impactando a administração pública e o Estado. Muitos dos problemas intrínsecos do setor público, como formalismo dos processos, ausência de mecanismos de monitoramento, ausência de cultura reformista para adaptação ao ambiente, baixa qualificação e incapacidade gerencial, estabilidade dos servidores de forma independente da eficiência e da produtividade, clientelismo e patrimonialismo são, em certo grau, atribuídos ao modelo burocrático, negligenciando suas conquistas. Na busca de um aparato estatal mais ágil e flexível, introduzir mecanismos gerenciais na administração pública entra na agenda governamental, consubstanciado no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado – PDRAE, editado em 1995. Neste contexto, as organizações públicas investem, ou deveriam investir, na apropriação de tecnologias de gestão, em busca de legitimação e na transposição de inovações gerenciais exógenas, desenvolvidas pela e para a iniciativa privada, com destaque para o planejamento estratégico.

Os ditames da nova administração pública estão afinados com os pressupostos do planejamento estratégico. Pode-se dizer que ambos buscam maior eficácia e eficiência e, para atingirem tais objetivos, reforçam a necessidade de flexibilidade, substituindo a idéia do controlar pela filosofia da melhoria contínua. Vêm a avaliação do desempenho como propulsor deste processo, na medida em que esta abre a possibilidade dos dados gerados servirem de orientação às decisões administrativas. Kettl (2006) salienta que a avaliação de desempenho depende dos gestores tomarem uma séria de passos, como definir missão, que se traduzem em metas, as quais se desdobram em objetivos específicos para dado gestor, e aferir a produção e os resultados, não substituindo o primeiro pelo segundo método de aferição, sob o risco de minar o sistema. Tais passos se confundem com as etapas do planejamento estratégico, bem como as expectativas de que as informações geradas neste processo melhorem a administração, de que a relação custo-benefício seja positiva e, que o processo sirva como um instrumento de aprendizagem organizacional, contribuindo para o desenvolvimento do pensar estratégico dos envolvidos.

Bergue (2008, p.1) dispõe que:

“O potencial transformador do planejamento estratégico, como tecnologia gerencial para a organização, além de ambiente propício ao pensamento estratégico, exige esforço de reconhecimento, reflexão e assimilação crítica, que alcance seus pressupostos valorativos e conceitos essenciais, seguindo-se a construção de um conhecimento gerencial endógeno, coerente com as necessidades e especificidades da organização”.

Entretanto, tal postura ou conduta não é facilmente identificável, podendo-se observar algumas questões comuns. Primeiro, o modelo burocrático de gestão predominante no país, mesmo nunca tendo sido implantado no sentido estrito weberiano, resiste. A burocracia pública, segundo coloca Bergue (2008), modifica-se periódica e gradualmente mediante assimilação de conceitos e tecnologias gerenciais que, em diferentes graus, afetam os valores essenciais do sistema de gestão. Assim, não há de se falar em substituir o modelo burocrático pelo gerencial, observando a convivência entre elementos tradicionais e contemporâneos de gestão e o caráter incremental das reformas administrativas, com a reconfiguração, muitas vezes de traços culturais, como o clientelismo e o patrimonialismo (LIMA JÚNIOR, 1998; PINHO, 1998).

Segundo, a absorção cerimonial ou ritualística da tecnologia, em detrimento da assimilação do conteúdo conceitual, e a transformação do agir organizacional impedem a compreensão das especificidades do processo e levam a conseqüente mimetização das práticas gerenciais, conduzindo para uma racionalidade aparente. Mudanças podem ser introduzidas em meio a processos de homogeneização. Um dos mecanismos de mudança isomórfica institucional é o coercitivo, que resulta de pressões exercidas nas organizações por outras das qual elas dependem, tais pressões podem ser sentidas como persuasão ou convite ao conluio. Outro mecanismo é o mimético, no qual organizações tomam como modelo em seu campo outras organizações, adotando inovações sob uma ótica ritualística (POWEL e DIMAGGIO, 2005).

Por último, mas não menos importante, os conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça estão ausentes do debate no

modelo gerencial brasileiro, observa Abrucio (2006). O planejamento estratégico não pode ficar confinado à burocracia, a esfera pública como *locus* de transparência e de aprendizagem organizacional deve estar presente.

É indiscutível o valor do planejamento como forma de racionalidade administrativa na Administração Pública. O artigo 165 da Constituição Federal é um bom exemplo, por já ter se tornado um instrumento consolidado. Reconhecer que a compreensão das particularidades do processo de interiorização do conteúdo proposto pelo planejamento estratégico perpassa pela identificação dos fatores que concorrem, com a adoção de dada tecnologia gerencial na organização, pode permitir sua melhor assimilação.

Os movimentos reformistas no Brasil, mesmo sendo idealizados pelo Poder Executivo, extravasam sua fronteira e passam a ter suas práticas disseminadas pelos demais poderes. O Poder Judiciário, através da atuação do Conselho Nacional de Justiça, que tem, dentre suas competências, definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário, começa a se utilizar de ferramentas gerenciais para o aperfeiçoamento de sua prestação de serviço e a difundir sua aplicação.

2.1 Poder Judiciário

A tripartição dos poderes do Estado, como atualmente aplicada em diversas constituições internacionais, foi inicialmente uma teoria desenvolvida por Montesquieu, no livro *O Espírito das Leis*, publicado em 1748. Montesquieu foi influenciado pelas idéias de John Locke, que preconizavam a criação de uma sociedade independente e um governo, no qual há uma esfera legislativa, que sanciona as regras como agente do povo, e uma esfera executiva, que impõe o sistema legal, objetivando restringir a ação do Estado e garantir o máximo de liberdade possível a cada cidadão. Montesquieu não só avançou na proposta de moderação de Poder do Estado, dividindo-o em funções e atribuindo competência a órgãos distintos, como também buscou distribuir a autoridade por meio legal, de

modo a evitar o arbítrio e a violência, pois acreditava que só o poder freia o poder. Surge, assim, o que veio a ser denominado sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), considerando a necessidade de cada poder manter-se autônomo e constituído por grupos diferentes. O autor descreveu a separação dos poderes em executivo – responsável pela administração do território e concentrado nas mãos do monarca, que tem direito de veto sobre as decisões do parlamento; legislativo – responsável pela elaboração das leis e representado por duas câmaras de parlamentares (corpo dos comuns e dos nobres); e judiciário – responsável pela fiscalização do cumprimento das leis e exercido por juízes. Assim, poderia realçar a relação de forças e necessidade de equilíbrio e harmonia entre os três poderes (SARTORI, 1994).

O Poder Judiciário é um dos três poderes do Estado moderno, sendo o próprio poder soberano do Estado na função de ministrar e administrar a justiça dentro dos limites de sua soberania. Este poder tem as atribuições de julgar, aplicar as leis, garantir a execução das mesmas e reparar as relações jurídicas violadas. É exercido por juízes que possuem a capacidade e a prerrogativa de julgar, em observância às regras constitucionais e leis criadas pelo poder legislativo em dado país.

2.2 Poder Judiciário Brasileiro

O Poder Judiciário nacional é regulado, atualmente, nos artigos 92 a 126 da Constituição Federal, nos quais consta a distribuição de competências para o seu exercício e impõe normas referentes à competência para legislar em matéria de organização judiciária - forma que a justiça é hierarquicamente organizada. Os órgãos judiciários brasileiros exercem a função jurisdicional, ou seja, julgam conflitos de interesses em cada caso concreto, por meio de um processo judicial, mediante aplicação das normas, e a função de controle de constitucionalidade, por meio do sistema difuso e/ou concentrado, na busca de evitar que atos legislativos e administrativos contrariem regras ou princípios constitucionais. Tais órgãos podem ser classificados quanto ao número de julgadores, como singulares e colegiados, quanto à matéria, como órgãos da justiça comum e especial, e do ponto de vista

federativo, como estaduais e federais.

O sistema judiciário brasileiro possui 91 unidades distintas e autônomas: 27 tribunais de justiça estaduais, 27 tribunais eleitorais, 24 tribunais do trabalho, cinco tribunais federais, três tribunais de justiça militar e os tribunais superiores - Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral e o Tribunal Superior Militar. Acrescentou-se ao sistema, em 2004, o Conselho Nacional de Justiça. Os Tribunais e juízes estaduais, os Tribunais Regionais Federais e os juízes federais são considerados órgãos da justiça comum. Os órgãos da justiça especializada julgam matéria de natureza trabalhista, eleitoral e militar.

De forma sucinta, as competências dos órgãos do Poder Judiciário Brasileiro são:

- Supremo Tribunal Federal – compete-lhe julgar ações que supostamente violam a Carta Magna. Guardiã da Constituição Federal;
- Conselho Nacional de Justiça – tem a função de controlar a atuação administrativa e financeira dos órgãos deste poder, além de supervisionar o desempenho funcional dos juízes;
- Superior Tribunal de Justiça – guardião da uniformidade da interpretação das leis federais;
- Tribunais Regionais Federais e juízes federais – julgam, dentre outras, causas em que forem parte a União, autarquias ou empresa pública federal, além de recursos das causas apreciadas em primeira instância pelos juízes federais;
- Tribunais e juízes do Trabalho – competem-lhes julgar causas oriundas das relações de trabalho, incluindo os litígios envolvendo sindicatos de trabalhadores e empregadores, análise das penalidades administrativas impostas pelos órgãos do governo incubidos da fiscalização do trabalho e direito de greve;
- Tribunais e juízes Eleitorais – julgam causas relativas à legislação eleitoral e desempenham papel administrativo de organização e normatização das eleições;
- Tribunais e juízes militares – competem-lhes julgar os crimes militares

- definidos em lei;
- Tribunais e juízes dos estados, do Distrito Federal e dos territórios – julgam as ações de inconstitucionalidade de leis e atos normativos estaduais e municipais frente à constituição estadual, competência definida na Constituição Estadual.

2.3 Criação do Conselho Nacional de Justiça

Em um Estado Democrático de Direito, a aplicação do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) entre os Poderes corrobora com a idéia de que todo e qualquer Poder, órgão, instituição ou servidor público deve estar sujeito a uma forma de controle, para que haja transparência no desempenho das atividades públicas e se evite o cometimento de abusos ou atos de improbidade administrativa.

Durante mais de 10 anos, com a chamada “reforma do judiciário”, desde a Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº96/1992, até a aprovação da Emenda nº 45/2004, muito se discutiu sobre a necessidade de tal poder possuir um controle externo. Um dos pontos da emenda que mais causou repercussão foi a criação do Conselho Nacional de Justiça. Com a existência do Conselho, segundo Brito Júnior (2004), pode-se minimizar problemas institucionais do judiciário, como a falta de unidade administrativa e financeira, a necessidade de melhores vias de correição disciplinar da atuação dos magistrados, uma vez que as Corregedorias⁴, em regra, apenas têm atuado, e ainda assim em pequena escala, em relação a juízes de primeira instância, enquanto que ministros e desembargadores não são atingidos por via similar, senão em raras exceções.

Neste ponto, merece destaque o exposto pelo Procurador da República Hélio Telho Corrêa Filho *apud* Brito Júnior (2004, p.2) ao afirmar que “a adoção do controle externo não irá solucionar de pronto os problemas do Judiciário, como a morosidade processual e o corporativismo”. Acrescenta que o combate à morosidade na

⁴ Corregedoria é parte integrante dos órgãos do Poder Judiciário, cabendo-lhe corrigir os erros e os abusos de autoridades judiciárias e funcionários da justiça. No Brasil, é denominado corregedor o magistrado, de primeira ou segunda instância, que tenha funções de fiscalizar e supervisionar os serviços administrativos ligados à justiça.

prestação jurisdicional depende de reformas da legislação, do investimento na informatização dos serviços e do recrutamento de mais juízes e servidores, e que a instituição do controle externo em pouco irá colaborar para resolver tais problemas estruturais.

Em meio a muita polêmica, e mesmo com o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin nº 3.367-DF) pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, por entender que a atuação do referido Conselho ofenderia o princípio da separação e independência dos Poderes e o pacto federativo - ação esta julgada improcedente pelo Supremo Tribunal Federal -, o Conselho Nacional de Justiça foi criado em 31 de dezembro de 2004, sendo instalado em 14 de junho de 2005. Seu organograma está apresentado no (anexo I).

Observando o disposto no art. 103-B da Constituição Federal, o CNJ é composto por 15 conselheiros, sendo que nove são integrantes do Judiciário, dois membros do Ministério Público, dois membros da advocacia e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada. Cumpre esclarecer que os integrantes advindos do Judiciário são indicados pelos próprios Tribunais Superiores; os representantes do Ministério Público são escolhidos pelo Procurador-Geral da República; os advogados, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, ao passo que os cidadãos são escolhidos pelo Senado Federal. Todos os membros são obrigatoriamente nomeados pelo Presidente da República após aprovação por maioria absoluta pelo Senado Federal.

Destaca-se que, mesmo sendo um órgão de controle, não é tecnicamente preciso referir-se ao Conselho como um órgão de controle externo, considerando que integra a estrutura do Poder Judiciário e três quintos de seus conselheiros são membros da magistratura (BARROSO, 2007).

2.4 Atribuições constitucionais e regimentais do Conselho Nacional de Justiça

Compete ao Conselho, segundo estabelecido na Constituição Federal e

regulamentado em seu próprio regimento interno, o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes:

a) zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

b) definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário;

c) zelar pela observância do art. 37 da Constituição Federal e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

d) receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais;

e) julgar processos disciplinares, assegurada ampla defesa, podendo determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço, e aplicar outras sanções administrativas;

f) elaborar e publicar semestralmente relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o país.

Por meio da atuação do CNJ, pode-se combater prática corporativista, nepotista, fisiológica e clientelista dos tribunais e magistrados; trocar experiências visando melhorar o gerenciamento administrativo dos tribunais, uma vez que lhe cabe planejar estrategicamente a instituição, reivindicar verbas e compromissos, apresentar relatórios estatísticos, zelar pela universalização do acesso à justiça e punir os desvios de conduta.

Importante notar que as competências de controle e fiscalização do CNJ envolvem exclusivamente a atuação administrativa dos órgãos do judiciário, atividades que

não lhes são típicas nem privativas, pois, paralelamente à função jurisdicional, o judiciário realiza licitações, organiza concursos públicos, instaura processos administrativos, dentre outros. Ou seja, o Judiciário administra quando desempenha funções que lhe são atípicas. Resguarda-se a imparcialidade e as garantias da magistratura, uma vez que não há qualquer ingerência externa na atuação judicante, ficando a atividade jurisdicional intocável, somente sendo possível questioná-la através das vias recursais.

O foco deste estudo, portanto, remete à atribuição listada na alínea “b”. Tal atribuição ganha ainda mais força quando o TCU, em seu acórdão 1603/2008 - Plenário, sugere que o CNJ promova ações com o objetivo de disseminar a importância do planejamento estratégico e induzir, mediante orientação normativa, os órgãos do Poder Judiciário a realizarem ações para a implementação e o aperfeiçoamento de planejamento estratégico institucional.

2.5 Conselho Nacional de Justiça como indutor da implantação do Planejamento Estratégico Institucional

O CNJ tem o propósito de realizar a gestão estratégica e o controle administrativo do Poder Judiciário, visando à sua interação e aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, construindo ações de forma participativa e alinhadas às necessidades mais prementes deste Poder. Contribuir para a construção do futuro de forma sustentada a partir do direcionamento estratégico, otimizar o uso dos recursos, disseminar a cultura da gestão por objetivos é o que, também, se pretende. Diante do desafio de criar um sistema integrado de gestão, foi firmada a Carta do Judiciário, em agosto de 2008, entre os órgãos do referido poder, em Encontro Nacional⁵, na qual se enfatizou a preocupação com a execução, de forma compartilhada, de um conjunto de ações voltadas ao aperfeiçoamento do Poder Judiciário, a celeridade, facilidade, simplificação da prestação jurisdicional e o acesso a justiça.

Após este primeiro encontro, foram ouvidas dúvidas e sugestões de gestores de 86

⁵ 1º Encontro Nacional do Judiciário realizado em Brasília em agosto de 2008, promovido pelo CNJ.

tribunais e 44 associações, sobre os diversos aspectos relacionados ao funcionamento do Judiciário, como gestão de pessoas e recursos orçamentários, informatização, qualificação profissional, dificuldades comuns. O resultado foi a elaboração de uma lista com 937 exemplos de boas práticas observadas nos tribunais de todo o país. Dentre os diversos projetos apresentados pelos tribunais, foram identificadas rotinas administrativas e judiciais catalogadas em temas como eficiência operacional, acesso ao sistema de justiça, responsabilidade social, alinhamento e integração, gestão de pessoas, infra-estrutura e tecnologia e orçamento. A idéia é fazer que estas tais práticas sejam disseminadas, numa espécie de *benchmarking* do judiciário.

A gestão estratégica, como mecanismo de celeridade e efetividade, prevê o estabelecimento de um planejamento comum, que proporcione a convergência da atuação das justiças estadual, federal, do trabalho, eleitoral e militar. A justificativa para a implantação da gestão estratégica deriva da observação das dificuldades enfrentadas na gestão dos recursos e no alinhamento das ações para a designação destes, com foco no atingimento dos objetivos, a saber: gestores não conscientes dos objetivos estratégicos e a necessidade de guiar suas ações na direção previamente definida; falta de monitoração e avaliação das iniciativas estratégicas; não comprometimento da alta administração com os objetivos estratégicos; falta de treinamento na metodologia utilizada; sistema de suporte à decisão desintegrado; falta de racionalização de processos.

No 2º Encontro Nacional do Judiciário, ocorrido em fevereiro de 2009, o CNJ apresentou 15 objetivos principais para o planejamento, organizados sob oito temas: Eficiência Operacional, Acesso à Justiça, Responsabilidade Social, Alinhamento e Integração, Atuação Institucional, Gestão de Pessoas, e Infraestrutura. Com o objetivo de proporcionar maior agilidade e eficiência à tramitação dos processos e melhorar a qualidade dos serviços jurisdicionais prestados e ampliar o acesso do cidadão brasileiro à justiça, os presidentes dos cinco tribunais superiores, dos cinco tribunais federais, dos 27 tribunais de justiça, dos 24 tribunais do trabalho, dos 27 tribunais eleitorais e três tribunais militares assinaram documento único de

Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, a ser implantado sob a coordenação do Conselho.

Como desdobramento, o CNJ publicou a Resolução nº 70, em 18 de março de 2009, que dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário. Esta resolução traduz a intenção de fazer com que todos os órgãos do supracitado poder atuem de forma integrada, por meio de definição dos objetivos e linhas comuns de atuação. Através da resolução, tem-se a proposta de nortear a gestão estratégica a ser construída e implantada por cada um dos tribunais, resguardando a realidade de cada região, identificando indicadores que mensurem o alcance de cada estratégia e, por conseguinte, as metas que possibilitarão um salto de desempenho na atuação do Judiciário. Destaca-se que a publicação desta resolução, vem de encontro aos trabalhos que estão sendo desenvolvidos pelo TRT e serão mais amplamente discutidos no Capítulo 5. Com o Mapa Estratégico⁶ elaborado pelo CNJ (apresentado no anexo II), é possível vislumbrar o caminho para se alcançar a visão de futuro do Judiciário brasileiro, qual seja, “ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social”. A supracitada resolução também define metas de nivelamento para o exercício de 2009.

Dando prosseguimento aos trabalhos e centrados na atribuição de coordenar o planejamento, o CNJ contratou empresa para atuar na multiplicação da gestão estratégica do Poder Judiciário, na busca de apoiar cada unidade na construção e implementação do Modelo de Gestão Estratégica, com base na Metodologia *Balanced Scorecard* – BSC (tal metodologia será discutida, mais detalhadamente, no capítulo 4). Busca-se o nivelamento de todos os Tribunais no tema planejamento estratégico, com a construção de indicadores de desempenho e respectivas metas, projetos e ações. A adoção desta metodologia é recomendada pelo TCU, por se tratar de tecnologia consagrada mundialmente e reconhecidamente eficaz para tal fim, na medida em que oferece instrumentos no sentido de antecipar-se às ameaças e às oportunidades, de modo a minimizar as primeiras e ampliar os ganhos,

⁶ Mapa estratégico é uma ferramenta do BSC que descreve a lógica da estratégica, é uma representação visual das relações de causa e efeito entre os componentes da estratégia (objetivo estratégico, indicador, meta e plano de ação).

explorando as conveniências que uma conjuntura favorável pode oferecer. Meyer e Rowan (1992) externam que, num contexto altamente institucionalizado, o isomorfismo institucional promove o sucesso e a sobrevivência da organização, mediante mitos racionais, tais como as tecnologias gerenciais, implicando a substituição da idéia de eficiência, como motor de racionalização, pelo princípio da legitimidade.

Mesmo tendo estabelecida constitucionalmente a atribuição de controle da atuação administrativa e financeira dos órgãos do Poder Judiciário, o CNJ, ao divulgar a Resolução nº 70, demonstra que sua área de atuação terá um espectro mais ampliado. Através de suas publicações, disponibilizadas em seu site www.cnj.jus.br, demonstra a intenção de atuar no sentido do aumento da eficiência e da eficácia da prestação jurisdicional, o que muitas vezes extrapola as possibilidades de atuação administrativa e financeira dos órgãos em questão. O planejamento estratégico, desenvolvido para esfera administrativa e financeira, pode estabelecer mecanismos que se traduzem em força material da atividade jurisdicional, ou seja, os procedimentos de trabalho das unidades administrativas da área-meio têm efeito sobre os procedimentos jurisdicionais, na medida em que fornecem as condições materiais necessárias para a realização da prestação jurisdicional. Entretanto, isoladamente, dificilmente irá resolver a necessidade de melhoria da prestação jurisdicional.

De qualquer forma, há uma crescente influência do CNJ sob as demais instituições que compõem o referido Poder. Concomitantemente, percebe-se uma homogeneização das práticas e discursos, permitindo vislumbrar a estruturação de um campo organizacional como resultado desta integração, consoante à análise desenvolvida por Powell e DiMaggio (2005). Os autores definem campo organizacional como organizações que, em conjunto, compõem uma área reconhecida da vida institucional e afirmam que “uma vez que diferentes organizações, no mesmo ramo de negócios, estejam estruturadas em um campo concreto, forças poderosas emergem, levando-as a se tornarem mais similares umas às outras” (p.76).

3. ANÁLISE ORGANIZACIONAL

Na busca de compreender a dinâmica organizacional, muito do conhecimento em administração foi, e está sendo, estratificado de forma a agregar conceitos. Assim, surgem vertentes que constituem-se em grupos de autores, que defendem determinados paradigmas e ideologias, sendo os mais destacados: a Escola de Administração Científica, com sua concepção de organização máquina e *homo economicus*, cujo foco recai na divisão de tarefas, no controle e na unidade de comando, como forma de produzir eficientemente; a Burocracia, com a delimitação do modelo racional-legal, estabelecendo regras, criando cargos com atribuições específicas e hierarquicamente estruturados, para que as organizações trabalhem em um ambiente previsível e rotineiro; a Escola de Relações Humanas, introduzindo a visão que, em que pese as diferenças individuais, o homem é condicionado pelo sistema social e pelas demandas de ordem biológica e possui necessidades de segurança, afeto, aprovação social, prestígio e auto-realização; a Teoria Estruturalista, entendendo que a organização é uma unidade complexa, com diferentes grupos compartilhando objetivos, tendo a estrutura organizacional caráter definidor nas relações entre as pessoas e o *modus operandi* da organização; a Teoria Sistêmica, que encara a organização como um conjunto de unidades internas e externas, integradas em um todo funcionalmente indivisível; e a Teoria Contingencial, enfatizando que não existe nada absoluto, as relações entre as práticas administrativas e as condições ambientais devem ser constantemente especificadas (MEIRELES e PAIXÃO, 2003).

A demarcação mais precisa do que se entende por organização foi objeto de estudo de diversos autores. Blau e Scott (1970) fazem a distinção entre o que denominaram de organização social e organização formal. Por organização social, referem-se ao modo no qual se observa a regularidade do comportamento humano, nas múltiplas interações da vida em sociedade, sendo caracterizada pela estrutura das relações sociais dos grupos e as crenças que unem e guiam a conduta de seus membros. Entendem que a organização formal, cerne da análise organizacional, é intencionalmente criada com determinado propósito, no qual regra e hierarquia são

previamente definidas, para antecipar e guiar a interação e as atividades. Segundo os autores, esta organização requer um aparato administrativo responsável pela manutenção da organização em geral (controle) e pela coordenação das atividades de seus colaboradores (eficiência).

Ahrne (1990, p.28) afirma:

“uma das características evidentes do panorama social do mundo moderno é a crescente presença de organizações. Organizações vêm recobrando áreas cada vez mais amplas do espaço social, bem como do espaço geográfico da terra”.

O autor considera duas características básicas na demarcação da noção de organização, sendo a primeira sua permanência ou reprodução no tempo, implicando em algum tipo de controle, porque a cooperação não surge espontaneamente. A segunda é a forma de envolvimento das pessoas na organização, ou seja, a constituição de toda organização é a afiliação formal de indivíduos, no qual a organização é vista como instrumento de cooperação ou ação coletiva.

Friedberg (1995) expôs que a expressão organização remete, por um lado, a um objeto social, entendido como conjuntos humanos formalizados e hierarquizados, na busca de assegurar a cooperação e a coordenação de seus integrantes, para cumprir certos fins e, por outro, a um processo social, compreendido como mecanismos de autoridade e de coordenação e seus respectivos modos de legitimação, norteados para dado objetivo.

Seja por meio das “escolas” ou ainda pela conceituação de organização, fica evidente a preocupação com a forma de se atingir dado objetivo, em meio à necessidade de cooperação de seus membros, a utilização de critérios de coordenação adequados e delimitação hierárquica e normativa, ou seja, questões afetas à estrutura organizacional. Perrow (1976), em seus estudos, argumenta que as atitudes das pessoas são determinadas tanto pela organização na qual trabalham, como pelas suas atitudes preexistentes; problemas ditos de pessoal e

liderança são, muitas vezes, devidos à estrutura organizacional. Assim, ao invés de mudar pessoas, pode ser necessário alterar a estrutura da organização e redefinir funções. O autor demonstra que, dentro de determinado ramo de atividade, as organizações podem se armar de uma enorme variedade de técnicas, estruturas e objetivos, variando de como a organização concebe sua tarefa, matéria prima e forma de controle. Neste contexto, o que funciona para uma organização, em outra pode não dar resultado.

Perrow (1976) acrescenta que a grande maioria das organizações de porte razoável é burocratizada. Mesmo as organizações que se iniciam com estruturas não-burocráticas, tendem a se burocratizar, na medida em que crescem em porte e estabilidade. As organizações burocráticas apresentam padrões de comportamento relativamente estáveis, tendo por base a definição de papéis em tarefas especializadas, a necessidade de controlar as influências externas e de lidar com o ambiente mutável. Fazem isto, normalmente, por meio da emissão de regulamentos e pré-fixação de rotinas. Dadas tais características, a burocracia é tida como rígida, vagarosa e impermeável a inovações, e as explicações residem na redução dos custos, via manutenção dos modos de trabalhar e resistência máxima às mudanças. Mesmo com estas constatações o autor destaca que a estrutura burocrática pode absorver muita mudança superficial sem modificar a estrutura e sugere que a solução não é acabar com regras, especialistas ou rotinas, e sim fazer com que tais elementos trabalhem em prol dos objetivos organizacionais, na tentativa de coexistir estruturas diferentes dentro de uma mesma organização. Desta forma, é a natureza e a finalidade da tarefa que definem se a estrutura deva ser burocratizada ou não-burocratizada, e possa ser ou não flexibilizada.

Por ser este estudo desenvolvido a partir de uma instituição pública, com características burocráticas, no caso o TRT, e tendo como problema a relação entre a introdução de instrumentos modernizantes numa dada estrutura organizacional, enfatizou-se acima questões atinentes à burocracia e à estrutura.

3.1 Mudança Organizacional

Em um mundo em constante transformação não há de se conceber a estabilidade como absoluta, uma vez que as organizações modificam-se de alguma forma, pelos mais diversos motivos, como substituição do quadro diretivo, introdução de nova tecnologia, realinhamento estratégico, revisão do *modus operandi*, influência do ambiente. A mudança cada vez mais está sendo vista com uma realidade cotidiana das organizações. Estar atento para as necessidades de mudança, sem se deixar levar por variações superficiais e propostas de inovação elaboradas de maneira universal e descontextualizadas, que apregoam ações infalíveis de mudança organizacional, pode significar a sobrevivência numa realidade mutável.

Numa perspectiva histórica, Demers (1999) *apud* Faria e Fischer (2001) divide a mudança organizacional em três períodos. O primeiro, pós Segunda Guerra Mundial, caracterizado pelo crescimento e adaptação, coincide com uma fase de estabilidade econômica, no qual mudança era sinônimo de progresso e as adaptações se davam em um ambiente favorável com relativa previsibilidade. O próximo período, por volta da década de 70, é marcado pela morte ou transformação. Os anos 70, distinguidos pela crise do petróleo e conseqüente recessão econômica, geram a idéia de mudança como um evento custoso e de difícil realização, mas necessária, pois a transformação visava reposicionar a organização, num ambiente que mudava repentinamente. O terceiro período, a partir dos anos 90, é marcado pela aprendizagem e evolução, no qual existe a certeza da necessidade de mudança, que passa a ser uma realidade cotidiana em um ambiente de globalização dos mercados, ampliação das tecnologias de comunicação e enorme concorrência.

Nas abordagens sobre mudança organizacional, os autores muitas vezes se contradizem, outras vezes se complementam, a saber: organizações mudam em período de crise, há pouca atitude proativa (Basil e Cook, 1974 *apud* Wood Júnior, 2000); mudança deve ser caracterizada pelo princípio da melhoria contínua (Harari, 1991, *apud* Wood Júnior, 2000); empresas mudam em virtude de novas tecnologias, restrição de recursos e adequação a novas legislações (Coopers e Lybrand, *apud*

Wood Júnior, 2000); conceitos e visões que dirigem as mudanças devem basear-se nas tradições e pontos fortes da organização, o trabalho tem que se adequar ao estágio de vida da organização e considerar aspectos conceituais, culturais e intelectuais envolvidos (Kanter, 1984 e March, 1981 *apud* Wood Júnior, 2000); organizações mudam não apenas para adequarem ao ambiente, mas também por ser esperado que elas mudem (DEAL e KENNEDY, 1982 *apud* WOOD JÚNIOR, 2000).

Muitos são os paradigmas de mudança; eles se superpõem e se comunicam. Motta (2001) analisa a mudança, considerando cinco aspectos. O primeiro é denominado de compromisso ideológico, no qual a realidade organizacional só existe em função dos valores das pessoas, ou seja, a organização não tem existência separada de seus participantes, e os objetivos organizacionais constituem essencialmente, objetivos individuais. O próximo é o imperativo ambiental; neste caso, a mudança é vista como uma necessidade provocada pelo ambiente no qual se inserem a organização e seus membros. Nessa perspectiva, mudar é adaptar ou redirecionar a organização em função de futuros alternativos que se podem visualizar ou prever. O terceiro aspecto é o da reinterpretação crítica da realidade; nesse paradigma, o conhecimento é uma construção produzida nas interações humanas. A perspectiva crítica valoriza a estrutura organizacional, porque crê ser ela uma estrutura sedimentada de poder e que torna a maioria de seus membros desprotegidos quanto ao acesso à verdade. O quarto, da intenção social, é um processo consciente de se alterar as relações sociais. Valoriza-se a interação social e a comunicação simbólica, no qual os indivíduos continuam a criar significado sobre suas ações. E por fim, tem-se a mudança como transformação individual, causada pela vontade individual, sendo um ato de criação e de transformação individual.

De uma forma bem esquemática, Mintzberg *et al.* (2006) mostram que a mudança esta relacionada à estratégia (visões, posições, programas e produtos) e à organização (cultura, estrutura, sistemas e pessoas), variando desde altamente conceitual (visões e cultura) até muito concreta (posições, estrutura). Sugerem que há três métodos básicos de mudança: planejada – envolve o esforço de toda a

organização, administrado a partir do topo para aumentar a eficácia; conduzida – guiada por uma pessoa ou um pequeno grupo com posição de autoridade que supervisiona o processo; e desenvolvida – acontece sem uma direção definida, é orgânica.

Neste mesmo contexto, Motta (2001) apresenta três propostas da melhor maneira de conduzir a mudança, dada a variedade de modelos. A primeira é a intenção estratégica; busca transformar as organizações através da deliberação racional de interferir na realidade. Presumem-se oportunidades e ameaças como, em grande parte, identificáveis por análises antecipatórias. Assim, a mudança é essencialmente direcionada, e não emergente do processo organizacional, exigindo decisões específicas, preferencialmente da alta gerência, e legitimando-se tanto pela hierarquia quanto pelo saber técnico de seus proponentes. Outra proposta é a reação adaptativa. Esta vê a mudança como uma resposta planejada a problemas organizacionais, associando a mudança à consciência de um problema a ser resolvido. Não significa um desprezo ao planejamento da mudança, mas o reforço da visão de planejamento da inovação a partir de problemas; assim desaconselha-se tratar a mudança de forma antecipada e sistematizada. Por último, o autor sugere conduzir a mudança por meio do aprendizado contínuo, presumindo que idéias inovadoras estão disponíveis na organização e fazem parte da experiência das pessoas, cabendo à empresa abrir canais de comunicação, criando ambiente no qual existam: incentivos para as pessoas experimentarem, correrem riscos e tolerarem erros, bem como participação para as pessoas manifestarem a sua criatividade e meios para todos aprenderem com suas próprias experiências.

Os modelos acima destacados não se excluem; na maioria das vezes, são interdependentes e complementares. A verificação do estágio de desenvolvimento da organização, ou o que se pretende transformar, são referências que servem de parâmetro para utilização de um ou outro modelo, ou, ainda, a utilização de forma sobreposta. Motta (2001) destaca que a pluralidade de modelos pode ser reconhecida, tendo em vista que todo processo de mudança é tanto um aprendizado, como um novo direcionamento estratégico; dependente e vulnerável à

diversidade cultural dos contextos organizacionais; descontínuo e intimamente ligado ao foco substantivo, ou seja, opção pelo tema da mudança já define, em grande parte, o modelo prioritário de iniciá-la.

Usualmente, os processos de mudança procuram um ajuste entre estratégia, estrutura, pessoas e processos. Mintzberg *et al.* (2006) afirmam que a mudança pode se dar por meio da convergência, no qual os administradores procuram formas ainda melhores de explorar suas missões, mediante adequações incrementais, ou através da mudança “quebra-estrutura”, devido a descontinuidades do setor, alteração no ciclo de vida dos produtos e dinâmicas internas, acarretando reformulação de missão e valores, alteração da estrutura de poder, reorganização, nova direção, dentre outros. Analogamente, Motta (2001) compara as peculiaridades das mudanças por via do incrementalismo e do radicalismo. Para o autor, o incrementalismo significa a realização de pequenas modificações em partes da organização e em suas relações externas. Vê-se a mudança como evolucionária, progressiva e, em grande parte, cumulativa, não passando necessariamente por etapas preconcebidas e delimitadas no tempo. A mudança progride em meio à descontinuidade e tensões, conflitos e contradições, avanços e recuos. Significa uma abertura permanente à modernidade: aproveitar oportunidades oferecidas, diariamente, para a adoção de novos valores e compromissos. Já o radicalismo presume a necessidade de romper a evolução natural dos sistemas organizacionais, uma vez que as organizações complexas são propícias à estabilidade, à inércia, à acomodação e ao desaparecimento. Práticas contemporâneas corroboram com a idéia de mudança drástica como reengenharia, reinvenção, revitalização, recriação: ruptura ou uma transformação irreversível, baseada em um conjunto de novas práticas e ideais administrativos.

Hinings e Greenwood (1988) *apud* Machado-da-Silva, Fosenca e Fernandes (1999) também corroboram com este raciocínio, quando descrevem dois tipos de mudança organizacional: o ajustamento de estruturas e processos para alcançar maior coerência dentro de um mesmo modelo; e a reorientação, visualizada como estruturais ou sistêmicas, implicando alteração de um modelo para outro. Os autores

afirmam que, apenas em condições extremas, é possível implantar mudanças que impliquem em reorientação; tende-se à adoção de mudanças de caráter incremental, compatível quando o desempenho é satisfatório. O incrementalismo lógico descrito por Mintzberg *et al.* (2006) verifica que os processos de mudança estratégica nas grandes organizações “bem-administradas” normalmente são fragmentados, evolucionários e intuitivos. Estudos desenvolvidos pelos autores referentes aos processos reais de mudança mostraram que estratégias efetivas tendem a se desenvolver de forma incremental e oportunista, sendo o incrementalismo uma técnica gerencial objetiva.

Para a compreensão mais dinâmica do processo de mudança, vale destacar o isomorfismo institucional. Meyer e Rowan (1992) crêem que as organizações funcionam com a incorporação de orientações antecipadamente determinadas no contexto social, que contribuem para a legitimação de suas ações e sobrevivência, destacada da eficiência. March e Simon (1958) sugerem que, dadas as incertezas do ambiente organizacional, os tomadores de decisão adotarão soluções aceitáveis ou razoáveis, ao invés de procurarem pela melhor decisão, ou seja, há uma substituição da ação eficiente pela decisão satisfatória. Os tomadores de decisão não examinarão todas as alternativas possíveis, mas tentarão encontrar uma solução que atinja um nível aceitável de performance.

Deste modo, organizações, diante da incerteza e competição, focam a legitimidade, tornando suas atividades cada vez mais homogêneas. Este efeito, segundo aponta Powell e DiMaggio (2005), gera mudanças isomórficas, decorrentes de mecanismos coercitivos, miméticos e normativos. As mudanças, via mecanismo coercitivo, resultam de pressões, formais ou não, exercidas de uma organização sobre a outra, quando há relação de dependência, como, por exemplo, a imposição de regras e procedimentos padronizados, definidos pela matriz, ou equivalente hierarquicamente superior. O segundo baseia-se na utilização, por parte de uma organização, de procedimentos e arranjos estruturais realizados por outra, a fim de reduzir a incerteza. O grau de profissionalização caracteriza o isomorfismo normativo. Verifica-se que a similaridade advinda dos processos de isomorfismo facilita as

transações entre organizações e beneficia a unidade interna, por via da assimilação de regras socialmente reconhecidas.

Muitos são os mecanismos que dificultam ou impedem a implementação da mudança organizacional. Senge (1990) sugere que experiências de mudança falham ao entrar em choque com as crenças e pressupostos que os membros da organização possuem. Argyris (1992) afirma que resistência à mudança pode ser considerada como rotinas organizacionais defensivas (ações ou políticas que impedem funcionários ou equipes de experimentarem embaraços ou sentirem-se ameaçados), sendo manifestações muitas vezes inconscientes, principalmente da alta gerência. Complementando tais idéias, Pereira e Fonseca (1997) listam formas de reação à mudança: ignorar, isolar, boicotar, resistir ativamente ou passivamente.

Analisar a mudança organizacional ajuda a entender a vida de uma organização. Não há fórmula mágica nem consenso sobre o que funciona melhor. Equilibrar mudança com continuidade, integrar o melhor do novo e manter o melhor do velho pode ser uma fórmula eficaz. A inatividade é receita para o fracasso. Reorientações podem ou não ser bem sucedidas, porém são necessárias, e muitas vezes, a dificuldade é tanto ou mais em implementar a mudança do que em desenvolvê-la.

3.2 Perspectivas desafiadoras da mudança organizacional no setor público

A gestão pública não está blindada. A pressão por mudança lhe alcança na medida em que cidadãos, cada vez mais conscientes de seus direitos, clamam por eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços e no gerenciamento da máquina pública, acrescentando-se a crise fiscal e econômica que exigem redirecionamento das demandas. Desta forma, as organizações do setor público buscam a reestruturação, com a adoção de novos instrumentos de gestão, que possibilitem agilidade e melhor desempenho. A Nova Administração Pública se desenvolve neste contexto e carrega em si o arcabouço de mudança e reforma administrativa. Matias-Pereira (2008) observa que os esforços de reforma da gestão pública podem ser classificados em termos de quatro estratégias: manter – ajustar a

máquina sempre que possível; modernizar – realizar mudanças mais significativas na estrutura e processos; mercantilizar – introdução de mecanismos de mercado; e minimizar – reduzir o setor estatal, privatizar e terceirizar.

Existem questões críticas quando se trata em abordar a mudança no setor público brasileiro. Primeiro, pode-se destacar o caráter mecanicista, com foco na alteração estrutural e procedimental, que pouco contribuiu para minimizar a tendência a centralização e superposição de órgãos e funções, sobretudo quando se foca nas elaboradas para e pelo poder executivo. Segundo, a questão da descontinuidade administrativa, no qual cada novo dirigente busca reinventar o aparelho estatal, o que leva ao maior enrijecimento burocrático. Terceiro, a pouca participação dos servidores nos movimentos de reforma e a desconsideração dos comportamentos humanos no planejamento da mudança, com a crença de que, uma vez definidos os planos, tudo o mais ocorrerá. Quarto, nossa herança histórica de práticas patrimonialistas, clientelistas mina a credibilidade dos processos de mudança, na medida em que redes de clientela se superpõem aos interesses públicos, acarretando um desvio do resultado pretendido, no qual técnica e política não se comunicam. Quinto, a cultura organizacional predominante na gestão baseia-se no modelo gerencial tradicional, com predominância de estruturas piramidais, autoritarismo, políticas de pessoal obsoletas, visão ultrapassada da função dos gerentes. Sexto, as organizações públicas caracterizam-se por serem refratárias às mudanças, com a tendência de quererem perpetuar seu *status quo*. Sétimo, o número de reformas mal sucedidas gerou um sentimento de descrédito em relação à máquina pública (CHAVES e MARQUES, 2006).

Carbone (2000) reforça alguns dos itens levantados relacionados por Chaves e Marques (2006), e acrescenta outras características que dificultam a mudança nas organizações públicas brasileiras: burocratismo, autoritarismo/centralização, aversão aos empreendedores, paternalismo e reformismo/descontinuidade. Em relação à descontinuidade administrativa, Shall (1997) *apud* Pires e Macêdo (2006) afirma que é uma característica própria do serviço público, acarretando projetos de curto prazo, duplicação de projetos, conflitos de objetivos e uma administração amadora.

Percebe-se que mesmo, com a proposta de introdução de mecanismos de gestão mais modernos e apropriados para os novos tempos, forças de permanência atuam fortemente, retardando as possibilidades de avanço e gerando questionamentos quanto à legitimidade destas ações. Passado e presente convivem, sem uma definição clara do que é importante manter e do que precisa ser modificado, gerando muitas vezes, “novas organizações” com antigos comportamentos. Mudar valores, modificar atitudes, romper com estruturas cristalizadas e rigidamente centralizadas, introduzir novos métodos de trabalho, alterar a cultura, observando as peculiaridades do setor público é uma tarefa árdua, mas que abre a possibilidade de aprimoramento e aprendizagem organizacional.

March e Olsen (1989) *apud* Lima Júnior (1998) dispõem que, na administração pública, a relação entre as mudanças sugeridas e os resultados é tênue, uma vez que novas estruturas administrativas buscam eliminar interesses prevalentes e substituí-los por outros. Acrescenta que a barganha no sistema político pode deixar as estruturas administrativas vulneráveis, e que mudanças graduais e de menor profundidade são mais aceitas, pois a resistência a alteração do *status quo* é significativa.

3.3 Cultura como dispositivo essencial à mudança organizacional

Cada vez mais, a cultura emerge como variante indispensável na análise organizacional, na medida em que expressa a construção de significados partilhados por pessoas que pertencem a determinados grupos. Laroche e Nioche (1994, p.70) *apud* Machado-da-Silva, Fosenca e Fernandes (1998) afirmam:

“O paradigma estratégico (ou esquema interpretativo) compõem-se de um conjunto de crenças e hipóteses relativamente estáveis dentro de uma organização e tidas por verdadeiras. Esse paradigma está no centro de uma “trama cultural” que articula ritos, mitos, símbolos, estruturas e procedimentos, sistemas de controle e uma particular distribuição de poder.”

A análise das características objetivas de uma organização é insuficiente para

explicar suas ações, sobretudo as que envolvem mudanças. Cuidar da integração da cultura com o processo de mudança necessário para a implementação de novas estratégias pode fazer toda a diferença. De acordo com Leitão (1995), a coerência das estratégias adotadas com a cultura organizacional é fundamental para o sucesso de implantação, pois o ator verifica que, para alcançar êxito, especial atenção deve ser dada às características culturais.

Cada organização possui sua própria cultura, que vai sendo sedimentada ao longo de seu ciclo de vida. Quando se verifica a necessidade de empreender mudanças, os coordenadores deste processo devem estar atentos, pois além do caráter técnico, a mudança consiste também num processo cultural de mudar valores. Não se deve esperar que a assimilação do novo se dará de forma automática. A atuação com precaução dos agentes de mudança, aceitando os períodos de transição e adaptação, é fundamental, pois existe a tendência de preservação dos valores existentes. Conforme Zanatta (1998), os valores da alta administração expressam a cultura organizacional e as escolhas estratégicas são decisões que envolvem os diversos níveis da organização, influenciada por valores e interesses que referendam os momentos das escolhas estratégicas. Deduz-se que imagens, linguagem, símbolos, histórias, cerimônias, rituais e demais predicados da cultura organizacional podem ser usados pelo grupo dirigente não só para formatar as relações de poder, como também para estabelecer as bases dos processos de mudança organizacional, exigindo profissionais afirmativos e tecnicamente capazes.

Descentralização, trabalho em equipe, flexibilidade, compartilhamento de valores e comunicação horizontal são características de organizações que propiciaram implementação de mudanças organizacionais exitosas. Morgan (1996, p.136) expõe:

“Estrutura organizacional, regras, políticas, objetivos, missões, descrições de cargos e procedimentos operacionais padronizados desempenham uma função interpretativa... atuam como pontos primários de referência para o modo pelo qual as pessoas pensam e dão sentido aos contextos nos quais trabalham... são artefatos culturais que ajudam a esboçar a realidade existente dentro de uma organização.”

Organizações constroem uma imagem para si que vai enraizar-se, repassando

valores não apenas para seus membros, como também para sua área de influência. Ampliando as abordagens em torno da cultura organizacional, as questões salientadas por Schein (1985) *apud* Pires e Macêdo (2006) e Hofstede (1994) *apud* Wood Júnior (2000) merecem destaque. O primeiro afirma que a cultura de um conjunto de pessoas refletirá no seu aprendizado, via resolução de problemas no decorrer de sua história, isto porque para Schein (2004) a cultura organizacional é:

“Um conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu ao aprender a lidar com problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionaram bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados e novos membros como forma de perceber, pensar e sentir em relação a esses problemas” (p.17).

Assim, munidos de crenças e valores que vão ganhando estabilidade, tais grupos lidam com problemas nos níveis comportamental, cognitivo e emocional. O segundo autor é mais abrangente⁷, ao considerar aspectos culturais da sociedade em que a organização está inserida, para compreender a cultura organizacional, considerando seis categorias em relação à cultura do país: distância do poder, tendência ao coletivismo ou individualismo, orientação masculina ou feminina, forma de lidar com a incerteza, normas familiares e foco no médio ou longo prazo. Em relação às organizações brasileiras, os traços observados em pesquisa desenvolvida por Hofstede foram coletivismo, grande distância do poder e evitação da incerteza.

Mudança organizacional ocorre com a incorporação de novos valores e regras que, por sua vez, estão diretamente vinculados às suas estruturas e processos. Assim, verifica-se que a introdução de instrumentos gerenciais que possam gerar alterações deve ser confrontada com os valores organizacionais, para se efetivarem, pois sua implementação não prescinde da transformação cultural. Nesta linha de entendimento, Pires e Macêdo (2006) afirmam que, para a construção das estruturas organizacionais, o conceito de cultura organizacional é essencial, uma vez que a cultura legitima os valores (via rituais, mitos, hábitos e crenças comuns) que

⁷ O significado da abrangência é porque o autor introduz outro foco, que é a cultura nacional na explicação das diferenças de atitudes e valores em relação ao trabalho. Para Hofstede as culturas nacionais devem ser consideradas nas previsões a respeito do comportamento nas organizações em diferentes contextos socioculturais, logo não basta decifrar a cultura da organização, é preciso entender o contexto no qual a organização está inserida.

produzem normas de comportamento, as quais, por sua vez, determinam como a organização será administrada.

3.4 Estrutura organizacional num contexto de planejamento e mudança

A adoção do Planejamento Estratégico como instrumento gerencial, ao se basear na interação entre as hierarquias, na necessidade de ativar a interdependência e a negociação, e o gerencialismo, ao propor descentralização, autonomia, controle *a posteriori*, modificam o sistema de comunicação, o modelo de tomada de decisão, os mecanismos de coordenação e o *modus operandi* dos trabalhos administrativos, ou seja, alteram não só a estrutura organizacional como também introduzem novos valores, sinalizando a necessidade de mudanças.

Chandler (1962) foi o primeiro a afirmar que a adoção de novas estratégias cria problemas administrativos, que tornam necessárias mudanças estruturais, uma vez que a estrutura organizacional refletirá a estratégia organizacional. Autores contemporâneos confirmam esta visão, quando alegam que a capacidade da organização para implementar suas estratégias de forma eficaz passa pela seleção da estrutura organizacional que melhor contribui para este processo. Portanto, estratégia e estrutura interagem e dependem mútua e continuamente durante o desenvolvimento do processo estratégico (MINTZBERG *et al.*, 2006).

Para tanto, discutir um formato compatível de estrutura organizacional poderá significar a criação de um alicerce no qual a organização irá se desenvolver, considerando que a escolha de qualquer estratégia é, de certa forma, influenciada pelas realidades e potenciais da estrutura existente, uma vez que ela pode facilitar a realização de diferentes atividades por meio da definição de responsabilidades, autoridade e grau de descentralização que dela emanam. Ranson, Hinings e Greenwood (1980) *apud* Cavalcanti (2006) diferenciam dois tipos de estrutura: o arcabouço prescrito, relacionado ao arranjo formal e os padrões emergentes de integração, advindos da interpretação permanente de normas e ações. Assim, afirmam que a estrutura é concebida como “um complexo meio de controle que é

continuamente produzido e recriado pela interação, e, entretanto dá forma a essa interação: estruturas são constituídas e constituintes” (p.3).

Mudança organizacional pode se dar em diversos níveis, perpassando pela mentalidade dos administradores e administrados, clima, cultura, distribuição de poder, estrutura, tecnologia e modelo de gestão administrativa. Nenhum assunto tem precedência sobre outro. Essas abordagens, mais que competirem entre si, se complementam, uma vez que cada definição acrescenta elementos importantes para compreensão do fenômeno de mudança. Neste trabalho, focar-se-á a perspectiva da estrutura.

Assinala-se que as organizações, para implementarem suas estratégias, precisam de alguma forma de estrutura. Drucker (1984) afirma que, mesmo não assegurando o bom desempenho organizacional, a estrutura é um pré-requisito para tal. Ou seja, processos de modernização passam pelo desenho/arquitetura organizacional, uma vez que intervenção estrutural pode impedir ou facilitar o sistema de aprendizado, como também a análise de determinados aspectos formais da estrutura organizacional pode constituir-se em ferramenta útil para tomada de decisão sobre racionalização administrativa.

Tradicionalmente, a estrutura organizacional, segundo Vasconcelos (1992), era vista como o resultado através do qual a autoridade é distribuída, as atividades desde os níveis mais baixos até a alta administração são especificados e um sistema de comunicação é delineado, permitindo que as pessoas realizem as atividades e exerçam a autoridade que lhes compete, para o alcance de objetivos. Para o autor, as estruturas tradicionais possuem, como características, o alto índice de formalização, unidade de comando, especialização elevada, comunicação vertical e utilização de formas tradicionais de departamentalização (funcional, geográfica, por processo, clientes e produtos). São normalmente encontradas em organizações mecanicistas, também conhecidas como estruturas burocráticas (Figura 1), próprias de ambientes estáveis, permitindo alto grau de especialização, foco da atenção nos meios, interação vertical e estrutura hierárquica de controle, autoridade e

comunicação. Já as estruturas inovativas, mais adequadas para organizações orgânicas - polivalência e autonomia de funções, sistemas de controle mais brandos - apresentam baixo nível de formalização, utilização de formas avançadas de departamentalização (centros de lucro, matricial, celular e por empreendimento), multiplicidade de comando, diversificação elevada e comunicação horizontal e diagonal.

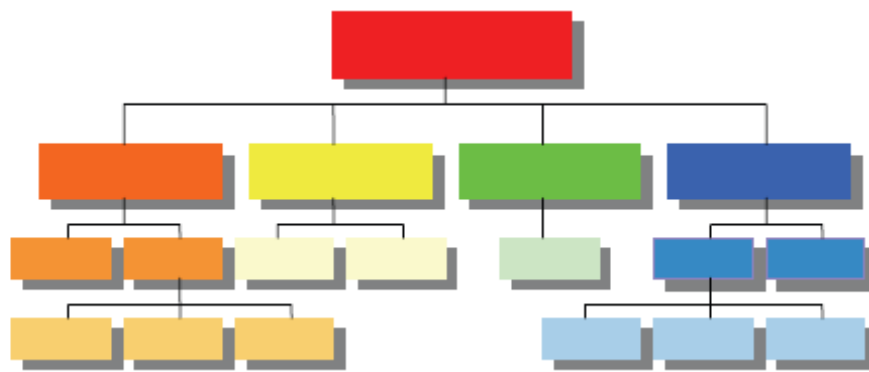


Figura 1 - Estrutura de organização burocrática ou hierárquico-funcional

Para Mintzberg (1995), a estrutura organizacional é um conjunto de todas as formas em que se divide o trabalho em tarefas distintas e dos conseqüentes mecanismos de coordenação das mesmas, constituindo elementos fundamentais da estrutura, na medida em que constituem o aglutinante, que mantém unida a organização. Os mecanismos de coordenação que as organizações adotam, são

- ajuste mútuo: promove a interação entre os operadores para que a atividade aconteça;
- supervisão direta: relação unilateral e autoritária, comunicação vertical entre operadores e gerentes;
- normatização de procedimentos: determinação por assessores das especificação do trabalho dos operadores;
- normatização de habilidades: o que se padroniza é o trabalhador e não o trabalho ou seu resultado;
- normatização de resultados: especificação do resultados e não do que deve ser feito.

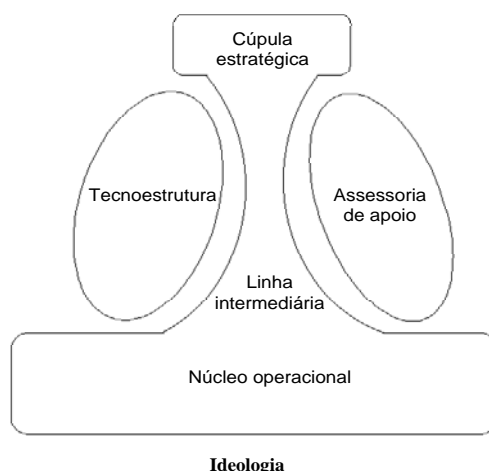


Figura 2 – Partes da Organização
Fonte Mintzberg (1995)

A figura 2 representa as partes da organização, de tal modo que o núcleo operacional é a base na qual pessoas desempenham suas tarefas; a cúpula estratégica supervisiona o sistema como um todo; a linha intermediária é caracterizada por uma autoridade mediadora; a tecnoestrutura, formada por analistas em função de *staff*, e a assessoria de apoio exerce atividades que juntam desde serviços gerais até advocatícios e relações públicas. Por fim, a ideologia engloba as tradições e crenças de uma organização, que a distinguem de outras entidades. O autor acredita que os elementos do projeto organizacional (controle, tipos de formalização e descentralização, sistemas de planejamento e modelos de estrutura) devem ser configurados de forma lógica, em agrupamentos internamente consistentes, e apresenta propostas de configurações que, apesar de nenhuma organização real representar isoladamente uma delas, podem refletir uma combinação ou transição de uma configuração para outra: organização empreendedora, máquina, profissional, diversificada, inovadora (adhocracia), missionária e política. Não há uma estrutura única que seja definitivamente efetiva para todas as organizações; cada organização é única e os parâmetros de *design* influenciam e são influenciados por fatores contingenciais como idade, tamanho, sistema técnico de produção, ambiente, estratégia e poder de dada organização (MINTZBERG *et al.*, 2006).

Vale ressaltar que as organizações públicas são forçadas a atender,

independentemente do tamanho que possuem, a determinadas normas e procedimentos, expedidas por órgãos de controle e de auditoria ou devido à necessidade de cumprir a legislação, os quais implicam a existência de um aparato administrativo, formado mais em razão de tais exigências, do que em função de suas necessidades produtivas (HALL, 1984). Parte das estruturas adotadas pelas organizações não necessariamente é atribuída às demandas pela eficiência. Muitas vezes, as estruturas formais não são explicadas pelos aspectos técnicos das tarefas, mas antes pela legitimidade em concordância ou sob coerção do campo organizacional. Tal situação é chamada de isomorfismo institucional (MEYER e ROWAN, 1992 e POWELL e DIMAGGIO, 2005).

Motta (2001) descreve que, sob a ótica da estrutura, a organização é vista como um sistema de autoridade e responsabilidade, com a definição de normas e orientações que ditam o comportamento das pessoas na execução das tarefas. Tal autor acrescenta que as formas de estrutura organizacional evoluíram, adquirindo maior flexibilidade. Este processo de inovação pode ser dividido em três fases: hierarquização do poder e da autoridade – nesta fase, inovar significava dividir, padronizar e especializar o trabalho, definir formalmente a unidade de comando e as formas de controle; finalista ou por objetivos – departamentalizar por objetivo, desenho da estrutura com base em projetos, sendo executados multifuncionalmente, com definição de desempenho, avaliação e controle; e flexibilidade por modulação e virtualização – modular em unidades autônomas, aceitando a redundância de tarefas oriundas da descentralização, baseando-se a estrutura em equipes temporárias com polivalência funcional e *downsizing*⁸.

Mesmo com todas as disfunções atribuídas à organização burocrática (Crozier, 1993; Merton, 1971 e Selznick, 1964), como lentidão, segmentação, sub-otimização, aversão ao risco e rigidez, ainda hoje ela contém a ser dominante. A transferência da visão da estrutura organizacional como elemento de estabilidade para um elemento de mudança, por meio de sua flexibilização, é uma tendência muito

⁸ Downsizing pode ser compreendido como a redução dos níveis da gestão e a redução da dimensão da organização através da anulação de áreas produtivas não essenciais, centrando-se no que melhor a organização sabe fazer, permitindo maior flexibilização da estrutura organizacional.

observada na literatura atual, de tal modo que a estrutura passa a ser um recurso dinâmico. Freitas (2002, p.12) alerta:

“A flexibilidade quando excessiva, não constrói nada, não consolida nada, não gera nada durável, não referencia nada, não garante nem a própria sobrevivência, já que não armazena nenhuma memória capaz de orientar uma tomada de decisão imprevista”.

É muito importante para adoção de novas práticas gerenciais, como o Planejamento Estratégico e a conseqüente incorporação de suas potencialidades, entender como a cultura e a estrutura organizacional influenciam a administração, no sentido de favorecer o desenvolvimento de mecanismos de ajustes e inovação. Para o caso específico das organizações públicas, faz-se necessário a alteração não só do *modus operandi*, ou seja, da forma de coordenar e distribuir as tarefas, como também do processo de tomada de decisão, com a inserção dos diversos níveis hierárquicos.

Em termos de análise organizacional, processos de mudanças nas organizações e o papel da cultura e da estrutura neste contexto, pode-se concluir que estas abordagens se entrelaçam e se complementam e para lidar com a mudança em ambientes com estruturas altamente hierarquizadas, baseada na dominação racional-legal e caracterizada pela cultura do formalismo requer um esforço que pode ultrapassar as perspectivas da adoção de instrumentos gerenciais modernizantes, pois muitas são as dificuldades na introdução de inovação em organizações com prevalência de arranjos burocráticos.

4. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

4.1 Conceitos e evolução do Planejamento Estratégico

O conceito de estratégia na área de administração é relativamente recente, embora o uso da palavra estratégia, que tem origem grega, remonte a estudos no campo militar, por centenas de anos, servindo para designar a função do generalato. Estratégia, em sentido *latu*, é compreendida como o curso de ação específico ou geral concebido de forma consciente para fazer face a uma situação. Segundo Schendel e Hofer (1979), a estratégia delinea as características fundamentais do ajuste que uma organização realiza entre suas competências e recursos e as oportunidades e ameaças do ambiente externo, de forma a atingir seus objetivos. Na década de 60, Ansoff (1965) *apud* Almeida (1999) enfocou a análise ambiental no desenvolvimento da estratégia empresarial, apresentando conceitos básicos sobre sinergia, análise do ambiente, bem como introduzindo a visão associada ao planejamento estratégico.

O planejamento pode ser aplicado em várias áreas do conhecimento, pois está vinculado à natureza humana. Mesmo possuindo grande dimensão, não é raro ter seu conceito reduzido à idéia de previsão, projeção, predição ou associado à resolução de problemas e desencadeamento de ações. Drucker (1962) *apud* Oliveira (2002) afirma que “planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas implicações futuras de decisões presentes” (p.22). Tal afirmação posiciona a necessidade de planejamento como prioritária, uma vez que o insere no tempo presente.

Em uma das primeiras abordagens do ponto de vista empresarial, Chandler (1962) descreveu o planejamento como a definição de objetivos de longo prazo e as respectivas alocações de recursos e adoções de linhas de ação para cumprimento de tais objetivos e afirmou, ainda, que as decisões estratégicas dizem respeito à saúde de longo prazo da empresa. Sem alterar o conteúdo, mas detalhando-o em etapas, Steiner (1969) conceituou planejamento como um processo que se inicia

com a delimitação de objetivos, passa para a definição de estratégias, políticas e planos, visando à implementação de decisões e encerra com a revisão do desempenho e *feed back* para o desencadeamento de um novo ciclo de planejamento. Tal contribuição enfoca o caráter operacional, introduz a avaliação e chama a atenção para a necessidade de continuidade do processo.

Enfatizando os resultados produzidos pelo planejamento, Ackoff (1976, p.3) afirma:

“é um processo que envolve a tomada e a avaliação de cada decisão de um conjunto de decisões inter-relacionadas, antes que seja necessário agir, numa situação na qual se acredita que, a menos que se faça alguma coisa, um estado futuro desejado não deverá ocorrer e que, se tomar as atitudes apropriadas, pode-se aumentar a probabilidade de um resultado favorável”.

Esta proposição vai ao encontro ao exposto acima por Drucker (1962) e aponta para uma atitude proativa por parte das organizações, uma vez que requer decisões e ações de forma determinada.

Henry Fayol⁹ já destacava a importância do planejamento aplicado na programação das ações do dia-a-dia das organizações. Entretanto, nas últimas décadas, com a crescente necessidade de reduzir as incertezas envolvidas no processo decisório, houve um reforço na preocupação com planejamento organizacional e uma explosão de instrumentos que permitiram sua utilização de forma mais sistematizada. O Planejamento Estratégico é uma tradução desta demanda e um contraponto ao planejamento tradicional, o qual se caracteriza por ser normativo, impessoal e essencialmente técnico, entendendo a organização como um sistema fechado, que não interage com o ambiente externo, por considerá-lo estável.

O planejamento estratégico parte da premissa de um ambiente externo em constante mutação e turbulência, que exige um processo contínuo de formulação e avaliação de objetivos, baseado em fluxo de informações sistemáticas sobre as transações entre ambiente e organização. É compreendido, por Oliveira (2002), como um processo que, dadas as dimensões - assunto, propósito, objetivos,

⁹ Um dos fundadores da Escola Clássica da Administração.

estratégias, políticas, programas, orçamento, normas e procedimentos, tempo e unidades organizacionais - é desenvolvido para o alcance de uma situação desejada, de maneira mais eficiente e efetiva. O planejamento estratégico concentra esforços e recursos de forma contínua, tornando-se um instrumento gerencial que permite estabelecer um rumo a ser seguido, com vistas à otimização da relação da organização e seu ambiente.

Para minimizar a possibilidade de entraves, seja na implementação ou no alcance dos fins pretendidos, e acrescentar uma visão mais interativa, observar os princípios específicos do planejamento estratégico pode ajudar a introduzir uma nova postura quando de sua elaboração. A esse respeito, Ackoff (1974) apud Oliveira (2002) coloca em evidência os seguintes aspectos: (i) participação – o que se destaca no planejamento é o processo envolvido. Assim o papel do responsável é de facilitador da elaboração, permitindo o esforço conjunto das áreas pertinentes; (ii) coordenação – todos os aspectos devem ser projetados de forma interdependente; (iii) integração – envolvimento de todos os níveis hierárquicos. Geralmente os objetivos são escolhidos de cima para baixo e os meios para alcançá-los de baixo para cima; e (iv) permanência – revisão periódica para manter-se atualizado num ambiente turbulento.

Portanto, estar atento ao processo do planejamento é um requisito importante, pois além de traduzir a postura que a organização tem em relação ao mesmo, interfere diretamente nos resultados. O processo do planejamento estratégico normalmente segue a mesma seqüência, a qual, segundo Tavares (1991), apresenta as seguintes etapas:

1. definição do negócio e da missão: reflexão sobre o motivo da existência da organização e qual o grau de adequação, em face às oportunidades e ameaças;
2. descrição da análise do cenário - ambiente externo: consiste na identificação, classificação e análise das variáveis ambientais, que possam interferir no desempenho da organização e caracterização das instituições ou outros grupamentos sociais que com ela interage ou se pretende estabelecer

- vínculos – ambiente interno: análise dos subsistemas diretivo, técnico e social da organização.
3. elaboração de filosofias e políticas: explicitação dos valores e crenças, como também a sistematização das regras e diretrizes;
 4. definição dos principais objetivos;
 5. formulação e seleção de estratégias: escolha do curso de ação compatível com os recursos disponíveis;
 6. formulação de metas e ações setoriais: desdobramento do plano estratégico em táticos e operacionais;
 7. elaboração do orçamento;
 8. definição de parâmetros de avaliação: eleger indicadores de desempenho;
 9. formulação de um sistema de gerenciamento de responsabilidades: definir funções e atribuir responsabilidades;
 10. implantação.

Reforçando o descrito no item seis, pretende-se enfatizar que, para desenvolver um planejamento integrado, observar as etapas estratégica, tática e operacional é muito importante, pois ajuda os vários níveis gerenciais a definir seus objetivos de maneira contínua, realizando ajustes quando necessários. O planejamento estratégico traça rumos que nortearão a organização, focando em objetivos de longo prazo. O tático prepara planos de ação setoriais, sob a responsabilidade da média gerência, estabelecendo ações para atingir objetivos e suas respectivas metas e indicadores. Conforme Motta (1995, p.91) “as diferenças entre formulação tática e a estratégica são de escopo, amplitude, escala de ação e de tempo”. O planejamento operacional, por sua vez, tem, como atributos, a implantação das ações e metas e a definição de controles que permitirão sua avaliação, consistindo no elo entre projetos estratégicos e estrutura operacional. Motta afirma que esta última etapa é crucial, pois a implementação requer mudança na filosofia e na prática gerencial das organizações.

O modelo de planejamento com foco estratégico pode ser entendido como uma evolução em relação ao processo tradicional de planejamento e teve, como diferencial, a realização de análise prévia do cenário como parte indispensável do

diagnóstico, permitindo sua execução de forma lógica e orientada. Destaca-se a análise de SWOT¹⁰, que expõe que o ambiente interno (forças e fraquezas) é resultado de estratégias definidas internamente e controlado pelos dirigentes, permitindo que pontos fortes sejam realçados e pontos fracos minimizados. Já o ambiente externo (oportunidades e ameaças), por estar fora do controle da organização, demanda monitoração e o aproveitamento das oportunidades de forma a permitir o controle das ameaças. Sua utilização no processo de planejamento pode representar um impulso para a mudança cultural da organização.

A concepção do Planejamento Estratégico Situacional - PES, proposta por Carlos Matus (1993), é uma alternativa ao planejamento estratégico, desenvolvido para e por entidades privadas, sobretudo em se tratando de organizações públicas. Introduce, no processo, variáveis na busca de desenvolver um conjunto de técnicas, métodos, destrezas e habilidades que permitam o aumento da capacidade de direção, gerência, administração, visando minimizar alguns entraves comuns ao processo do planejamento estratégico. O autor argumenta que o planejamento não pode funcionar como uma “camisa de força”, pois precisa aprender a lidar com as surpresas. Para tanto, baseia-se em relações iniciativa-resposta e não causa-efeito, considerando que a realidade social não pode ser explicada por modelos totalmente analíticos e sugere a utilização de explicações situacionais no lugar de diagnóstico único e objetivo. Delimita os equívocos sobre conceitos e práticas de planejamento, como separar planejamento e execução, associado ao elitismo intelectual e à idéia puramente técnica, e não incluir na análise as variáveis de poder e política na concepção e execução, observando que a variável política preside a elaboração da viabilidade e vulnerabilidade do plano (TONI, 2004).

Matus (1993) critica a racionalidade e a forma em que o processo de planejamento estratégico é efetuado, no qual as etapas ocorrem de forma contínua no tempo, considerando, implicitamente, que os problemas que se pretende solucionar apresentam-se de forma clara e definida. No PES, o processo de planejamento não

¹⁰ Sigla advinda do idioma inglês *strengths, weaknesses, opportunities e threats*. Ferramenta para fins de diagnóstico e formulação de estratégia, desenvolvida por Andrews (1977).

atua de forma homogênea para todos os problemas ou situações, pois o autor acredita que os problemas não são definidos, as relações causa-efeito são difusas, existem outros agentes planejadores modificando a realidade e os problemas sofrem modificações em sua ordem de prioridade. Assim, o projeto e seu conteúdo dependem da capacidade de explicar a própria realidade e de propor respostas que tenham relação com a governabilidade do sistema. Não é sem razão que identifica três variáveis que precisam ser constantemente articuladas: projeto, caracterizado pelo conjunto de propostas e soluções para situações e problemas; governabilidade de situações, que é o grau de domínio que o agente planejador possui sobre os demais; e as variáveis controladas ou não no processo. Assim, a variável política preside a elaboração da viabilidade de vulnerabilidade do plano. “Planeja quem governa e governa quem planeja”.

Matus (1993) concebe a existência de fases a serem cumpridas, enfatizando que elas podem ser não-lineares, demonstrando sua transitoriedade, o que depende da diversidade das situações administradas pelo ator em dado momento. As fases propostas pelo autor são discutidas a seguir: (i) Momento Explicativo: opção por trabalhar com o conceito de problemas em substituição ao de setor – selecionar e identificar problemas reais (atuais e potenciais – nós críticos) e distinguir causas de sintomas e conseqüências, já é mudar radicalmente a prática tradicional dos “diagnósticos” convencionais; (ii) Momento Normativo: definição do conteúdo propositivo do plano, relacionando os resultados desejados com os recursos necessários e os produtos de cada ação – conjunto de ações ou operações para atacar as causas dos problemas (nó crítico); (iii) Momento Estratégico: discussão sobre a viabilidade estratégia das ações planejadas, construindo um conjunto de procedimentos práticos e teóricos para dar viabilidade ao plano. Para tanto são recomendados os seguintes procedimentos: analisar cenários que permitem simular condições futuras, antecipar possíveis vulnerabilidades do plano e elaborar planos de contingência, a fim de minimizar impactos negativos e analisar os agentes envolvidos no espaço do problema, para identificar interesse, motivação, pressão exercida em relação às ações planejadas; e (iv) Momento Tático-Operacional: sistematização da gestão quanto à sua organização (formas organizativas, cultura

organizacional, modus operandi) e sua capacidade de sustentar o plano e executar as estratégias propostas, reavaliando todo o processo interno de tomada de decisão, sistema de suporte à direção, sistema de informação.

Todo planejamento se completa com a ação e se alimenta da experiência prática, ou seja, o PES só termina quando é executado. É o oposto da visão tradicional do “plano-livro” que, separando planejadores dos executores, estabelece uma dicotomia insuperável entre conhecer e agir, uma vez que o planejamento dissociado da ação será supérfluo e formal. Para tanto, é vital a compatibilidade da estrutura organizacional, observada a coordenação e avaliação do plano, ferramentas gerenciais existentes, forma, dinâmica e conteúdo da participação. Matus (1993) explicita a importância do poder e da cultura na definição e gestão estratégica, pois considera que seu modelo de planejamento estratégico deve ser realizado por atores, nos limites das suas possibilidades de ação ou espaços de atuação.

Apresentando metodologias diferentes, os autores supracitados mostram a importância do planejamento para o avanço e atualização das organizações, como forma de tornar o processo mais dinâmico e próximo das particularidades intrínsecas a cada projeto, unidade ou organização. Assim, o planejamento e a relação entre as leituras que se faz dos processos em curso e os objetivos a serem alcançados, passam pela capacidade de agir em prol destes objetivos.

4.2 Desafios para adoção do Planejamento Estratégico

A estratégia fixa a direção, focaliza o esforço, define a organização e promove a consistência, na medida em que reduz a ambigüidade, destacam Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000). Mesmo sendo esses atributos importantes, a existência de uma estratégia ou de um planejamento estratégico não assegura que a organização irá alcançar os resultados pretendidos. Primeiro, porque cada estratégia está associada a atitudes negativas, como desatenção à necessidade de mudança, falta de visão periférica, simplificação do contexto ou, ainda, perda da capacidade de inovação, respectivamente. Segundo, porque os autores, quando tipificam o

processo de formação da estratégia (concepção, formal, analítico, visionário, mental, emergente, negociação, coletivo, reativo e transformação), fazem alusão a uma série de características e pressupostos, muitas vezes contraditórios, que, caso não sejam superados, podem comprometer o planejamento. Tal comprometimento se deve à separação entre elaboração e execução (pensamento e ação); falta de integração da gerência intermediária; negligência em relação a requisitos estruturais e culturais de dada organização; utilização como instrumento de controle ou para iludir em meio a discursos políticos; não distinção entre análise e cálculos e a estratégia propriamente dita; centralização no ideário do líder; falta da visão de aprendizagem; compromisso com o passado num reforço da cultura; descompasso das dimensões da mudança, dentre outros.

Deve-se ter em mente, também, que a importância do processo de planejamento estratégico se dá principalmente na implementação. Muitos planejamentos falham, pois uma vez terminadas as etapas de preparação do plano, assume-se uma postura que, se este foi bem-feito, automaticamente as ações planejadas serão implementadas e atingirão os resultados esperados, reforçando a dicotomia entre elaboração e execução (OLIVEIRA, 2006).

Sink e Tuttle (1993) apresentam uma avaliação interessante quanto à prática de planejamento estratégico nas instituições americanas, que são válidas para as brasileiras, descrevendo os planejamentos como formais e burocráticos, sendo comandados pelo orçamento. Com essa configuração envolvem, basicamente, a alta gerência e consultores, apresentando-se como desligados da realidade operacional. Para tais autores, o planejamento eficaz de instituições públicas deveria envolver mais pessoas internas à organização, comandar o orçamento e enfatizar plano e processo.

Mesmo sendo muito utilizado e considerado um avanço, o Planejamento Estratégico, segundo muitos pesquisadores, é dito como disfuncional, devido à rigidez que impõe às organizações, prejudicando o pensamento criativo e o surgimento de inovações (MILLER e CARDINAL, 1994 *apud* MENDES *et al.*, 2006). Muito dos critérios de

elaboração e medição poderiam se tornar excessivamente inflexíveis quanto às regras e procedimentos da burocracia weberiana.

Corre-se o risco de se ter apenas formulários e tabelas extras para preenchimento periódico, passando tais tarefas a serem vistas como “planejamento”, desenvolvendo a crença do plano “controle”. O produto do planejamento estratégico não é um plano, nem um conjunto de planilhas e tabelas, nem mesmo uma nova metodologia de análise, e sim estratégias e resultados compatíveis com a missão, visão e valores organizacionais. Não se podem desprezar as análises racionais propiciadas pelo planejamento estratégico; ao mesmo tempo, a organização não pode tornar-se escrava de previsões racionais. Rever e complementar tais análises é se adaptar às mudanças num mundo pouco linear. Deve-se estar atento para não incorrer em formas comuns de repressão da incerteza, que limita a visão de futuro e restringe as alternativas, como a adoção do incrementalismo ou reconciliação com o passado; a dissociação planejamento-execução, planejamento por mini-análise ou definição de objetivos de forma ampla e imprecisa (MOTTA, 2007).

Nas décadas de 70 e 80, questionamentos sobre a lógica do planejamento estratégico fizeram surgir a perspectiva da gestão estratégica, entendida por Schendel e Hofer (1979) como um processo de tratar a dimensão empreendedora da organização, sua renovação e crescimento, usando de estratégias para guiar as operações. Segundo Motta (2007), a gerência estratégica recupera, restitui e reforça a idéia de globalidade na perspectiva organizacional, ampliando o pensamento estratégico para as áreas funcionais. O modelo de “Administração Estratégica” proposto por Ansoff (1983) trata do alinhamento de atributos do ambiente e dos aspectos internos (cultura, capacitação gerencial e capacidade logística) da organização, não restringindo-se aos processos de planejamento especificamente. Reconhece que o desempenho da organização é afetado pela atuação do administrador e pelo poder à sua disposição, bem como pelos indivíduos ou grupos tanto internos quanto externos à organização, que têm o poder de influenciar o seu comportamento. Nesta linha de raciocínio, o Planejamento Estratégico é incorporado à gestão estratégica como um de seus componentes.

Grande parte dos estudos estratégicos focaliza as mudanças, observam Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000). A mudança aparece não só como inevitável, mas necessária. Nenhuma empresa ou organização pública pode se considerar atualizada num ambiente de constante transformação, como estamos vivenciando. Todas deverão lutar contra o obsoletismo para inovar e transformar (MOTTA, 2001).

Adotar um comportamento estratégico é associar as técnicas racionais a um processo interativo e valorativo, na intenção de liberar o potencial criativo humano. A gestão estratégica se dá por meio de uma mudança na prática gerencial, aceitando a imprevisibilidade e as conseqüências improváveis de parte das decisões gerenciais. Entretanto, as características específicas da administração pública, como a pluralidade de objetivos e interesses, restrição orçamentária, transitoriedade política e estrutura burocrática, devem ser levadas em consideração quando da escolha pela adoção da administração estratégica. Devem-se lançar dúvidas sobre a atual safra de modelos gerenciais ideais, independente de seu mérito individual, pois seu relato atemporal, desvinculado das especificidades, de dada organização pode acarretar generalizações equivocadas. Acrescenta-se que o sucesso parte da inovação; confiar na imitação e no *benchmarking* pode não ser o melhor caminho.

4.3 *Balanced Scorecard*

Em face da constatação feita por Galas (2004) de que a formulação do planejamento estratégico sempre foi muito estudada, em detrimento da fase de implementação e acreditando serem os métodos de avaliação de desempenho empresarial cruciais para garantia da sustentabilidade a longo prazo, e verificando que os indicadores contábeis e financeiros estavam obsoletos, Robert Kaplan, professor de Harvard e o executivo David Norton idealizaram o *Balanced Scorecard*. Inicialmente definido como um conjunto de indicadores que oferecem, à alta gerência, uma rápida e ampla visão do negócio, sendo um instrumento de avaliação do desempenho, evoluiu para um modelo de gestão orientada para a estratégia, que segundo os autores supracitados, é quando o método alcança seu verdadeiro potencial. O BSC complementa o planejamento, na medida em que traduz a missão e as estratégias

em um conjunto de indicadores de desempenho estruturados, em uma relação de causa e efeito, que auxiliam o sistema de mediação e gestão estratégica, permitindo o acompanhamento e avaliação das estratégias das empresas (KAPLAN e NORTON, 1992, 1997). De acordo com Lima, Catani e Ponte (2003), a evolução do BSC se deu em três etapas: no início dos anos 90, enfoca a mensuração do desempenho; na segunda metade desta década, passa a ser considerado um sistema de gestão estratégica; e, por fim, a partir dos anos 2000, assume papel central nas organizações focalizadas na estratégia.

Para traduzir a missão e estratégia em objetivos e medidas, Kaplan e Norton (1992) estruturam o BSC em quatro perspectivas: financeira, do cliente, dos processos internos, e do aprendizado e crescimento. A primeira perspectiva analisa se a estratégia da empresa está contribuindo para a melhoria dos resultados financeiros, relacionados à rentabilidade, crescimento e valor dos acionistas, sintetizando as consequências imediatas das ações realizadas. As medidas selecionadas devem fazer parte de uma cadeia de relações de causa e efeito, que levam à melhoria do desempenho financeiro. Assim, os objetivos e medidas das outras três perspectivas têm como foco os objetivos financeiros definidos nesta perspectiva.

A perspectiva cliente identifica o mercado e segmentos nos quais a organização deseja competir, construindo indicadores de satisfação e de resultados relacionados aos clientes: nível de satisfação, índice de retenção, captação, lucratividade e participação nos segmentos-alvo. A finalidade desta perspectiva é sinalizar para a empresa o que os clientes valorizam e escolher proposta viável a ser oferecida.

A terceira perspectiva, dos processos internos, apóia o alcance dos indicadores das perspectivas financeiras e dos clientes, na medida em que as empresas devem alcançar excelência nos processos críticos identificados, para realização dos objetivos destas duas perspectivas, incluindo a identificação dos recursos e das capacidades necessárias, para elevar o nível interno de qualidade. Esta perspectiva deverá agrupar medidas, normalmente relativas ao tempo e à qualidade, que traduzam o desempenho e os resultados dos processos responsáveis, por atrair e

reter clientes em segmentos-alvo de mercado e por garantir retornos financeiros que satisfaçam as expectativas dos acionistas.

E, por último, a perspectiva do aprendizado e crescimento objetiva oferecer a infraestrutura que possibilite a consecução dos objetivos nas outras perspectivas. Ela determina os ativos intangíveis a serem alinhados e integrados para criar valor. Nesta perspectiva, o sucesso dependerá dos investimentos que a empresa fará no desenvolvimento de seu pessoal (capital humano); no aperfeiçoamento dos sistemas de informação (capital da informação); e no alinhamento e qualificação dos procedimentos e rotinas organizacionais (capital organizacional).

Neste ponto, vale destacar o conceito apresentado por Kaplan e Norton (2004, p.281) para o componente Capital Organizacional, da perspectiva aprendizado e crescimento, como sendo “a habilidade da organização de mobilizar e sustentar o processo de mudança necessário para suportar a estratégia”. Possui quatro atributos, que têm, como objetivos estratégicos, respectivamente: liderança – desenvolver disponibilidade de líderes em todos os níveis, para impulsionar a organização em busca da estratégia; cultura – promover a conscientização e a internalização da visão, missão e valores essenciais à execução da estratégia; alinhamento – garantir o alinhamento de metas e incentivos com a estratégia, em todos os níveis da organização; e trabalho em equipe – garantir o compartilhamento do conhecimento e dos recursos do *staff* com potencial estratégico. Desta forma, dentro da perspectiva do aprendizado e do crescimento, preconiza-se a necessidade de uma agenda de mudança organizacional, com a definição de novos comportamentos exigidos pela estratégia, criando alinhamento e prontidão, maximizando a criação de valor.

A figura 3 demonstra que os objetivos destas perspectivas estão interligados numa cadeia de relações de causa e efeito, no qual o desenvolvimento e o alinhamento dos ativos intangíveis (aprendizado e crescimento) induzem as melhorias do desempenho dos processos internos que, por sua vez, incentivam o sucesso para

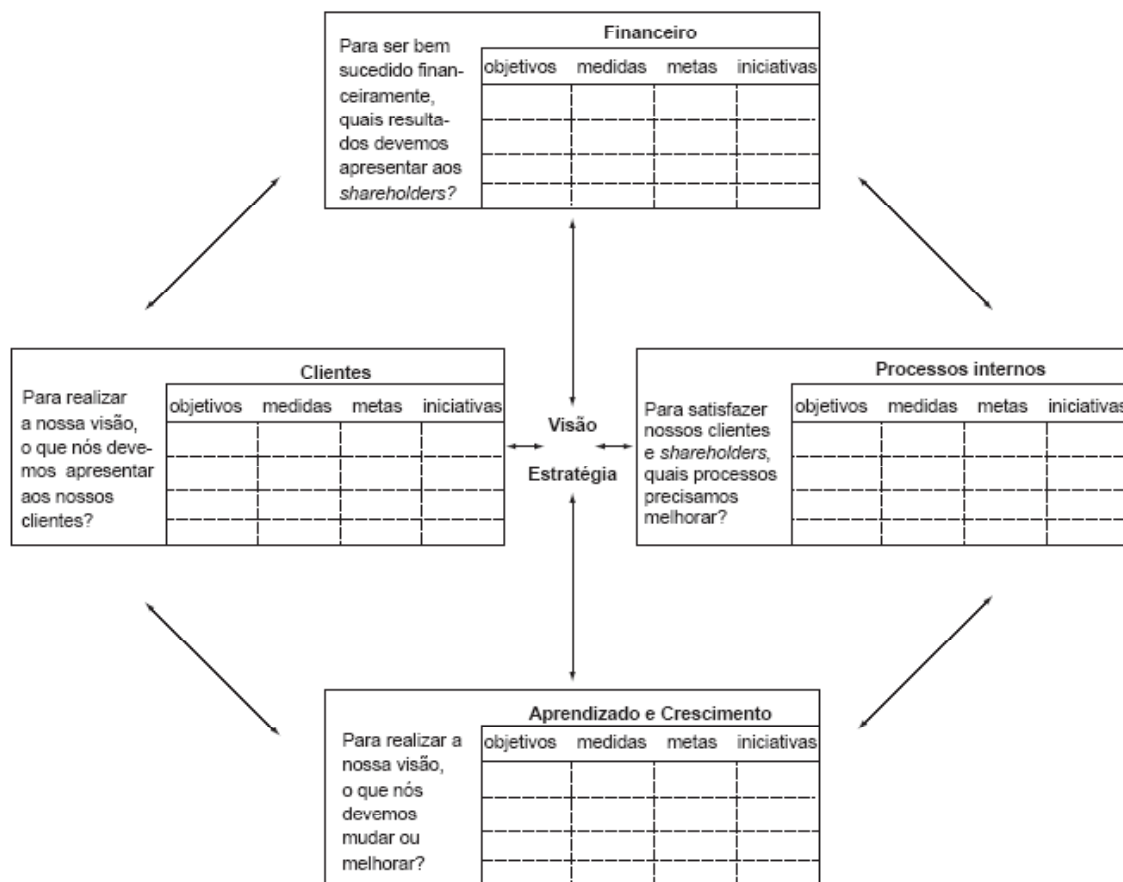


Figura 3 – O Modelo *Balanced Scorecard*
 Fonte: Kaplan e Norton (1992)

clientes e acionistas (financeiro). Esse processo é contínuo e se inicia com a definição da missão da organização. Assim, a posse dos dados gerados, tanto quantitativos quanto qualitativos, pelas operações do dia-a-dia das empresas, acrescidos dos dados relativos ao negócio e ao mercado, dão suporte à tomada de decisões gerenciais estratégicas, produzindo um conjunto de informações, cujo exame permitirá ao gestor corrigir disfunções e fazer interferência, no sentido de seguir direção diversa, se entender necessário.

Segundo Kaplan e Norton (2001), o BSC apresenta três dimensões, enquanto mecanismo concebido para gerenciar a estratégia empresarial. A dimensão estratégia possibilita descrever e comunicar a estratégia de forma clara e global; a dimensão foco alinha recursos e atividades da empresa com a estratégia; e a dimensão organização provoca mudanças na interação das estruturas organizacionais. Os autores acrescentam que executar a estratégia é executar

mudança em todos os níveis.

O BSC introduz um diferencial, quando busca transpor os limites dados pelos modelos fundamentados apenas em indicadores financeiros (ativos tangíveis), visto que, com o advento da informação, a eficiente alocação destes recursos mostrou-se insuficiente para manter e obter vantagem competitiva¹¹. Com o aumento da importância dos ativos intangíveis, fez-se necessário incluí-los na análise. Com a utilização do BSC, como instrumento de gestão estratégica, a escolha dos indicadores de desempenho não se restringem unicamente ao foco econômico-financeiro. As organizações também se utilizam de indicadores focados em ativos intangíveis, como desempenho de mercado junto a clientes; desempenho dos processos internos e pessoas; inovação e tecnologia. Logo, a somatória destes fatores alavancará o desempenho organizacional desejado, criando valor futuro. Além disso, permite estabelecer uma correlação entre a visão da organização e as ações cotidianas, ações que impactam a visão e que, se gerenciadas, somam resultados úteis ao alcance da visão.

Quatro são os processos identificados por Kaplan e Norton (1997) que, quando integrados, possibilitam a identificação dos indicadores, que numa relação de causa e efeito, estabelecem a ligação entre os objetivos estratégicos e as ações de curto prazo. O primeiro processo consiste em esclarecer e traduzir a visão e a estratégia, ou seja, desdobrar a visão em um conjunto de indicadores e objetivos capazes de indicar com clareza a importância das ações e seus respectivos níveis de desempenho para o alcance da visão. O segundo é comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas, alinhando os objetivos organizacionais de longo prazo com o estabelecimento das iniciativas locais. Para tanto, pode-se utilizar mecanismos, como programas de comunicação e educação, programas de estabelecimento de metas e vinculação dos sistemas de compensação. Depois, tem-se que planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas, com a visão do que se busca

¹¹ Segundo Porter (1989) vantagem competitiva surge fundamentalmente do valor que uma empresa consegue criar para seus compradores e que ultrapassa o custo de fabricação da empresa. O valor é aquilo que os compradores estão dispostos a pagar, e o valor superior provém da oferta de preços mais baixos que os da concorrência, por benefícios equivalentes ou do fornecimento de benefícios singulares que mais do que compensam um preço mais alto. Existem dois tipos básicos de vantagem competitiva: liderança em custo e diferenciação.

atingir, a partir das metas e objetivos estratégicos traçados, no qual cada unidade desenvolverá seu plano específico. E, por fim, melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico, viabilizando o monitoramento, ajustando a implementação e introduzindo mudanças, quando necessário. Estratégias não podem ser lineares e rígidas.

Estes quatro processos se transformam em princípios, quando Kaplan e Norton (2001), a partir de pesquisas bem sucedidas sobre implementação do BSC, os descrevem para as “Organizações Orientadas para a Estratégia”, acrescentando mudança por meio da liderança executiva, como o quinto princípio. Tal necessidade vem do reconhecimento de que ferramenta e processos não garantem o sucesso do BSC e da constatação de que o comprometimento e envolvimento da alta direção é condição para o sucesso da sua implementação, como também da estratégia (COSTA, 2001; BIEKER, 2003; GALAS e FORTE, 2004, NIVEN, 2002; OLVE, ROY e WETTER, 2001 e ROEST, 1997 *apud* GALAS e PONTE, 2005).

A formulação do Mapa Estratégico possui papel central. Kaplan e Norton (2004, p.55) afirmam que ele “descreve a lógica da estratégia, mostrando clareza dos processos internos críticos que criam valor e os ativos intangíveis necessários para respaldá-los. O *Balanced Scorecard* traduz os objetivos do mapa estratégico em indicadores e metas”. Assim, o mapa estratégico é a representação visual das relações de causa e efeito entre os componentes da estratégia (objetivo estratégico, indicador, meta e plano de ação) e, ajustada à estratégia específica, descreve como os ativos intangíveis impulsionam as melhorias de desempenho nos processos internos, que exercem o máximo de alavancagem no fornecimento de valor.

O modelo BSC, por meio de suas perspectivas, cria uma trama de indicadores de desempenho, formulados para viabilizar o cumprimento da visão da organização, que se disseminam por todos os níveis hierárquicos, tornando-se um instrumento para promover comprometimento geral com a estratégia da organização. Esta estrutura lógica mostra como as relações entre as atividades e processos interferem no desempenho organizacional e ajuda a reforçar a máxima dita por William Deming

(1992, p.367) de que “não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, não há sucesso no que não se gerencia”. Entretanto, mesmo possuindo uma ordenação de conceitos de forma lógica e objetiva, e tendo sua aplicação associada a benefícios, na medida em que integra medidas financeiras e não-financeiras, comunicação, *feedback*, vínculo com o planejamento e orçamento, dentre outros, o BSC não pode ser considerado como uma panacéia e como única alternativa para todas as mazelas do Planejamento e da Administração Estratégica.

4.4 Particularidades das Instituições Públicas no tocante ao *Balanced Scorecard*

O BSC e os Mapas Estratégicos possibilitam o gerenciamento, na medida em que permitem descrever a estratégia, através das perspectivas financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento e medir seus resultados, através dos indicadores de desempenho. Conforme já dito, o BSC, enquanto instrumento de gestão estratégica, possui, como diferencial, o reconhecimento da importância da alocação eficiente dos ativos intangíveis para obtenção de vantagem competitiva. Desta maneira, os ativos intangíveis devem ser observados paralelamente aos ativos tangíveis (capital físico e financeiro).

Para as organizações do setor público, a gestão eficaz dos ativos intangíveis (capital humano, informacional e organizacional) é ainda mais importante, pois estes são seus principais patrimônios. Kimura e Suem (2003) *apud* Galas (2004) enfatizam que, por meio do BSC, é possível identificar a atuação de uma empresa, observando os indicadores de atendimento das necessidades dos clientes, de eficiência de processos internos e de potencial de aprendizado e crescimento organizacional. Tal afirmação vem ao encontro das expectativas das organizações governamentais, uma vez que a perspectiva financeira, nestas instituições, não representa um objetivo e sim uma limitação, considerando que os indicadores financeiros não evidenciam se a organização está cumprindo sua missão. O que evidencia isso, no serviço público, é a satisfação do cliente, ou seja, do cidadão (NIVEN, 2003 *apud*

GALAS, 2004). Kaplan e Norton (1997) também já haviam observado que, no caso da administração pública, a perspectiva cliente é o foco das outras perspectivas e seu sucesso não é medido pela performance financeira, e sim pelo grau de efetividade com que as entidades atendem seus participantes. Os autores ressaltam, ainda, a importância da perspectiva cliente para as instituições públicas, quando enfatizam a necessidade de inclusão de objetivos abrangentes, ligados à missão da instituição, no alto do *scorecard*, representando o propósito organizacional de longo prazo. O diagrama da Figura 4 demonstra a diferença do uso do BSC em entidades da administração pública, comparativamente a organização da iniciativa privada (Figura 3).

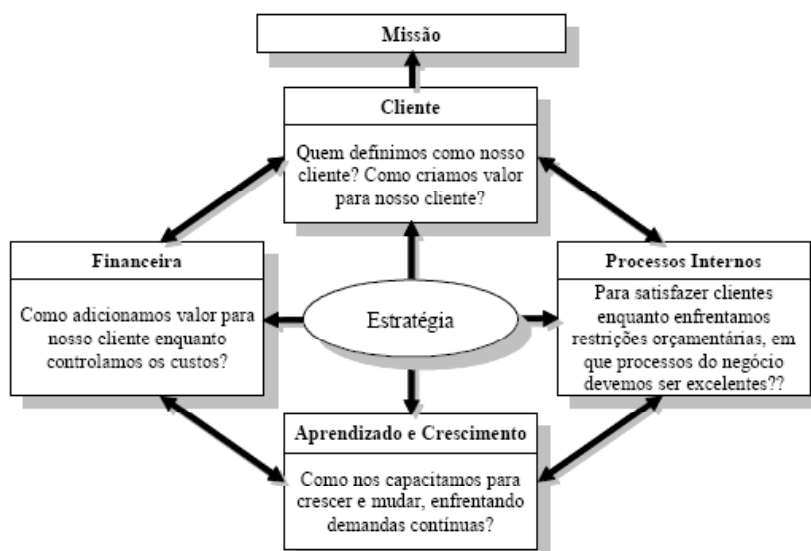


Figura 4 - Estrutura do BSC para organizações do setor público e sem fins lucrativos.
Fonte: (Niven, 2003 *apud* Galas, 2004)

A aplicação do BSC pode somar-se ao esforço de consolidação de um modelo de administração pública gerencial, voltada para resultados e focada no cidadão. Desta forma, a avaliação e aferição da efetividade das ações das administrações públicas, com a utilização de processos estruturados e de instrumentos que otimizem a gestão organizacional orientada para resultado, devem ganhar relevância, tendo em vista a necessidade de melhoria do desempenho do setor público, da incorporação da cultura de controles gerenciais no âmbito governamental e de satisfação dos anseios e necessidades reais da sociedade.

4.5 Desafios para implantação do *Balanced Scorecard*

O *Balanced Scorecard* está sendo aplicado em organizações públicas e privadas, amplamente. Para Roest (1997) alguns pontos fundamentais, denominados “regras de ouro”, precisam ser observados para a implementação do BSC. Dentre eles, pode-se destacar, em primeiro lugar, o fato de não existir solução padrão, porque as empresas são diferentes, sendo a estratégia o ponto de partida. Em segundo, reforça a essencialidade do apoio da alta administração, adotando abordagens *top down* (cima para baixo) e *bottom up* (baixo para cima) e enfatizando os sistemas de comunicação como ponto de partida. O autor elenca, também, que os objetivos e medidas devem ser limitados e equilibrados e o intervalo de tempo entre análise e implementação não pode ser muito longo nem muito curto. Porém tentativas fracassadas de implementação também estão sendo relatadas, verificando, na literatura, uma incidência de fatores comuns que, se não justificam, contribuem para as dificuldades na implantação.

Goldszmidt (2003), através de revisão da literatura, identifica catorze fatores críticos para a implementação do BSC, dividindo-os em dois grupos. O primeiro, fatores organizacionais, constitui-se dos processos organizacionais, cultura organizacional, estratégia e sistemas de informação; e os fatores diretamente relacionados aos processos de implementação e uso do BSC, a saber: consciência da real finalidade do projeto e do esforço necessário; liderança e apoio da alta administração; equipe do projeto, individualização do projeto; abrangência do projeto e projeto piloto; elaboração dos indicadores; perfeccionismo e simplicidade; comunicação e disseminação; dinâmica da aplicação do BSC e integração com os processos gerenciais.

Em relação à cultura organizacional, Goldszmidt (2003), realça a necessidade de compartilhamento de informações e atitude em relação à mudança. Observa a necessidade de se ter uma estratégia clara, sobretudo por se tratar de uma ferramenta gerencial, cuja aplicação adequada implica mudanças profundas e esforço significativo e não apenas um projeto de mensuração. Destaca, como fator

crítico mais enfatizado na literatura, o fundamental apoio e ativo envolvimento da alta administração, por ser a única que tem conhecimento e poder para levar o BSC adiante e também dar a ele a prioridade necessária. Goldszmidt lembra que deve tornar a estratégia uma tarefa de todos, recomendando a inclusão dos diversos níveis hierárquicos. Adverte que a adaptação do BSC deve considerar as características específicas da estratégia da organização, de modo a evitar o uso do BSC “genérico”. O autor afirma que “copiar o BSC de outra empresa ou aplicar um modelo padrão pode mostrar-se tentadoramente prático, porém cada estratégia organizacional possui características específicas e, conseqüentemente, requer um BSC individualizado” (2003, p.9). E, finalmente, mostra ser relevante integrá-lo ao orçamento e remuneração.

Kaplan e Norton (1997) identificam falhas estruturais e organizacionais que dificultam a implantação do BSC. Dentre as falhas estruturais, estão a existência de estratégias úteis para controlar, mas insuficientes para fazer a comunicação fluir e permitir ajustes. Em se tratando das falhas organizacionais, citam a delegação do BSC a uma equipe de nível gerencial médio, a utilização de indicadores inadequados à empresa e a criação de sistema de informação para geração de indicadores. Kaplan e Norton (2001) acrescentam, ainda, que as causas mais comuns de fracassos na implementação do BSC não são falhas de projeto, mas deficiências nos processos organizacionais, tais como: falta de comprometimento da alta administração; envolvimento de poucas pessoas; encastelamento do *scorecard* no top, processos de desenvolvimento longos, o BSC como projeto de mensuração de ocasião única; tratamento como se fosse um projeto da área de sistemas; contratação de consultoria inexperiente, e implementação do BSC apenas para fins de remuneração.

Epstein e Manzoni (1998) *apud* Pessanha e Prochnik (2004) alertam que as empresas devem se preparar para enfrentar três obstáculos: sobrecarga de trabalho, devido à demanda de coleta de novas informações; ameaça à posição dos gerentes, na medida em que o BSC procura ressaltar os *trade-offs* entre medidas de desempenho e gerar maior transparência; e, por fim, tal ferramenta provoca

mudanças que possuem potencial de modificar o equilíbrio de poder dentro da organização, podendo ser encarada como uma ameaça por muitos.

Delgado Filho (2004) elenca, dentre os desafios mais comuns na implantação de um sistema de medição de desempenho global em organizações públicas, a resistência em usar medidas não financeiras; a resistência em relação a aferição de desempenho por parte dos servidores; e a dificuldade de medição de indicadores. No que diz respeito ao caráter estratégico dos indicadores, Porter (2001) *apud* Goldszmidt (2003) recomenda que sempre se separe os indicadores de eficiência dos indicadores estratégicos. Delgado Filho (2004) enfatiza ainda que, para se implantar o BSC, é preciso sofisticação e maturidade gerencial, que pode ser traduzido como um estilo gerencial participativo, com a adoção de práticas mais flexíveis de administração, que superem as relações hierárquicas, além de fazer do planejamento estratégico a base da gestão.

Administrar com foco na estratégia é um processo pouco conhecido para muitas instituições. Aprimorar seus processos pode se tornar uma necessidade não apenas para competirem e crescerem, mas também para simplesmente sobreviverem. A leitura ambiental e a análise do contexto contribuem para a formulação de estratégias eficazes, mas remeter a uma atitude de mudança requer grande dose de coragem por parte da alta administração da organização, que poderá, desta forma, promover um novo ciclo de vida na busca da perenidade.

Para a aplicação do BSC, superar os desafios elencados acima, dando destaque para o papel crucial da alta administração e sua importância para o processo introdução de mudanças intrínsecas a adoção desta ferramenta de gestão; bem como a conscientização da necessidade de ampliar a participação de todos os níveis hierárquicos, são atitudes que demonstram amadurecimento administrativo, indispensável para a institucionalização do planejamento estratégico.

5. INICIATIVAS DE PLANEJAMENTO NO ÂMBITO DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA TERCEIRA REGIÃO

5.1 Criação e competência da Justiça do Trabalho

No início da revolução industrial, as greves, instrumentos de luta contra as más condições de trabalho, se resolviam mediante conversações diretas entre trabalhadores e patrões. A essa fase de conciliação espontânea se seguiram as de tentativa de conciliação obrigatória, quando o Estado passou a intervir nos litígios trabalhistas, por mediação de arbitragem, particular ou oficial. A Justiça do Trabalho se constituiu de órgãos oficiais e permanentes de arbitragem.

No Brasil, as primeiras tentativas de criação de órgãos destinados à solução de problemas trabalhistas surgiram em 1922, com os Tribunais Rurais, no Estado de São Paulo, que não chegaram a funcionar. A revolução de 1930 prometia uma profunda reforma nas relações de trabalho. Cumprindo esta promessa, o governo de Getúlio Vargas promulgou, em pequeno interregno de tempo, grande número de leis trabalhistas. Em fins de 1932, foram criadas as Juntas de Conciliação e Julgamento e as Comissões Mistas de Conciliação, órgãos administrativos que não apresentaram boa organização e funcionavam mal, tanto que, em 1939 e 1940, foram reformados para criar a estrutura básica da Justiça do Trabalho. Em 1943, entrou em vigor a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e, em 9 de setembro de 1946, o Decreto-lei nº 9797 veio integrar a Justiça do Trabalho entre os órgãos do Poder Judiciário (GIGLIO, 1993).

A estrutura da Justiça do Trabalho, desde a sua criação, possuía uma composição paritária, integrando ao representante do Estado (juiz togado), representante dos empregadores e dos empregados (juízes classistas). A Emenda Constitucional nº 24/1999 revogou a paridade definindo, como órgãos da Justiça do Trabalho, o Tribunal Superior do Trabalho, os Tribunais Regionais do Trabalho e os Juízes do Trabalho, enunciando, ainda, que nas varas do trabalho, a jurisdição será exercida

por um juiz singular¹².

O artigo 114 da Constituição Federal versa sobre a competência da Justiça do Trabalho, que sofreu alterações significativas com a Emenda Constitucional nº 45/2004, podendo destacar, dentre outras: processar e julgar as ações oriundas da relação de trabalho, as ações que envolvam exercício do direito de greve, as ações sobre representação sindical, entre os sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores, e entre sindicatos e empregadores e as ações de indenização por dano moral ou patrimonial, decorrentes da relação de trabalho. Já o artigo 115 dispõe sobre a composição dos Tribunais Regionais, que se dará mediante promoção de juízes do trabalho, acrescidos de um quinto dentre advogados com mais de 10 anos de efetiva atividade profissional e membros do Ministério Público do Trabalho, com mais de 10 anos de efetivo exercício.

O quando e o como recorrer à Justiça do Trabalho podem ser simplificados da seguinte forma:

- 1) tanto o empregado como o empregador podem recorrer à Justiça do Trabalho, sempre que se sentirem prejudicados em seus direitos;
- 2) a reclamação trabalhista deve ser apresentada por escrito, através de um advogado ou do sindicato. Pode-se, também, fazer uma reclamação verbal, ou seja, procurar pessoalmente o Setor de Atermação e Reclamação da Vara do Trabalho e apresentar o documento de identidade, CPF e outros documentos, que permitam a análise da questão (contrato de trabalho; rescisão do contrato de trabalho; aviso prévio; recibos de pagamento ou bloco de pedidos, em caso de salário comissionado; documento sindical, etc);
- 3) a reclamação é distribuída para uma Vara do Trabalho;
- 4) a lei determina que o Juiz do Trabalho, antes mesmo de analisar a questão, deve propor a conciliação entre as partes; esgotadas as tentativas de conciliação, o Juiz julga a questão, proferindo a sentença;
- 5) da sentença proferida pelo Juiz, cabe recurso para o TRT (2ª instância), onde

¹² Juiz singular é aquele que julga sozinho a causa submetida à sua consideração.

- o processo é examinado e julgado por uma das Turmas;
- 6) da decisão dos Desembargadores (acordão), a lei permite um novo recurso para o TST; trata-se de um recurso técnico, que pode ou não ser encaminhado;
 - 7) esgotados todos os recursos, a última decisão transitada em julgado torna-se definitiva e irrecorrível; os autos do processo retornam à Vara do Trabalho de origem e tem início a fase de liquidação, no qual são elaborados os cálculos, a fim de que se possa cobrar o valor devido, seguida da fase de execução.

5.2 Características Institucionais do TRT – 3ª Região

O artigo 1º do Regimento Interno define, como órgãos da Justiça do Trabalho da 3ª Região, o Tribunal Regional do Trabalho e os Juízes do Trabalho. O TRT tem sede na cidade de Belo Horizonte e jurisdição no território do Estado de Minas Gerais. Compõe-se de 36 Desembargadores e são seus órgãos: o Tribunal Pleno, o Órgão Especial, a Presidência, a Corregedoria, as Seções Especializadas em Dissídios Coletivos e em Dissídios Individuais, as Turmas e os Desembargadores. Funciona em composição plena ou dividido em Órgão Especial, Seções Especializadas e Turmas. Constituem cargos de direção o de Presidente, o de Vice-Presidente Judicial, o de Vice-Presidente Administrativo e o de Corregedor, sendo que os desembargadores somente poderão ser eleitos para dois cargos de direção ou mandatos e pelo período de dois anos. Os desembargadores são vitalícios e inamovíveis, e os Juízes serão vitalícios após dois anos de exercício, tornando-se inamovíveis a partir de sua promoção a Juiz Titular de Vara do Trabalho.

As Varas do Trabalho têm sede e jurisdição fixadas na forma da lei e estão administrativamente subordinadas ao Tribunal. Na Terceira Região, existem 137 Varas do Trabalho, sendo 40 na Capital e 97 distribuídas em 63 cidades do interior¹³.

¹³ Aimorés, Alfenas, Almenara, Araçuaí, Araguari, Araxá, Barbacena, Betim, Bom Despacho, Caratinga, Cataguases, Caxambu, Congonhas, Conselheiro Lafaiete, Contagem, Coronel Fabriciano, Curvelo, Diamantina, Divinópolis, Formiga, Governador Valadares, Guanhães, Guaxupé, Itabira, Itajubá, Itaúna, Ituiutaba, Januária, João Monlevade, Juiz de Fora, Lavras, Manhuaçu, Matozinhos, Monte Azul, Montes Claros, Muriaé, Nanuque, Nova Lima, Ouro Preto, Pará de Minas, Paracatu, Passos, Patos de Minas, Patrocínio, Pedro Leopoldo, Pirapora, Poços de Caldas, Ponte Nova, Pouso Alegre, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia, Santa Rita do Sapucaí, São João Del Rei, São Sebastião do Paraíso, Sete Lagoas, Teófilo Otoni, Três Corações, Ubá, Uberaba, Uberlândia, Unai e Varginha.

Atualmente, estão sendo instalados Postos Avançados em parceria com as Prefeituras, em algumas cidades do interior, na tentativa de aprimorar a prestação jurisdicional. Em funcionamento estão os Postos Avançados de Frutal, Iturama e Viçosa, vinculados às Varas do Trabalho de Uberaba, Ituiutaba e Ponte Nova, respectivamente.

O número de juízes e servidores é fixado em lei e o ingresso é mediante concurso público, cabendo ao Tribunal Pleno fixar a data da abertura de concurso para provimento de cargos de Juiz do Trabalho Substituto, designar as comissões, julgar recursos e homologar o resultado e estabelecer critérios, designar comissões, aprovar as respectivas instruções e a classificação final dos candidatos, relativamente a concurso para provimento de cargos do quadro de pessoal da Região, o qual terá validade pelo prazo de dois anos, prorrogável por igual período, a critério do Tribunal.

As funções comissionadas, escalonadas de FC-01 a FC-06, e os cargos em comissão, de CJ-1 a CJ-4, integram o quadro de pessoal do Tribunal e cabe a este destinar, no mínimo, 90% das funções comissionadas e dos cargos em comissão para serem exercidos por servidores que integram as carreiras judiciárias¹⁴, observando os requisitos de qualificação e experiência; prioritariamente as funções comissionadas de maior valor para os servidores que integram as carreiras judiciárias, em cada local de trabalho; e 95% das funções comissionadas FC-05 para servidores integrantes do quadro de pessoal¹⁵ ou da carreira judiciária.

Estão em atividade, no Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região, 36 desembargadores, 137 juízes titulares de 1ª instância, 129 juízes substitutos, 2898 servidores do quadro, 133 removidos, 23 com lotação provisória, 336 servidores cedidos para TRT (divididos em 197 municipais, 51 estaduais e 88 federais),

¹⁴ Carreira Judiciária foi instituída pela lei 10.475/2002, é composta pelos cargos de auxiliar judiciário, técnico judiciário, e analista judiciário do Poder Judiciário da União, coletivamente considerados, independentemente de onde estejam lotados.

¹⁵ Compõe o quadro de pessoal servidores concursados do TRT, ocupantes dos cargos de auxiliar, técnico ou analista judiciário.

distribuídos conforme organograma apresentado no anexo III¹⁶. Para suprir a carência de pessoal, são firmados convênios com órgãos públicos para a cessão de servidores. Assim, cedidos são servidores públicos concursados estáveis ou concursados com estágio probatório cumprido, com nível de escolaridade e cargo compatíveis com a função comissionada que exerçam no Tribunal.

Os dados apresentados na TAB. 1 e TAB. 2 demonstram a movimentação processual da primeira e segunda instâncias, ao longo dos últimos anos, e comprovam a grande demanda em relação aos serviços prestados.

TABELA 1
Movimento Processual da 1ª Instância

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Audiência inaugural (prazo em dias)	25	24	26	23	25	32	26	57
Audiência instrução (prazo em dias)	83	84	92	81	79	97	94	209
Audiência uma (prazo em dias)	19	21	21	...	...	...	...	...
Rito sumaríssimo (prazo em dias)	...	...	...	16	17	19	17	36
Processos recebidos (1)	185.511	172.582	184.189	170.573	177.230	183.445	196.032	203.967
Processos pendentes de dezembro do ano anterior (2)	20.026	16.951	18.495	21.448	20.804	27.115	29.957	31.591
Sentenças anuladas TRT/TST (3)	1.535	1.170	1.137	1.122	1.457	2.188	1.931	1.786
TOTAL = 1 + 2 + 3	207.072	190.703	203.821	193.43	199.409	212.748	227.920	237.344
Solucionados (%)	91,76	90,3	89,39	89,29	86,31	85,89	86,1	83,88

Fonte: Estatística Processual da Corregedoria TRT 3ª Região.

Notas: Dados disponíveis no site www.trt3.jus.br

sinal convencional utilizado

... dado numérico não disponível

TABELA 2
Movimento Processual da 2ª Instância

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Processos julgados	51.234	48.719	49.743	54.607	60.057	67.698
Prazo médio de julgamento (dias)	68	66	67	66	72	68

Fonte: Estatística Processual da Corregedoria TRT 3ª Região

Notas: Dados disponíveis no site www.trt3.jus.br

sinal convencional utilizado

... dado numérico não disponível

O volume processual caracteriza-se por uma linha de crescimento ascendente em ambas as instâncias. Na 1ª instância, os prazos para audiência aumentam proporcionalmente mais que o número de processos distribuídos, o que precisa ter

¹⁶ A instituição não possui um organograma atualizado, o apresentado foi elaborado pela autora desta dissertação.

suas causas melhor analisadas. Tais causas podem variar, considerando a ampliação da competência da Justiça do Trabalho, introduzida pela Emenda Constitucional nº 45/2004, o número de servidores permanecer inalterado, gerando uma sobrecarga de trabalho e a produtividade dos magistrados. Tal situação é preocupante, devido à natureza alimentar do salário e o caráter protetor da Justiça, sendo que a protelação dos prazos significa diminuir o valor da dignidade do trabalhador.

A realidade da 2ª Instância fica de difícil visualização, pois os dados apresentados na TAB. 2 são informações parciais, uma vez que a forma como estes dados são expostos no *site* do TRT não permite que se obtenha o real número de processos que circulam nesta instância anualmente, prejudicando análises mais sistematizadas. De qualquer maneira, também é perceptível o aumento do volume processual.

A área judiciária, no desempenho das funções que são típicas e privativas do TRT, tem uma diferença significativa em relação à administrativa, pois, para o andamento do processo judicial, existem, já determinadas em legislação específica, as formalidades que devem ser observadas. Ou seja, a definição de regras claras expõe o que deve ser feito, como deve ser feito, por quem deve ser feito e qual deve ser o prazo para o cumprimento de determinado procedimento. Neste sentido, a burocratização do processo judicial corrobora com a eficiência.

Quanto ao processamento das matérias administrativas, compete ao Presidente praticar todos os atos necessários à execução dos serviços, na forma da Constituição Federal, da lei e de seu Regimento Interno, cabendo-lhe, dentre outras funções: baixar atos normativos e fixar critérios gerais em matéria administrativo-financeira, autorizando a realização de despesas e o pagamento delas; delegar competência para prática de atos administrativos; relatar a matéria administrativa oriunda da Secretaria Geral da Presidência, da Diretoria-Geral e da Diretoria Judiciária, podendo delegar a competência ao Vice-Presidente Administrativo e convocar as sessões do Tribunal Pleno. Mesmo sendo os atos administrativos

delegados mediante publicação específica, o processo de tomada de decisão é muito centralizado e, para que uma decisão de caráter administrativo seja proferida, os expedientes normalmente percorrem toda a cadeia hierárquica, observando as exposições de motivos das assessorias, coordenações, diretorias e subsecretarias afins às matérias que estão sendo analisadas. Tal centralização reforça a morosidade das decisões e aumenta a possibilidade de interferências políticas em detrimento do caráter técnico.

A descrição acima faz alusão ao modelo burocrático weberiano que, segundo Weber (1982), possui, como características organizacionais, uma hierarquia rígida, estruturada em cargos, no qual cada cargo está sob o controle de um cargo superior - controle como estrutura do poder; uma divisão do trabalho sistemática, com regras e procedimentos padronizados, baseada no treinamento especializado e uma despersonalização das atividades, no qual a especificação de competências e responsabilidades está associada ao cargo, assegurando uma impessoalidade na concorrência para o cargo. Algumas destas características podem ser observadas no TRT, primeiramente, pela presença de hierarquia bem definida, no qual a exposição dos processos formais de tomada de decisão administrativa delimita as relações de poder dentro da organização, confirmando o exposto por Ahrne (1990) de que o modelo burocrático organizacional é uma combinação particular possível de hierarquia e autoridade e de que não há controle sem poder. Segundo, cada componente da cadeia hierárquica responde tecnicamente, dentro de sua esfera de competência, na instrução das matérias administrativas. Entretanto, possuir traços deste modelo não obsta a possibilidade de descaracterizá-lo, como exemplo a perda da impessoalidade como princípio para tomada de decisão, gerando uma flexibilização na aplicação das regras e procedimentos.

Em se tratando de matéria administrativa, a existência de uma vasta legislação que versa sobre concursos públicos, licitações e contratos, pessoal, dentre outras, não é suficiente para atender à complexidade da área meio. Já ciente desta situação, o próprio legislador, no artigo 96 da Constituição Federal de 1988, assegura aos tribunais a atribuição para “eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos

internos, com a observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos”. Assim, consagra-se a autonomia administrativa dos tribunais e concede, a cada um, a autoridade para normatizar seu funcionamento cotidiano. Desta forma, muitas são as portarias, resoluções e atos emitidos pela Administração, que tentam abarcar a variedade de situações e fixar critérios para o andamento das demandas, com base na experiência consolidada e nas necessidades específicas.

Se, por um lado, a discricionariedade administrativa confere autonomia e independência na estruturação administrativa, por outro, muitas regras são pouco claras e de difícil aplicação, seja pela possibilidade de duplicidade na interpretação, seja pela não prefixação de prazos ou, ainda, pela não definição da penalidade pelo não cumprimento de dado ato, ficando a decisão muitas vezes à mercê da interferência política. Percebe-se, também, que quanto mais elevado o nível hierárquico na estrutura administrativa, menor a transparência dos critérios para a tomada de decisão, indo ao encontro da afirmação de Perrow (1993) que o topo da organização nunca é plenamente burocratizado. Observa-se que esta situação pode prejudicar o andamento dos trabalhos, abrir espaço para a desconfiança, além de comprometer a qualidade e a celeridade da prestação dos serviços administrativos. Apesar de rigidamente hierarquizada, não se pode atribuir um caráter puramente burocrático à área administrativa do TRT, sobretudo pela dificuldade de despersonalização das práticas.

5.3 Planejamento no âmbito do TRT – 3ª Região: antecedentes históricos e implicações administrativas

A tendência de valorizar a necessidade de uma melhor administração, com intervenções de maior qualidade, reconhece no planejamento estratégico uma alternativa para manter a máquina administrativa, em constante aperfeiçoamento e garantir seu funcionamento pleno. Esta idéia nem sempre foi compartilhada pelas Administrações do TRT. Não é sem razão que se verifica uma inconstância nas

tentativas de implantar mecanismos de planejamento ao longo dos últimos anos¹⁷.

A primeira tentativa de elaboração sistematizada de um planejamento foi realizada pela Administração do Tribunal durante o Biênio 1991/1993. Sob a coordenação do Diretor Geral, do Secretário Geral da Presidência e de um consultor, foi elaborado um plano de ação com a descrição de metas, estratégias, responsáveis e prazos. O ponto de partida foi a missão institucional do TRT, entendida na época como a definida no texto constitucional: “conciliar e julgar os conflitos entre trabalhadores e empregadores”. A partir dela e tomando como referência o discurso de posse proferido pelo então Presidente, ficaram definidas cinco políticas que nortearam as ações propostas: conscientização da missão institucional; celeridade e precisão na prestação jurisdicional; recursos humanos; expansão das instalações físicas e informática. Através de um Seminário, no qual estavam presentes todos os diretores da área administrativa, foram disseminadas a missão e as políticas, e negociadas as ações prioritárias. Para a coordenação da implementação, foi criado um Comitê formado pelo Diretor Geral, pelo Secretário Geral da Presidência, pelos Diretores de Coordenação e dois assessores. Em retrospecto, percebe-se que as ações propostas foram implementadas. Entretanto, não há um documento que demonstre o acompanhamento e monitoramento da execução e nem se foram realizadas avaliações no sentido de mensurar qual impacto foi gerado na melhoria da performance do TRT.

Após um interstício de seis anos, demonstrando a descontinuidade das ações advindas das mudanças periódicas da Gestão¹⁸, a Administração do Biênio 1999/2001 resolveu reiniciar o processo de planejamento, na crença de que, aliado com a informatização, o planejamento constitui ferramenta imprescindível para a prestação de serviços dinâmica e eficiente. Nota-se a descontinuidade das ações de planejamento, advindas da mudança periódica das Administrações. Dentro deste contexto, foi implantado o Plano de Metas, com a finalidade de facilitar o

¹⁷ A dificuldade encontrada para apurar as informações necessárias, para se fazer um levantamento dos planejamentos desenvolvidos, é um reflexo da pouca importância com que o tema foi tratado, ou ainda, a sua falta de institucionalização enquanto instrumento de gestão, por um longo período.

¹⁸ Como já mencionado, há eleição bianual para os cargos de Presidente, Vice-Presidente Administrativo, Vice-Presidente Judicial e Corregedor.

acompanhamento e controle dos objetivos da administração, ajudar a equilibrar a utilização dos recursos disponíveis a cada Diretoria (período marcado por um corte no orçamento do Poder Judiciário da ordem de 25%), permitir a revisão das metas e dar condições de se ter informações imediatas sobre o andamento das mesmas. Seis foram os objetivos traçados: simplificação de rotinas e informatização progressiva dos serviços; excelência da prática jurisdicional, com o aprimoramento de atendimento ao usuário; provisão de instalações adequadas para o bom funcionamento; estreitamento de relações com a comunidade, com a dinamização da comunicação; promoção da saúde integral de magistrados e servidores; e adoção de medidas para evitar o *bug* do milênio¹⁹.

Com o entendimento de que planejamento exige liderança das chefias, acompanhamento das metas, necessidade de organização, determinação, envolvimento dos níveis hierárquicos, mudança de comportamento, priorização, revisão e avaliação periódica, as Diretorias vinculadas às Coordenações Administrativa e de Informática propuseram metas, que foram divididas entre os objetivos já citados, descrevendo o prazo para execução e o responsável. Houve preocupação com o acompanhamento de implementação, que ficou a cargo da Diretoria Geral, no que diz respeito aos prazos estipulados. Entretanto, algumas apreciações, considerando a análise documental, devem ser levantadas: muitas metas eram descrições das ações desenvolvidas rotineiramente, de caráter operacional; nem todas as Diretorias foram mobilizadas de forma sistematizada; e a definição das metas foi feita sem negociação prévia entre as diversas Diretorias e Coordenações.

Com uma visão retrospectiva, percebem-se características comuns que podem ser traçadas em relação às propostas supracitadas e a forma de operacionalização: pouca integração da média gerência no processo de elaboração do planejamento, gerando uma participação pouco consciente e, às vezes, descompromissada; preocupação com o aprimoramento do sistema de tecnologia da informação, como

¹⁹ *Bug* do milênio foi o termo usado para se referir ao problema previsto de ocorrer em todos os sistemas informatizados na passagem do ano de 1999 para 2000, devido erro de lógica na programação de um determinado *software*.

forma de proporcionar excelência na prestação jurisdicional; crença da necessidade de adequação das instalações físicas, como critério de qualidade de atendimento ao usuário da Justiça; falta de indicadores de desempenho que medissem a efetividade das ações realizadas.

Mesmo apresentando falhas, tais iniciativas são importantes, na medida em que contribuíram, de forma embrionária, para a melhoria da gestão administrativa. A descontinuidade prejudicou o processo de aprendizagem organizacional e demonstrou que a adoção do planejamento era fruto da vontade individual do Presidente e não do reconhecimento da importância do planejamento enquanto mecanismo de gestão, que precisa ser institucionalizado. Desta forma, os gestores que se seguiram não promoveram o reconhecimento dos trabalhos desenvolvidos anteriormente, gerando um descrédito entre os diretores dos diversos níveis hierárquicos. Não houve a introdução de avaliação e não se instalou mecanismos de *feed back* que possibilitassem revisão das ações e a promoção de melhoramentos de forma contínua.

Transcorridos cinco anos, a Administração empossada no biênio 2006/2007, como estratégia de modernização, mesmo não utilizando de um instrumento formal de planejamento, desde o início estabeleceu um conjunto de metas administrativas, como a melhoria de instalações, aquisição de novos equipamentos e implantação de novos recursos de informática, donde se destaca o chamado “sistema virtual de tramitação de processos” e capacitação profissional dos juízes e servidores, oferecendo cursos de formação em gestão administrativa, com o reconhecimento da necessidade de melhor preparar os gestores institucionais para administrar²⁰. Além destas propostas iniciais, a implantação do convênio firmado entre a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - EBCT e o TRT - Centro de Logística Integrado – no qual todo material de consumo e de uso permanente passou a ser administrado pela EBCT, com a vantagem nas condições de armazenamento, conservação, melhor planejamento no consumo, redução dos custos operacionais e na compra de material, além do aproveitamento da mão-de-obra de servidores em atividades-fim

²⁰ Segundo consultor contratado, o gerente é a espinha dorsal das organizações.

da instituição, demonstrou ser exitosa, ao ponto de muitas outras instituições procurarem o TRT, buscando conhecerem tal convênio, com o objetivo de implementá-lo.

Por último, mas não menos importante, merece destaque a proposta submetida à aprovação do Tribunal Pleno, desenvolvida pela Administração 2006/2007, de alteração do Regimento Interno, com a criação de Comissão Permanente de Planejamento Estratégico, composta pelo Presidente do Tribunal, que a presidirá, pelo Corregedor, pelo Decano²¹, por um ex-Presidente e por um desembargador eleito, integrante da metade dos mais modernos. Consolidada através da Resolução Administrativa nº 109 de 25.10.2007, a Comissão de Planejamento Estratégico será assessorada pelo Diretor-Geral. Suas propostas aprovadas vinculam as Administrações do Tribunal. A ela incumbe: i) promover o planejamento, desenvolvimento e atualização da gestão administrativa do TRT, mediante proposição ao Tribunal Pleno de políticas e de diretrizes estratégicas, oriundas da análise dos cenários internos e externos, para todas as unidades do Tribunal; ii) promover o acompanhamento e o controle da execução das políticas e das diretrizes estratégicas aprovadas; iii) promover a integração estratégica do Tribunal com as demais áreas do Poder Público e, iv) promover a integração dos planos, projetos e ações desenvolvidas pelas unidades administrativas, em consonância com as políticas e diretrizes estabelecidas.

Este é um marco na Administração do TRT, no qual os gestores do biênio 2006/2007 demonstraram estar em sintonia com as demandas por uma administração pública mais moderna e buscaram compatibilizar o princípio da eficiência, enfatizado na Emenda Constitucional nº 19/98, e as propostas introduzidas pela Nova Gestão Pública, que disseminam a necessidade de adoção de mecanismos de mercado, com o reconhecimento da importância do Planejamento Estratégico como instrumento de gestão administrativa. Pela primeira vez, introduziu-se a idéia de que o planejamento se sobrepõe às mudanças advindas da alteração do comando da Instituição, tornando um instrumento de

²¹ Desembargador mais antigo.

gestão institucionalizado, possuindo uma comissão de caráter permanente para tratar dos assuntos afins.

A Resolução Administrativa nº 109 afasta a pessoalidade da Presidência, na medida em que há previsão da participação de outros desembargadores e destaca a importância de identificar objetivos, metas, definir prioridades e avaliar as práticas, como forma de otimizar os recursos orçamentários, reduzir as incertezas e garantir a sustentabilidade organizacional. A Administração entende que o novo modelo de gestão, ora proposto, exige uma profunda alteração conceitual e comportamental dos membros da Instituição, uma vez que não há processo de mudança sem modificação na cultura organizacional, no qual a flexibilidade, a visão sistêmica e a participação devam integrar o *modus operandi* da Administração²². Nota-se que tais medidas são tomadas antes mesmo do CNJ normatizar o planejamento estratégico do Judiciário Nacional.

Em janeiro de 2008, inicia-se nova gestão, com a adoção do planejamento estratégico no âmbito do TRT, tendo, como fundamento, para o seu estabelecimento, a continuidade e a melhoria constante da prestação de serviços jurisdicionais, através de um direcionamento de médio e longo prazo. Está ancorado na Missão, Visão e Valores da Instituição, então desenvolvidos: a missão é promover o desenvolvimento social, por meio da contribuição de magistrados e servidores, para a solução dos conflitos nas relações de trabalho; a visão é ser referência entre os demais tribunais do trabalho do Brasil, através de uma prestação de serviços caracterizada pela celeridade, qualidade do atendimento e pela excelência dos seus processos de gestão; e os valores são probidade, austeridade, respeitabilidade, transparência e eficácia. Para a materialização desses componentes da identidade do Tribunal, o planejamento constitui instrumento básico.

Como forma de viabilizar a implementação do planejamento estratégico, as ações seguintes foram tomadas: Resolução Administrativa nº 06/2008 de 21.02.2008 -

²² Colocações referenciadas em expedientes internos do TRT.

constitui a Comissão de Planejamento Estratégico para o biênio 2008/2009; Portaria nº 31/2008 de 17.03.2008 - cria o Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica; Resolução Administrativa nº 39/2008 de 08.05.2008 - aprova Plano Plurianual e Planejamento Estratégico do biênio 2008/2009; e Portaria nº 58/2008 de 09.07.2008 - cria Grupo Estratégico. A Comissão Permanente de Planejamento Estratégico é formada por desembargadores e possui as atribuições já destacadas acima. Ao Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica, integrado por servidores, incumbe subsidiar o processo decisório, auxiliar na racionalização do processo de modernização institucional e enviar dados estatísticos para o CNJ. O Grupo Estratégico é composto pelo Diretor Geral, Secretário Geral da Presidência, Diretores de Coordenação, Diretor de Recursos Humanos e Assessores da Diretoria-Geral e tem, por função, auxiliar na operacionalização e divulgação das metas e ações já propostas, considerando que a implementação do Planejamento Estratégico deve ser precedida e secundada por um eficaz processo de disseminação dos projetos, a fim de assegurar o entendimento e o comprometimento dos servidores e magistrados, na execução da opção estratégica da Administração.

Por concepção, o Planejamento Estratégico do TRT está calcado na transparência, com a disseminação das informações; na integração, comprometimento e responsabilidade de todas as unidades e todos os níveis hierárquicos, destacando o Grupo de Gestores, por serem fator crítico para o sucesso da implementação; e na viabilidade financeira, observando critérios de priorização, com base na relação custo-benefício e com foco na eficácia da prestação jurisdicional. O planejamento estratégico possui, como diretrizes, a capacitação continuada de magistrados e servidores, o monitoramento permanente dos projetos e dos cenários interno e externo e o desenvolvimento de instrumentos de padronização da apresentação dos projetos que compõem cada linha de ação, com vistas a contemplar uma visão integrada e sistêmica da organização.

A priori, foram aprovadas, para Planejamento Estratégico referente ao biênio 2008/2009, cinco linhas de ação, através da Resolução Administrativa nº 39/2008 de

08.05.2008, a saber: excelência no atendimento e celeridade, mediante melhoria contínua da prestação jurisdicional, através de projetos que resultem na excelência, na celeridade dos processos judiciais e na aproximação do Tribunal com o cidadão; modernização da gestão administrativa, com a utilização de métodos e técnicas de gestão atualizados; capacitação continuada de magistrados e servidores, na busca da melhoria do desempenho, através do desenvolvimento das competências técnicas, comportamentais e de gestão; atualização tecnológica; e sustentabilidade, através do equilíbrio orçamentário-financeiro, responsabilidade social e ambiental.

A elaboração deste primeiro instrumento apresentou algumas características que precisam ser melhor avaliadas para garantir o processo de aprendizagem da organização²³. Destaca-se como primeira característica, a existência de alguns projetos que constam como estratégico, mas possuem caráter estritamente operacional, caracterizando um conjunto de ações rotineiras sem sustentação em uma estratégia mais ampla e não ancorado em uma análise e diagnóstico da organização. Pode-se citar como exemplo de projetos operacionais: curso a distância de licitações e contratos, curso de reciclagem de seguranças, carta precatório eletrônica em todas as Varas do Trabalho, aprimoramento do sistema *Push* para permitir a busca por CPF, sistema de gerenciamento do Plano de Saúde, programa de controle e registro do Adicional de qualificação, desenvolvimento de programa para controle de indenização de transporte, gratificação de atividade de segurança e gratificação de atividade externa e desenvolvimento de sistemas informatizados relativos à compilação de normas, controle de aposentadorias e concessão de benefícios e direitos dos servidores.

Outra característica relevante é o insuficiente envolvimento e compreensão dos gerentes intermediários sobre o desenvolvimento do planejamento. Tal situação pode ser ilustrada pelo pouco tempo dado aos gestores de cada unidade para elaboração das propostas e a falta de explicação mais detalhada sobre como e porque apresentá-las. Não é sem razão que na pesquisa, que será posteriormente discutida, o corpo gerencial da Instituição considera o planejamento centralizado e

²³ Observações respaldadas na observação direta da autora desta dissertação, que também é servidora do TRT.

pouco participativo. Ressalta-se, ainda, que unidades importantes não possuem projetos inseridos no planejamento.

Como terceira característica observa-se que os servidores, em sua maioria, não possuem conhecimento dos projetos institucionais, demonstrando que a divulgação realizada por meio do contra-cheque e dos Jornais Mural e Interativo tem dificuldades em atingir o objetivo proposto. Até mesmo, porque não existe um Plano de Comunicação devidamente constituído, objetivando disseminar as propostas e envolver os servidores do Regional, com vistas a fomentar o interesse e a participação dos mesmos.

A Administração do TRT, verificando as necessidades de aprimoramento contínuo do planejamento, resolveu realizar pesquisa²⁴ para apuração e análise do grau de satisfação do público interno e dos usuários da Justiça do Trabalho de MG, do impacto sobre a qualidade dos bens e serviços oferecidos, e da imagem da Instituição. O intuito foi que, os dados levantados e ainda não amplamente divulgados, subsidiem as ações futuras do Planejamento Estratégico. Para tanto foram identificadas a percepção dos magistrados, servidores, estagiários e prestadores de serviço sobre o ambiente de trabalho, relacionamento interpessoal, necessidade de treinamento, instalações, mobiliário, equipamentos, entre outros. Também foram levantadas, via questionário, as opiniões do público externo (reclamantes, reclamados, testemunhas, advogados e estagiários), para verificação do grau de satisfação, levando em conta cordialidade, presteza, conhecimento técnico, informações prestadas, correção na prestação jurisdicional, celeridade, etc.

Paralelamente, em fevereiro de 2009, contratou-se consultoria para realizar diagnóstico do TRT, rever a política institucional; elaborar o mapa estratégico do Regional, à luz da metodologia do *Balanced ScoreCard*; formatar um sistema de acompanhamento; e, também, prover o Grupo Estratégico, criado pela Portaria nº 58/2009, de conhecimento técnico na ferramenta para desempenhar suas funções.

²⁴ Contratação de empresa especializada em 29.12.2008.

Em meio a tais ações, o CNJ publicou a Resolução nº 70, em 18.03.2009, instituindo e normatizando do Planejamento Estratégico no âmbito do Poder Judiciário, considerando a necessidade de conferir maior continuidade administrativa aos tribunais, independentemente das alternâncias de seus gestores; vontade esta já traduzida pelo Tribunal Pleno do TRT em 2007, quando da criação da Comissão Permanente de Planejamento Estratégico. Como o TRT já está nesta trilha, tal resolução, vem ao encontro do trabalho que está sendo desenvolvido. Entretanto, há uma preocupação em alinhar as propostas, até mesmo porque o CNJ determina metodologia, prazos e formas de operacionalização.

Considerando ser um processo de aprendizagem organizacional, algumas dificuldades estão sendo constatadas e mudanças de rumo estão sendo introduzidas, na tentativa de amenizá-las. Muitos dos problemas apresentados perpassam pela forma em que se divide o trabalho e os mecanismos de coordenação dos mesmos, ou seja, pela estrutura organizacional da Instituição. Observa-se que a centralização do processo decisório, a pouca ou tardia participação do gestor intermediário e sua integração efetiva, acabam por prejudicar o desenvolvimento dos trabalhos. Estes entraves não são novos e distanciam o discurso em prol da flexibilidade e participação, como valores de uma administração moderna, que o TRT pretende alcançar, da prática administrativa cotidiana, gerando descrédito e conseqüente desmotivação e resistência, num momento em que mais se precisa da atuação integral e criativa do todo.

Parece que o TRT ainda não reconheceu o papel e importância da Comissão de Planejamento Estratégico, apesar da sua existência regimental. A Diretoria-Geral centraliza parte significativa do desenvolvimento do planejamento. Entretanto, por ter sua esfera de atuação limitada, tem dificuldades de integrar as áreas administrativas e judiciárias, a ponto de áreas mais afetas ao desenvolvimento dos trabalhos dos juízes estarem trabalhando de forma paralela. Discutir e rever a forma de desenvolvimento e operacionalização dos trabalhos relacionados ao planejamento, com uma melhor definição da distribuição de tarefas e dos formatos de coordenação e a internalização de valores, como gestão participativa, poderiam ajudar neste

processo. O realinhamento do Planejamento Estratégico, com a utilização da metodologia *Balanced Scorecard*, pode ajudar a instituição a superar dificuldades na sua implantação, sobretudo porque as falhas estruturais e organizacionais apontadas por Kaplan e Norton (1997) devem servir de referência para evitar que o TRT incorra em erros comuns, já amplamente discutidos e destacados na literatura.

5.4 A pesquisa na esfera do TRT – 3ª Região, características e desenvolvimento

Inicialmente, procedeu-se uma análise da documentação disponível no CNJ, TRT e legislação afins, como resoluções, regimento interno, regulamento geral, divulgações oficiais, processos licitatórios para contratação de consultorias e expedientes administrativos, referentes às ações de planejamento desenvolvidas e em desenvolvimento. Tal análise procurou caracterizar o conteúdo explícito, como também o momento de elaboração, os responsáveis e suas respectivas destinações, criando uma linha do tempo dos acontecimentos, na busca de apresentar o desenrolar do processo de planejamento ao longo dos últimos anos.

Num segundo momento, a coleta de dados cumpriu o objetivo de registrar a percepção do corpo gerencial do TRT (Diretor-Geral, Secretário Geral da Presidência, Diretor Judiciário e seus respectivos assessores, coordenadores e diretores de secretaria), analisando seu envolvimento e compreensão do processo de planejamento e suas implicações na estrutura organizacional da instituição e no aprimoramento dos processos de trabalho. O corpo gerencial especificou seu nível de concordância em relação às afirmações propostas, ao responder o questionário baseado na escala likert²⁵.

A opção em selecionar parte do corpo gerencial para aplicação de um questionário estruturado (vide anexo IV) se deu pelo fato de o Diretor-Geral assessorar a Comissão de Planejamento Estratégico, os trabalhos em planejamento estarem

²⁵ Criada por Rensis Likert (1903 – 1981), a escala Likert, é um tipo de resposta psicométrica usada comumente em questionários, no qual o que se deseja medir é o nível de concordância ou não concordância à dada afirmação.

sendo coordenados pela Diretoria Geral e a maior parte Grupo Estratégico ser composto por estes servidores. O questionário foi construído especificamente para esta pesquisa e foi entregue e recolhido, pessoalmente, pela autora desta dissertação, a cada participante. Foram respondidos 37 questionários, sendo que os participantes escolhidos perfazem um total 41, compreendidos em alta gerência (três), gerência intermediária (três), gerência operacional (21) e, assessores (14). Dentre os gerentes que não responderam, 02 estavam em férias e 02 não manifestaram interesse.

PERFIL DOS PARTICIPANTES

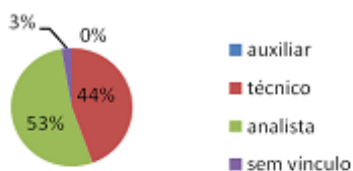


Gráfico 1 – Cargo efetivo
Fonte: Questionários

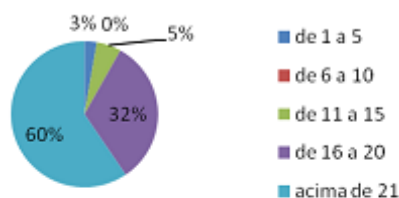


Gráfico 2 – Tempo que trabalha no TRT, em anos
Fonte: Questionários

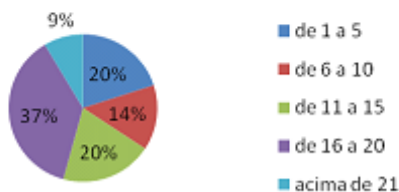


Gráfico 3 – Tempo que exerce função gerencial, em anos
Fonte: Questionários

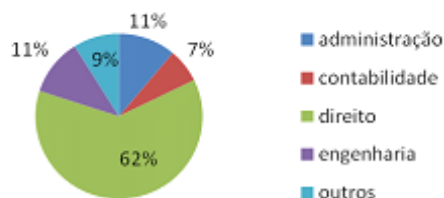


Gráfico 4 – Formação acadêmica
Fonte: Questionários

Em relação ao perfil dos participantes da pesquisa, observa-se que há uma divisão equilibrada entre o número de servidores detentores dos cargos efetivos de técnico e analista judiciário, exercendo cargo em comissão. A formação em direito é prevalente e, em uma análise mais detalhada, verifica-se que, dentre os gerentes que atuam mais diretamente na esfera administrativa, ou seja, ligados à Diretoria-Geral e à Coordenação Administrativa 84% possuem tal formação. Os dados mostram que a rotatividade do corpo gerencial do TRT é pequena, uma vez que há uma permanência dos servidores nestes cargos, considerando o número de anos que estão designados para função gerencial, permitindo deduzir que não existe uma

política de recursos humanos que possibilite que novos talentos tenham acesso aos cargos comissionados.

A estratégia de seleção dos participantes proporcionou uma maior riqueza de informações sobre o processo de desenvolvimento de planejamento no TRT e o comportamento em relação à introdução da nova tecnologia de gestão. Observa-se que, mesmo aplicando um questionário estruturado, no qual o espaço para comentários não foi muito utilizado pelos participantes, houve possibilidade de discussão sobre a introdução do planejamento como instrumento de gestão no TRT. Muitos se mostraram interessados em verbalizar suas opiniões, agregando indicadores subliminares e permitindo identificar discrepâncias entre o discurso oficial e a vivência cotidiana.

A observação direta foi outro recurso utilizado na investigação, considerando que a autora desta dissertação é servidora do TRT e obteve autorização para participar da elaboração dos trabalhos junto ao Grupo Estratégico. Por meio desta participação, foi possível conhecer a opinião dos responsáveis, diretamente pela confecção do Projeto da Administração, para o biênio 2008-2009 e a elaboração da prestação de contas, bem como o desenvolvimento da proposta de Planejamento Estratégico, introduzindo o uso da metodologia *Balanced Scorecard* e seu alinhamento com a Resolução nº 70 do CNJ. Assim, destaca-se a importância do discurso dos envolvidos como fonte de informação, abrindo a possibilidade de confrontar diferentes posições em relação à adoção da nova tecnologia de gestão na Instituição e permitindo uma compreensão mais abrangente do processo.

Todas estas etapas entrelaçam-se no esforço de análise. A tabulação quantitativa dos dados obtidos pelo questionário é um degrau para uma análise em profundidade dos resultados. Somada aos depoimentos e a análise documental, foi possível integrar a história de iniciativas de planejamento no TRT, verificando sua possibilidade de institucionalização e os reflexos na estrutura organizacional, mediante um olhar para além das aparências, auscultando questões, conflitos que se ocultam por trás das “conformidades” e dos discursos.

5.5 Apresentação e análise dos resultados da pesquisa

Didaticamente, a pesquisa realizada junto ao corpo gerencial foi dividida em três etapas. Primeiramente, procurou-se observar a visão dos interlocutores em relação aos conceitos apresentados na literatura sobre planejamento estratégico, destacando a metodologia BSC, estrutura e mudança organizacional. A importância atribuída ao BSC deve-se ao fato de que a elaboração do planejamento estratégico, que está sendo alinhado à Resolução nº 70 do CNJ tem, como referência, o uso desta metodologia. Na segunda parte, o foco foi direcionado no sentido de contextualizar o planejamento estratégico no TRT e as principais características de sua implementação. E, por fim, buscou-se verificar sua aplicabilidade no cotidiano das diversas unidades. O termo “didaticamente” é utilizado uma vez que estes momentos não podem ser identificados de forma linear, mas se confundem e se mesclam em meio à dinâmica organizacional do TRT. No anexo IV deste trabalho, constam as questões e a apresentação dos dados, que foram tabulados considerando o número de participantes que responderam cada item de cada questão.

A escala *likert* foi utilizada para o levantamento de dados, no qual foi solicitado ao corpo gerencial que marcasse em relação às afirmativas, números no intervalo de 1 a 5, cujas respostas correspondiam: (1) discordo totalmente ; (2) discordo mais do que concordo; (3) não se aplica / não sei N/S; (4) concordo mais do que discordo; e (5) concordo totalmente. Markoni e Lakatos (1990) afirmam que este tipo de questionário constitui-se em uma escala intervalar; portanto, a distância entre as posições é a mesma, e quando utilizada para a medida de opiniões, as posições medem proporções dos graus de concordância e discordância.

As respostas foram transformadas em pontos (média ponderada²⁶) e, para fins de tabulação, decidiu-se não incluir as respostas que correspondiam ao grau intermediário, destinado ao indeciso, o item 3 (não se aplica / não sei), em função do que se quer medir é a concordância ou discordância em relação às afirmações.

²⁶ A média aritmética ponderada de n números é a soma dos produtos de cada um por seu peso, dividida por n.

Assim, as respostas mostradas nos QUADROS 1, 2 e 3 foram tabuladas observando os intervalos: (1) discordo totalmente; (2) discordo mais do que concordo; (3) concordo mais do que discordo; e (4) concordo totalmente. Tendo sido respondidos 37 questionários, e considerando 4 como resposta máxima, a maior nota possível é 148, indicando concordância total, e a nota mínima é 37, o que representa discordância veemente. A nota 111 corresponde a concordar mais do que discordar e a nota 74, a discordar mais do que concordar. A coluna total corresponde à nota obtida em cada questão (exemplo: $1.2 + 2.1 + 3.9 + 4.25 = 131$).

Considerando que a pontuação obtida em cada questão varia entre 37 e 148 pontos, a tabulação foi feita observando: discordo totalmente, intervalo entre ≥ 37 e ≤ 55 pontos; discordo mais do que concordo, intervalo entre ≥ 56 e ≤ 92 pontos; concordo mais do que discordo, intervalo entre ≥ 93 e ≤ 129 pontos; e concordo totalmente, intervalo entre ≥ 130 e ≤ 148 pontos. Estes intervalos foram calculados considerando a média simples entre a pontuação dos níveis de concordância e discordância.

Estratégias e políticas claras definidas por uma alta administração comprometida; análise de cenário bem conhecida; participação de diferentes atores na elaboração do planejamento; conscientização e internalização da visão, missão e valores essenciais à execução da estratégia; planejamento desenvolvido de forma integrada, observando as etapas estratégica, tática e operacional; e as especificidades da organização, são características de um planejamento estratégico eficaz. As respostas a tais afirmativas obtiveram pontuação acima de 130; este resultado indica que o corpo gerencial do TRT enfatizou concordar totalmente com tais afirmativas destacadas na revisão bibliográfica. As demais afirmações obtiveram pontuação entre 93 e 129 pontos, indicando uma concordância maior do que discordância, sendo elas: cada instituição requer um planejamento e um BSC individualizados, com possibilidade de subsidiar a redefinição da estrutura organizacional; a implantação do BSC implica em práticas gerenciais que superem as relações hierárquicas e fazem do planejamento estratégico a base da gestão; a utilização de novas estratégias torna necessárias mudanças estruturais; e a introdução do BSC

provoca mudanças estruturais em todos os níveis da organização. Nesta primeira etapa do questionário houve concordância total ou parcial de 100% dos interlocutores. O QUADRO 1 contém o mapeamento completo dos dados.

QUADRO 1
Mapeamento dos dados – 1ª Etapa do Questionário

A. Planejamento Estratégico	1	2	3	4	Total
1. O Planejamento Estratégico, para ser eficaz, deve possuir estratégias e políticas claras, definidas pela alta administração.	2	1	9	25	131
2. O comprometimento da alta administração no processo de Planejamento Estratégico é imprescindível.	0	0	4	33	144
3. Conhecer os pontos fortes e fracos e as ameaças e oportunidades em relação à instituição na qual trabalho é fundamental para a elaboração do Planejamento Estratégico.	0	0	8	29	140
4. O Planejamento Estratégico, para ser eficaz, deve ser elaborado pela alta administração em conjunto com grupo especializado (interno e externo) e os gestores intermediários que funcionarão como multiplicadores para toda a organização.	0	3	7	27	135
5. Para o Planejamento Estratégico ter êxito é preciso promover a conscientização e internalização da visão, missão e valores essenciais à execução da estratégia.	0	0	5	32	143
6. Cada instituição possui estratégias organizacionais específicas que requerem um Planejamento Estratégico e um BSC individualizados.	1	0	13	18	112
7. Para implantar o BSC é preciso possuir um estilo gerencial participativo com a adoção de práticas flexíveis de administração que superem as relações hierárquicas, além de fazer do Planejamento Estratégico a base da gestão.	0	1	12	17	106
8. Desenvolver um planejamento integrado deve-se observar as etapas estratégica, tática e operacional, pois ajuda os vários níveis gerenciais a definir seus objetivos de maneira contínua, realizando os ajustes necessários e garantindo o alinhamento de metas com a estratégia.	0	0	11	25	133
9. A adoção de novas estratégias cria dificuldades administrativas que tornam necessárias mudanças estruturais, uma vez que a estrutura organizacional refletirá a estratégia organizacional.	1	6	15	11	102
10. O Planejamento Estratégico deve subsidiar a redefinição da estrutura organizacional.	0	2	17	15	115
11. A introdução do BSC, enquanto ferramenta para aplicar o Planejamento Estratégico, provoca mudanças das estruturas organizacionais, uma vez que executar a estratégia é executar mudanças em todos os níveis.	0	8	12	11	96
12. Acredito que, para a efetivação do Planejamento Estratégico no TRT, equilibrar conhecimentos teóricos e práticos é primordial.	0	2	9	24	127

Fonte: Pesquisa de campo

Quando indagados sobre a contextualização do planejamento estratégico no TRT, a discordância em relação às afirmativas nesta etapa do questionário é prevalente, como demonstra os dados do QUADRO 2. Os participantes da pesquisa discordaram totalmente de 13% das afirmativas. Assim consideraram que o treinamento oferecido nas ferramentas gerenciais (planejamento estratégico e BSC) foi insuficiente e que o processo decisório de elaboração do planejamento é centralizado e não participativo. A pontuação obtida nas demais afirmações ficou entre 56 e 92 pontos, demonstrando que os gerentes discordaram mais do que concordaram com a totalidade das afirmativas restantes. Considerando que as

afirmações demarcam um paralelo entre o que dispõe a literatura sobre planejamento e o que está sendo efetivamente aplicado no TRT, observa-se um *trade-off*. Pontos entendidos pelos estudiosos da questão como cruciais para a boa implementação do planejamento estratégico, ou propostas de reforma administrativa, estão sendo negligenciados pelo TRT, como separação entre pensar e agir; gestão participativa com comunicação transparente; e observância da dimensão cultural e estrutural (BRESSER-PEREIRA, 2006; CHANDLER, 1962; GOLDSZMIDT, 2003; KAPLAN e NORTON, 1997; MATUS, 1993; MINTZBERG *et al.*, 2006).

QUADRO 2
Mapeamento dos dados – 2ª Etapa do Questionário

B. Contextualizando o Planejamento Estratégico no TRT	1	2	3	4	Total
13. As estratégias e políticas que servem de referência para a elaboração do Planejamento Estratégico foram repassadas de maneira clara, de modo a evitar dúvidas.	6	16	7	2	67
14. O diagnóstico apresentado pela empresa de consultoria contratada (UCJ) para auxiliar na elaboração do Planejamento Estratégico do TRT, informando os pontos fortes e fracos e as ameaças e oportunidades foi amplamente discutido.	10	15	4	1	56
15. O treinamento oferecido pelo TRT nas ferramentas gerenciais (Planejamento Estratégico e BSC) foi adequado para que eu colabore de forma efetiva.	14	10	5	1	53
16. Existe uma coerência entre as estratégias que estão sendo traçadas e os valores culturais da organização.	5	7	9	4	62
17. As informações que dizem respeito ao Planejamento Estratégico estão sendo veiculadas clara e globalmente, de forma que todos tomem ciência e se considerem parte deste projeto.	12	17	2	1	56
18. A estrutura organizacional do TRT nos permite adaptar as mudanças (internas e externas) sempre que necessário.	7	16	5	4	70
19. Faz-se necessário realização de modificações na estrutura organizacional do TRT para implementação do Planejamento Estratégico.	2	3	16	7	84
20. O TRT provê o clima e mecanismo através dos quais é permitido aos servidores de vários níveis participarem na determinação do futuro da organização.	12	16	5	1	63
21. O processo decisório de elaboração do Planejamento Estratégico pode ser considerado descentralizado e participativo.	12	15	3	1	55
22. Os responsáveis pela implementação dos objetivos estratégicos propostos estão tendo a possibilidade de participar, efetivamente, da elaboração do Planejamento Estratégico.	3	13	7	3	62
23. O Planejamento Estratégico que está sendo elaborado tem sido suficiente para a organização se preparar para introduzir mudanças.	4	12	9	1	59
24. A forma que o Planejamento Estratégico está sendo desenvolvido no TRT, irá superar a concepção tradicional de um "plano-livro", que estabelece um dicotomia entre o pensar e o agir.	2	11	11	0	57
25. Os serviços prestados têm melhorado e tal fato tem relação direta com a adoção do Planejamento Estratégico a partir de 2008.	7	11	9	2	64
26. Acredito que o mapa estratégico com seus respectivos objetivos e indicadores de desempenho que está sendo elaborado, de fato vão fazer o TRT cumprir sua missão.	0	8	11	8	81
27. Acredito que a implementação do Planejamento Estratégico nos moldes que está sendo desenvolvido, irá alavancar o TRT a patamares de eficiência, eficácia e efetividade pretendidos pelo CNJ.	2	11	10	6	78

Fonte: Pesquisa de campo

Analisando os dados apresentados, muitos são os desafios. A pesquisa junto ao corpo gerencial demonstra que, mesmo compartilhando valores referendados na literatura especializada, como primordiais para a eficácia de um processo de planejamento, a prática não se alinha. Existe uma concordância que se deve ter estratégias e políticas bem definidas, conhecimento difundido da análise de cenário, práticas participativas de gestão, fluxo de comunicação contínuo, planejamento focado nas especificidades da instituição e como instrumento para subsidiar a redefinição da estrutura organizacional. Entretanto, não se visualiza tal situação ou características no TRT.

Percebe-se, também, que a estrutura e a cultura organizacional do TRT estão muito arraigadas, tendo, como característica marcante, a presença de uma hierarquia bem definida, no qual a exposição dos processos formais de tomada de decisão administrativa delimita as relações de poder dentro da organização, como a falta de autonomia dos gerentes e participação dos servidores. Não é sem razão que a expressão “manda quem pode, obedece quem tem juízo”, é entoada por grande parte do corpo funcional e gerencial. Assim, reforça-se a centralização, a morosidade das decisões e aumenta a possibilidade de interferências políticas em detrimento do caráter técnico. Tal realidade tem ressonância na forma como o processo do planejamento estratégico (definição de objetivos estratégicos, estratégias, indicadores, metas e planos de ação) está sendo conduzido. Mesmo sendo cedo para avaliar os impactos do Planejamento que está sendo elaborado, é oportuno questionar a maneira da condução dos trabalhos e as conseqüências daí advindas, uma vez que a dicotomia entre o pensar e o agir é perceptível. A permanência destes comportamentos organizacionais pode comprometer os resultados dos trabalhos.

No item C – Planejamento Estratégico na minha área de atuação, cujos dados estão dispostos no QUADRO 3, um terço foram os participantes da pesquisa que concordaram mais do que discordaram com as afirmações propostas. Desta forma, obtiveram pontuação ≥ 93 e ≤ 129 pontos, as questões que afirmam que a rotatividade administrativa dificulta a institucionalização de processos e

procedimentos; que o conhecimento e informação dos gerentes sobre o planejamento que está em vigor é satisfatório e tem impactos sobre seu trabalho enquanto técnico e gestor; e que a equipe é parceira importante no processo de elaboração do planejamento estratégico que está sendo elaborado.

QUADRO 3
Mapeamento dos dados – 3ª Etapa do Questionário

C. Planejamento Estratégico na minha área de atuação	1	2	3	4	Total
28. As iniciativas de planejamento introduzidas por Administrações anteriores geraram expectativas em relação ao aprimoramento da forma de trabalhar do Regional, que não se concretizaram, gerando descrédito na aplicabilidade deste instrumento de gestão.	2	6	15	7	87
29. A rotatividade administrativa dificulta a institucionalização de processos e procedimentos.	1	9	12	13	107
30. O meu nível de conhecimento e informação sobre a missão, visão e valores do TRT, o plano plurianual 2008/2011 e os projetos da administração para o biênio 2008/2009 é significativo.	3	8	14	10	101
31. O nível de conhecimento e informação da minha equipe sobre os itens citados na questão C.30 é significativo.	7	15	8	4	77
32. A importância dos itens citados na questão C.30, em relação ao impacto que está gerando no desenvolvimento do meu trabalho, enquanto técnico e gestor, é significativo.	4	9	13	8	93
33. Posso conhecimento teórico sobre o Planejamento Estratégico e a metodologia <i>balanced scorecard</i> – BSC satisfatório para colaborar de forma efetiva.	7	12	14	4	89
34. Tenho me empenhado com afinco na elaboração do Planejamento Estratégico que está sendo alinhado à Resolução nº 70 de 18.03.2009 do Conselho Nacional de Justiça.	3	8	13	7	86
35. Minha equipe é uma parceira importante neste processo de elaboração Planejamento Estratégico que está sendo alinhado à Resolução nº 70 de 18.03.2009 do Conselho Nacional de Justiça.	2	6	14	12	104
36. O Planejamento Estratégico é um instrumento importante, mas consome um tempo precioso que poderia ser dedicado ao meu trabalho propriamente dito.	18	9	7	2	65
37. Minhas decisões cotidianas estão mais voltadas para resolver demandas urgentes, impedindo que eu trabalhe de forma planejada.	8	5	16	6	90
38. Considero que a utilização do planejamento estratégico se dará, sobretudo, como instrumento de controle.	2	8	17	5	89
39. A estrutura organizacional do TRT é adequada e garante a celeridade dos processos da minha área de atuação, corroborando com a agilidade necessária.	4	21	5	6	85

Fonte: Pesquisa de campo

As demais afirmativas desta terceira etapa obtiveram discordância maior que a concordância do corpo gerencial. Merece destaque a inclinação para discordância em relação às afirmações: a estrutura organizacional do TRT é adequada e garante a celeridade dos processos da área de atuação, uma vez que, dentre as justificativas para implantação do planejamento, está a necessidade de prover celeridade aos processos; e a discordância relativa ao nível de conhecimento e informação da minha equipe sobre o planejamento que está em vigor é significativo, considerando que, em sua maioria, o corpo gerencial afirma ter conhecimento sobre o planejamento em questão e que a equipe é parceira importante neste processo.

A maioria dos participantes da pesquisa reconhece a necessidade de mudanças na estrutura organizacional do TRT, para que o planejamento estratégico possa ser implementado, concordando que ela não está adequada para garantir a celeridade dos processos. O Conselho Superior da Justiça do Trabalho, através da Resolução nº 53/2008, normatiza a uniformização administrativa da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus. Estipula a estrutura administrativa dos Gabinetes dos Magistrados de segundo grau e das Secretarias das Varas do Trabalho, relativamente à lotação, à nomenclatura e aos respectivos níveis de retribuição dos Cargos em Comissão e Funções Comissionadas. Fixa a estrutura hierárquica das unidades administrativas, suas respectivas nomenclaturas e a nomenclatura dos Órgãos dos Tribunais Regionais do Trabalho.

Tal normatização não foi aplicada no TRT, até o presente momento. Observa-se que sua aplicabilidade, sobretudo na área administrativa, é muito mais uma “maquiagem” do que uma proposta de reestruturação, ou seja, um repensar na forma como a autoridade é distribuída, as atividades em todos os níveis hierárquicos são especificadas, e a comunicação é delineada. Permanece o *modus operandi* existente, um predomínio de supervisão direta, citada por Mintzberg (1995), numa relação unilateral e autoritária, comunicação vertical entre operadores e gerentes e de normatização de procedimentos, características típicas do modelo burocrático, da organização máquina. A supracitada resolução reforça o modelo linear-funcional como sendo a lógica padrão de estruturação das unidades administrativas.

A própria Administração do TRT, ao propor que a Comissão de Planejamento Estratégico seja assessorada pelo Diretor-Geral, demonstra pouca atenção em relação às dificuldades geradas em função dos padrões de interação, relações de poder e divisão de atividades, reforçando a divisão entre áreas administrativa e judiciária, não corroborando para que os trabalhos sejam realizados de maneira conjunta. As ações administrativas são focadas para solucionar, em grande parte, problemas gerados internamente, algumas vezes advindos de conflitos interpessoais e não para o desenvolvimento de estratégias de longo prazo, frutos de uma visão de gestão proativa.

Introduzir novas ferramentas gerenciais não torna a administração mais moderna e eficiente. O corpo gerencial, mesmo ciente das necessidades de mudança, ainda não consegue inseri-las em seu cotidiano, gerando incoerências, que podem ser identificadas, por exemplo, quando afirmam que o planejamento em vigor impacta no seu trabalho e mesmo assim continuam a “apagar incêndios”.

O caráter institucionalizado do planejamento estratégico, em função da Resolução Administrativa nº 109/2007 e da Resolução nº 70 do CNJ, ainda não se mostra suficiente para promover as mudanças na estrutura organizacional necessárias para assegurar o êxito do processo de implementação do planejamento. Até o presente momento, não se questiona se a inserção de mudanças, no que concerne a uma melhor estruturação das áreas e funções, pode favorecer o desenvolvimento das ações de planejamento. Discurso afinado e boa intenção não bastam. Mesmo com as recentes normatizações, a sensibilidade à necessidade de modificações presentes agora no TRT não é suficiente para provocá-las. O aprimoramento da esfera administrativa, como fruto das ações de planejamento, pode ter, como produto de seu trabalho, servir de força material da atividade jurisdicional. Entretanto, adotar o planejamento estratégico não necessariamente vai resolver problemas como a morosidade dos processos que, em grande medida, perpassa pela inadequação da legislação vigente. Assim, planejamento estratégico, tomado isoladamente, pode não gerar a eficiência e eficácia pretendida.

No espaço para comentários, críticas e sugestões, houve manifestação de 27% dos participantes e as opiniões emitidas foram contundentes, a saber:

- I. “o planejamento estratégico está pouco difundido e seria ainda necessário um maior engajamento em todos os níveis hierárquicos. Não consegui ainda separar, dentro do que se propõe como planejamento estratégico, as ações operacionais das realmente estratégicas...”
- II. “ampliar a participação do maior número de unidades e servidores na elaboração e acompanhamento do planejamento estratégico é de vital importância para a organização cumprir suas metas e diretrizes traçadas”;
- III. “não me considero partícipe deste projeto de elaboração e compreensão do

- planejamento estratégico do Tribunal. Só tomei conhecimento do planejamento quando já pronto. Sobre o BSC, fui informada rapidamente em uma reunião em que já deveria propor algo”;
- IV. “não se concebe, ou seja, não é possível planejamento estratégico sem que a tramitação de projetos, etc... sejam céleres e eficazes”;
- V. “considero, porém, que o planejamento estratégico no TRT ainda não foi amplamente divulgado e que a maioria dos servidores nem sabe da sua existência, importância e o porquê da sua necessidade... Estou certa de que, se todos os servidores conhecerem bem o nosso planejamento estratégico, será bem mais fácil conseguir a participação e a colaboração de todos do TRT na implementação do mesmo...”
- VI. “... não recebo informações sobre o desenvolvimento do processo, confesso que não sei o que anda acontecendo e nem o que vai acontecer. Portanto, minha equipe também não sabe nada.”
- VII. “o CNJ e o CSJT impõem metas e procedimentos sem ouvir ou considerar as atividades ou peculiaridades de cada Tribunal. É praticamente impossível cumprir um planejamento, tendo em vista as constantes mudanças de rumo impostas...”;
- VIII. “o planejamento estratégico do TRT só existe para um número mínimo de servidores, que têm conhecimento dele; os demais não sabem o significado/importância da participação, para que se consiga alcançar objetivos. É necessário levar aos servidores os objetivos da Administração, assim sendo, falta o elemento comunicação”;
- IX. “inúmeras outras atividades surgem como prioridade, o planejamento estratégico não se impõe... o planejamento estratégico é mais uma porção de atividades, outras prioridades surgem”;
- X. “o planejamento estratégico no TRT é incipiente, não se podendo avaliar, ainda, o trabalho da empresa de consultoria e o impacto dos trabalhos realizados pelo Tribunal, visando o desdobramento do planejamento estratégico e o alinhamento com a Resolução nº 70 do CNJ”;
- XI. ... a unificação de metas e objetivos para todos os órgãos do poder judiciário trará grandes benefícios para a sociedade”.

Para melhor compreensão, relembra-se que o TRT possui, aprovado pela Resolução Administrativa nº 39/2008, um planejamento para o biênio 2008/2009 que tem, como linhas de ação: excelência no atendimento e celeridade; modernização da gestão administrativa, capacitação continuada de magistrados e servidores, atualização tecnológica e, sustentabilidade. Sua elaboração apresenta pontos que merecem revisão, como muitos projetos que constam como estratégico, mas possuem caráter estritamente operacional; os projetos são mais correlatos à área administrativa, contendo poucas ações advindas das unidades judiciárias; o envolvimento, compreensão e participação dos gerentes intermediários sobre o desenvolvimento do planejamento é insuficiente; os servidores, em sua maioria, não possuem conhecimento dos projetos institucionais, demonstrando que a forma de elaboração é centralizada; e a divulgação realizada tem dificuldades em atingir o objetivo proposto. As áreas envolvidas estão apresentando relatórios do andamento dos projetos, para prestação de contas junto à Administração. A metodologia utilizada na sua elaboração está sendo substituída pelo BSC, e a continuidade das ações de planejamento do TRT se dará de forma alinhada a Resolução nº 70 do CNJ.

Como verificado na pesquisa, de um modo geral, não existe a percepção clara de uma relação direta entre a melhora na prestação dos serviços e a adoção do planejamento estratégico, nem um conhecimento disseminado aos servidores destes projetos, enquanto partes do planejamento estratégico institucional. Também não há nenhuma ação sendo implantada, referente à necessidade de mudança na estrutura organizacional, como forma de aprimorar os processos de trabalho.

Em relação aos trabalhos que se referenciam na supracitada resolução, considerando a história sistemática da instituição, questões examinadas na pesquisa, somadas à observação direta, percebem-se muitas dificuldades no desenvolvimento do planejamento estratégico que está sendo elaborado:

- treinamento na metodologia BSC insuficiente;
- pouca clareza em relação às estratégias e políticas que referenciam a elaboração do planejamento;
- falta de discussão ampla da análise de cenário;

- divulgação não suficiente;
- processo de elaboração do planejamento centralizado e pouco participativo;
- planejamento sendo executado de forma não linear, ou seja, as etapas de avaliação do planejamento 2008/2009: fases do diagnóstico; alinhamento da nova proposta de planejamento à Resolução nº 70 do CNJ, com a formatação do mapa estratégico do TRT; descrição dos indicadores, definição de metas; elaboração do plano de ação das diretorias; e treinamento da metodologia ocorrendo concomitantemente;
- gestores intermediários sendo chamados para contribuir tardiamente e com pouco treinamento;
- pouco envolvimento dos magistrados nesta fase de aperfeiçoamento, reforçando a separação entre a área administrativa e judiciária;
- consultoria contratada inexperiente para lidar com o grau de complexidade do Tribunal, não conseguindo sanar as dúvidas apresentadas, prejudicando a coordenação dos trabalhos, uma vez que esferas estratégica, tática e operacional se misturam de maneira desordenada;
- compreensão por parte dos servidores envolvidos na elaboração de que o planejamento irá acontecer após aprovação da proposta pela Comissão de Planejamento Estratégico e Tribunal Pleno, desconsiderando que planejamento é um processo.

Acrescenta-se que as interferências freqüentes do CNJ e CSJT, restringindo a autonomia administrativa do Tribunal, tornam-se um empecilho, pois muitas vezes a normatização vem no sentido de atender às demandas de controle destas instituições, em detrimento das prioridades e necessidades específicas do TRT. O mesmo acontece em relação ao aparato administrativo, como já destacado por Hall (1984). Não é sem razão que alguns participantes da pesquisa, partindo de suas experiências individuais, afirmaram que prioridades surgem a todo momento, impedindo que as ações de planejamento se imponham.

As pessoas envolvidas com o desenvolvimento do planejamento não questionam se o uso da metodologia BSC seria a melhor opção, considerando a complexidade da

Instituição. Destaca-se, ainda, que vai ser difícil direcionar esforços pela amplitude das propostas delimitadas pelos objetivos estratégicos, relacionados no mapa supracitado, além do fato que, num ambiente em constante transformação, a realidade e os problemas sofrem modificações em suas prioridades²⁷.

Pensar estrategicamente, aprimorar e descentralizar o processo de tomada de decisão e a distribuição das tarefas e ampliar e aperfeiçoar os canais de comunicação podem ser bons aliados. Tudo isto pode levar a um amadurecimento administrativo e evitar um sentimento de rejeição em relação aos novos instrumentos gerenciais. A distância que separa o discurso da adoção de práticas modernas na administração e o possuir uma administração dinâmica e adaptável aos novos tempos pode ser longa. Levar o planejamento estratégico para as atitudes cotidianas, compatibilizando ações de caráter estratégico, tático e operacional, pode demandar um aprendizado que ultrapassa o discurso em prol da legitimidade. O fato do CNJ introduzir o Planejamento Estratégico para o Poder Judiciário, por meio da Resolução nº 70 e do TRT se inserir neste processo não faz dele uma realidade. Corre-se o risco da absorção mimética e cerimonial da tecnologia, baseada em normatizações e suporte fornecido por consultorias, sem a existência do desenvolvimento de um pensamento estratégico.

²⁷ Mapa Estratégico do TRT em fase de elaboração, divulgação não disponível.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou resgatar a história da utilização do planejamento como ferramenta gerencial no âmbito do TRT, descrevendo conteúdo, forma de elaboração, envolvidos e envolvimento administrativo, ao longo dos últimos anos. A análise procedida foi construída com base na dimensão histórica, para melhor entender o presente, na realidade percebida pelo corpo gerencial do TRT, na observação direta e em correlação com as abordagens teóricas sobre planejamento estratégico, BSC, estrutura e mudança organizacional.

Os limites do atual estágio da implantação do Planejamento Estratégico que está sendo alinhado à Resolução nº 70 do CNJ não permitem afirmar sobre os reais impactos que este gerará na prestação de serviço do TRT. Entretanto, o alcance explicativo e analítico para fazer inferências é ilimitado, possibilitando os apontamentos de dificuldades que, se não superadas, podem vir comprometer os resultados.

Planejamento Estratégico é uma forma da organização estabelecer objetivos e metas e desenvolver ações para atingi-los. Este processo é uma ferramenta gerencial de visibilidade e comprometimento, podendo se tornar um campo para aprendizagem. Utilização de um planejamento estratégico, com uma estrutura mais mecanicista e burocrática, tendendo a orientação para a formalização de procedimentos, padronização, controle e rotinização, que separa pensamento e ação, pode ter dificuldades de se impor. Um planejamento deve se basear no gerenciamento compartilhado, no qual todos tomam conhecimento do fluxo de informação e possam contribuir de forma efetiva. Para tanto, a organização deve propiciar os meios e mecanismos para que isto ocorra.

Assim, quanto maior for a capacidade de os servidores conhecerem previamente conceitos e pressupostos que suportam a tecnologia adotada e absorverem de forma crítica seu conteúdo, no caso específico do TRT, o BSC, mais significativas poderão ser as transformações no desempenho da instituição. Amadorismo pode

prejudicar o andamento dos trabalhos, uma vez que as pessoas envolvidas na implantação do BSC possuem papéis críticos no processo. Uma visão crítica fortalece a identificação de fatores que concorrem para a adoção da tecnologia e sua articulação com a estrutura organizacional e o sistema de gestão.

Nas tentativas de adotar o planejamento pela administração do TRT, diferentes metodologias foram utilizadas, caminhos muitas vezes foram interrompidos, mas a Resolução nº 70 do CNJ traz a certeza de que sua efetivação não depende mais de normatização ou vontade administrativa, uma vez que se consolida sua institucionalização. Isto, contudo, não faz do planejamento uma realidade cotidiana, considerando que as instituições precisam estar sensíveis às necessidades de mudança para sua efetiva implementação.

Oliveira (2006) afirma que planejamentos falham, dentre outros motivos, em função da visão de produto e não de processo, ou seja, destaca-se o plano descritivo, centralizado e fechado em si mesmo e não o processo interativo de pensar e discutir os rumos da instituição, como componente integrante do complexo ciclo de gestão e planejamento. A administração do TRT deve atentar para este fato. A pesquisa apontou que, na opinião do corpo gerencial, o planejamento que está sendo elaborado é centralizado e pouco participativo. Tal situação reflete a estrutura organizacional burocratizada da administração do TRT, composta de rígidos níveis hierárquicos, uma comunicação vertical e pouca participação de servidores nos processos de tomada de decisão.

Até o momento atual, a adoção do planejamento estratégico não proporcionou vislumbrar a possibilidade de remodelagem do desenho institucional do Regional, com a construção de um conjunto de referências consistentes para desenvolverem novas formas de atuação. A falta de participação do servidor na elaboração do planejamento pode resultar em rejeição, tentativas de manutenção do *status quo* e não legitimação do processo.

Difundem-se no serviço público inovações tidas como exitosas no ambiente

empresarial, sem que se considerem, muitas vezes, as especificidades da administração pública. Martins, Imasato e Pieranti (2007) afirmam a existência de contradições com relação à incompatibilidade entre o modo de funcionamento do aparelho burocrático, essencialmente normativo, e as exigências de desempenho estratégico, no qual os resultados não são facilmente identificados e insuficientes para cumprir a missão institucional. Os autores acrescentam que a falta de flexibilidade e capacidade de reação, típicos de planejamentos muito burocratizados, comprometem os resultados. O modelo linear-funcional, como sendo a lógica padrão de estruturação das unidades do TRT, pode não corresponder às exigências da introdução de tecnologias gerenciais. Os resultados da pesquisa apontaram que os gerentes entendem que a estrutura organizacional não é adequada para garantir a celeridade dos processos. Tal modelo pode dificultar o processo de implementação do planejamento e demonstra que as condições presentes no TRT ainda não são suficientes para permitir a inserção de mudanças.

O papel do CNJ pode ser entendido como capaz de gerar pressão institucional de natureza normativa/coercitiva e ferramenta para se obter legitimidade perante o ambiente institucional. Neste contexto, o planejamento pode ser descrito como elemento legitimador da ação da Administração do TRT, resultado do isomorfismo, uma vez que incorpora uma estrutura formal já legitimada pelos integrantes de seu campo organizacional. Não considerar as especificidades de cada instituição, na contramão da tendência de que mudanças organizacionais não devem ser implementadas como “receita de bolo”, torna-se um desafio. Porter (1996) encontra evidências de que o planejamento estratégico, na maior parte das vezes, não contribui para o pensamento estratégico. Os órgãos que compõe o Poder Judiciário devem estar atentos às contingências. Alinhar os respectivos planejamentos a Resolução nº 70 do CNJ não deve ser confundido com a transposição direta de prática exógena “moderna”, para não gerar, apenas, efeitos formalísticos ou cerimoniais, somando o caráter mimético ao isomorfismo normativo.

Homogeneização não gera aprendizagem. Organizações criam para e de si uma auto-imagem, que vai enraizar-se e ser repassada não só internamente, mas

também para toda a sociedade (FREITAS, 2002). Neste sentido, o discurso proferido pelo CNJ, e absorvido pelos demais órgãos do poder judiciário, de que a adoção do planejamento estratégico irá proporcionar melhoria na prestação jurisdicional pode induzir ao equívoco. Muitas vezes, diversas atitudes são tomadas em razão da urgência da situação que se pretende alterar, mas, na prática, tudo continua do jeito que era.

Na administração pública, decisões políticas e reformas administrativas têm por base processos incrementais, na medida em que asseguram maior flexibilidade e adaptabilidade às condições incertas do ambiente. “Rupturas” estão associadas a grandes riscos, que poucos são capazes de enfrentar. Grandes organizações também introduzem mudanças utilizando a técnica gerencial do incrementalismo (LIMA JÚNIOR, 1998; LINBDLOM, 1981; PINHO, 1998; MINTZBERG *et al.*, 2006).

Levando em consideração tais afirmações e o estrutura burocrática do TRT, os mecanismos de introdução de mudanças devem ser bem avaliados para não inviabilizar o que se pretende modificar. Freitas (2002, p.9) afirma que “as organizações lêem o que se passa no seu ambiente e reelaboram respostas que possam ser direcionadas para os seus objetivos”. A estrutura burocrática pode absorver mudança; como já dito por Perrow (1976), a solução não é acabar com regras, especialistas ou rotinas, e sim fazer com que tais elementos trabalhem em prol dos objetivos organizacionais, na tentativa de coexistir estruturas diferentes ou mais flexíveis dentro de uma mesma organização.

O BSC, por apresentar uma ordenação de conceitos e idéias preexistentes de uma forma lógica e objetiva, possibilita uma série de benefícios, como o fornecimento de informações gerenciais importantes, permitindo ao gestor tomar decisões estratégicas. O planejamento estratégico e o BSC possuem uma lógica racionalizadora, que gera uma tomada de decisões mais transparente. Entretanto, não deve ser considerado como uma panacéia. Goldszmidt (2003) expõe que é um equívoco o uso do BSC genérico, pois trata-se de um instrumento gerencial, cuja aplicação apropriada requer mudanças profundas e esforços significativos. O autor

afirma que a alta administração é a única que tem poder de levar adiante o BSC, mediante o envolvimento dos membros de nível hierárquico inferior, tornando a estratégia tarefa de todos e permitindo às pessoas perceberem qual é a importância de suas iniciativas e decisões, para que a organização alcance a sua missão institucional. Reforça-se a importância do engajamento da alta administração como vetor do processo e o papel crucial da Comissão de Planejamento Estratégico do TRT. Sua composição, competência e forma de atuação precisam ser revistas, para que ela possa contribuir de maneira mais efetiva no desenvolvimento dos trabalhos correlatos.

Enfim, o planejamento estratégico parece ser um importante momento de diálogo e articulações dentro da organização (MINTZBERG, 2006). Para conseguir superar suas limitações, o TRT precisa internalizar, em sua cultura, os princípios do planejamento estratégico, como instrumento de tomada de decisões, que busca o efetivo envolvimento dos partícipes na busca de atingir os objetivos pretendidos. Reformas na estrutura organizacional, que redimensionem seu tamanho e funções, devem ser levadas em consideração, como mecanismo de maximização das potencialidades dos administradores do TRT. Líderes têm o papel de moldar os processos institucionais; tornar a Comissão de Planejamento Estratégico mais atuante, interlocutora das demandas da instituição e articuladora dos interesses, muitas vezes conflitantes, poderá acarretar um engrandecimento não só de sua atuação, mas também do TRT como um todo. Repensar a estrutura, considerando o formato de delegação de poder e das atividades, pode ser um aliado, que deve se alastrar pelas unidades administrativas e judiciais.

Este estudo, por ter um caráter exploratório e não confirmatório, abre perspectivas de sugestões para futuras pesquisas. Considerando que os resultados nos fornecem relevantes indícios sobre a utilização do Planejamento Estratégico e do BSC, analisar o papel, perfil e atitudes do corpo gerencial dos órgãos do poder judiciário, com a introdução de novas ferramentas gerenciais, pode colaborar para o aperfeiçoamento da gestão pública destas instituições, uma vez que introduz a visão de resultados e extrapola as questões normativas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando. *Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ACKOFF, Russel L. *Planejamento empresarial*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1976.

AHRNE, G. *Agency and organization: toward and organizational theory of society*. London: Sage Publications, 1990.

ALMEIDA, Antônio Francisco. *Planejamento Estratégico e Proatividade – um estudo de caso*. In: XXIII ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, Foz do Iguaçu: Anpad, set. 1999.

ANDREWS, Kenneth R. *El concepto de estratégia de la empresa*. Barcelona: Universidade de Navarra, 1977.

ANSOFF, Igor H. *Administração Estratégica*. São Paulo: Atlas, 1983.

ARGYRIS, C. *On Organizational Learning*. Massachessets: Blackwell, 1992.

BARROSO, Luís Roberto. *Constitucionalidade e legitimidade da criação do Conselho Nacional de Justiça*. *Revista do Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, n. XIX, 2007.

BERGUE, Sandro Trescastro. *Transposição de tecnologias de gestão para a Administração Pública: o processo de implementação do planejamento estratégico em um município de médio porte*. In: XXXII ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO

NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, Rio de Janeiro: Anpad, set. 2008.

BLAU, P. M.; SCOTT, W. R. *Organizações formais: um estudo comparativo*. São Paulo: Atlas, 1970.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Regimento Interno. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 27 mai. 2009.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 19 jul. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1603/2008 – Plenário publicado Diário Oficial da União em 18 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 27 mai. 2009.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região. Regimento Interno e Estatística Processual. Disponível em: <<http://www.trt3.jus.br>>. Acesso em: 20 mar. 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: Enap/Editora 34, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRITO JÚNIOR, William de Almeida. *O Conselho Nacional de Justiça e o controle externo da atividade administrativa do poder judiciário*, 2004. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br>>. Acesso em: 12 jun. 2009.

CARBONE, P. P. *Cultura Organizacional no setor público: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, mar./abr. 2000.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. *A gerência equalizadora: estratégias de gestão no setor público*. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos e PIERANTI, Octavio Penna (orgs.). Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CHANDLER, Alfred Dupont. *Strategy and structures: chapters in History of the Industry Enterprise*. Massachussets: The M.I.T. Press, 1962.

CHAVES, Rosan Costa; MARQUES, Antônio Luiz. *Mudança Organizacional no Setor Público: um estudo sobre o impacto das mudanças instituídas pelo Governo do Estado de Minas gerais numa instituição pública estadual*. In: XXX ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, Salvador: Anpad, set. 2006.

CROZIER, Michael. *Datos elementales de um circulo vicioso burocrático*. In: RAMIÓ, C.; BALLART, X. (orgs.) – Lecturas de teoria de La organización. Madrid: Ministerio para las Administraciones Publicas, 1993.

DELGADO FILHO, Adauto Bezerra. *Uma análise do processo de planejamento estratégico da pró-reitoria de desenvolvimento universitário da Unicamp*. Dissertação (Mestrado profissional) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Mecânica, Campinas: [s.n.], 2004.

DEMING, W. E. *Qualidade: A Revolução da Administração*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

DRUCKER, P. F. *Introdução à administração*. São Paulo: Pioneira, 1984.

FARIA, Luciana de Oliveira; FISCHER, Tania. *Privatização, Mudança & Evolução da Estrutura Organizacional em três momentos: Tebasa, Telebahia e Telemar*. In: XXV ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, Campinas: Anpad, set. 2001.

FREITAS, Maria Ester. *Contexto social e imaginário organizacional moderno*. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 40, n. 2, abr./jun. 2002.

FRIEDBERG, Erhard. *Organização*. In: BOUDON, Raymond (org.). Tratado de Sociologia. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1995.

GALAS, Eduardo Santos. *Fatores que interferem na implantação de um Modelo de Gestão Estratégica Baseado no Balanced Scorecard: Estudo de caso em uma Instituição Pública*. In: XXVIII ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, Curitiba: Anpad, set. 2004.

GALAS, E. S.; PONTE, V. M.R. *O Balanced Scorecard e o Alinhamento Organizacional: Um Estudo de Casos Múltiplos*. In: XXX ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, Brasília: Anpad, set. 2005.

GIGLIO, Wagner D. *Direito processual do trabalho*. 7. ed. São Paulo: LTR, 1993.

GOLDSZMIDT, Rafael Guilherme Burstein. *Uma revisão dos fatores críticos para a implantação e uso do balanced scorecard*. In: XXVII ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, Atibaia: Anpad, set. 2003.

HALL, Richard H. *Organizações: estrutura e processos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1984.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *Balanced Scorecard* – Measures that drive performance. Harvard Business review: Boston, v. 5, n. 3, 1992.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *A estratégia em ação: balanced scorecard*. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *Organização Orientada para a Estratégia: como as empresas que adotam o Balanced Scorecard prosperam no novo ambiente de negócios*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

KAPLAN, Robert S., NORTON, David P. *Mapas estratégicos – Balanced Scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KETTL, Donald F. *A Revolução Global: reforma da administração do setor público*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

LEITÃO, Dorodame Moura. *Administração estratégica: abordagem conceitual e atitudinal*. Rio de Janeiro: SENAI/DN, PETROBRÁS, 1995.

LIMA, A. C. C.; CATANI, A. A.; PONTE, V. M. R. *Da onda da gestão da qualidade a uma filosofia da qualidade da gestão: balanced scorecard promovendo mudanças*. In: I Encontro de Estudos em Estratégia (3Es), Curitiba: Anpad, mai. 2003.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. *As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos*. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 49, n. 2, abr./jun. 1998.

LINDBLOM, Charles Edward. *O processo de decisão política*. Brasília, D.F.: Ed. Univ. Brasília, 1981.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valéria Silva; FERNANDES, Bruno H. Ramos. *Mudança e estratégias nas organizações: perspectivas cognitivas e institucional*. In: XXII ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, Foz do Iguaçu: Anpad, set. 1998.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valéria Silva, FERNANDES; Bruno H. Ramos. *Um modelo e quatro ilustrações: em análise a mudança nas organizações*. In: XXIII ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, Foz do Iguaçu: Anpad, set. 1999.

MARCH, James; SIMON, Herbert. *Organization*. New York, 1958.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de pesquisa*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

MARTINS, Paulo Emílio Matos; IMASATO, Takeyoshi; PIERANTI, Octavio Penna. *Reformas Administrativas Brasileiras Recentes: A dimensão estrutural e o desafio de quebra de um paradigma na Administração Pública*. In: XXXI ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, Rio de Janeiro: Anpad, set. 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. *Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, ano 42, n. 1, jan./fev. 2008.

MATUS, Carlos. *Política, planejamento & governo*. IPEA, Brasília, tomos I e II, 1993.

MENDES, Rodrigo Hubner; BINDER, Marcelo Pereira; PRADO JÚNIOR, Sérgio Túlio. *Planejamento Estratégico: Muito criticado e muito usado. Por Quais Razões?* In: XXX ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, Salvador: Anpad, set. 2006.

MEIRELES, Manuel; PAIXÃO, Marisa Regina. *Teorias da Administração: clássicas e modernas*. São Paulo: Futura, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MERTON, Robert K. *Estrutura burocrática e personalidade*. In: ETZIONI, A. (org.) – *Organizações complexas*. São Paulo: Atlas, 1971.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. *Institutionalized Organizations: formal structures as myth and ceremony*. In: MEYER, John W. e SCOTT, W. Richard. *Organizations environment: ritual and rationality*. Updated edition. London: Sage, 1992.

MINTZBERG, Henry. *Criando organizações eficazes*. Estruturas em cinco configurações. São Paulo: Atlas, 1995.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. *Safári da estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, Henry, LAMPEL, Joseph, QUINN, James Brian e GHOSHAL, Sumantra. *O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MORGAN, Gareth. *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, Paulo Roberto. *Gestão Contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro: Record, 1995.

MOTTA, Paulo Roberto. *Transformação Organizacional: a teoria e a prática de inovar*. Rio de Janeiro: Editora Qualitymark, 2001.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. Apostila Gestão Estratégica. FGV Cursos Corporativos – Pós Graduação em Administração Pública. Belo Horizonte, 2007.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. *Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. São Paulo: Ed. Atlas S.A., 2002.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim. *Repensando políticas públicas: porque freqüentemente falhamos no planejamento?* In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI Octavio Penna (orgs.). *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006

PAULA, Ana Paula Paes. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREIRA, M. J. L. de B.; FONSECA, J. G. M. *Faces da decisão, as mudanças de paradigma e o poder da decisão*. São Paulo: Makron Books, 1997.

PERROW, Charles. *Análise Organizacional: um enfoque sociológico*. São Paulo: Atlas, 1976.

PERROW, Charles. *Complex organizations: a critical essay*. New York, Random House, 1993.

PESSANHA, D. S.; PROCHNIK, Victor. *Obstáculos à implantação do Balanced Scorecard em três empresas brasileiras*. In: XXVIII ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, Curitiba: Anpad, set. 2004.

PINHO, José Antônio G. de. *Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo*. *Organização e Sociedade*. v. 5, n. 12, mai./ago. 1998.

PIRES, José Calixto de Souza, MACÊDO, Kátia Barbosa. *Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil*. Revista de Administração Pública, vol. 40, nº 1, Rio de Janeiro, jan./fev. 2006.

PORTER, Michael E. *Vantagem Competitiva*. Rio de Janeiro. Campus, 1989.

PORTER, Michael E. *Estratégia Competitiva – Técnicas para Análise de Indústrias e da Concorrência*. 7. ed. – Rio de Janeiro: Campus, 1996.

POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul. *A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais*. RAE, vol. 45, n. 2, 2005.

ROEST, P. *The golden rules for implementing the Balanced Business Scorecard*. In: Information Management & Computer Security, v. 5, n. 5, 1997

SARTORI, Giovanni. *Teoria da Democracia Revisitada: as Questões Clássicas*. vol. 2. Ed. Ática, 1994.

SCHENDEL, D.E.; HOFER, C.W. *Strategic Management: A New View of Business Policy and Planning*. Boston, MA: Little, Brown, 1979.

SCHEIN, Edgar H. *Organizational Culture and Leadership*. 3. Ed. California. Jossey-Bass Publishers, 2004.

SELZNICK, P. *An approach to a theory of bureaucracy*. In: COSER, L.; ROSENBERG, B. Sociological theory. New York : McMillan, 1964.

SENGE, Peter. *A Quinta Disciplina*. São Paulo: Best Seller, 1990.

SINK, D. Scott; TUTTLE, Thomas C. *Planejamento e medição para a performance*. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora, 1993.

SPINK, Peter. *Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

STEINER, G. A. *Top management planning*. New York: Macmillan, 1969.

TAVARES, Mauro Calixta. *Planejamento Estratégico: Adoção entre fracasso e sucesso empresarial*. 1. ed. São Paulo: Ed. Harbra, 1991.

TENÓRIO, Fernando G.; SARAIVA, Enrique J. *Esforços sobre gestão pública e gestão social*. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos e PIERANTI, Octavio Penna (orgs.). *Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

TONI, Jackson. *O que é Planejamento Estratégico Situacional?* Revista Espaço Acadêmico, n. 32, jan. 2004. Disponível em: <<http://www.espaçoacademico.com.br>>. Acesso em: 10 abr. 2009.

VASCONCELOS, E. *Estrutura das Organizações*. São Paulo: Editora Pioneira, 1992.

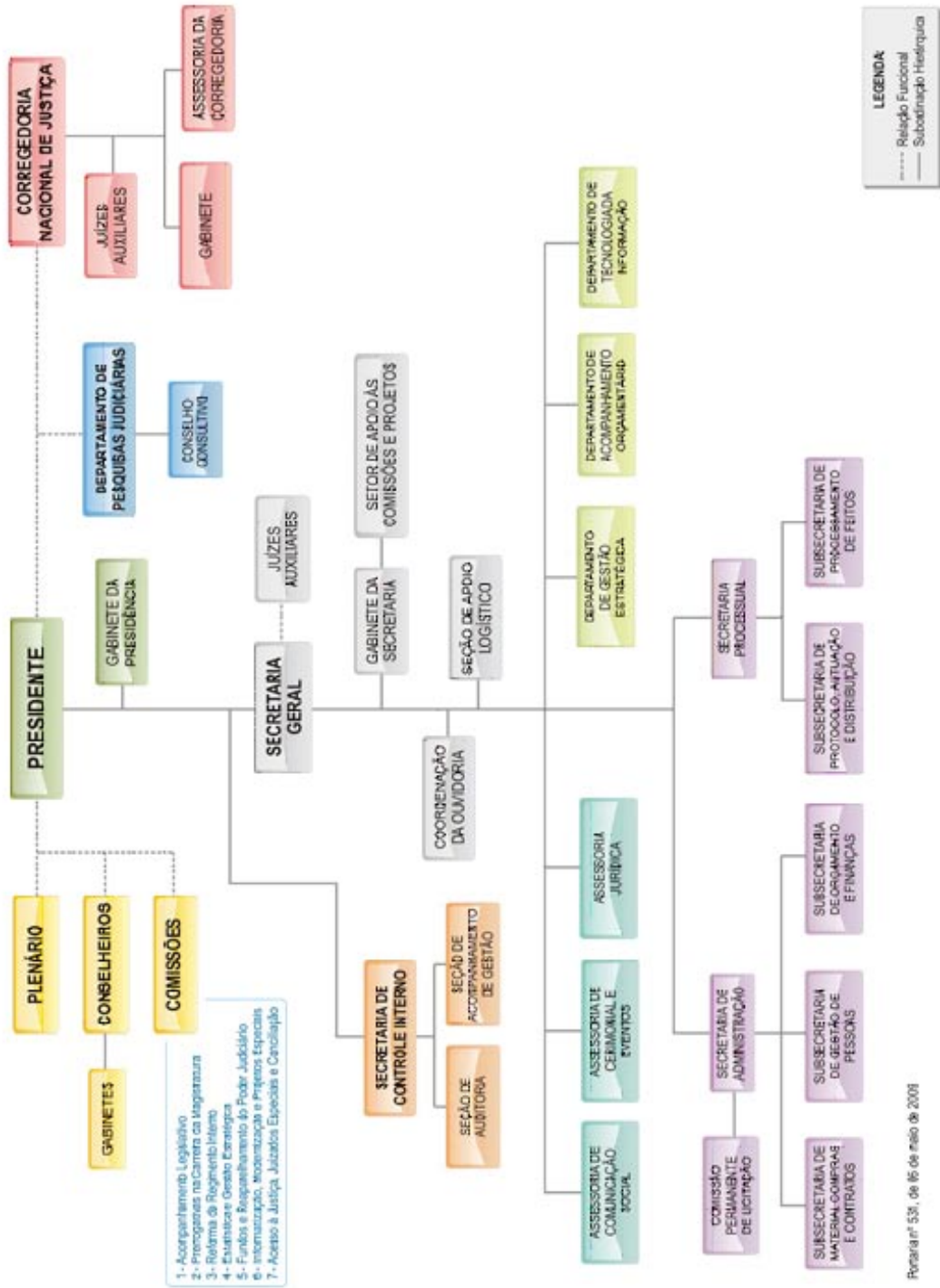
WEBER, Max. *Ensaios de sociologia*. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1982.

WOOD JÚNIOR, Thomaz (coordenador). *Mudança Organizacional: aprofundando temas atuais em administração de empresas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ZANATTA, Myrle Godoy Martins. *Cultura Organizacional, dependência de poder e escolhas estratégicas: o caso da unidade de compensação reativa do Grupo INEPAR*. In: XXII ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, Foz do Iguaçu: Anpad, set. 1998.

ANEXO I

ORGANOGRAMA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA



Mapa Estratégico do Poder Judiciário

Missão: Realizar Justiça

Visão de Futuro:

Ser reconhecido pela Sociedade como instrumento efetivo de Justiça, Equidade e Paz Social

Atributos de Valor para a Sociedade

- Celeridade
- Modernidade
- Acessibilidade
- Transparência
- Responsabilidade Social e Ambiental
- Imparcialidade
- Ética
- Probidade

Credibilidade

Sociedade

Processos Internos

Responsabilidade Social

Garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos

- Tecnologia
- Alocação de Pessoas
- Otimização de Rotinas

Buscar a excelência na gestão de custos operacionais

- Economicidade
- Gestão Ambiental

Acesso ao Sistema de Justiça

Facilitar o acesso à Justiça

- Capacidade
- Democratização do Acesso

Promover a efetividade no cumprimento das decisões

- Execução das Decisões

Promover a cidadania

- Inclusão Social e Desenvolvimento
- Consolidação de Direitos, Deveres e Valores

Alinhamento e Integração

Garantir o alinhamento estratégico em todas as unidades do Judiciário

- Desdobramento da Estratégia
- Continuidade das Ações

Fomentar a interação e a troca de experiências entre Tribunais (nacional e internacional)

- Conhecimentos e Práticas Jurídicas e Administrativas

Atuação Institucional

Fortalecer e harmonizar as relações entre os Poderes, setores e instituições

- Prevenção de Litígios Judiciais
- Parcerias/Convênios
- Solução Coletiva de Demandas

Disseminar valores éticos e morais por meio de atuação institucional eletiva

- Unidades do Judiciário
- Universidades
- Organizações
- Papel e Iniciativas do Judiciário
- Informações Processuais e Administrativas
- Transparência e Linguagem Clara

Aprimorar a comunicação com públicos externos

Gestão de Pessoas

Desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos magistrados e servidores

- Gestão e Execução da Estratégia
- Comunicação Interna
- Gestão Administrativa
- Cultura orientada a Resultados
- Gestão de Projetos

Motivar e comprometer magistrados e servidores com a execução da Estratégia

- Comunicação Interna
- Cultura orientada a Resultados
- Qualidade de Vida/Clima Organizacional

Infraestrutura e Tecnologia

Garantir a infra-estrutura apropriada às atividades administrativas e judiciais

- Segurança Física Institucional
- Segurança das Pessoas

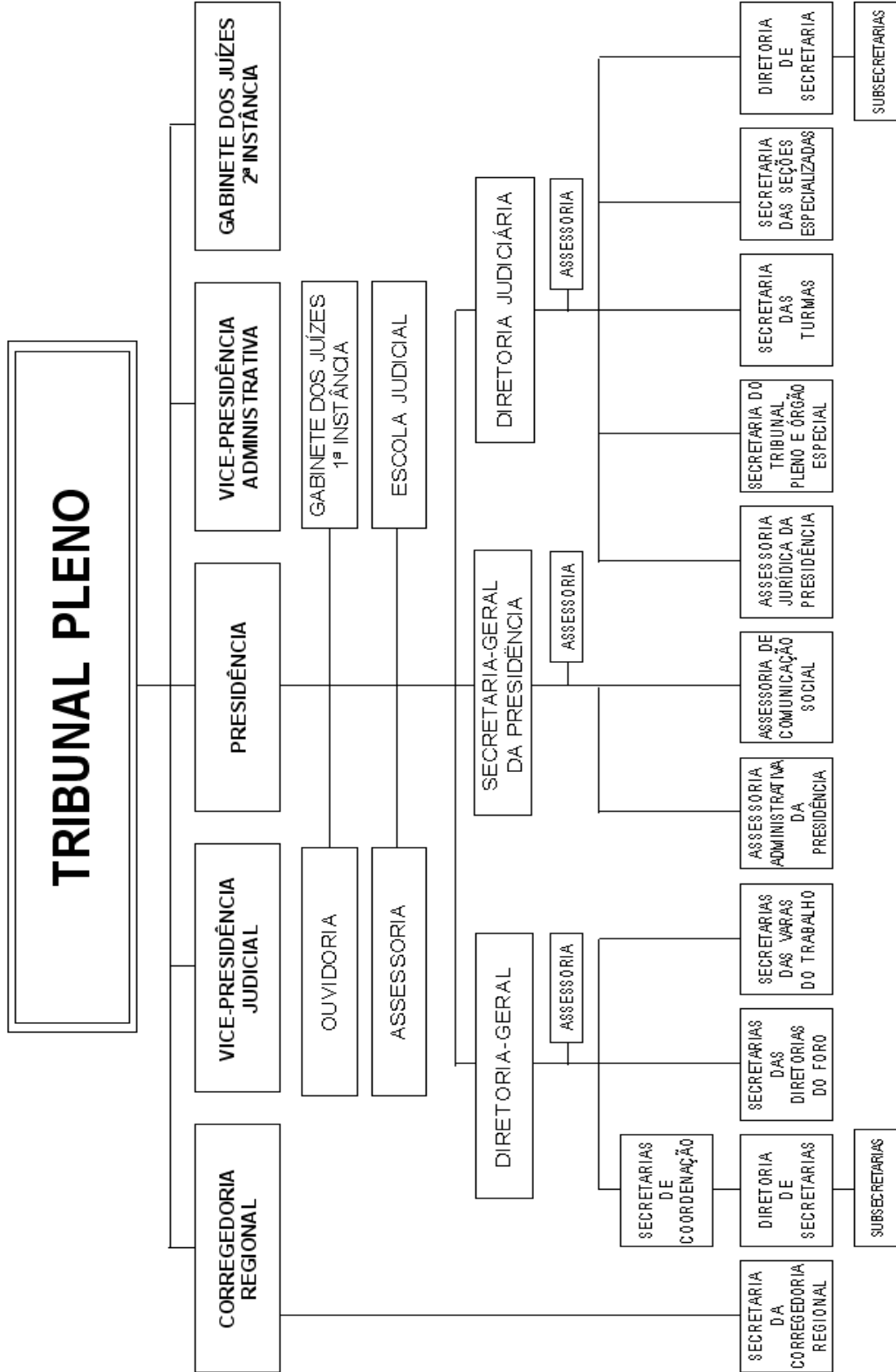
Garantir a disponibilidade de sistemas essenciais de TI

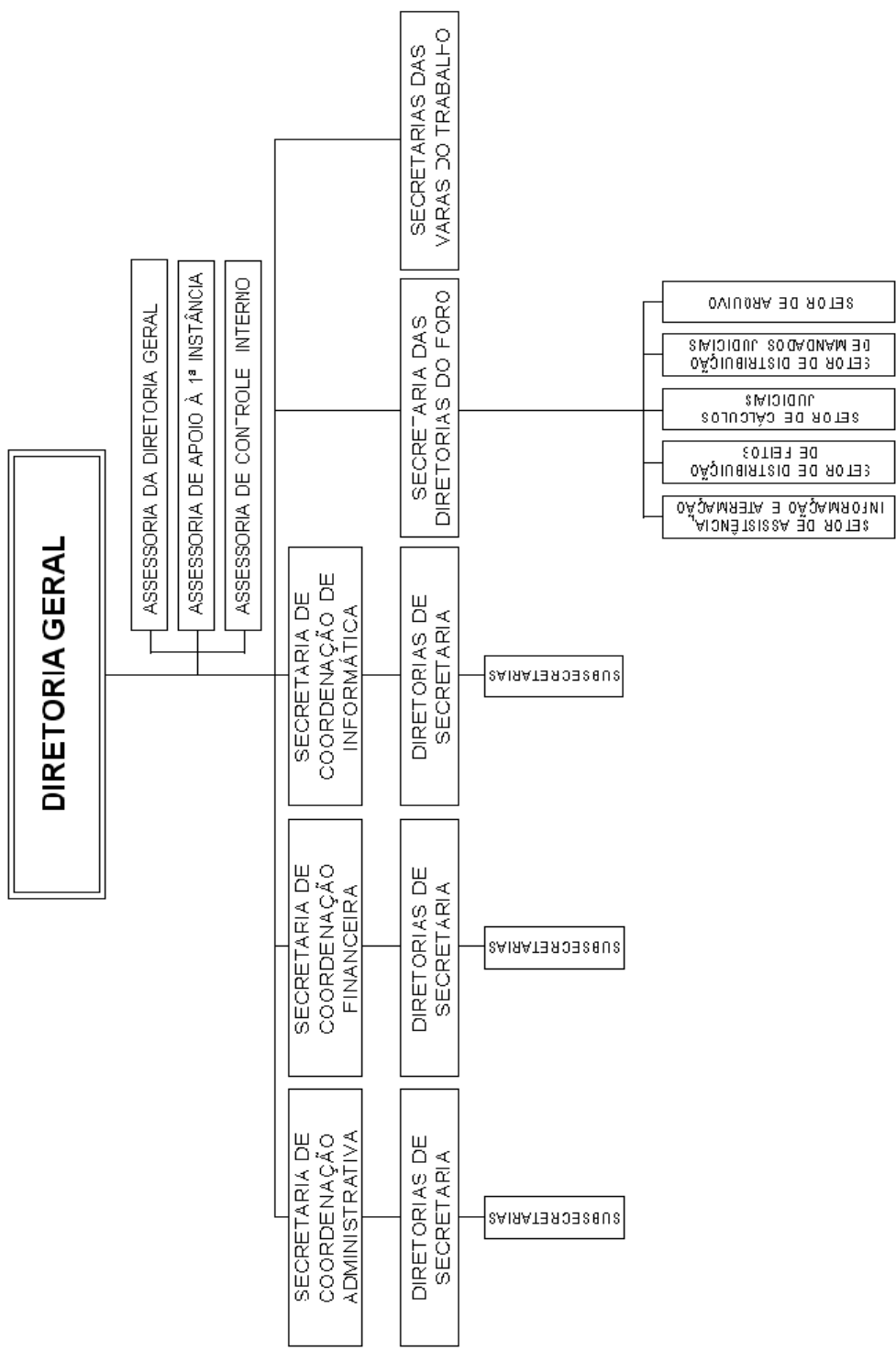
- Suporte à Estratégia
- Segurança da Informação

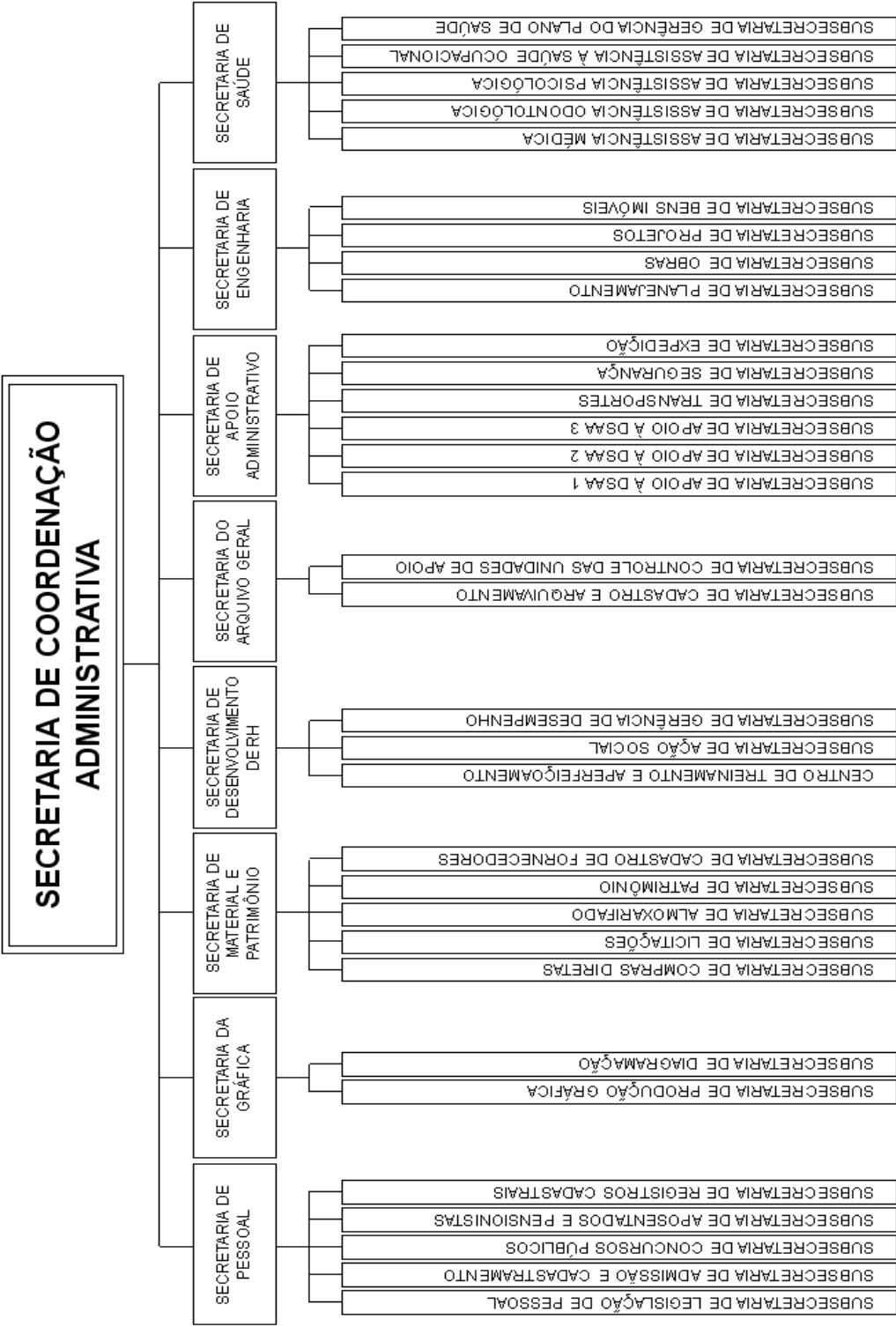
Orçamento

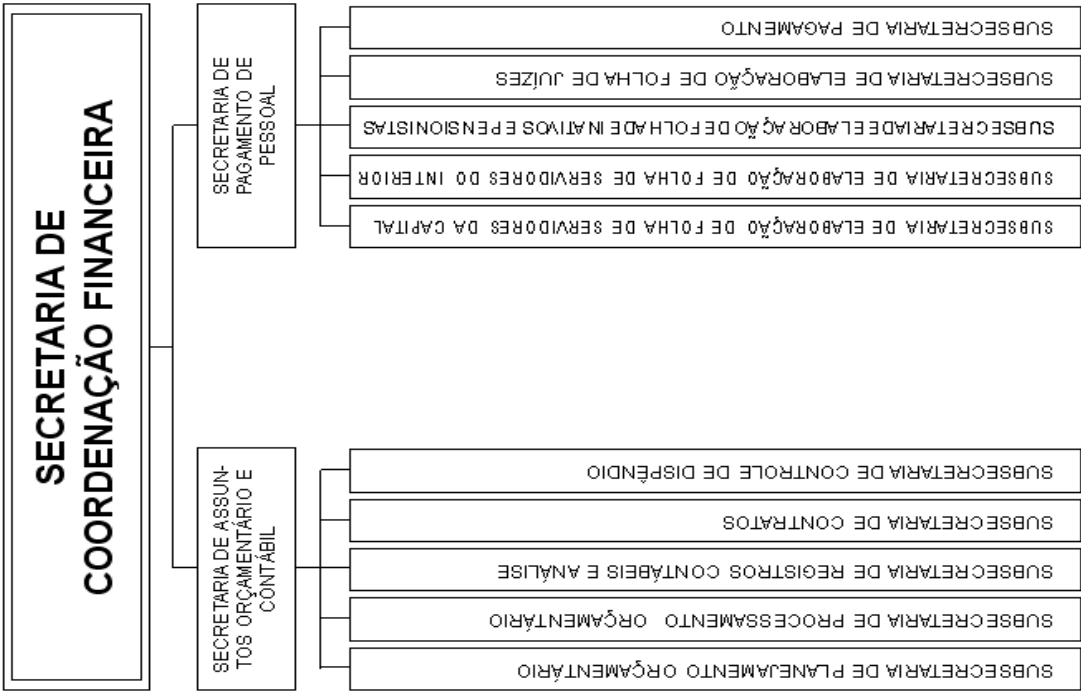
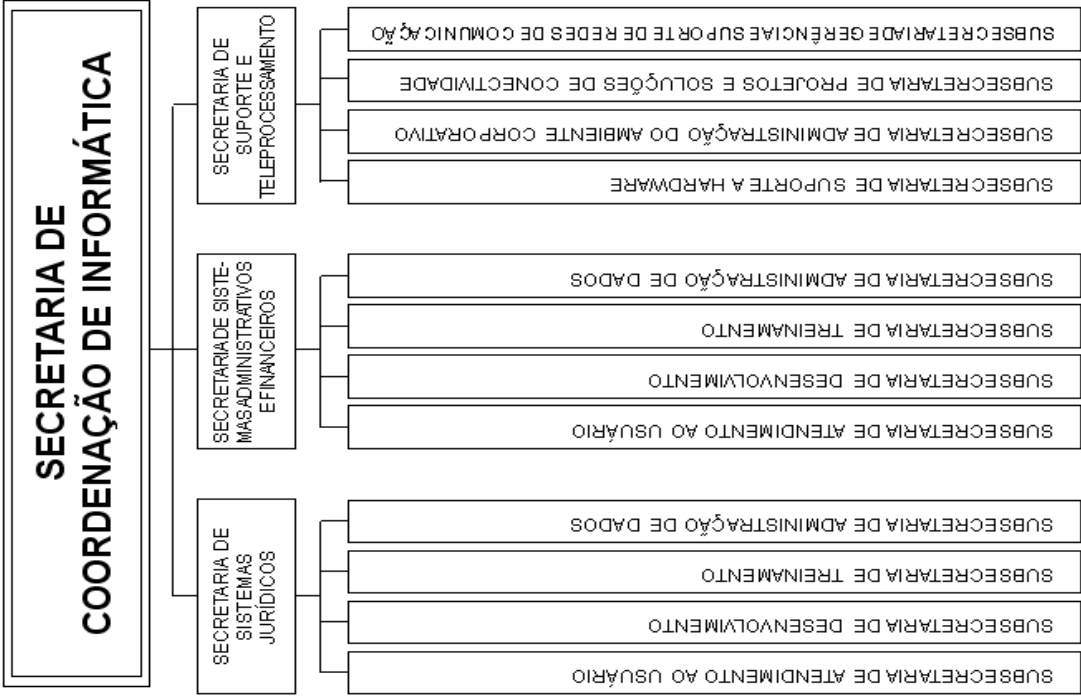
Assegurar recursos orçamentários necessários para a execução da Estratégia

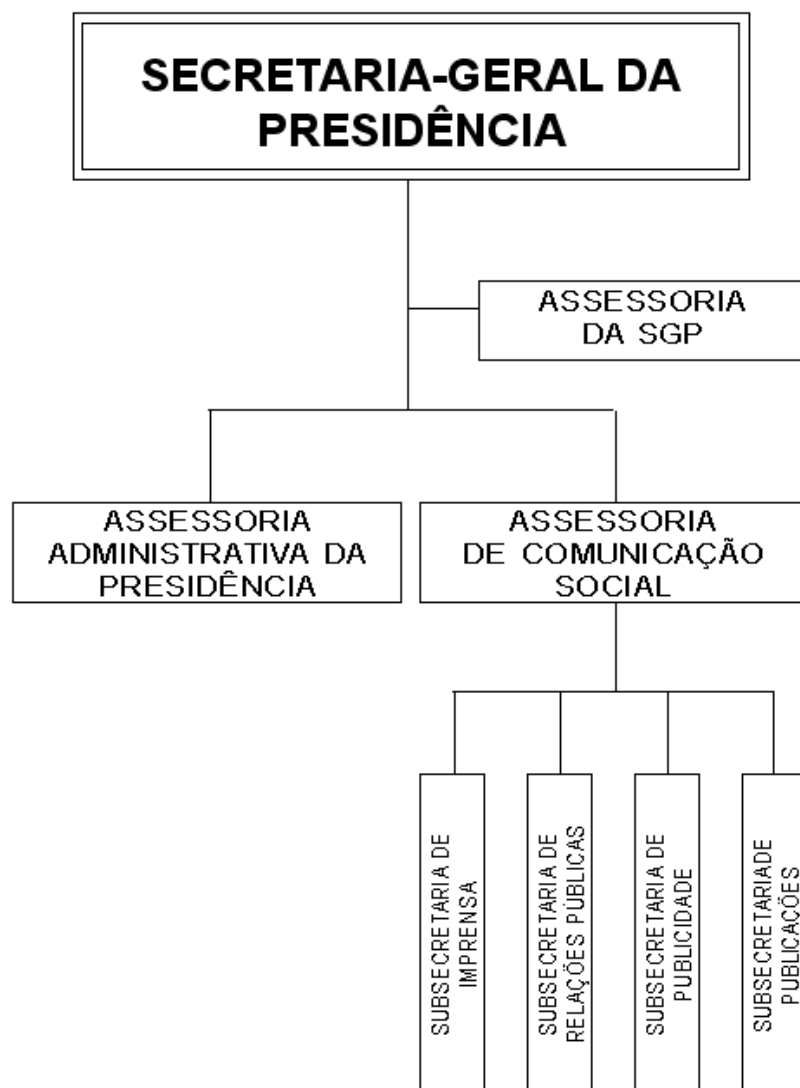
ANEXO III

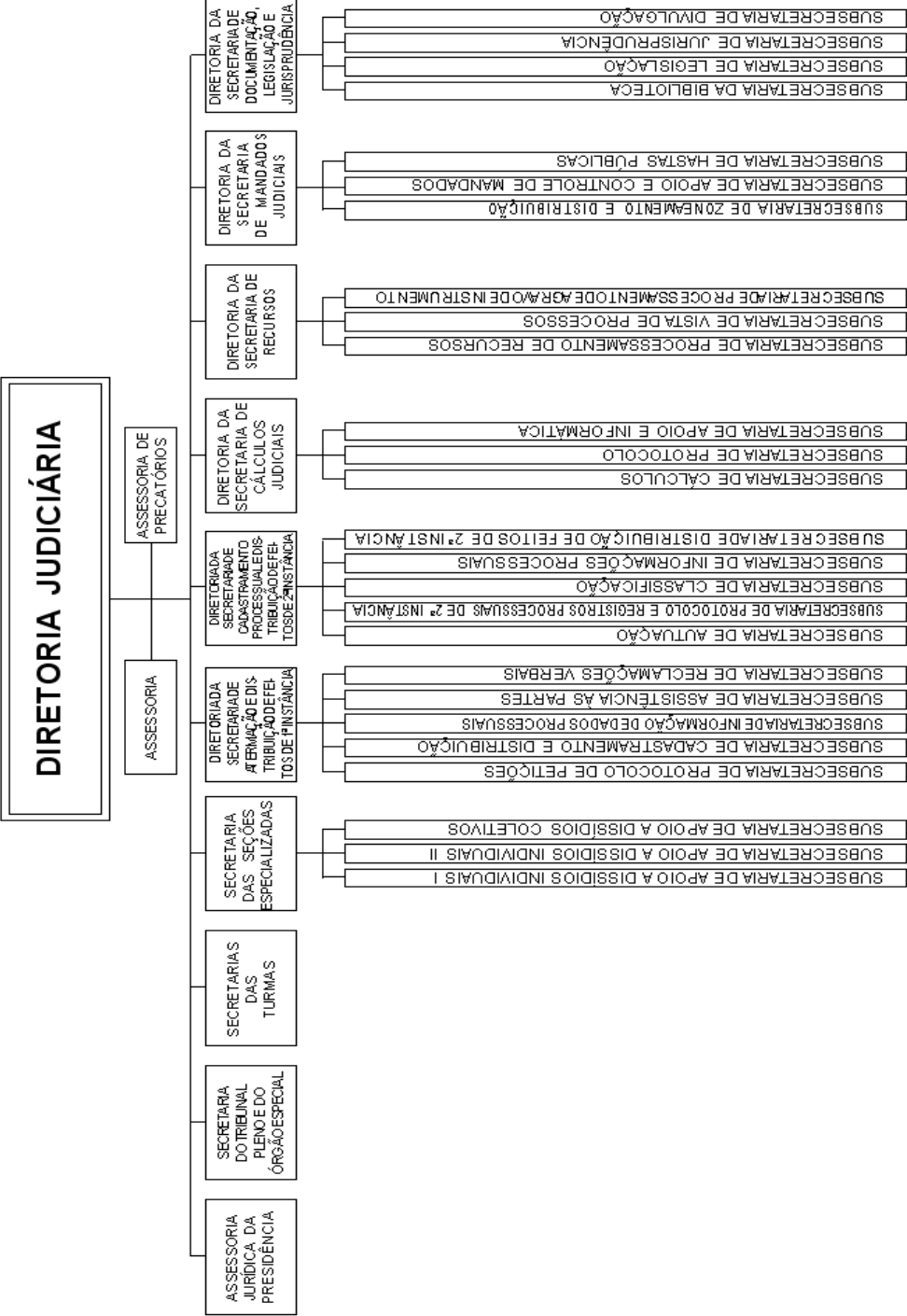












ANEXO IV

Questionário e tabulação dos dados

Obs.: *os dados tabulados, referentes ao perfil dos participantes, estão apresentados, considerando o percentual em relação ao número total de questionários devolvidos;

*os dados tabulados relativos às questões estão apresentados, considerando o número de participantes que responderam cada item de cada questão.

PERFIL DOS PARTICIPANTES

I) Cargo efetivo ocupado
 (0) auxiliar judiciário
 (44) técnico judiciário
 (53) analista judiciário
 (3) sem vínculo empregatício

II) Cargo em Comissão designado
 (5) DG / Secretário Geral da Presidência
 (30) Assessor
 (8) Diretor de Coordenação
 (57) Diretor de Secretaria

III) Há quanto tempo trabalha na instituição
 (3) de 1 a 5 anos
 (0) de 6 a 10 anos
 (5) de 11 a 15 anos
 (32) de 16 a 20 anos
 (60) acima de 21 anos

IV) Há quanto tempo exerce função gerencial
 (20) de 1 a 5 anos
 (14) de 6 a 10 anos
 (20) de 11 a 15 anos
 (37) de 16 a 20 anos
 (9) acima de 21 anos

VI) Graduação
 (11) administração
 (7) ciências contábeis
 (62) direito
 (11) engenharia
 (9) outro: medicina, psicologia, computação

É membro do Grupo Estratégico, conforme Portaria número 58, de 09/07/2008
 (19) Sim
 (81) Não

Nome (opcional): _____

Esclarecimentos:

*Entende-se por alta administração: Presidência, Comissão de Planejamento Estratégico e Diretoria Geral e Secretaria Geral da Presidência.

*Segundo Vasconcelos, estrutura organizacional é o resultado através do qual a autoridade é distribuída, as atividades desde os níveis mais baixo até a alta administração são especificados e um sistema de comunicação é delineado permitindo que as pessoas realizem as atividades e exerçam a autoridade que lhes compete para o alcance de objetivos.

*Missão do TRT: Promover o desenvolvimento social, por meio da contribuição de magistrados e servidores, para a solução dos conflitos nas relações de trabalho.

*BSC – Balanced Scorecard.

*Plano-livro: planejamento elaborado formalmente, que não contribui para o aperfeiçoamento da gestão, não corroborando para a aprendizagem organizacional, uma vez que mantém a separação entre planejadores e executores.

Compreende-se o planejamento que está sendo desenvolvido/elaborado como os trabalhos que se referenciam na Resolução nº 70 de 18.03.2009 do Conselho Nacional de Justiça.

QUESTÕES

Em relação às afirmativas, marcar considerando:

- (1) discordo totalmente
- (2) discordo mais do que concordo
- (3) não se aplica / não sei N/S
- (4) concordo mais do que discordo
- (5) concordo totalmente

A. Planejamento Estratégico	1	2	3	4	5
1. O Planejamento Estratégico para ser eficaz deve possuir estratégias e políticas claras, definidas pela alta administração*.	2	1	0	9	25
2. O comprometimento da alta administração no processo de Planejamento Estratégico é imprescindível.	0	0	0	4	33
3. Conhecer os pontos fortes e fracos e as ameaças e oportunidades em relação à instituição na qual trabalho é fundamental para a elaboração do Planejamento Estratégico.	0	0	0	8	29
4. O Planejamento Estratégico para ser eficaz deve ser elaborado pela alta administração* em conjunto com grupo especializado (interno e externo) e os gestores intermediários que funcionarão como multiplicadores para toda a organização.	0	3	0	7	27
5. Para o Planejamento Estratégico ter êxito é preciso promover a conscientização e internalização da visão, missão e valores essenciais à execução da estratégia.	0	0	0	5	32
6. Cada instituição possui estratégias organizacionais específicas que requerem um Planejamento Estratégico e um BSC* individualizados.	1	0	5	13	18
7. Para implantar o BSC* é preciso possuir um estilo gerencial participativo com a adoção de práticas flexíveis de administração que superem as relações hierárquicas, além de fazer do Planejamento Estratégico a base da gestão.	0	1	7	12	17
8. Desenvolver um planejamento integrado deve-se observar as etapas estratégica, tática e operacional, pois ajuda os vários níveis gerenciais a definir seus objetivos de maneira contínua, realizando os ajustes necessários e garantindo o alinhamento de metas com a estratégia.	0	0	1	11	25
9. A adoção de novas estratégias cria dificuldades administrativas que tornam necessárias mudanças estruturais, uma vez que a estrutura organizacional* refletirá a estratégia organizacional.	1	6	4	15	11
10. O Planejamento Estratégico deve subsidiar a redefinição da estrutura organizacional*.	0	2	3	17	15
11. A introdução do BSC*, enquanto ferramenta para aplicar o Planejamento Estratégico, provoca mudanças das estruturas organizacionais, uma vez que executar a estratégia é executar mudanças em todos os níveis.	0	8	6	12	11
12. Acredito que para a efetivação do Planejamento Estratégico no TRT, equilibrar conhecimentos teóricos e práticos é primordial.	0	2	2	9	24

B. Contextualizando o Planejamento Estratégico no TRT	1	2	3	4	5
13. As estratégias e políticas que servem de referência para a elaboração do Planejamento Estratégico foram repassadas de maneira clara, de modo a evitar dúvidas.	6	16	6	7	2
14. O diagnóstico apresentado pela empresa de consultoria contratada (UCJ) para auxiliar na elaboração do Planejamento Estratégico do TRT, informando os pontos fortes e fracos e as ameaças e oportunidades foi amplamente discutido.	10	15	7	4	1
15. O treinamento oferecido pelo TRT nas ferramentas gerenciais (Planejamento Estratégico e BSC*) foi adequado para que eu colabore de forma efetiva.	14	10	7	5	1
16. Existe uma coerência entre as estratégias que estão sendo traçadas e os valores culturais da organização.	5	7	12	9	4
17. As informações que dizem respeito ao Planejamento Estratégico estão sendo veiculadas clara e globalmente, de forma que todos tomem ciência e se considerem parte deste projeto.	12	17	5	2	1
18. A estrutura organizacional* do TRT nos permite adaptar as mudanças (internas e externas) sempre que necessário.	7	16	5	5	4
19. Faz-se necessário realização de modificações na estrutura organizacional* do TRT para implementação do Planejamento Estratégico.	2	3	9	16	7
20. O TRT provê o clima e mecanismo através dos quais é permitido aos servidores de vários níveis participarem na determinação do futuro da organização.	12	16	3	5	1
21. O processo decisório de elaboração do Planejamento Estratégico pode ser considerado descentralizado e participativo.	12	15	6	3	1
22. Os responsáveis pela implementação dos objetivos estratégicos propostos estão tendo a possibilidade de participar, efetivamente, da elaboração do Planejamento Estratégico.	3	13	11	7	3
23. O Planejamento Estratégico que está sendo elaborado tem sido suficiente para a organização se preparar para introduzir mudanças.	4	12	11	9	1
24. A forma que o Planejamento Estratégico está sendo desenvolvido no TRT, irá superar a concepção tradicional de um "plano-livro"*, que estabelece uma dicotomia entre o pensar e o agir.	2	11	13	11	0
25. Os serviços prestados têm melhorado e tal fato tem relação direta com a adoção do Planejamento Estratégico a partir de 2008.	7	11	8	9	2
26. Acredito que o mapa estratégico com seus respectivos objetivos e indicadores de desempenho que está sendo elaborado, de fato vão fazer o TRT cumprir sua missão*.	0	8	10	11	8
27. Acredito que a implementação do Planejamento Estratégico nos moldes que está sendo desenvolvido, irá alavancar o TRT a patamares de eficiência, eficácia e efetividade pretendidos pelo CNJ.	2	11	8	10	6

C. Planejamento Estratégico na minha área de atuação	1	2	3	4	5
28. As iniciativas de planejamento introduzidas por Administrações anteriores geraram expectativas em relação ao aprimoramento da forma de trabalhar do Regional, que não se concretizaram, gerando descrédito na aplicabilidade deste instrumento de gestão.	2	6	7	15	7
29. A rotatividade administrativa dificulta a institucionalização de processos e procedimentos.	1	9	2	12	13
30. O meu nível de conhecimento e informação sobre a missão, visão e valores do TRT, o plano plurianual 2008/2011 e os projetos da administração para o biênio 2008/2009 é significativo.	3	8	2	14	10
31. O nível de conhecimento e informação da minha equipe sobre os itens citados na questão C.30 é significativo.	7	15	3	8	4
32. A importância dos itens citados na questão C.30, em relação ao impacto que está gerando no desenvolvimento do meu trabalho, enquanto técnico e gestor, é significativo.	4	9	3	13	8
33. Posuo conhecimento teórico sobre o Planejamento Estratégico e a metodologia <i>balanced scorecard</i> – BSC* satisfatório para colaborar de forma efetiva.	7	12	0	14	4
34. Tenho me empenhado com afinco na elaboração do Planejamento Estratégico que está sendo alinhado à Resolução nº 70 de 18.03.2009 do Conselho Nacional de Justiça.	3	8	6	13	7
35. Minha equipe é uma parceira importante neste processo de elaboração Planejamento Estratégico que está sendo alinhado à Resolução nº 70 de 18.03.2009 do Conselho Nacional de Justiça.	2	6	3	14	12
36. O Planejamento Estratégico é um instrumento importante, mas consome um tempo precioso que poderia ser dedicado ao meu trabalho propriamente dito.	18	9	1	7	2
37. Minhas decisões cotidianas estão mais voltadas para resolver demandas urgentes, impedindo que eu trabalhe de forma planejada.	8	5	2	16	6
38. Considero que a utilização do planejamento estratégico se dará, sobretudo, como instrumento de controle.	2	8	5	17	5
39. A estrutura organizacional do TRT é adequada e garante a celeridade dos processos da minha área de atuação, corroborando com a agilidade necessária.	4	21	1	5	6

40. Espaço para comentários, críticas e sugestões: (use o verso, se necessário)
