Tatiana Cristina Mendes Lima

O PAPEL DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NO CENÁRIO DAS REFORMAS DO PODER JUDICIÁRIO:

estudo de caso no Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Belo Horizonte

2011

Tatiana Cristina Mendes Lima

O PAPEL DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NO CENÁRIO DAS REFORMAS DO PODER JUDICIÁRIO: estudo de caso no Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Doutor Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz.

Belo Horizonte

2011

Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário Portador de Sofrimento Mental (PAI-PJ)

L732p Lima, Tatiana Cristina Mendes.
O papel da tecnologia da informação no cenário das reformas do poder judiciário: estudo de caso no Tribunal de Justiça de Minas Gerais / Tatiana Cristina Mendes Lima. -- 2011.
[14], 127 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2011.

Orientador: Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz
Bibliografia: f. 123-130

1. Reforma do Estado – Brasil. 2. Poder Judiciário – Brasil. 3. Tribunal de Justiça – Minas Gerais. 4. Tecnologia da informação – Brasil. 5. Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário Portador de Sofrimento Mental (PAI-PJ). I. Cruz, Marcus Vinícius Gonçalves da. II. Título.

35(815.1)

Ao meu querido filho Arthur, fonte de inspiração da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Ao querido orientador Dr. Marcus Vinicius, exigente e atencioso, na medida certa.

Aos amados irmãos Paula, Izabela, Felipe e Fernanda, aos demais familiares, em especial Alexandre e Carlos pelos valores construídos.

À minha querida mãe, Lúcia, pelo exemplo e incentivo ao estudo, sempre.

Aos queridos amigos que tornam esse caminho mais leve.

Aos professores da Fundação João Pinheiro, em especial ao prof. Bruno Lazzarotti, que me ensinou que as políticas públicas são muito mais do que planilhas de cálculos do Excel.

Aos amigos da Fundação João Pinheiro, em especial ao grupo: Lorena, Raquel e Reinaldo. Formamos uma grande equipe.

Aos colegas e amigos do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em especial aos especialistas que participaram da pesquisa, que a ciência se encarregou de torná-los anônimos, meu muito obrigado pela parceria e pela coautoria nesse trabalho.

Ao Dr. Roberto Cardoso Rodrigues Silva e Dr. Desembargador Pedro Carlos Bitencourt, pelo apoio e incentivo despendido nesta pesquisa.

Ao Dr. Leonardo, por me deixar mais tranquila, neste louco período.

À Fundação João Pinheiro, pelo incentivo à pesquisa e à docência.

"Vamos todos trabalhar para uma máquina inteligente ou vamos ter pessoas inteligentes em torno de uma máquina?"

Zubbof (1994)

RESUMO

A presente pesquisa visa contribuir para a compreensão do papel da tecnologia da informação no cenário das reformas realizadas no Poder Judiciário brasileiro. Pretendeu-se, especificamente, analisar tal papel no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), através do estudo de caso de informatização do Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário Portador de Sofrimento Mental (PAI-PJ). O tema foi explorado a partir da compreensão da trajetória das reformas do Estado, observando-se preceitos da Nova Gestão Pública. Essas reformas trouxeram mudanças do Poder Judiciário brasileiro, buscando dirimir os problemas da chamada "Crise do Judiciário", como a ineficiência e a inefetividade da prestação jurisdicional. Neste contexto, os processos de adoção da tecnologia da informação apresentavam-se com um importante papel, pois ora motivava as reformas, ora foram motivados por essas reformas.

A análise do processo de informatização do PAI-PJ, em especial, permitiu averiguar a função da tecnologia da informação em um programa de gestão moderna que atua conforme premissas da justiça restaurativa, e coloca o cidadão (paciente) no centro dos processos de trabalho. Tal forma de gestão refletiu na inovadora aquisição de um *software* de gerenciamento de relacionamento com o cliente (CRM). Ao observar e analisar o PAI-PJ, verifica-se que o programa teve como objetivo da sua informatização a automatização de processos internos, contudo, houve pouca predisposição à integração com outras instâncias do TJMG. Isso classifica esse processo de adoção de tecnologia da informação, nos termos de Venkatraman, predominantemente em um nível de exploração localizada em que os benefícios advindos dos investimentos são marginais mediante a pouca predisposição à transformação organizacional. Tal constatação se torna relevante diante dos crescentes dispêndios neste setor e na preocupação com a qualidade do gasto público pelo Estado.

Palavras-chave: Reformas do Estado; Nova Gestão Pública; Poder Judiciário; Tecnologia da Informação; Conselho Nacional de Justiça; Tribunal de Justiça de Minas Gerais; Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário Portador de Sofrimento Mental (PAI-PJ)

.

ABSTRACT

This research aims to contribute to understanding the role of information technology in the setting of reforms in the Brazilian Judiciary. It was intended to specifically examine such a role in the Justice Court of Minas Gerais (TJMG), through a case study of computerize of the Program to Pay Integral Attention to Judicial Patient Carrier Mental Suffering (PAI-PJ). The theme was explored from an understanding of the state reforms trajectory, observing the precepts of New Public Management. These reforms brought changes in the Brazilian Judiciary, in order to resolve the problems of the "Crisis in the Judiciary", as the inefficiency and ineffectiveness of the jurisdiction. In this context, the processes of adoption of information technology had an important role, because sometimes motivated reforms, sometimes have been motivated by these reforms.

The analysis of PAI-PJ computerization process, in particular, allowed to determine the role of information technology in a modern management program that acts under of restorative justice and puts the citizen (patient) in the center of work processes. This form of management reflected in the innovative acquisition of software for customer relationship management (CRM). By observing and analysis of PAI-PJ, is possible to notice that the program had as goal the automation of internal processes, however, there was little willingness to integrate with other instances of TJMG. This sorts the process of adopting information technology, according to Venkatraman, predominantly in a localized level of exploitation in which the benefits from investment are marginal by the lack of willingness to organizational transformation. This observation becomes relevant in the face of rising expenditures in this sector and of concern with quality of public spending by the state.

Keywords: The state reform; New Public Management; Judiciary; information technology; Program to pay integral attention to judicial patient carrier Mental Suffering of Justice Court of Minas Gerais.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Áreas de conhecimento utilizadas na pesquisa. 17
FIGURA 2: Algumas mudanças produzidas pela TI nas organizações 50
FIGURA 3: Ciclo de vida dos sistemas de informação. 55
FIGURA 4: Áreas de conhecimento da gestão de projetos pelo PMI. 56
FIGURA 5: Cinco níveis da TI impulsionando as transformações organizacionais. 59
FIGURA 6: A tecnologia da informação e a vantagem competitiva. 62
FIGURA 7: Organograma simplificado do TJMG. 85
FIGURA 8: Mapa estratégico do TJMG para 2010. 87
FIGURA 9: Organograma da Diretoria Executiva de Informática do TJMG. 92
FIGURA 10: Modelo de Integração de Sistemas do TJMG 93
FIGURA 11: Fluxo de inicialização de projetos de TI. 101
FIGURA 12: Modelo representativo dos dados do sistema CRM-PAIPJ. 109
FIGURA 13: Tela do sistema CRM-PAIPJ do TJMG. 113

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Dimensões da atuação do Estado *Keynesiano*.....21

QUADRO 2: Comparação entre o modelo de administração privada e o modelo de administração do setor público, segundo a teoria do PSO. 27

QUADRO 3: Situações relevantes para diferentes métodos de pesquisa.....69

QUADRO 4: Perfil dos Entrevistados.....73

QUADRO 5: Portarias que alteram a comissão de tecnologia da informação do TJMG 97

QUADRO 6: Critérios para priorização de projetos de TI.....99

QUADRO 7: Projetos cadastrados da carteira da DIRFOR por situação.....102

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Distribuição anual das resoluções do CNJ. 45

GRÁFICO 2: Volume anual de negociações na NASDAQ 52

GRÁFICO 3: Volume anual de negociações pelo índice NASDAQ-Computer. 52

GRÁFICO 4: Volume anual de negociações pelo índice NASDAQ-100. 53

GRÁFICO 5: Distribuição das resoluções do CNJ, de acordo com a utilização da TI. 78

GRÁFICO 6 - Percentual de resoluções que versam sobre a tecnologia da informação. 79

GRÁFICO 7 - Distribuição anual das resoluções do CNJ por Classificação. 80

GRÁFICO 8 - Relação entre os gastos com informática e os gastos totais pela Justiça Estadual em 2008. 82

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Índice de trabalhos sobre o judiciário. 16

TABELA 2: Série histórica de investimentos com TI pelos Tribunais Estaduais Brasileiros. 83

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

OCDE – Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

PAI-PJ – Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário Portador de Sofrimento Mental

PMBOK – *Project Management Body of Knowledge*

PMI – *Project Management Institute*

PRODEMGE – Empresa de Processamento de Dados de Minas Gerais

PSO – *Public Service Oriented*

SGE – Sistema de Gestão Empresarial

TI – Tecnologia da Informação

TJMG – Tribunal de Justiça de Minas Gerais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14

2 A REFORMA DO ESTADO 19

2.1 Trajetória histórica do papel do Estado 19
2.2 A reforma da administração pública 23
2.3 As Reformas Gerenciais da Administração Pública Brasileira 29

3 O PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO 36

3.1 As Reformas do Poder Judiciário Brasileiro 36
3.2 A gestão interna do poder judiciário 42

4 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO 48

4.1 A tecnologia e sua influência na sociedade e nas organizações 48
4.2 O processo de adoção de tecnologia da informação nas organizações 53
4.3 A tecnologia da informação no governo 63

5 METODOLOGIA 68

5.1 Forma de condução da pesquisa 71

6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS 75

6.1 O Papel do CNJ no Movimento de Reformas do Poder Judiciário Brasileiro e na Expansão do Uso da Tecnologia da Informação 75
6.2 O Tribunal de Justiça de Minas Gerais 83
6.3 O processo de adoção de tecnologia da informação no TJMG 88
6.4 Processo de adoção de sistemas de informação no TJMG 100
6.5 A informatização do programa de atenção integral ao paciente judiciário portador de sofrimento mental (PAI-PJ) 105
6.6 Considerações Analíticas das Evidências Apresentadas 114

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 119

8 REFERÊNCIAS 123

9 ANEXOS 131

ANEXO 1 - I PACTO DE ESTADO EM FAVOR DE UM JUDICIÁRIO MAIS RÁPIDO E REPUBLICANO 131

ANEXO 2 - II PACTO REPUBLICANO DE ESTADO POR UM SISTEMA DE JUSTIÇA MAIS ACESSÍVEL, ÁGIL E EFETIVO 137

1 INTRODUÇÃO

Diante das mudanças do papel do Estado na sociedade, vem se consolidando, recentemente, a introdução de novas práticas na gestão pública voltadas para o melhor atendimento ao cidadão. A sociedade, ávida por resultados, vêm pressionando os governos a terem maior eficiência, efetividade e transparência de gestão, buscando fazer sempre mais com menos recursos, o que os levam a empreender reformas na sua administração.

Neste contexto de reformas da administração pública, a tecnologia da informação vem sendo adotada como um importante instrumento. Ressalta-se que esta promoção da utilização da tecnologia da informação ocorre em um período coincidente com o advento da chamada Sociedade da Informação (CASTELLS, 2000; AKUTSU, 2005) na qual esta tecnologia permeia toda a sociedade, se tornando parte dela (ZUBBOF, 1994). Investimentos crescentes neste setor, nos moldes de um governo suportado pela tecnologia da informação em seus processos de trabalho, o chamado governo eletrônico, são frutos dos anseios pela busca de resultados através da racionalização dos processos de trabalho, melhorias de comunicação entre órgãos do governo e sociedade, consolidação de informações e publicação dos atos de gestão em prol dos processos de *accountabiliy*, que pairam pela transparência dos atos de gestão, responsabilidade e prestação de contas.

No Brasil, a trajetória de reformas da administração pública vem sendo empreendida mediante vários aspectos deste contexto de reformas supracitado (BRESSER-PEREIRA, 1999). A introdução de práticas gerencialistas do setor privado na esfera pública têm ocorrido, assim como a consolidação da democracia brasileira, que passa por questões como a efetividade das políticas públicas, a qualidade do gasto público, a transparência dos atos de gestão, temas impulsionados pela publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal[1], e melhoria da prestação de serviços ao cidadão, dentre outros aspectos (ABRUCIO, 2007).

Em decorrência, o Poder Judiciário, inserido neste contexto das reformas da administração pública brasileira, tem promovido mudanças institucionais e de gestão. Tal processo de reformas teve como marco significativo a promulgação da Constituição Federal de 1988 (SADEK, 2004; COMPARATO, 2004) e a aproximação da justiça com a comunidade, no sentido de minimizar problemas como a pouca transparência dos atos de

[1] Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000 - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

gestão, a obsolescência administrativa e a conhecida lentidão da justiça (RENAULT, 2005; VIEIRA e PINHEIRO, 2008).

Campus (2008) chama a atenção, diante das reformas do Poder Judiciário brasileiro, para a necessidade de ações que abarquem questões para além da legislação:

> Trata-se de iniciativas de diagnóstico das instituições do complexo judicial, de simplificação de seus procedimentos operacionais, de capacitação de seus funcionários, de melhoria de suas condições de trabalho, de incorporação de tecnologias de informação, entre diversas outras (CAMPUS, 2008, p. 45).

Em resposta à instaurada "Crise do Judiciário" (SADEK, 2004), o Poder Judiciário tem sido impulsionado à promover mudanças em sua gestão. Em decorrência, tem sido empreendidas reformas ao longo dos tempos na promoção da maior transparência e agilidade da atividade jurisdicional. As mudanças promovidas ocorrem mediante expansão do uso da tecnologia da informação, nos termos do governo eletrônico (e-governo) (SLAKMON, MACHADO, BOTINI; 2006), que exerce um papel singular papel neste contexto.

Diante do contexto exposto e a fim de contribuir com a literatura observada por Nogueira e Pacheco (2009), a respeito da exígua literatura existente sobre a gestão do Poder Judiciário brasileiro, a pesquisa que culminou nesta dissertação, teve por objetivo principal compreender o papel da tecnologia da informação no cenário das reformas em um órgão do Poder Judiciário brasileiro, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), por meio da análise do estudo de caso de informatização do Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário Portador de Sofrimento Mental (PAI-PJ).

A dissertação também teve em seu foco os seguintes objetivos específicos:

- Identificar os elementos da reforma do Estado brasileiro que contribuíram para as mudanças promovidas no Tribunal de Justiça de Minas Gerais;
- Examinar o papel da tecnologia da informação no cenário das reformas empreendidas pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais;
- Analisar e descrever o processo de adoção de tecnologia da informação no Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário Portador de Sofrimento Mental (PAI-PJ).

A relevância desta dissertação se alicerça na necessidade de ampliar as pesquisas sobre o Poder Judiciário, sob o ponto de vista da administração. Segundo Nogueira e Pacheco (2009), apenas 0,88% das publicações em revistas e congressos da administração pública abordam a gestão do Poder Judiciário, conforme TABELA 1.

Revista / Congresso	**Judiciário**	**Total**	**Incidência**	**Período Analisado**
EnANPAD	7	832	0,84%	2003 – 2008
EnAPG	5	429	1,17%	2004 – 2008
Revista do Serviço Público	2	250	0,80%	1995 – 2008
Revista de Administração Pública	5	650	0,77%	1995 – 2008
Total	*19*	*2161*	*0,88%*	

TABELA 1: Índice de trabalhos sobre o judiciário.
Fonte: Nogueira (2010), adaptada pela autora.

Tais estudos, apesar de exíguos, são importantes no cenário das mudanças ocorridas no Poder Judiciário brasileiro que tem, como um dos aspectos fundamentais, a promoção do maior acesso da população ao judiciário, bem como a abertura da denominada “caixa preta” do Poder Judiciário (SADEK, 2004). Neste processo, ressalta-se o recente destaque de um modelo de justiça que envolve a vítima, o réu e a comunidade na busca de soluções de conflitos promovida pelo Poder Judiciário, conhecida como justiça restaurativa (SICA, 2006). Assim, a sociedade, conforme preconiza os modelos de reforma do Estado, deixa de ser um espectador e passa a ter uma atuação importante na reconstrução do sistema de regulação social.

Na promoção das reformas administrativa, os crescentes investimentos em tecnologia da informação pelo poder público brasileiro, elevam a preocupação com a qualidade do gasto público neste setor. Tal preocupação nos remete ao questionamento de como tais investimentos têm sido empreendidos, e se não poderia haver maior retorno para a população. A análise passa pela compreensão do processo de informatização das organizações, apontado por Venkatraman (1994) em níveis de maturidade, e a descrição de como este processo de adoção de tecnologia da informação vem ocorrendo no Poder Judiciário brasileiro, em particular no Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Para subsidiar os objetivos desta pesquisa, buscou-se, na literatura acadêmica, tópicos relativos às áreas de conhecimento da Gestão Pública, Poder Judiciário Brasileiro e Tecnologia da Informação, segundo FIGURA 1.

FIGURA 1: Áreas de conhecimento utilizadas na pesquisa.
Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, foi realizada uma pesquisa qualitativa, por meio de um estudo de caso, no qual foi descrito o processo de adoção de tecnologia da informação do Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário Portador de Sofrimento Mental (PAI-PJ), do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG).

A análise do caso realizado nesta pesquisa, o processo de informatização do Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário Portador de Sofrimento Mental (PAI-PJ) do TJMG, remete à compreensão da atuação deste programa que aproxima de práticas da dita justiça restaurativa. Tal analise converge para o destaque dado ao papel da tecnologia da informação frente aos movimentos de reforma do Estado, objeto desta pesquisa, que, no Poder Judiciário brasileiro, tem investimentos significativos neste setor na busca da maior eficiência de gestão. Tal movimento segue premissas do Conselho Nacional de Justiça, ator importante no processo de reformas do Poder Judiciário (VIEIRA e PINHEIRO, 2008; WOLFOVITCH e MONTEIRO, 2010; BRAGA, 2005), que em suas resoluções publicadas no decorrer dos anos, elege a informatização como pilar das mudanças.

No entanto, cabe ressaltar que se de um lado não foi pretensão deste trabalho retratar aspectos técnicos da área de tecnologia da informação, abarcando temáticas como a governança em TI, nos termos apresentados por Weill e Ross (2006), tampouco se pretendeu

dissertar sobre a efetividade clínica da atuação do PAI-PJ ou da sua efetividade jurisdicional, ressaltadas por Barros-Brisset (2010).

A dissertação encontra-se estruturada em oito capítulos, incluindo esta introdução. O segundo capítulo diz respeito ao referencial teórico empregado na discussão da reforma do Estado, incluindo as reformas gerenciais da administração pública brasileira. O terceiro capítulo refere-se ao Poder Judiciário brasileiro, seus principais atores e sua gestão. O capítulo quatro discorre, em termos teóricos, sobre a tecnologia da informação, explanando sobre a sua influência na sociedade, seu processo de adoção nas organizações e no governo. O capítulo seguinte, de número cinco, apresenta os procedimentos metodológicos empregados na pesquisa. Já o capítulo seis, trata da apresentação, análise e discussão dos resultados apurados na pesquisa. Por fim, o sétimo capítulo tece as considerações finais da dissertação, seguindo das referências utilizadas.

2 A REFORMA DO ESTADO

O papel do Estado e a gestão pública sofreram modificações ao longo dos tempos. Teóricos da gestão pública discutem, na busca do estado de bem-estar social e do desenvolvimento econômico, questões como a intervenção do Estado na economia, a abrangência de atuação das políticas públicas, assim como as limitações da política fiscal. Em decorrência, a compreensão do Estado atual passa pela revisão da trajetória histórica do seu papel, que será detalhado a seguir.

2.1 Trajetória histórica do papel do Estado

No início do desenvolvimento capitalista, Oliveira (2009) afirma que a abrangência da atuação do Estado era restrita. A partir da predominância do mercantilismo, período de transição com elementos do feudalismo e do capitalismo futuro, o Estado passa a ser constituído como agente econômico. Visto como um mal necessário, o seu papel era a criação de condições para a produção de riqueza, com a implantação de políticas voltadas para o desenvolvimento do comércio, da manufatura e da integração do mercado nacional.

Assim, a burguesia, neste período, grande interessada na maximização das condições favoráveis ao desenvolvimento econômico, organiza um novo Estado e o instrumentaliza, vislumbrando a ampliação de suas limitações regionais. Desta forma, o fortalecimento do Estado beneficiou o mercado e a própria burguesia.

> O Estado organiza o comércio, incrementa a indústria, assegura a apropriação da terra, determina salários, tudo para o enriquecimento da nação e o proveito do grupo que a dirige. O mercantilismo opera sob tal constelação, como agente unificatório e centralizador, versado contra o disperso e universal mundo da idade média. O Estado, desta forma, é elevado a uma posição prevalecente, ganha poder, internamente, contra as instituições e classes particularistas, e, externamente, se estrutura como nação em confronto com outras nações. Do seu seio, mediante este estímulo, floresce o absolutismo, consagrado na razão do Estado (FAORO[2], 2000, p.70 *apud* OLIVEIRA, 2009, p. 28).

Oliveira (2009) ressalta que diante das ideias dos economistas clássicos, o Estado passou a ter um papel considerado importante, mas secundário no desenvolvimento do sistema capitalista. Conforme defendido por Adam Smith, em seu livro "A Riqueza das Nações", publicado em 1776, o funcionamento do organismo econômico pode ser entendido

[2] FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato politico brasileiro. 10. ed. São Paulo. Globo-Publifolha, 2000. (Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro).

como se esse fosse governado por leis naturais, onde uma “mão invisível” se encarregaria de promover a melhor alocação de recursos da economia e de conduzí-la para um ponto de equilíbrio natural. Tal equilíbrio somente seria possível se assegurada a liberdade do comércio (a concorrência) e se mantivesse o Estado uma força externa a este organismo, à distância deste.

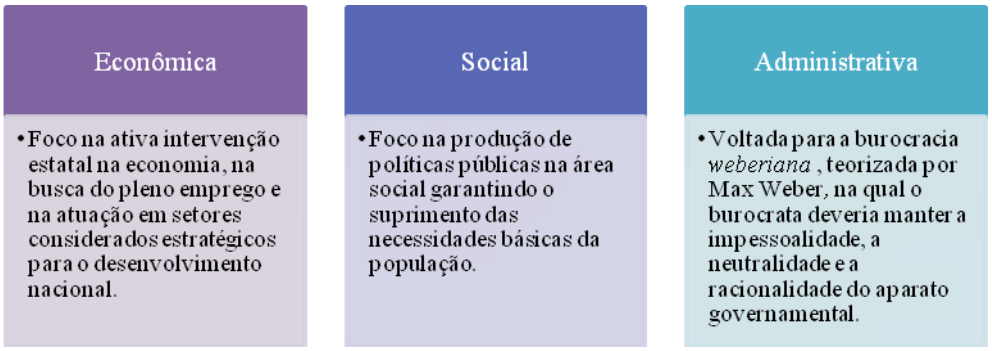
No entanto, foram ressaltadas as falhas da dinâmica do mercado governado por leis naturais na produção de bens e serviços de consumo coletivo, como a segurança pública, proteção ambiental e iluminação pública. Assim, o Estado ficou incumbido da produção destes bens públicos, função esta conhecida como alocativa.

O sistema defendido por Adam Smith, no século XVIII, com influências efetivas até a metade do século XX, foi abalado pelo aumento acentuado da pobreza e o crescente trabalho infantil e feminino em condições desumanas, contrárias ao estado de bem-estar da sociedade (*welfare state*), prometido pela lei natural do mercado, conforme defende por Oliveira (2009). Tal sistema também não propicia ferramentas para que o Estado possa atuar diante das suas flutuações econômicas. Assim, o mercado, sem a interferência do Estado, torna-se incapaz de resolver o problema da assimetria entre as classes sociais, de atuar na diminuição das suas desigualdades, tanto quanto de contribuir para o desenvolvimento econômico.

Para Oliveira (2009), a grande assimetria produzida pelo capitalismo amplia a necessidade da intervenção do Estado. Este passa a ser considerado importante, como força externa na promoção da reprodução do próprio sistema. No entanto, caberia ao Estado atuar apenas em áreas que dizem respeito à infraestrutura econômica e ao capital social básico.

Esta crescente percepção da necessidade de intervenção do Estado foi também evidenciada com o advento da grande crise de 1929, que afetou vários países do mundo e, como marco histórico, a quebra da Bolsa de Valores de Nova York.

Na defesa da maior intervenção do Estado, surgiram as teorias de John Maynard Keynes. Em sua proposta, o Estado *Keynesiano,* teria que atuar na redução das desigualdades geradas pelo sistema, monitorando a demanda, através de instrumentos como o aumento de seus gastos ou a redução dos tributos, bem como atuando no aspecto monetário e cambial da economia. Tal atuação, segundo Abrucio (1997), tinha três dimensões: econômica, social e administrativa, todas interligadas, conforme QUADRO 1.



QUADRO 1: Dimensões da atuação do Estado *Keynesiano*.
Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Abrucio (1997).

O modelo *Keynesiano* proporcionou, em vários países ocidentais, um período de prosperidade após a Segunda Guerra Mundial, difundido nas décadas 1950 e 1960. Já na década de 1970, o Estado *Keynesiano* passou a ser questionado diante das fortes crises fiscais que predominaram no mundo capitalista. Ainda, em oposição às ideias de Keynes, surgiram teóricos como Milton Friedman, que desacreditava na capacidade do Estado de regular o ciclo econômico com políticas fiscais, monetárias e cambiais. As críticas ao modelo tiveram mais força com o advento da crise do dólar, a desestruturação do sistema monetário e a crise do petróleo em 1973. Assim, a partir da década de 1980, o pensamento predominante era que o Estado tinha papel importante no desequilíbrio do sistema. Tal pensamento, leva ao retorno das ideias de um Estado menos intervencionista e executor, que não deveria, para o bem da alocação ótima dos recursos, incorrer em déficits e endividamento.

> A nova concepção teórica sobre o papel negativo do Estado ganhou força com o avanço da Terceira Revolução Industrial e do processo de globalização, os quais, pelas suas características, exigiam compromissos com a abertura da economia, o aumento da concorrência e da eficiência produtiva e com a desregulamentação dos mercados financeiros e de produtos, o que implicava retirar, novamente, o Estado da vida econômica, por sua ação ser considerada prejudicial para seu funcionamento (OLIVEIRA, 2009, p. 50).

Assim, volta-se a defender a liberdade do mercado e a redução do papel do Estado. Paula (2005) ressalta que várias teorias surgem como opositoras ao Estado *Keynesiano*, como a Teoria da Escolha Pública, com raízes nos trabalhos de Kenneth Arrow, em sua obra "Escolha social e valores individuais", publicada em 1951 e na obra de Joseph Shumpeter "Capitalismo, socialismo e democracia", publicada em 1942.

Na opinião de Paula (2005), uma visão utilitarista dos indivíduos norteou a edificação da Teoria da Escolha Pública. Enquanto para Kenneth Arrow, despontam os interesses

individuais, como barreiras para a busca dos interesses coletivos; por sua vez, Joseph Shumpeter considera que as ações dos políticos não são necessariamente voltadas para o bem comum da sociedade, por terem um caráter utilitarista voltado para a reeleição. Estes teóricos abrem caminhos para Anthony Downs que, em seu livro "Uma teoria econômica da democracia", publicado em 1957, retratou que os políticos agem de forma utilitarista para conquistar rendas, poder ou prestígio, agindo na busca da reeleição, não necessariamente convergindo para o bem coletivo. Mais tarde, James Buchanan se tornou um importante autor na consolidação da Teoria da Escolha Pública, por aplicar princípios de análise econômica à política.

> Para a Teoria da Escolha Pública é da maior relevância a noção de comportamento maximizador dos agentes individuais (*homo economicus*). O egoísmo e a busca incessante do lucro, na visão da economia clássica, constituem a força motriz dos mercados, cujos resultados, num ambiente de concorrência perfeita, seriam o equilíbrio e a eficiência geral. A Teoria da Escolha Pública entende que o comportamento dos homens de governo é ditado pelos mesmos princípios utilitários e não pelo altruísmo ou interesse público – o que seria um paradoxo (BORGES, 2001, p. 3).

No escopo da Teoria da Escolha Pública, os burocratas, agindo na busca dos seus próprios interesses, não teriam incentivos para atuar na melhoria da eficiência de gestão e no atendimento das necessidades coletivas. Por sua vez, os eleitores votam em políticos que apresentam propostas que atendem aos seus interesses individuais no futuro próximo, o que não necessariamente passa a ser o melhor para o coletivo. Desta forma, o político não tem incentivos para agir para o bem coletivo, em oposição aos interesses individuais de seus eleitores. Com estes argumentos, a Teoria da Escolha Pública considera que a atuação do Estado apresenta mais falhas do que o livre jogo das forças de mercado, devido às imperfeições do mundo político.

Por esta teoria, as atividades de gestão pública transferidas para a iniciativa privada favoreceriam a eficiência alocativa dos mercados. Observou-se, entretanto, conforme Paula (2005), que a delegação das responsabilidades alocativas e regulatórias para o setor privado apresenta outras ineficiências que afetam o interesse público, gerando, por conseguinte, a necessidade de um novo modelo regulatório com a efetiva participação estatal.

Surge, então, a Teoria da Regulação, também voltada para a racionalidade econômica. Esta teoria se edifica na abordagem agente-principal (*agency theory*), que discorre sobre a assimetria informacional entre os "principais" (contratantes) e os "agentes" (contratados). "Adam Smith foi considerado o fundador da teoria agente-principal por ser o primeiro a

discutir os conflitos de interesses entre os proprietários e os gerentes de empresas" (PAULA, 2005, p. 35).

O pressuposto desta teoria é que em um contrato ambas as partes agem no intuito de maximizar seus ganhos, mas, também, tentam reduzir ou controlar os conflitos que podem gerar perdas. A assimetria informacional existente entre os agentes e os principais amplifica os desequilíbrios entre as partes, de forma favorável aos agentes, posto que dificultam a monitoração e o controle pelos principais, dos serviços prestados.

Utilizando-se dos argumentos da Teoria da Escolha Pública, a Teoria da Regulação aponta que a transferência de serviços do setor público para o privado trás benefícios pela eficiência produzida pela ação racional dos agentes envolvidos. No entanto, como maximizadora de benefícios próprios, a iniciativa privada tende a colocar os seus interesses acima do interesse público. Assim, a ação governamental, através da regulação, fiscalização e controle, deve minimizar os efeitos da assimetria informacional, posicionando o Estado como agente voltado para defender e promover o interesse público.

A valorização do empreendedorismo privado leva à introdução de semelhantes práticas na esfera pública. Paula (2005) afirma que o empreendedorismo vivenciado no Reino Unido, na década de 1980, defendia a mudança cultural associada a características comportamentais como motivação, ambição criativa, gosto pelo risco, luta pela excelência, esforço independência, flexibilidade e responsabilidade social. Guardadas as particularidades locais e culturais, o movimento empreendedorista influenciou e foi influenciado pelo movimento gerencial ocorrido nos Estados Unidos, podendo ser considerados bem similares. Neste contexto, um novo paradigma da gestão pública se edifica a partir da racionalidade econômica e do empreendedorismo privados, que balizarão as propostas de reformas da administração pública.

2.2 A reforma da administração pública

O aparelho Estatal encontrou na burocracia uma garantia para o adequado funcionamento do Estado, durante boa parte do século XX. O Modelo Burocrático, nos termos descritos por Max Weber, tinha em sua concepção a impessoalidade e a promoção da justiça. Tal modelo de organização, em seu tipo ideal, preconiza uma burocracia obediente às regras, uma vez que a centralização da autoridade ocorreria na cúpula gerencial. Os burocratas, então, atuariam em tarefas particionadas, buscando a especialização e a consequente eficiência.

> A experiência tende a mostrar universalmente que o tipo burocrático mais puro de organização administrativa é capaz, numa perspectiva puramente técnica, de atingir o mais alto grau de eficiência e neste sentido é, formalmente, o mais racional e conhecido meio de exercer a dominação sobre os seres humanos. Este tipo é superior a qualquer outro em precisão, estabilidade, rigor disciplinar e confiança. Daí a possibilidade de que os chefes da organização e os interessados possam contar com um grau particularmente elevado de calculabilidade dos resultados (WEBER, 1982, p.25).

A burocracia reforça as premissas da impessoalidade e da racionalização do trabalho.

> A burocracia de Weber distinguia-se por ser uma organização hierárquica, onde trabalhavam pessoas indicadas, com credenciais e especialidades, que teriam obrigações regulares e oficiais, que elas executavam como se fossem "curadores", aplicando regras racionais de forma impessoal, sobre uma jurisdição específica. No governo, dizia Weber, isso era chamado "autoridade burocrática", ao passo que no setor privado era chamado "gerência burocrática" (BEHN, 1998, p. 13).

Segundo Merton (1971), o modelo burocrático *weberiano* foi o modelo de gestão mais adotado na administração pública. No entanto, apesar dos ganhos empreendidos como a formalização dos serviços prestados, a administração tradicional passou a apresentar disfunções, em parte, pela dificuldade em alcançar a burocracia em seu tipo ideal.

Neste modelo ideal, a burocracia, segundo Perrow (1993), tenta eliminar todas as influências extraorganizacionais não pretendidas sobre os membros da organização, o que é impossível diante da falta do controle sobre os funcionários fora da empresa. Ainda neste modelo *Weberiano*, as burocracias são estruturadas para lidar com tarefas estáveis e rotineiras, fator considerado base da eficiência organizacional, o que não responde de forma eficiente às mudanças organizacionais. Desta forma, sem tarefas estáveis, ficam inviabilizadas a divisão de trabalho estável, a obtenção de experiência, o planejamento formal e a coordenação. Perrow (1993) aponta, ainda, que as pessoas são muito distintas em termos de inteligência, capacidade de previsão, conhecimento e disposição, o que dificulta o desenho organizacional que deve ser realizado para o individuo mediano.

Diante das dificuldades apresentadas para a constituição da burocracia *Weberiana*, em seu tipo ideal, Behn (1998) acrescenta que diante de vários motivos, como a dificuldade de se estabelecer regras para todas as situações, esta nunca ocorreu. A divisão e especialização do trabalho, conforme defendido por Weber, gera o problema da coordenação que, em sua falta, traz ainda mais ineficiência. Da mesma forma, o argumento da Teoria da Escolha Pública, no qual a política apresenta barreiras para a impessoalidade e a racionalização do trabalho, se depara com argumentos contrários de que a gestão pública não se resume em eficiência e

regras racionais, envolvendo inerentemente escolhas políticas, o que impede a atuação da burocracia apolítica.

Em decorrência das disfunções do modelo burocrático, Abrucio (1997) contextualiza que em 1968, um diagnóstico da gestão pública inglesa apontou vários problemas, dos quais três foram destacados: falta de preparação gerencial, excessiva hierarquização e falta de contato entre os burocratas e a comunidade. Da mesma forma, problemas com a administração tradicional foram apontados na Grã-Bretanha e no Canadá. Já nos Estados Unidos, o debate do esgotamento do modelo burocrático tradicional ganhou força na década de 1970, com o controle orçamentário imposto pela crise econômica vigente e se solidificou na década seguinte. Assim, de forma contrária às propostas da burocracia *Weberiana* em seu tipo ideal, a burocracia foi tida como sinônimo de ineficiência por críticas reforçadas pela crise do Estado *Keynesiano,* que enfrentavam desafios, como os descritos abaixo:

> Limitações fiscais ao crescimento do setor público *versus* a infinidade de demandas efetivadas por cidadãos mais educados; busca intensiva de formas mais efetivas para a implementação de políticas públicas; manejo da incorporação a um mundo de interdependência acelerada e de dinâmica imprevisível; pressão crescente de grupos empresariais e da indústria a fim de promover um setor público mais direcionado aos negócios, aos investimentos e ao fornecimento eficiente de serviços; mudança de valores que questionam a administração pública tanto do interior quanto do exterior da mesma; mudanças tecnológicas, especialmente em relação ao potencial para a difusão da informação; mudanças nos perfis sócio-demográficos, especialmente com o envelhecimento das populações (ORMOND, LOFFLER; 1999, p. 67).

Com o esgotamento do modelo burocrático tradicional, Paula (2005) aponta os alicerces para a construção de um novo paradigma na administração pública. A crítica ao modelo burocrático ganha força com a disseminação da cultura do empreendedorismo e os modismos gerenciais. Seguindo a tendência do racionalismo econômico, a adoção de práticas e ferramentas do setor privado invadem a esfera pública, como a avaliação de desempenho, a descentralização e os instrumentos de controle orçamentários, visando o maior controle dos gastos e a eficiência.

> Em alguns países, durante boa parte do século XX, a busca de uma diferenciação entre a gestão empresarial e a pública esteve presente nos domínios acadêmicos e governamentais. Entretanto, a partir da década de 1970, a tentativa de adaptar e transferir os conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público começou a se tornar preponderante, principalmente no Reino Unido e nos Estados Unidos. Esta visão alcançou o seu auge nos anos 1980 com a emergência da *New Public Management* ou nova administração pública. Pelo tratamento do provimento dos serviços públicos como um negócio e pela inserção da lógica empresarial no setor público, a nova administração pública também ficou conhecida como administração pública gerencial. (PAULA, 2005, p. 22)

Assim, foram introduzidas práticas gerenciais na administração pública, inicialmente em países como Grã-Bretanha, Estados Unidos e Nova Zelândia e, depois, gradualmente na Europa Continental e Canadá. Abrucio (2007) acrescenta que o modelo gerencial ou gerencialismo foi e está sendo discutido em toda parte, sendo um parâmetro fundamental para as reformas administrativas na esfera pública em diversos países.

Ainda por Abrucio (1997), apesar dos benefícios conquistados, o gerencialismo recebeu críticas ao seu modelo. As críticas apontam que tal modelo, no contexto da esfera pública, deveria levar em consideração algumas particularidades distintas da iniciativa privada, como os valores de equidade e justiça. Não deveria, portanto, haver a introdução destas práticas na administração pública sem a devida tradução.

Outra crítica às práticas gerencialistas na gestão pública foi quanto a defesa da separação entre política e administração, nos mesmos moldes do modelo burocrático. Para Abrucio (2007), a administração apolítica trouxe uma série de obstáculos à implantação das reformas gerenciais ao longo das últimas décadas, pois haveria o risco iminente do distanciamento do aparelhamento estatal dos interesses do povo, representados no governo pelos políticos.

Na tentativa de superar alguns destes problemas, o gerencialismo busca incorporar parâmetros de eficiência e qualidade dos serviços com o foco nos anseios dos clientes (consumidores) e uma forma de gestão mais flexível. Este alinhamento com a satisfação dos consumidores, torna-se conhecido como *Consumerism* (ABRUCIO, 1997), verificado na introdução da questão da qualidade na gestão pública, nos mesmos moldes da iniciativa privada. Essa tendência, com foco no cliente, necessitava de maior flexibilidade da gestão em se adaptar às alterações demandadas por uma sociedade em transformação. Assim, o "planejamento", que tem foco no "plano", como instrumento técnico, dá lugar à "estratégia", que passa a considerar as ações dos atores envolvidos.

Não obstante, o *Consumerism* passa a receber críticas ao seu modelo, ao aproximar o conceito de consumidor de bens privados dos de bens públicos. Para Abrucio (1997), é importante ressaltar a grande diferença existente entre estes dois consumidores, sendo que, os de bens públicos, em alguns casos, não têm como fazer escolhas. Assim, observa-se uma evolução do *Consumerism*, com a substituição do conceito de consumidor para o de cidadão, que tem direitos e deveres.

A contextualização do cidadão, que deixa a posição passiva do consumidor e passa a requerer uma participação ativa na decisão e condução da gestão pública, trouxe uma nova tendência para o gerencialismo na gestão pública: o *Public Service Orientation (PSO)*.

Traduzida como a administração pública voltada para o cidadão, esta vertente tem origem nos anos 1980, com experiências no Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e nos países escandinavos, mantendo os conceitos sobre eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial e planejamento estratégico (ABRUCIO, 1997).

Já na década de 1990, este novo modelo de gestão passa a ser adotado em vários países, como o Brasil e Estados Unidos, traduzindo as práticas do modelo do setor privado, para as práticas do setor público, conforme QUADRO 2.

Modelo do Setor Privado	**Modelo do Setor Público**
Escolha individual no mercado	Escolha coletiva na política
Demanda e preço	Necessidade de recursos públicos
Caráter privado da decisão empresarial	Transparência da ação pública
A equidade do mercado	A equidade dos recursos públicos
A busca de satisfação do mercado	A busca da justiça
Soberania do consumidor	Cidadania
Competição com instrumento do mercado	Ação coletiva como meio político
Estímulo: possibilidade de o consumidor escolher	Condição: consumidor pode modificar os serviços públicos

QUADRO 2: Comparação entre o modelo de administração privada e o modelo de administração do setor público, segundo a teoria do PSO.
Fonte: Abrucio, 1997, p. 28.

O conceito adotado, do cidadão-usuário, tenta preencher as lacunas do modelo gerencial praticado até então. Para Coutinho (2000), na perspectiva do *Public Service Oriented,* o comportamento da organização pública muda para manter as boas práticas herdadas da esfera privada, mas não permite que a busca pela eficiência suplante o objetivo maior do Estado, que é o interesse público. Assim, os temas da transparência, participação popular e controle social foram incluídos no debate das reformas do Estado, dando maior enfoque ao cidadão, no contexto das necessidades coletivas.

Po e Abrucio (2006) acrescentam que um dos grandes ganhos com o modelo do *Public Service Oriented*, foi a incorporação do tema do *accountability* na agenda de reformas da administração pública. A falta da tradução imediata para o português traz a noção de que ainda não existe o conceito de *accountability* enraizado na cultura brasileira. Tal conceito, muitas vezes é confundido com o conceito de controle, mas, na verdade, o controle é um dos

componentes do *accountability*, que abrange, também, o conceito de responsabilização e prestação de contas. O *accountability*, na gestão pública, favorece as condições de participação dos cidadãos na definição e avaliação das políticas públicas, premiando ou punindo seus responsáveis.

Assim, não há *accountability* sem controle e não há controle sem transparência dos atos de gestão. No Brasil, principalmente após a publicação da Lei Complementar 131/2009, que define a publicação de dados de pessoal, despesas e receitas dos órgãos públicos em portais na internet, a transparência tem ganhado espaço nas ações de governo. A disponibilização de informações é essencial neste contexto, mas não é suficiente para o exercício da participação popular, sendo apenas o primeiro passo dado.

A evolução do gerencialismo no setor público, na prática, tem ocorrido com a adoção das melhores práticas das teorias apresentadas, que para Abrucio (1997), não há uma clara divisão dos modelos na sua aplicação. A coexistência dos modelos gerencialistas na organização pública reforça a característica pluralista do novo paradigma que surge recebendo o rótulo de Nova Gestão Pública.

A Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM), segundo Ormond e Loffler (1999), descreve uma tendência global em direção a um certo tipo de reforma administrativa, que assume diversos significados em diferentes contextos. A ambiguidade atribuída ao tema leva à necessidade de identificação de seus conceitos fundamentais, que podem ser divididos em duas classes: a primeira, que decorre da discussão de novos princípios administrativos tais como contestabilidade, a escolha do usuário, a transparência e uma focalização estreita na estrutura de incentivos, enquanto uma segunda deriva da aplicação dos princípios gerenciais comuns no setor privado ao setor público.

Ormond e Loffler (1999) afirmam que elementos apresentados sobre a Nova Gestão Pública já foram discutidos e implantados na década de 1970, mas esta traz como novidade o conceito voltado para a prática, que leva em consideração as raízes históricas das tradições, estruturas e forças políticas e administrativas de cada órgão. Da mesma forma que a burocracia *Weberiana* em seu tipo ideal nunca existiu, nunca existirá um modelo de gestão único que resolva todos os problemas da administração pública. As tendências da trajetória das reformas das organizações públicas conduzem para uma pluralidade de concepções importantes para a consolidação das reformas gerenciais baseadas em microrreformas administrativas, isto é, por atuações pontuais.

Para Ormond e Loffler (1999), se por um lado este movimento tem como positivo o fato de ser mais factível e de levar em consideração a necessidade de amadurecimento das

pessoas e das relações envolvidas, pelo outro lado, tem como efeito colateral a coexistência de ilhas de reformas com a administração pública tradicional. Abrucio (1997) corrobora com esta perspectiva, ressaltando que há uma dependência de trajetória do órgão indutor da adoção das práticas preconizadas na Nova Gestão Pública. Órgãos ou setores que despontam para as reformas propostas pela nova gestão pública encontram barreiras ao se interagir com órgãos ou setores que adotam o modelo da administração pública tradicional, não produzindo, portanto, a eficiência esperada frente aos esforços desprendidos nas mudanças.

Um dos pilares da nova gestão pública, destacado por Ormond e Loffler (1999), é o uso da ferramenta da tecnologia da informação na reconstrução dos processos de trabalho, na promoção de novas oportunidades de controle e gestão. Machado (2005) acrescenta que a implantação da tecnologia da informação na gestão pública abre caminhos para a eficiência, eficácia, efetividade e a transparência na ação governamental. Em consonância com estes termos, a tecnologia da informação vem sendo usada por governos em atividades, como a promoção da publicação de seus atos administrativos, no estabelecimento de comunicação com a sociedade e na automatização de seus processos de trabalho.

As expectativas quanto à informatização, assim como as demais tendências da nova gestão pública, foram verificadas no movimento de reformas da gestão pública brasileira, conforme descrito a seguir.

2.3 As Reformas Gerenciais da Administração Pública Brasileira

No contexto das reformas da administração pública ocorridas nos países desenvolvidos, as reformas no Brasil, ocorrem mediante uma própria derivada de suas limitações e características culturais. Esta particular trajetória das reformas administrativas brasileiras devem ser observadas em conjunto com o contexto econômico, político e social.

Para Bresser-Pereira (1999), a primeira reforma administrativa brasileira ocorreu em 1936, durante um regime ditatorial de Getulio Vargas. Sem a participação da sociedade, foram aplicados princípios da administração importados de países desenvolvidos, como o *taylorismo*, *fayorismo* e a burocracia *Weberiana*, que se baseava na atenção aos meios em detrimento aos fins. Tais princípios, muitas vezes foram investidos na esfera pública brasileira sem a devida tradução de suas práticas para o contexto regional.

Carvalho (1997) ressalta que as raízes da colonização brasileira como o coronelismo, que é um sistema político nacional baseado em barganhas entre o governo e os proprietários rurais, o patrimonialismo, que é definido pela apropriação do bem público como patrimônio privado, e o clientelismo, conceituado pela troca de favores, ainda eram característica vigentes à época da primeira reforma. Para Bresser-Pereira (1999), a adoção do modelo burocrático *Weberiano* na administração pública brasileira, baseado na centralização das decisões, na hierarquia de poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos, na profissionalização e meritocracia, favoreceria a constituição de barreiras para essas raízes colonialistas.

No entanto, Capobiango *et al.* (2010), acrescentam que se por um lado a administração clássica tinha um papel mundial importante de racionalizar o serviço público e blindá-lo das ações dos grupos de interesse, por outro lado a reforma burocrática nunca foi concluída pela dificuldade de se implementar a burocracia *Weberiana* em seu tipo ideal. Assim, a marca do clientelismo se manteve, dificultando as inovações propostas pela primeira reforma.

Este período foi encerrado com o Golpe Militar de 1964, que passou a primar pela administração voltada para a substituição ao modelo burocrático clássico (CAPOBIANGO *et al.*, 2010).

Para Bresser-Pereira (1999), outro grande marco das reformas administrativas brasileiras ocorreu em 1967, com a publicação do Decreto-Lei nº. 200/1967. Esta segunda grande reforma administrativa brasileira também ocorreu em um período ditatorial e, consequentemente, sem a participação da sociedade. Tal Decreto-Lei pode ser identificado como um primeiro momento da administração gerencial brasileira, no qual foram dadas ênfases à descentralização e à autonomia da administração indireta. As mudanças propostas tinham como premissas a rigidez da administração direta e a maior eficiência da administração descentralizada. Foram institucionalizados princípios da racionalidade administrativa como o planejamento, o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados.

Ainda no entendimento de Bresser-Pereira (1999), a reforma de 1967, se por um lado teve como consequência a eficiência dos serviços promovida pela flexibilização da administração indireta, pelo outro teve a possibilidade da contratação de funcionários sem concursos públicos, o que favoreceu as práticas patrimonialistas. Como uma das consequências, a administração direta, vista como rígida e burocrática, deixou de investir na profissionalização dos seus funcionários, sendo desmantelada por oportunismos do regime

militar, que passaram a utilizar a administração indireta para contratação dos altos escalões da esfera pública.

Dessa maneira, a reforma não alcançou os benefícios esperados e a crise política do regime militar, iniciada em meados dos anos 1970, agravou ainda mais a situação da administração pública brasileira, caracterizada, neste período, pela ineficácia do planejamento governamental devido às deficiências de mecanismos de implantação, coordenação e avaliação de ações de reforma dos órgãos; a dissociação entre planejamento, modernização e recursos humanos; a atuação pouco integrada e coordenada de órgãos ligados; e a pouca prioridade à área de recursos humanos.

O país vivenciou o terceiro movimento de reforma, o primeiro em um período democrático, que teve como marco a Constituição de 1988. Esta reforma se consolidou em um contexto de desenvolvimento do capitalismo e da democracia, onde se buscava uma máquina pública capaz de distinguir o público do privado e a política da administração pública. A reforma proposta, na visão de Bresser-Pereira (1999), buscava uma retomada à administração burocrática, com a finalidade de se desvencilhar do patrimonialismo, através da adoção de controles rigorosos das operações, onde se preferiam leis e regulações no lugar de decisões.

Para Bresser-Pereira (1999), estas mudanças foram um retrocesso da administração pública, pois ignoravam as evoluções da gestão pública mundial. A volta à administração clássica e à rigidez exacerbada da máquina pública promovida por uma administração arcaica e burocrática ao extremo, tornou-a, ainda, mais ineficiente. Neste período, como para compensar os tempos de poucos investimentos nos recursos humanos, foram dados privilégios aos servidores públicos como a estabilidade plena, uma aposentadoria precoce com vencimentos integrais equivalentes ao último salário, o que na prática, sacramentou a renúncia às exigências de sua responsabilização (*accountability*) perante a sociedade. Estas circunstâncias levaram ao desprestígio da administração pública brasileira, dando abertura às reformas da denominada era Collor.

Em 1990, o presidente Fernando Collor de Melo, com o discurso eleitoral contra os “marajás” (grandes beneficiados pela máquina pública), iniciou uma profunda reforma. Foram promovidos rearranjos estruturais visando a racionalização e a desestatização, nos quais ocorreram a redução de gastos, a fusão e extinção de instituições, a privatização de estatais e a desregulamentação do mercado.

> Pouco a pouco, a opinião pública percebeu que a Constituição de 1988 não tinha resolvido uma série de problemas da administração pública brasileira. Esta percepção infelizmente foi transformada, com a era Collor, em dois raciocínios falsos e que contaminaram o debate público: a idéia de Estado mínimo e o conceito de marajás. As medidas tomadas nesse período foram um desastre. Houve o desmantelamento de diversos setores e políticas públicas, além da redução de atividades estatais essenciais. Como o funcionário público foi transformado no bode expiatório dos problemas nacionais, disseminou-se uma sensação de desconfiança por toda a máquina federal, algo que produziu uma lógica do "salve-se quem puder". Foi neste contexto que, paradoxalmente, se constituiu um regime jurídico único extremamente corporativista (ABRUCIO, 2007, p. 70).

Curiosamente, a era Collor, com o seu combate aos "marajás" e ao "Estado-elefante", teve seu governo marcado pela maior corrupção de todos os tempos e pela tentativa de usar o poder estatal para ampliar os tentáculos privados de seu grupo político. Em decorrência, em 1992, Collor renuncia ao poder, mediante instalação de um processo de *impeachment*, ficando as reformas administrativas em segundo plano (ABRUCIO, 2007).

Capobiango *et al.* (2010) apontam que somente em 1995, uma nova reforma gerencial brasileira é empreendida por Luiz Carlos Bresser-Pereira, titular do recém criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). A reforma proposta pelo MARE buscava a substituição da administração pública tradicional e burocrática por uma administração pública gerencial consonante com as tendências da Nova Gestão Pública mundial. Esta reforma ocorria em um momento economicamente favorável, após a aplicação do Plano Real, que trouxe o fortalecimento da moeda e o controle da inflação.

A partir da elaboração do documento *Plano diretor da reforma do aparelho de Estado* (BRASIL, 1995), pode-se desenvolver um quadro teórico para a reforma, inspirado nas reformas gerenciais iniciadas na década de 1980, em vários países ocidentais. A reforma envolvia, dentre outras ações:

— A descentralização dos serviços sociais para estados e municípios;

— O repasse de algumas atividades não coletivas para a esfera privada, através de privatizações ou terceirizações;

— A separação da formulação das políticas públicas de sua execução, a responsabilização (*accountability*);

— A introdução de práticas do gerencialismo na administração pública.

Tal proposta de reforma foi encaminhada para aprovação pelo Congresso brasileiro, através de um detalhado texto de Emenda Constitucional, que cercou, ao máximo, as intenções da reforma. Além disso, a reforma contou com um esforço na conquista de apoio da opinião pública, das elites políticas e dos altos funcionários da reforma.

Bresser-Pereira (1999) ressalta este fato ao apresentar a pesquisa realizada no final de 1997, onde 75% da população aprovou a reforma, assim como cerca de 80% do alto escalão e, em 1998, outra pesquisa comprovou apoio semelhante pelos funcionários de nível médio. Apenas o Poder Judiciário não revelou apoio à reforma, mas, também, não demonstrou resistência. Assim, em 1998, a proposta de reformas administrativas foi aprovada e culminou na Emenda Constitucional nº. 19.

Na condução da implementação destas reformas, durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, que para Bresser-Pereira (1999) é uma atividade tão ou mais importante que a sua concepção, o MARE foi extinto, dando lugar ao Ministério do Orçamento e Gestão. O novo ministério unificou o Ministério do Planejamento e o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, para que se aproximassem as questões de orçamento público das reformas gerenciais.

A aposta era em um modelo de administração voltado para o gerencialismo, trazendo inovações importantes para a gestão pública brasileira. Abrucio (1997) destaca o fortalecimento das carreiras da esfera federal com o advento de concursos e capacitação. Desta forma, o ideal meritocrático, contido no modelo burocrático *Weberiano*, não foi abandonado e sim aperfeiçoado. Mudanças institucionais foram importantes para a modernização do Estado, como a reforma constitucional, que implicava tetos para o gasto com funcionalismo, alterações no Regime Jurídico Único e introdução do principio da eficiência na gestão pública.

> Bresser foi pioneiro em perceber que a administração pública mundial passava por grandes mudanças, também necessárias no Brasil, mas nem sempre ele soube traduzir politicamente tais transformações para as peculiaridades brasileiras (ABRUCIO, 2007, p. 71).

Assim, se por um lado a reforma gerencial de 1995 proporcionava importantes avanços na administração pública brasileira, por outro lado, na opinião de Abrucio (2007), havia um distanciamento da realidade brasileira, trazendo várias barreiras para o seu sucesso. Além do “choque cultural” da imposição de um modelo voltado para resultados, o contexto no qual as reformas ocorreram dificultaram a sua implementação, uma vez que o ambiente ainda estava impregnado pelas heranças das mudanças promovidas na era Collor, que deixaram um legado de desmantelamento do Estado e do serviço público.

Um fator importante a ser ressaltado é que como as duas grandes reformas anteriores da administração pública brasileira haviam ocorrido no período autoritário, não existia a

experiência democrática de reformas baseada no debate e na negociação, o que influenciou a posição oportunista das elites sociais e políticas brasileiras. A estabilização monetária influenciou positivamente as reformas gerenciais, mas a mesma visão economicista que defendia a eficiência de gestão barrou inovações institucionais importantes, como a maior autonomia das agências reguladoras, dado ao medo da perda do controle da execução orçamentária.

> (...) havia outras resistências políticas, vindas primordialmente do Congresso. Os parlamentares temiam a implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, pois isso diminuiria a capacidade da classe política influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas. Ademais, também havia senões no núcleo central do governo, sob a influência do ministro chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, o que levou o Palácio do Planalto a não apostar numa reforma administrativa mais ampla (ABRUCIO, 2007, p. 7).

Mesmo diante destas barreiras encontradas para a evolução da administração pública brasileira, algumas ações importantes ocorreram no Brasil, desde a redemocratização. Neste sentido, Abrucio (2007) destaca cinco movimentos:

1 – Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que traz ganhos em economicidade;

2 – No campo das políticas públicas, os municípios e os estados promovem maior participação social, ações mais ágeis e a expansão dos centros de atendimentos integrados pelos estados;

3 - As políticas públicas passam a ter inovações em mecanismos de avaliação, formas de coordenação, controle social e atenção a realidade local;

4 – O Plano Plurianual de Governo (PPA) e a consequente ideia de planejamento passam a ter maior efetividade;

5 – A utilização do governo eletrônico e da tecnologia da informação se expande, levando à redução de custos, o aumento da transparência e maior interatividade com o cidadão.

Os avanços alcançados pelas reformas gerenciais de 1995 foram mantidos e aprimorados no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003. Foram reforçadas algumas carreiras, focando, desta forma, na profissionalização do serviço público, na abrangência da utilização do governo eletrônico, nos instrumentos de controle externo, como a Controladoria Geral da União, e na participação popular (ABRUCIO, 2007).

O governo Lula, que se estendeu até 2010, teve seu período marcado por grandes escândalos de corrupção como os “mensalões”, comprovando a persistência de práticas

clientelistas e patrimonialistas. Ainda, segundo Abrucio (2007), a falta da reforma gerencial na agenda do governo foi um empecilho para o alcance da meta de efetividade das políticas públicas sem prejuízos para o ajuste fiscal. Já os bons resultados colhidos em áreas de políticas públicas derivam, em parte, de uma boa estratégia de gestão, embora as experiências sejam fragmentadas, sem uma visão integrada de longo prazo para a gestão pública brasileira.

Para Capobiango *et al.* (2010), as reformas da administração pública brasileira geralmente foram precedidas de um discurso eleitoreiro de ruptura que não se confirmaram. O que se observa são tentativas de suprimir práticas inaceitáveis da gestão pública, mas que não devem ser vistas apenas nas mudanças estruturais. A mudança organizacional, desta forma, abrange todos os níveis e segmentos organizacionais e integra as dimensões técnica, política e comportamental.

Assim, apesar de não se verificar rupturas drásticas na gestão pública, as reformas brasileiras contribuíram com o processo contínuo de mudanças, que tem sofrido a influência de um desenvolvimento latente da democracia brasileira. Tal contexto de mudanças influencia as reformas no Poder Judiciário, conforme descrito a seguir.

3 O PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

O Poder Judiciário se destaca dos demais poderes de um Estado democrático, pelo fato de não ser submetido ao sufrágio eleitoral e estar imbuído pelo prestígio público. Embora seja o Poder Judiciário, por definição, a principal garantia dos direitos humanos, salvo raras exceções de alguns países, os magistrados não são escolhidos pelo voto popular. As suas particularidades também singularizam uma trajetória de reformas, que passam por um processo de institucionalização e estruturação, conforme descrito a seguir.

3.1 As Reformas do Poder Judiciário Brasileiro

Na formulação original da tripartição dos poderes de Estado, Montesquieu[3] (1962) *apud* Nogueira (2010) versa sobre a independência do Poder Judiciário, que deveria ser politicamente passivo, livre da "vontade legislativa" ou "força executiva". Desta forma, haveria a garantia da liberdade de julgar. No entanto, durante todo o período imperial, o Poder Judiciário não era independente, pois representava um fiel servidor do governo, uma vez que este proporcionava as vantagens pecuniárias, os acessos, as honras e as distinções. Tais abusos, segundo Comparato (2004), foram amenizados na Constituição Brasileira de 1891, que determinou a vitaliciedade dos juízes federais. Tal Constituição acrescentou que os seus vencimentos seriam determinados por lei e não seriam diminuídos. Estas determinações foram estendidas aos Juízes Estaduais na reforma constitucional de 1926, desvencilhando a troca de favores entre os poderes.

Assim, aos poucos, o Poder Judiciário brasileiro foi se tornando mais independente, tendo como marco mais recente deste processo a Constituição Federal de 1988. Ao mesmo tempo, a população, que era acostumada a pedir auxílios e favores, passou a exigir direitos e justiça. Fato este verificado com a crescente procura da população aos Juizados Especiais, exigindo direitos que antes não se acreditavam possíveis.

> A Constituição de 1988 representou um passo importante no sentido de garantir a independência e a autonomia do Judiciário. O princípio da independência dos poderes tornou-se efetivo e não meramente nominal. Foi assegurada autonomia administrativa e financeira ao Judiciário, cabendo a este a competência de elaborar o seu próprio orçamento, a ser submetido ao Congresso Nacional conjuntamente com o do Executivo (SADEK, 2004, p. 4).

[3] MONTESQUIEU, C. S. **Do espírito das leis**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1962.

Comparato (2004) acrescenta que o Poder Judiciário também guarda particularidades no que tange à responsabilidade, tanto no dever de prestar contas quanto na relação de sujeição às sanções combinadas em lei pelo mau exercício do poder.

> O sistema judicial brasileiro é hermético, refratário a mudanças e de difícil compreensão por parte dos operadores do Direito e da população em geral. O que verificamos no decorrer dos anos é que o Judiciário nunca se abriu publicamente para que seus problemas e suas dificuldades fossem partilhados por todos agentes e não se verificou uma preocupação nacional em relação à necessidade de formulação de uma política pública para o seu melhor funcionamento (RENAULT, 2005, p. 6).

Além das questões da independência e responsabilidade, em 2004, um diagnóstico do Poder Judiciário, conforme apresentado por Renault (2005), apontou outros problemas, como:

— Lentidão na tramitação dos processos judiciais;

— Pouca transparência;

— Obsolescência administrativa;

— Dificuldade de acesso;

— Complexidade estrutural;

— Concentração de litigiosidade pelo excessivo número de processos de interesse das grandes corporações empresariais e dos governos federal, estadual e municipal;

— Desarticulação institucional.

Diante do exposto, na sua função de processamento das demandas, o Poder Judiciário brasileiro apresenta, para Vieira e Pinheiro (2008), os sintomas mais evidentes da denominada "Crise do Judiciário", sustentada por uma estrutura pesada, sem agilidade, incapaz de fornecer soluções em tempo razoável, previsíveis e a custos acessíveis para todos. Quanto às causas deste efeito, identifica-se, com maior freqüência, o número excessivo de recursos previstos em lei; crescimento do número de processos novos a cada ano; excesso de formalismo cartorial; formalidades protelatórias nas audiências; e improbidade das leis.

> Ainda que se ressalte que o sentimento de insatisfação seja antigo e comum à grande parte dos países civilizados há, contudo, que se destacar os traços que têm diferenciado a crise da justiça no Brasil e conferido particularidades para os últimos anos. A situação recente difere de todo o período anterior em pelo menos dois aspectos: 1) a justiça transformou-se em questão percebida como problemática por amplos setores da população, da classe política e dos operadores do Direito, passando a constar da agenda de reformas; 2) tem diminuído consideravelmente o grau de tolerância com a baixa eficiência do sistema judicial e, simultaneamente, aumentado a corrosão no prestígio do Judiciário. De fato, as instituições judiciais – mesmo que em grau menor do que o Executivo e o Legislativo – apesar de há longo tempo criticadas, saíram da penumbra (confortável?) e passaram para o centro das preocupações. E, por outro lado, acentuaram-se as críticas e a queda nos índices de credibilidade (SADEK, 2004, p.6).

Em decorrência, como causas estruturais da crise do Judiciário brasileiro, Vieira e Pinheiro (2008) destacam o difícil acesso ao Judiciário, número insuficiente de magistrados e servidores, falta de instalações físicas adequadas, pouca informatização dos cartórios e varas judiciais, falta de planejamento, incapacidade de gestão e deficiência no controle administrativo.

Diante desta instaurada crise, o prestígio público do Poder Judiciário ameaçado por cobranças pela sociedade por mais celeridade e eficácia, desponta a reforma do judiciário, como fundamental para o progresso do País. Tal importância dada às reformas, segundo Lima (2007), se justifica, dentre outros motivos, porque um Poder Judiciário ineficiente aumenta o risco e os custos de transação, distorcendo o sistema de preços e de alocação de recursos. Desta forma, os problemas do Poder Judiciário influenciam nas decisões de investimento da economia, comprometem a eficiência empresarial, o progresso tecnológico e a própria política econômica do governo.

Apesar da importância atribuída ao tema da Reforma do Poder Judiciário, somente no final de 2004, após 13 anos de tramitação no Congresso brasileiro, foi aprovada a Reforma Constitucional do Judiciário, pela Emenda nº. 45. Tal Emenda Constitucional, segundo Renault (2005), representa um rico processo de reflexão, envolvendo juízes, promotores, defensores públicos, advogados, acadêmicos e a sociedade civil, buscando um sistema judicial funcional, acessível e racional.

Um dos principais benefícios da EC nº. 45 foi a criação dos órgãos Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), para o exercício do controle externo do Poder Judiciário e do Ministério Público, respectivamente. O CNJ foi criado em 31 de dezembro de 2004, e instalado em 14 de junho de 2005, sendo um órgão heterogêneo do Poder Judiciário composto por 15 membros (9 magistrados, 2 membros do Ministério Público, 2 advogados e 2 cidadãos). Além da fiscalização, o CNJ tem a missão de integrar programas de informatização, de qualificação de servidores, de acesso à Justiça e de gestão administrativa, em toda a Justiça estadual e federal, atividade antes impossível, devido ao isolamento dos tribunais.

Desde a recente institucionalização da Reforma do Judiciário, promovida pelo EC nº. 45, várias inovações ocorreram no Judiciário. A este conjunto de inovações foi dado o título de “Reforma Silenciosa” por muitos, como no livro “A Reforma Silenciosa da Justiça”, do Centro de Justiça e Sociedade da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, publicado em 2006. A reforma silenciosa do judiciário preconiza a atuação por

microrreformas, atuando, assim, em inovações pontuais, de forma consonante com a tendência da Nova Gestão Pública.

> Em seus vários artigos, a Emenda n 45/2004 procurou assegurar um acesso mais eqüitativo à Justiça no Brasil, bem como um acesso mais célere, imparcial e seguro (em suma, mais efetivo). Para tanto, tratou de alterar a organização e o funcionamento de diversos órgãos do sistema judicial. A emenda estimulou o fortalecimento e o enraizamento do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, assim como a sua maior transparência. Incentivou, em paralelo, a expansão e a proteção de alguns direitos particularmente relevantes para a Justiça brasileira, como os direitos humanos (CAMPUS, 2008, p. 40).

Tais avanços das reformas do judiciário, no cenário brasileiro, têm como marco a publicação do Primeiro Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano, assinado em 15 de dezembro de 2004 (Anexo I). Tal pacto celebra os compromissos a serem adotados pelos três poderes, com o objetivo de tornar o Poder Judiciário mais eficiente e acessível à população. Dentre os seus objetivos, destacam-se a instalação do Conselho Nacional de Justiça, a revisão da legislação quanto aos Códigos dos Processos Civil, Trabalhista e Penal, aumento do número de defensores públicos, apoio na continuidade e ampliação dos juizados especiais, estabelecimento de novas discussões acerca dos pagamentos de precatórios, acompanhamento e ações judiciais dos casos de violações contra os direitos humanos, regulação do processo jurídico eletrônico, compartilhamento de informações entre órgãos e produção de indicadores estatísticos.

O empenho acordado, neste primeiro pacto, pode ser representado pelo importante esforço despendido pelo Poder Legislativo na aprovação da EC nº. 45 e o Poder Executivo, por sua vez, na criação da Secretaria de Reforma do Judiciário, no âmbito do Ministério da Justiça. Assim, passados cinco anos da assinatura do primeiro I Pacto, no dia 13 de Abril de 2009, foi firmado o II Pacto Republicano, ampliando e reafirmando as ações para as reformas do Poder Judiciário (Anexo II). O novo pacto já conta com quatro anos de atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e um judiciário mais maduro para execução das inovações propostas em três matérias principais: proteção dos direitos humanos e fundamentais, agilidade e efetividade da prestação jurisdicional e acesso universal à justiça.

Neste segundo pacto, foi definida a prioridade a ser dada às proposições da reforma do judiciário, no que tange ao Legislativo e nas priorizações orçamentárias a serem determinadas pelo Executivo, descritas neste acordo. Dentre as ações para maior agilidade e efetividade, elementos recorrentes nos movimentos da Nova Gestão Pública, pode-se destacar a

otimização do processo de pagamento de precatórios e a revisão de normas processuais, para agilizar e simplificar o trajeto e julgamento das ações.

> Os órgãos do poder judiciário nacional em sua busca pela modernização administrativa tem focado investimentos e pesquisas nas áreas de custos e procedimentos. Certamente são esforços válidos e importantes para a sua administração, mas é importante também que se verifiquem os aspectos mais amplos da qualidade dos resultados do órgão para a República e em que grau influencia as atividades fim do órgão. Atualmente, a atividade do judiciário é medida em termos de número de processos distribuídos e julgados (STJ, 2010) e por sua adequação orçamentário-financeira às leis do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Entretanto, estes aspectos constituem apenas um tipo de visão da efetividade. Mesmo a atual avaliação da função finalística do judiciário não é completa, pois a visão de resultado como quantidade e prazo de processos pode desviar o foco da noção de qualidade do trabalho (ARAUJO, BESSA, 2010, p. 14).

Atuando na busca da efetividade da atividade jurisdicional, além das questões da eficiência de gestão, um importante destaque deve ser dado à nova tendência da justiça restaurativa (SICA, 2006). Uma nova forma de ação, a justiça restaurativa, remete a uma nova visão da justiça penal apoiado pela Organização das Nações Unidas (ONU), que teve a consolidação de suas ideias com a publicação da Resolução 2002/12 do Conselho Social e Econômico da ONU. Trata-se de um modelo de justiça que envolve a vítima, o réu e a comunidade na busca de soluções para o conflito, com o objetivo de promover a reparação, a reconciliação e o reforço do sentimento de segurança. Atuando por meio de redes de justiça restaurativa, busca-se uma reconstrução do sistema de regulação social, acompanhando as transformações do direito, reduzindo, assim, o déficit de participação popular na justiça e se opondo ao direito imposto cada vez mais ineficiente.

Assim, a justiça restaurativa, segundo Sica (2006), tende a intensificar a participação da comunidade, a qual passa assumir um duplo papel: em primeiro nível, pode ser a destinatária das políticas de reparação e de reforço do sentimento de segurança coletivo e, em segundo nível, a comunidade pode ser ator social de um percurso de paz, que se funda sobre ações reparadoras concretas das consequências do crime. Um exemplo deste movimento é o Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário Portador de Sofrimento Mental (PAI-PJ), a ser delineado adiante, nesta dissertação.

Sobre este tema, Sica (2006) acrescenta que a justiça restaurativa e a mediação devem ser fundamentadas em dois pilares, para que sejam efetivas: a ampliação dos espaços democráticos e a construção de novas modalidades de regulação social. Dessa forma, trata-se da premissa de um conjunto de reformas muito mais abrangentes, que contribuem para a opinião de Sérgio Renault, no que tange às reformas do Poder Judiciário brasileiro:

> Não há solução mágica para os problemas do Judiciário no Brasil, até porque são problemas muito antigos, que vem se arrastando durante muitos anos e, portanto, a solução deles demanda a tomada de uma série de posições que, conjuntamente, podem trazer resultados positivos (BRAGA, 2005, p.17).

Em decorrência, a mudança institucional tem fundamental importância no movimento de reformas do judiciário, mas para atacar a questão da morosidade, deve-se ir além. A viabilidade da atividade-fim do Poder Judiciário, a prestação jurisdicional, somente ocorre com o bom funcionamento da atividade-meio, atividades de gestão. Pelo termo de gestão ou administração, tratado aqui, pode-se entender como "o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso dos recursos humanos, financeiros e materiais de uma organização, de modo a alcançar objetivos com eficácia e efetividade" (VIEIRA e PINHEIRO, 2008, p.4). O Poder Judiciário tem uma desafiadora missão de tornar a prestação jurisdicional, de âmbito nacional, efetiva, onde a estrutura organizacional passa a contribuir de forma menos difusa.

> Segundo o Banco Mundial, três são as características de um bom judiciário: independência, em relação aos demais poderes e aos interesses; efetividade, capacidade de implementar coercitivamente suas decisões e eficiência gerencial. Sem elas, há sempre demora na solução dos processos (LIMA, 2007, p. 6).

Mesmo com grande repercussão, a crise do judiciário brasileiro e das mudanças ocorridas com a Emenda Constitucional 45/2004, a literatura especializada em administração pública, no Brasil, se restringe aos órgãos do Poder Executivo. Fato evidenciado pelo trabalho de Nogueira (2010), no qual foram identificados que apenas 0,88% dos trabalhos publicados nas principais literaturas brasileiras, que versam sobre administração pública, tratam do Poder Judiciário. Podem ser levantadas algumas hipóteses para que a gestão do judiciário brasileiro não tenha despertado interesse de pesquisadores da administração pública, como o grande interesse sobre o Poder Executivo pela sua repercussão direta na sociedade ou a atenção sobre o Poder Judiciário estar focada em problemas como o acesso desigual à justiça. A pouca atenção dada à gestão interna do Judiciário foi justificada por Nogueira (2010):

> (...) a legitimidade do Poder Judiciário normalmente não repousa em sua gestão interna (entendida como os aspectos relativos à, por exemplo, hierarquia interna e operações regulares), mas em fatores relacionados à gestão externa e às ações voltadas à criação de estruturas e institucionalização (isto é, o manejo e o enfrentamento das condições do ambiente externo à organização) (NOGUEIRA, 2010, p. 13).

O fato é que há evidências de que barreiras para o bom funcionamento do judiciário também estão ligadas aos problemas de gestão interna, que não tem sido objeto de atenção dos dirigentes, tampouco, dos acadêmicos.

3.2 A gestão interna do poder judiciário

O Poder Judiciário brasileiro possui autonomia administrativa e financeira garantidas constitucionalmente, em relação aos demais poderes. Desta forma, a estrutura organizacional do Judiciário brasileiro é composta por Tribunais Superiores, Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais Eleitorais, Tribunais Regionais do Trabalho, Tribunais de Justiça Estaduais e Tribunais Militares Estaduais, todos dotados de autonomia de gestão.

Inserido no contexto das reformas administrativas do Poder Executivo, o Poder Judiciário também sofre coerção de uma sociedade ávida por celeridade, segundo apontado nas reformas do Poder Judiciário, diante da dita "crise do judiciário", seguindo a tendência de adoção do modelo gerencial na administração pública.

> O impacto da crise da burocracia weberiana e da implementação do modelo gerencial em vários lugares, transformou o atual debate na área de administração pública. A reforma administrativa ligada ao *managerialism* entrou na ordem do dia (ABRUCIO, 1997, p. 37).

Em decorrência, o Poder Judiciário tem empreendido forças na adoção de práticas gerencialistas, primando, assim, a eficiência de gestão. Os elementos que confirmam esta citação podem ser encontrados no recorrente tema da eficiência; nas propostas de soluções da morosidade do judiciário; na adoção da gestão por resultados verificada; no acompanhamento do número de processos julgados pelos tribunais, que é disponibilizado nos portais de cada órgão; em um curso de gestão de juízes promovido pelo CNJ[4]; dentre outros.

> (...) eu [Sérgio Renault] tenho afirmado sempre que a reforma constitucional é necessária, mas não suficiente para que tenhamos um Poder Judiciário funcionando melhor; ela é parte da Reforma do Judiciário e deve trazer resultados importantes do ponto de vista da racionalidade, mas ela não ataca diretamente a questão da lentidão (BRAGA, 2005, p.17).

[4] Ver "Curso capacita juízes para implantação do plano de gestão das varas criminais", disponível em http://www.cnj.jus.br/estrategia

Se por um lado o Poder Público prega a adoção de práticas do gerencialismo na administração pública, por outro lado, o Poder Judiciário apresenta uma configuração organizacional desfavorável a elas. Para Nogueira (2010), a conjuntura do Poder Judiciário tem as características da burocracia *weberiana* motivadas pela sua estrutura hierárquica, pelo primor à operacionalização, através de normas, e ao pouco destaque à formação de magistrados para a função de administrador.

Nogueira (2010) e Vieira e Pinheiro (2008) compartilham da classificação da estrutura organizacional do Poder Judiciário brasileiro como um modelo de burocracia profissional. O termo "burocracia profissional", originalmente definido por Henry Mintzberg, é utilizado para designar estruturas em que o seu núcleo operacional é muito importante na organização. Esta estrutura ocorre em hospitais, pelo núcleo do médico, em escolas, pelos professores, assim como nos Tribunais, pelos magistrados.

> No caso do Judiciário, os magistrados caracterizam-se como sendo os "operadores profissionais", pois possuem grande capacidade técnica e autonomia no exercício das suas funções de aplicação da jurisdição e na supervisão de atos de gestão. As assessorias de apoio são formadas pelos cartórios judiciais, onde estão alocados os demais servidores da justiça que dão suporte à atividade exercida pelo magistrado (...). Esta estrutura organizacional é fortemente descentralizada na dimensão horizontal porque seu poder permanece com grande número de operadores, sendo também caracterizada como descentralizada na dimensão vertical quando seu poder decisório permanece no núcleo operacional (VIEIRA e PINHEIRO, 2008, p. 5).

Neste modelo de organização, a burocracia profissional, é dado um grande poder ao operador, no caso, os magistrados. Tal fato deriva da complexidade de seu trabalho, que o torna distante da supervisão de gerentes ou da padronização de analistas. Assim, cria-se uma estrutura grande de apoio às atividades do operador, centralizando, neste todo, o poder decisório e, desta forma, exigindo que o magistrado exerça as funções de administrador.

Em decorrência, as características desejáveis aos magistrados na sua função jurisdicional, como a imparcialidade e a falta de previsibilidade, vêm a ser um problema ao se adotar as mesmas práticas na gestão interna. Segundo Nogueira (2010), o magistrado, ao transpor a sua conduta judicial para o campo administrativo, passa a proceder evitando a previsibilidade e o planejamento, ambos necessários ao exercício da atividade administrativa.

> A formação do juiz o leva a ver problemas legais onde existem problemas gerenciais, e a aplicar soluções legais autoritárias onde seriam necessárias soluções gerenciais. Por natureza funcional, juízes constantemente tomam decisões por si só, sem o envolvimento de outras pessoas. Esta prática leva a um estilo de gestão estreitamente concebida e muito hierarquizada em que a maioria dos assuntos gerenciais torna-se centralmente dirigidos pelo juiz. Este modelo de gestão

> normalmente leva a uma inefetividade na resolução de problemas administrativos (NOGUEIRA, 2010, p. 22).

Diante das limitações discorridas, o Poder Judiciário atua por meio de ações fragmentadas, tanto internamente quanto externamente. Para transposição das barreiras existentes pelo isolamento institucional dos Tribunais brasileiros, considerados ilhas incomunicáveis por Bandeira[5] (2005; *apud* VIEIRA e PINHEIRO; 2008), muita expectativa é atribuída à atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Isto porque a atuação do CNJ vem imbuída de um anseio por um aprimoramento da gestão do judiciário brasileiro, através de iniciativas da integração e articulação de ações administrativas.

Criado em 31 de dezembro de 2004 e instalado em 14 de junho de 2005, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), tem adotado medidas para a promoção de um judiciário mais eficiente e efetivo. Trata-se de um órgão de composição heterogênea composta por 15 membros, com mandatos de dois anos, permitida a recondução, constituída da seguinte forma:

- O Presidente do Supremo Tribunal Federal, que preside o CNJ;
- Um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, que será o Corregedor Nacional de Justiça;
- Um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho;
- Um Desembargador de Tribunal de Justiça;
- Um Juiz Estadual;
- Um Juiz do Tribunal Regional Federal;
- Um Juiz Federal;
- Um Juiz de Tribunal Regional do Trabalho;
- Um Juiz do trabalho;
- Um Membro do Ministério Público da União;
- Um Membro do Ministério Público Estadual;
- Dois advogados;
- Dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada.

[5] BANDEIRA, Regina Maria Groba. A Emenda Constitucional nº 45, de 2004. O Novo Perfil do Poder Judiciário Brasileiro. Brasilia: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema6/2005_13622.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2011.

Desde a sua instalação em 2005 até 2010, foram publicadas 125 resoluções, que buscaram promover mudanças no Poder Judiciário brasileiro, conforme GRÁFICO 1. Atualmente, a gestão dos órgãos do Poder Judiciário sofre influências significativas pela atuação do CNJ.

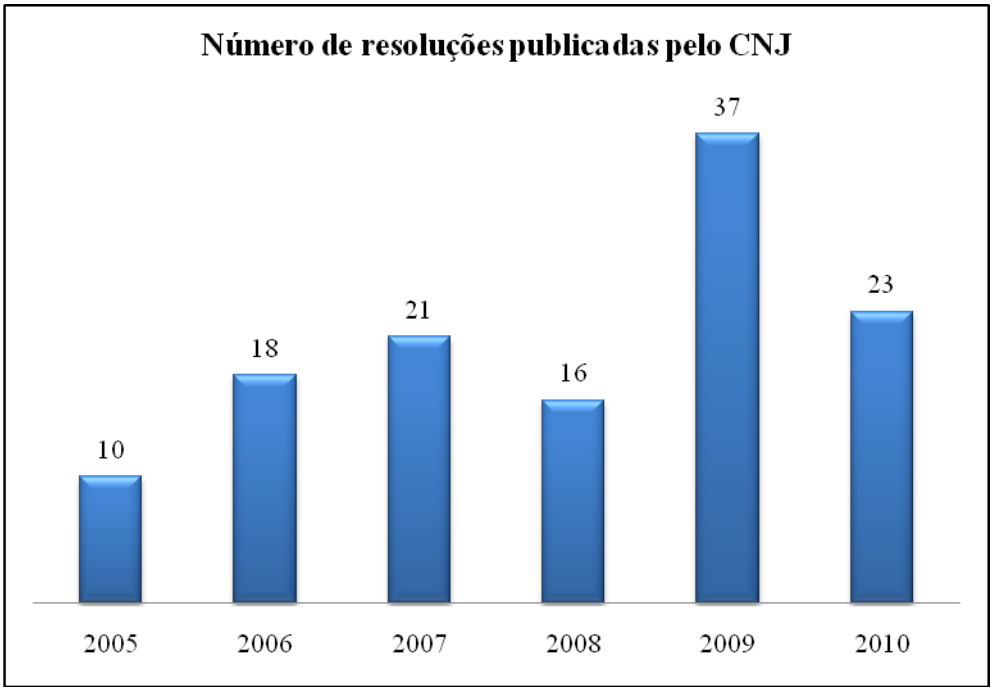


GRÁFICO 1: Distribuição anual das resoluções do CNJ.
Fonte: Elaborado pela autora. Consultas realizadas no portal do CNJ.

Segundo Vieira e Pinheiro (2008), o primeiro triênio do CNJ (2005 – 2007), teve a publicação de resoluções e recomendações direcionadas para a melhoria da gestão, especialmente nas atividades de planejamento, organização e controle. Ainda, destacam-se as ações de proibição do nepotismo e a atividade correcional, como contribuições importantes para a melhoria da imagem do judiciário brasileiro.

Por sua vez, a gestão do biênio (2008 – 2009), segundo Wolfovitch e Monteiro (2010), enfatiza a aplicação prática da reforma do judiciário. Para nortear as medidas a serem tomadas, foi realizado um diagnóstico do Poder Judiciário por meio de diversos encontros regionais voltados para consolidação de uma atuação mais efetiva.

> (...) promoveu diversos encontros regionais nos quais foram ouvidos líderes de 86 tribunais e 44 associações que resultaram em 937 exemplos de boas práticas observadas nos tribunais de todo o país. O diagnóstico resultante dos encontros analisou aspectos como gestão de pessoas e recursos orçamentários, financeiros e de tecnologia da informação. Os estudos enfocaram também os níveis de qualificação

> existentes e requeridos dos profissionais da Justiça e o grau de otimização dos processos críticos de trabalho, ou seja, os tipos de dificuldades observados nos tribunais (MINAS GERAIS, [s. d], p. 8).

Assim, um importante marco na atuação do CNJ, diante das reformas do Poder Judiciário brasileiro, foi a elaboração das diretrizes do planejamento estratégico nacional. Foi uma construção elaborada a partir de 12 encontros regionais, ocorridos no segundo semestre de 2008, com a participação de 87 tribunais de todos os segmentos da justiça. Neste período, grande esforço foi dedicado ao planejamento estratégico, que foi regulamentado na Resolução nº. 70/2009, com os seguintes temas: eficiência operacional; acesso à justiça; responsabilidade social; alinhamento e integração; atuação institucional; gestão de pessoas; e infraestrutura.

Assim, após a construção de um mapa estratégico, importante para identificação da trajetória a ser seguida pelo Judiciário brasileiro, foram estabelecidas 10 metas a serem alcançadas pelo Judiciário em 2009. E, então, a partir deste direcionamento, os órgãos do Poder Judiciário começaram a construir os seus planejamentos estratégicos que seguiram, por recomendação do CNJ, a metodologia *Balanced Scorecard (BSC)*, na formulação e acompanhamento do planejamento estratégico. Tal metodologia preconiza o uso de indicadores de desempenho e favorece a gestão por resultados.

A partir de então, uma miríade de ações foram promovidas pelos órgãos do Poder Judiciário, seguindo as definições do Planejamento Estratégico estabelecido. Em Fevereiro de 2009, para apoiar as reformas dos órgãos, o CNJ promoveu a constituição do Programa Integrar. Este programa tem por objetivo auxiliar os Tribunais estaduais na modernização de rotinas de trabalho e melhoria do atendimento ao cidadão, conforme definições no portal do CNJ, com a sua atuação pautada em quatro eixos: infraestrutura e tecnologia da informação; pessoas; processos de trabalho judicial e administrativo; e gestão da informação e comunicação.

> A equipe do Integrar auxilia os Tribunais de Justiça na melhoria do trabalho jurisdicional com a adoção de um modelo de gestão moderno, pautado nos princípios da administração pública gerencial, de modo a adequar à realidade local as metas do Planejamento Estratégico do Judiciário Nacional. O objetivo é contribuir para que os trabalhos desenvolvidos nos Estados possam ajudar na uniformização da prestação da justiça em todo o Judiciário brasileiro (SANTOS, 2010).

Em decorrência deste processo, em 2009, foram estabelecidas novas 10 metas para o Poder Judiciário, a serem cumpridas em 2010. O acompanhamento do atendimento às metas de 2010, pode ser feito no portal do CNJ, através de uma ferramenta pública chamada

“processômetro”. O “processômetro” é alimentado mensalmente com dados repassados pelos Tribunais. Além dessas metas serem apresentadas em números no portal do CNJ, o seu cumprimento é publicado no boletim diário do CNJ, que pode ser acessado no portal do órgão ou recebido por e-mail por qualquer pessoa, mediante prévio cadastro. A análise dessas metas e das ações do CNJ contribuíram para as conclusões deste trabalho e pode ser verificada adiante.

4 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

A utilização da tecnologia da informação vem se expandindo na sociedade. Trata-se de uma revolução tecnológica na qual os governos não se abstêm. Objetivando a compreensão do papel da tecnologia da informação nas reformas do Poder Judiciário brasileiro foi realizada uma ponderação do papel da tecnologia da informação na sociedade e nas organizações, culminando nos seus reflexos na gestão pública.

4.1 A tecnologia e sua influência na sociedade e nas organizações

As descobertas tecnológicas históricas transformam as relações, as formas produtivas e, por consequência, a sociedade. Trata-se não somente de uma mudança, mas de uma revolução, devido à penetrabilidade em todos os domínios da vida humana de descobertas como a máquina a vapor, a eletricidade, a telefonia, o *microchip* e a rede de computadores (CASTELLS, 2000). Neste contexto de mudanças, a sociedade passa por redefinições onde a tecnologia torna-se parte dela.

A nova sociedade, que se forma em torno das novas tecnologias, para Castells (2000), vivencia transformações que não ocorrem em uma única via, pois a sociedade transforma a tecnologia e a tecnologia transforma a sociedade. Para Zubbof (1994), a tecnologia define o horizonte da sociedade, porque ela redefine os limites do possível e do imaginável e, através das escolhas, a sociedade redefine os novos horizontes da tecnologia. A trajetória da descoberta da eletricidade, que passa pela lâmpada elétrica e chega ao carro elétrico, é marcada por escolhas, onde cada passo dado abre uma multiplicidade de novas opções. Assim, a cada novo processo de adoção de tecnologia, as oportunidades apresentadas ao público alvo abrem um leque de novas escolhas possíveis, dando a impressão de um processo infinito de buscas.

A tecnologia altera suposições sobre a natureza de nossa realidade, o padrão em que vivemos e cria novas alternativas. Segundo Zubbof (1994), é no domínio da escolha, que a tecnologia apresenta certo indeterminismo, pois, embora redefina o horizonte de possibilidades, ela não pode determinar quais escolhas serão feitas e com que intenções.

Dentre as várias revoluções tecnológicas históricas, a constituição da Sociedade da Informação, segundo Castells (2000), apresenta grande destaque onde, a partir da década de 1980, a sociedade industrial passou a ser substituída pela sociedade da informação. Para Akutsu (2005), na denominada sociedade da informação, dois elementos passam a ser

fundamentais: a tecnologia e a informação. A tecnologia da informação (TI), piloto do novo paradigma da sociedade da informação, é toda a interface tecnológica onde a informação é gerada, armazenada, processada, transmitida e recuperada.

Um dos eixos importantes no vetor das transformações da sociedade da informação é a utilização da internet. A internet foi concebida, segundo Castells (2000), a partir de iniciativas, na década de 60, que, de forma inconsciente ou não, traduziu os movimentos libertários da época, reafirmando a transformação mútua entre sociedade e tecnologia. Na década de 60, iniciou-se a busca da proteção do sistema norte-americano de comunicação, o que resultou em uma arquitetura em rede que não poderia ser controlada a partir de nenhum centro. A rede, denominada ARPANET, era composta de milhares de redes de computadores autônomos, que foi, posteriormente, apropriada por indivíduos pelo mundo inteiro. Tal arquitetura proporcionou o que vemos hoje, a democratização do acesso à informação e à comunicação.

> Assim, quando na década de 70, um novo paradigma tecnológico, organizado com base na tecnologia da informação, veio a ser constituído, principalmente nos Estados Unidos, foi um segmento específico da sociedade norte-americana, em interação com a economia global e a geopolítica mundial, que concretizou um novo estilo de produção, comunicação, gerenciamento e vida (CASTELLS, 2000, p. 25).

Muito além da produção isolada de desenvolvimento tecnológico, a revolução da tecnologia da informação é caracterizada por ser marcada por conhecimentos e informações não estáticas. A utilização das informações disponíveis promove o conhecimento e, assim, a geração de novas informações. Para Zubbof (1994), o ciclo de realimentação de informações, que são acumuladas e reutilizadas, é um dos grandes aspectos da tecnologia da informação, onde não se trata apenas de ferramentas a serem aplicadas, mas processos continuamente a serem desenvolvidos. É no âmbito da produção e utilização das informações que as organizações vêm se esforçando para conseguir maior valor agregado ao ciclo produtivo.

Na busca da maior eficiência e eficácia e, portanto, maior lucratividade, as organizações, no contexto da sociedade da informação, promoveram novas formas produtivas e comunicativas. Trata-se de uma transformação que leva à redefinição da vida organizacional que, além de envolver processos, materiais e informações, envolve pessoas e as suas relações. Assim, desde o advento da sociedade da informação, várias hipóteses sobre a organização do trabalho estão sendo testadas por esta nova presença tecnológica.

Muito mais que um modismo administrativo, a tecnologia da informação passou a ser um diferencial competitivo nas organizações. A FIGURA 2 aponta algumas novas formas de relação das organizações com empresas, consumidores, empregados e governo.

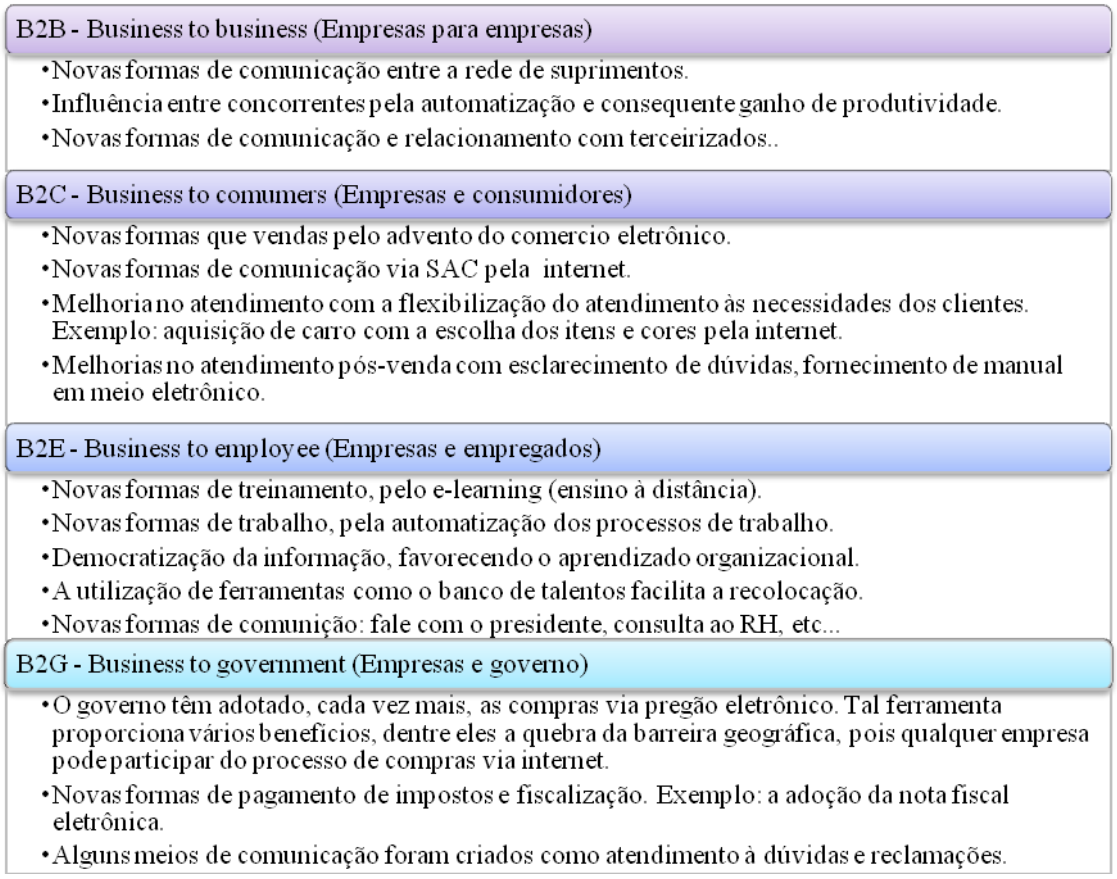


FIGURA 2: Algumas mudanças produzidas pela TI nas organizações
Fonte: Elaborado pela autora, baseado em Oliveira (2006)

Na expectativa dos benefícios da tecnologia da informação, as organizações têm proporcionado grandes investimentos neste setor. Tais investimentos chegam a ser obrigatórios, para que as empresas se mantenham competitivas atualmente, já que há tanta tecnologia em um grão de milho quanto em um *chip*. Na medida em que as organizações vão aprendendo a tirar melhor proveito da tecnologia da informação e novos passos são dados na direção da adoção da tecnologia, os valores de investimentos em TI são multiplicados. Para Davenport (2002) os crescentes investimentos na tecnologia da informação ocorrem em vários setores do mercado, como serviços, comércio eletrônico e sistemas de gestão empresarial.

A sociedade da informação que se formou, além da mudança promovida no cotidiano das pessoas e das organizações, foi piloto de uma importante mudança na economia. Trata-se de um processo de reestruturação do capitalismo empreendido a partir da década de 80,

envolvendo o sistema econômico e tecnológico, caracterizado por Castells (2000) como o *capitalismo informacional*.

Apesar de não representar um número direto sobre os investimentos em TI, a NASDAQ[6] (*National Association of Securities Dealers Automated Quotations)*, bolsa tecnológica de valores, representa os efeitos do capitalismo informacional na economia. Para Belli (2008), as empresas de tecnologia, estruturadas em torno da tecnologia, especialmente nos EUA, cresceram a taxas incrivelmente altas e abriram seu capital nas bolsas americanas, inaugurando um período de euforia, tanto nos volumes de negócios quanto nos preços de seus papeis.

> As definições encontradas sobre as empresas de tecnologia classificam estas empresas como empresas que se utilizam da tecnologia em larga escala em seus processos industriais ou de serviços a fim de alcançarem um diferencial operacional. Outros classificam estas empresas como empresas que utilizam em larga escala o conhecimento para a produção de seus bens e serviços. Nesse grupo estão inseridas as empresas de produção de aparelhos e componentes eletrônicos – *hardwares*, e programas para computadores – *softwares* (BELLI, 2008, p. 36).

Conforme GRÁFICO 2 os valores do volume anual de negociações na NASDAQ teve um comportamento crescente ao longo dos anos. Ainda, na medida em que a tecnologia passou a penetrar na estrutura organizacional de empresas antes não consideradas tecnológicas, o conceito de empresa de tecnologia foi mudando. Empresas como a Amazon.com, especializada em vendas de livros, passou a ter a sua sustentação nas vendas pela internet. Para melhor compreensão do mercado, a NASDAQ criou índices para diferenciar estas empresas, como o *NASDAQ-100 index,* para empresas em que a tecnologia faz parte da sua estrutura organizacional; *Computer index*, para empresas que produzem *softwares* (programas de computadores) e *hardwares* (componentes e equipamentos); o *internet index*, para empresas baseadas em internet; e o *biotechnology* i*ndex*, para empresas de biotecnologia (BELLI, 2008).

[6] NASDAQ é uma bolsa eletrônica de valores, na qual são negociadas ações de empresas de alta tecnologia em informática, eletrônica, telecomunicações, biotecnologia, etc.

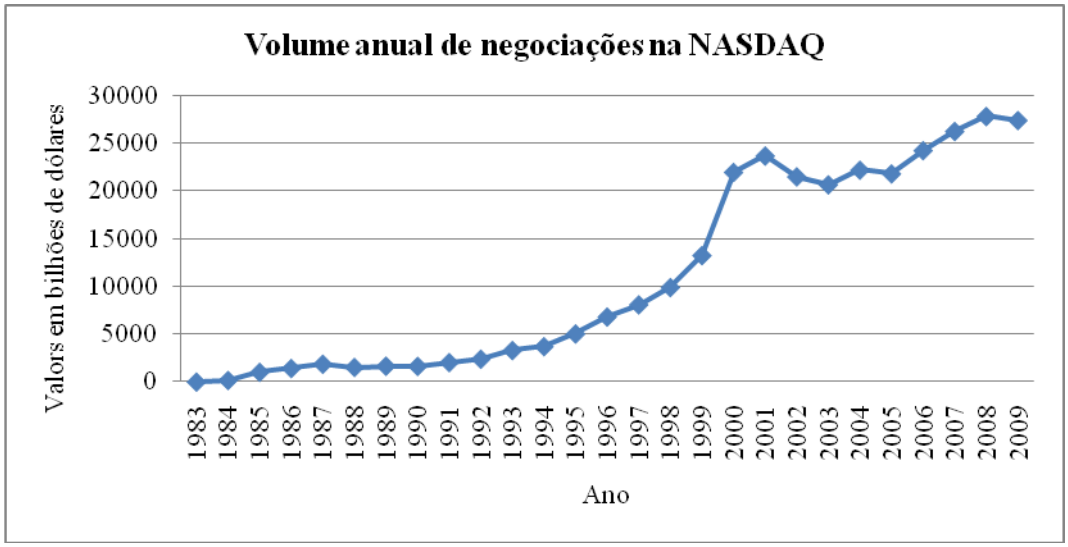


GRÁFICO 2: Volume anual de negociações na NASDAQ
Fonte: Elaborado pela autora com dados dos preços históricos da NASDAQ. Disponível em: <http://br.finance.yahoo.com>. Acesso em: 27 out 2010.

Analisando os índices que destacam as empresas tecnológicas, podemos observar que as empresas acompanhadas pelo índice *NASDAQ-Compute*r, no GRÁFICO 3, tiveram um crescimento exacerbado do volume de negociações de suas ações até o ano 2000.

> Uma euforia em relação aos papeis dessas empresas [de tecnologia] levou o mercado a precificá-las muito acima das empresas tradicionais. Esse ciclo de euforia terminou com um sentimento de que as ações de tecnologia estavam valorizadas além do razoável e deu-se, em seguida, um movimento de baixa acentuada. Esse movimento de baixa ficou conhecido como a crise da NASDAQ (BELLI, 2008, p. 6).

Mesmo padrão de comportamento pode ser observado no índice *NASDAQ-100*, no GRÁFICO 4, devido à enorme euforia do mercado em empresas baseadas em tecnologia neste período.

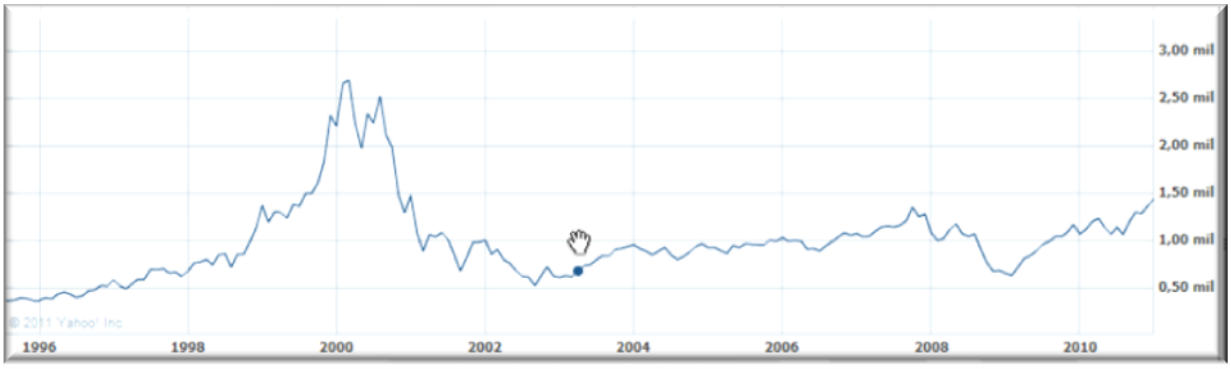


GRÁFICO 3: Volume anual de negociações pelo índice NASDAQ-Computer.
Fonte: Elaborado pela autora com dados dos preços históricos da NASDAQ. Disponível em: <http://br.finance.yahoo.com>. Acesso em:12 jan. 2011.

GRÁFICO 4: Volume anual de negociações pelo índice NASDAQ-100.
Fonte: Elaborado pela autora com dados dos preços históricos da NASDAQ. Disponível em: <http://br.finance.yahoo.com>. Acesso em: 12 jan. 2011.

O grande destaque dado às empresas baseadas em internet, denominadas ponto.com, fez uma revolução nos mercados e nas organizações, deixando jovens pesquisadores milionários, com suas descobertas tecnológicas. Passado o efeito da bolha tecnológica, observado pela queda do volume de negociações na NASDAQ, após 2000, as organizações passaram a ter mais cautela quanto aos seus investimentos em tecnologia da informação. E, ainda hoje, há uma procura por novas formas de melhoria nos retornos dos investimentos realizados em TI iniciados na década de 1980.

Desde a década de 1980, acreditava-se que a tecnologia da informação poderia tornar uma empresa mais competitiva e melhor posicionada no mercado, e muitas organizações provam essa verdade. No entanto, o retorno esperado não ocorreu da mesma forma para todas as organizações. Segundo Venkatraman (1994), nós saímos na década de 1990, céticos quanto aos beneficios da tecnologia da informação, uma vez que o ganho de produtividade com os investimentos em TI estavam sendo decepcionantes. Assim, novas buscas foram empreendidas pelos pesquisadores na compreensão do processo de adoção de tecnologia da informação nas organizações, para definições de estratégias de maior retorno dos investimentos realizados no setor.

4.2 O processo de adoção de tecnologia da informação nas organizações

O processo de adoção de tecnologia da informação nas organizações é circundado por temas específicos da área, dos quais se destaca a gestão de projetos. A gestão de projetos, amplamente adotada nas engenharias, passou a ser fundamental no processo de adoção de tecnologia da informação, onde os artesãos de *software* estão dando lugar às fábricas de

software. Tais fábricas atuam em um mercado competitivo com prazos, custos e escopos a serem cumpridos, o que demanda maior gestão dos processos.

O grande difusor das melhores práticas de gestão de projetos é o *Project Management Institute* (PMI). O PMI é uma associação mundial de gerenciamento de projetos, fundada em 1969, nos Estados Unidos, que publica um guia conhecido como *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK), onde são consolidadas as melhores práticas em gestão de projetos. O PMBOK e, por conseguinte, as práticas recomendadas pelo PMI, são importantes referências do tema no mercado de tecnologia da informação.

Para o PMBOK (2004), "um projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo." Assim, um projeto de adoção de tecnologia da informação deve ter um resultado exclusivo, em um tempo predeterminado. Usualmente, trata-se por projetos a aquisição de novos sistemas ou evoluções de sistemas. O ciclo de vida do projeto de *software*, não obstante a freqüente confusão com o ciclo de vida do software, ocorre em um contexto maior que a produção do *software* em si, conforme esboçado na FIGURA 3.

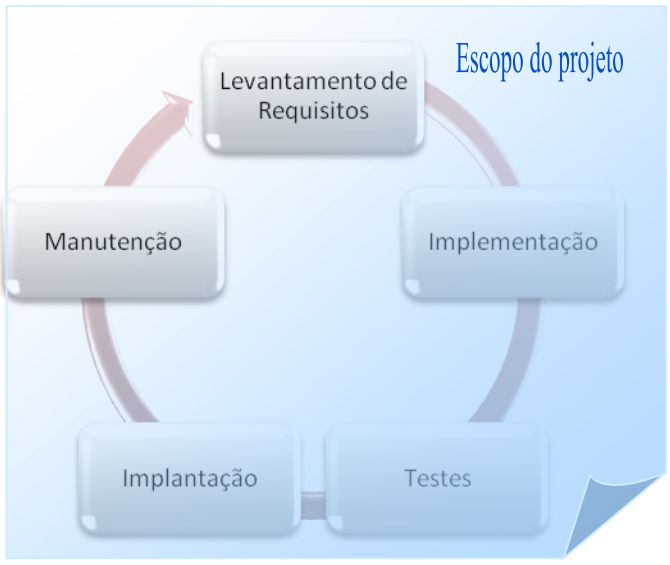


FIGURA 3: Ciclo de vida dos sistemas de informação.
Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Sommerville (2003).

No inicio do projeto de *software*, em geral, são definidas as expectativas dos usuários, a melhor forma de atendê-los, um tempo previsto de conclusão e a designação dos recursos e patrocinadores do projeto. Então são definidos os requisitos do sistema, isto é, quais são as funcionalidades e particularidades do *software* a ser desenvolvido. Então, o *software* é implementado, onde há uma produção (codificação) do sistema e, em seguida, são realizados testes. A fase da implantação, isto é, a instalação do sistema, ocorre com treinamentos e configurações de máquinas e a confecção de um plano para manutenção do sistema.

O projeto de *software* se passa em um escopo maior que o desenvolvimento do sistema, por exemplo, pode haver atividades de aquisição de computadores e servidores para suportar o *software* em implantação. Alguns projetos de *software*, como a aquisição da solução de recursos humanos do TJMG, contemplam atividades de gerenciamento da mudança organizacional.

Segundo orienta o PMI, o gerente de projetos deve estar atento às áreas que circundam o referido tema, conforme definido na FIGURA 4. A triangulação tempo, custo e escopo são as variáveis mais destacadas pelo PMBOK (2004), como determinantes para o resultado do projeto. Essas três variáveis são vinculadas de forma elástica na gestão de projetos, por exemplo, pode-se reduzir o tempo do projeto, mas para isto deve se reduzir o escopo ou aumentar o custo e, assim por diante.

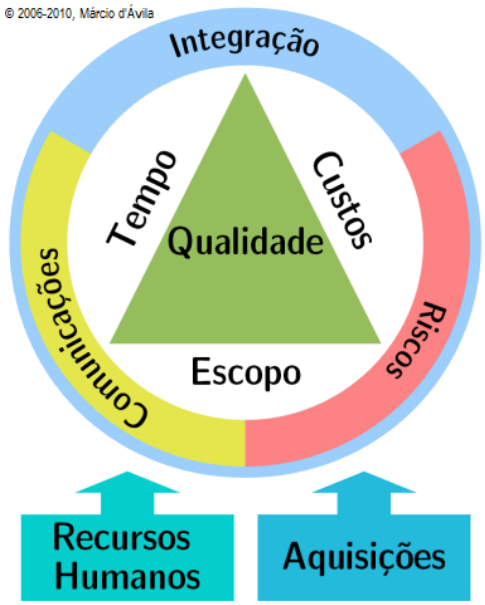


FIGURA 4: Áreas de conhecimento da gestão de projetos pelo PMI.
Fonte: PMBOK e Gerenciamento de Projetos. Disponível em: <http://www.mhavila.com.br/topicos/gestao/pmbok.html>. Acesso em: 02 fev. 2010.

Uma das áreas de conhecimento da gestão de projetos, a gestão de riscos, tem um dos riscos apontados por gestores de projetos de *software* relacionado à participação do usuário, segundo minha experiência profissional. Em decorrência, um gerente de projetos de adoção de tecnologia da informação enfrenta problemas que vão além dos termos tecnológicos, envolvendo toda a organização.

Os projetos de tecnologia da informação de sucesso, identificados por Davenport (2002), foram encarados pela organização como um projeto de negócios com a participação multidisciplinar, e não apenas como um projeto técnico da equipe da informática. A tecnologia da informação engloba dois eixos: tecnologia e informação, onde a tecnologia pode ser conquistada pelo investimento financeiro em um projeto técnico, que engloba a aquisição de computadores, infraestrutura de redes e um *software* de gestão, mas o tratamento da informação na organização é, de longe, o maior desafio a ser vencido na adoção da TI. Não se trata apenas da aquisição de uma máquina, mas na revisão da organização com foco na sua estrutura interna e nas suas relações com o ambiente na qual está inserida.

> (...) no momento de sua difusão maciça nos anos 80, supunha-se que a tecnologia da informação fosse a ferramenta mágica para reformar e transformar a empresa industrial. Mas sua introdução na ausência da necessária transformação organizacional, de fato, agravou os problemas de burocratização e rigidez. (CASTELLS, 2000, p. 189).

Dentre as mudanças promovidas pela adoção da tecnologia da informação nas organizações, para Davenport (2002), as mudanças internas são as que representam maiores desafios na execução de projetos e as que produzem maior expectativa de retorno dos investimentos pelos gestores. O sucesso com a implantação de sistemas de gestão empresarial não é simplesmente uma questão financeira. Trata-se de uma tarefa realmente importante e difícil, pela significativa mudança que eles representam para o negócio.

Existem vários tipos de sistemas de gestão empresariais, que tem origem no termo *Enterprise Resource Planning* (ERP), pelo seu nascimento na área de produção. No entanto, o termo não é mais adequado por envolver muito mais do que o processo produtivo - os SGEs,

que são *softwares* que suportam as atividades empresariais, produzindo, armazenando e processando informações sobre os processos de trabalho. Empresas como Hewelett-Packard, Procter & Gamble e Intel, segundo pesquisas de Davenport (2002), tiveram os custos na implantação de SGE's muito maiores que todo dinheiro investido na internet, em sites e no comércio eletrônico.

Um exemplo do alinhamento necessário entre tecnologia e estratégia empresarial é a adoção de softwares do tipo CRM (*Customer Relationship Management*). O *software* CRM, por Xavier e Dornelas (2006), tem a sua arquitetura voltada para o aprendizado contínuo e a criação do conhecimento a respeito dos clientes, a fim da obtenção da maior lucratividade ao longo prazo. A adoção de sistemas CRM, pondera Xavier e Dornelas (2006), se não for alinhada a uma cultura organizacional voltada para o cliente, pode não trazer os benefícios esperados com os investimentos empreendidos.

> Como as empresas são feitas principalmente de pessoas, a implantação de um SGE significa que você precisará mudar as pessoas e a maneira pela qual exercem suas atividades, ao mesmo tempo em que modifica todos os computadores e o *software*. É por isso que os SGE's podem ser mais gratificantes – e mais desafiadores – do que qualquer outro sistema de computadores que qualquer empresa jamais tenha pretendido desenvolver (DAVENPORT, 2002, p. 20).

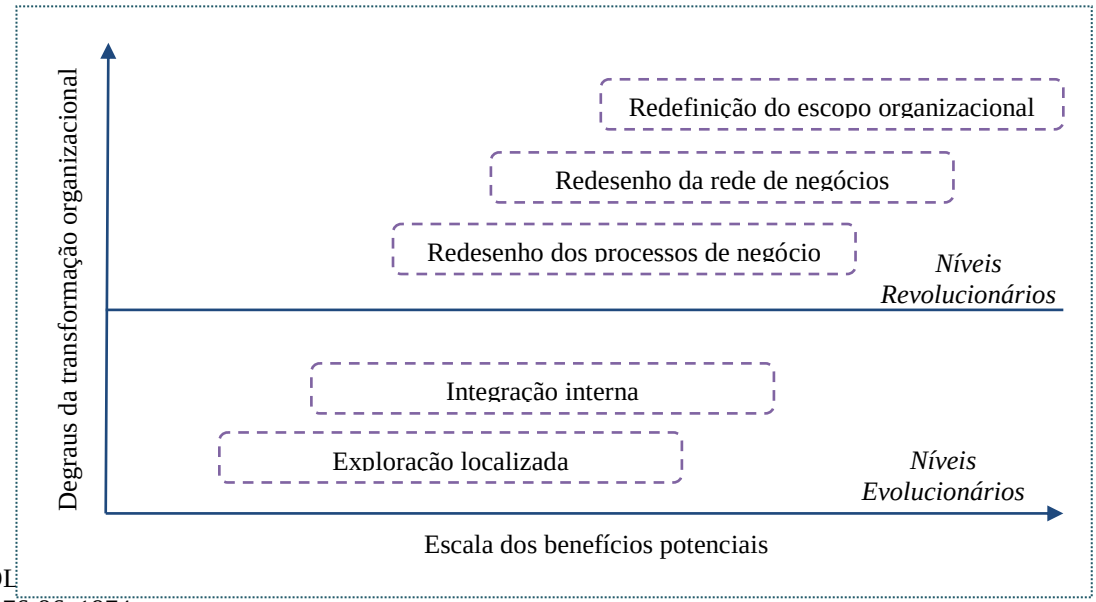
A falta de alinhamento entre as estratégias organizacionais e os investimentos em tecnologia da informação, para Henderson e Venkatraman (1990), remete à incapacidade de perceber o retorno do valor dos investimentos em TI pelas organizações. Os investimentos em projetos de adoção de tecnologia da informação tem como um dos fatores de sucesso a sua condução, pela organização, como um projeto maior de transformação organizacional, uma vez que este promove mudanças na forma de trabalho, nas relações e na cultura organizacional, que vão muito além da aquisição de computadores e *softwares*.

Em relato próprio, ocorrido em 2008, conto que foi iniciado o projeto de adoção de tecnologia da informação em um setor da administração pública, que lidava com a gestão de contratos de pessoal terceirizado. Inicialmente, os problemas do setor eram atribuídos ao *software* em uso, mas, durante o levantamento dos requisitos do novo sistema, isto é, quais as funcionalidades que deveriam constar no novo *software*, foram expostas as dificuldades do setor em lidar com o complexo tema da terceirização no serviço público. Tais dificuldades iam muito além do *software* de gestão e o reconhecimento destas levou aos gestores de contratos de pessoal terceirizado a declinar da demanda para um novo *software*, até que os processos de trabalho fossem revisados.

> A informação é um componente intrínseco de quase tudo que uma organização faz. Sem uma clara compreensão dos processos organizacionais e humanos, pelos quais a informação se transforma em percepção, conhecimento e ação, as empresas não são capazes de perceber a importância de suas fontes e tecnologias de informação (CHOO, 2003, p. 27).

Os processos de adoção de tecnologia da informação nas organizações geralmente ocorrem mediante alguma transformação organizacional e a compreensão deste processo, é comumente descrita na literatura em análises segregadas por níveis de maturidade. Segundo Laia (2009), o uso de modelos de maturidade teve início nos trabalhos de Nolan e Gibson[7] (1974) *apud* Laia (2009), nos quais descrevem que as organizações vão aprendendo formas melhores de gerenciar e usar as tecnologias da informação e que não há como saltar níveis de maturidade. Dentre modelos similares aos de Nolan e Gibson, Laia (2009) destaca o modelo elaborado por Venkatraman (1994). Tal modelo foi citado por vários outros autores na literatura, que reconhecem a sua importância na construção do referencial teórico sobre o tema.

Venkatraman (1994) propõe um *framework*, conforme FIGURA 5, sobre o uso da TI para impulsionar as transformações organizacionais, com duas dimensões: a escala dos beneficios potenciais da TI e os degraus da transformação organizacional. A ideia central de Venkatraman (1994) é que os beneficios da TI são marginais se os projetos acontecerem sobre as condições existentes na organização e tais condições envolvem especialmente as estratégias, estruturas, processos e cultura.



[7] NOL 52, n. 1, p. 76-86, 1974.

FIGURA 5: Cinco níveis da TI impulsionando as transformações organizacionais.
Fonte: Venkatraman (1994), traduzido pela autora.

Os potenciais benefícios da introdução da TI nas organizações, por Venkatraman (1994), vão da exploração local à redefinição do escopo de negócios. Ainda, a transformação organizacional segue os degraus dos níveis evolucionários até os revolucionários, conforme detalhados abaixo.

A - Níveis Evolucionários: Requerem poucas mudanças organizacionais no processo de negócios. No nível evolucionário, a tecnologia favorece basicamente o custo e performance.

A.1 - Exploração local: em muitos casos, as decisões para implantação de sistemas isolados são descentralizadas para os gestores operacionais. Tipicamente, gestores iniciam e implantam sistemas para responder a problemas ou mudanças operacionais. Sistemas implantados neste nível geralmente reduzem custos de certo processo ou aumentam a velocidade de resposta se comparados com a performance anterior à implantação deste. Neste nível, a aplicação da TI envolve mínimas mudanças nos processos de negócios, no entanto, Venkatraman (1994) aponta que a adoção de aplicações de TI, quando acompanhadas por correspondentes mudanças no processo de negócios, podem resultar em significativas vantagens competitivas;

A.2 - Integração interna: é uma extensão lógica do primeiro nível, exploração local, no qual há uma tentativa de elevar as capacidades da TI para os processos de negócio. Este nível envolve dois níveis de integração: interconectividade técnica e interdependência dos processos de negócio. Geralmente, há mais atenção para a interconectividade técnica, mas é insuficiente para agregar valor aos negócios sem o outro nível de integração. Neste nível se preocupa muito com a eliminação da redundância e do retrabalho. Duas questões podem representar como os gestores pensam sobre a integração interna: 1) qual a justificativa para a integração interna: maior eficiência, melhores serviços ou coordenar a tomada de decisão? 2) Ainda, quais serão os resultados dos negócios comparados com as melhores práticas do mercado? Neste nível, os gestores devem tomar uma importante decisão: automatizar os processos de trabalho existentes ou ir para um dos três revolucionários níveis, que levam às mudanças nas rotinas organizacionais.

B – Níveis Revolucionários: Requerem mudanças fundamentais nas rotinas organizacionais.

B.1 – Redesenho dos processos de negócios: Reflete uma forte ideia que os benefícios das funcionalidades da TI não são totalmente realizados, quando implantados sobre os atuais processos de trabalho. Neste nível, os processos de trabalho são integrados e uma nova lógica de organização deverá se estabelecer. Algumas questões são relevantes para uma cuidadosa análise dos custos e benefícios dos redesenhos de procnaessos: 1) Qual a lógica do desenho organizacional atual? (Quais são seus pontos fortes e limitações?) 2) Quais mudanças significativas no processo de negócio estão ocorrendo no mercado de trabalho? 3) Quais são os custos da continuidade da situação atual? (Quando deveríamos redesenhar os processos de negócio? Qual deverá ser o nosso ritmo no redesenho dos processos de trabalho?);

B.2 – Redesenho das redes de negócios: Os três níveis anteriores discutem o foco das transformações de negócios, impactadas pela adoção do uso da TI, dentro da organização. Já este nível foca no redesenho da natureza do intercâmbio entre os vários participantes de uma rede de negócios: como fornecedores, compradores e seus intermediários;

B.3 – Redefinição do escopo de negócios: Este nível direciona para uma questão estratégica: Qual o papel que a TI exerce sobre o escopo de negócio e sobre a lógica das relações de negócios da organização? Assim, a adoção da TI abre novas oportunidades de negócios que levam a organização a repensar a sua posição no mercado.

A análise de níveis de maturidade não preconiza a classificação da organização em um dos níveis, pois é possível encontrar na organização, projetos de TI posicionados em distintos níveis. A grande contribuição do modelo de Venkatraman (1994) é o reconhecimento da promoção dos ganhos com os investimentos em TI, quando eles ocorrem alinhados à mudança organizacional. Posteriormente, este modelo será coligido com a descrição do estudo de caso deste trabalho.

A mesma importância para os beneficios da tecnologia da informação, como impulsionadora das mudanças organizacionais, pode ser observada nas pesquisas de Zubbof (1994), onde foram identificadas algumas organizações que focaram basicamente na automatização dos processos de trabalho e na consequente redução de custos, deixando que o processo de produção de informações ocorra de forma autônoma e não intensional. Tal perspectiva corrobora com os primeiros níveis de maturidade do modelo de Venkatraman (1994), onde a produção dos dados derivados da automatização dos processos acabam

produzindo uma sobrecarga de informações inutilizadas, devido a baixa qualificação dos dados produzidos.

> O tipo de qualificações que as pessoas trazem para as novas informações é, normalmente, um determinante importante para que o banco de dados emergente seja vivenciado ou como uma sobrecarga, ou como uma oportunidade para alcançar um novo nível de compreensão e inovação (Zubbof, 1994, p. 84).

Assim, galgando na escala dos níveis de maturidade de Venkatraman (1994), uma organização pode focar neste processo de produção de informações, visando a criação de um conhecimento mais profundo, mais amplo e perspicaz dos negócios. Trata-se de uma decisão estratégica do uso da tecnlogia da informação para a busca do aperfeiçoamento e inovação da organização, fortalecendo, assim, a sua posição competitiva no mercado. Tal processo, denominado pro Zubbof (1994) como informatizante, somente pode ter os seus resultados sustentados por uma inovação organizacional e não somente tecnológica.

Na medida em que os processos de trabalho são automatizados e a utilização de sistemas de informação na organização cresce, estes sistemas produzem uma miríade de dados, que são aglomerados nas bases de dados das organizações. Estes dados podem ser transformados em informação, conhecimento e vantagem competitiva, sucessivamente, mas este processo não ocorre de forma autônoma. Para Choo (2003), o conhecimento organizacional ocorre com as pessoas socializando, exteriorizando, combinação e internalização das informações em um processo de retroalimentação em forma de espiral, dentro de um ambiente organizacional favorável. Acrescento à espiral do conhecimento de Choo (2003) os sistemas de informação que, conforme FIGURA 6, são responsáveis pelo armazenamento de dados. Os dados são compreendidos e transformados na organização e o conhecimento produzido retroalimenta os sistemas de informação, como um organismo vivo em crescimento. Tal processo, ao ser conduzido de forma alinhada à estratégia organizacional, se torna uma forte aliada ao posicionamento competitivo organizacional.

FIGURA 6: A tecnologia da informação e a vantagem competitiva.
Fonte: Elaborado pela autora, baseado em Choo (2003).

Para Zubbof (1994), as pessoas são peças chaves neste processo de espiral do conhecimento, com base na tecnologia da informação. A questão, aqui levantada, gira em torno do que se pretende com a adoção da tecnologia da informação, que pode ser resumida, parafraseando um dos entrevistados de Zubbof (1994), na seguinte questão: “Vamos todos trabalhar para uma máquina inteligente ou vamos ter pessoas inteligentes em torno de uma máquina?”

A condução da adoção de tecnologia da informação nas organizações deriva de uma decisão estratégica, em que se pondera os benefícios e os custos das inovações organizacionais que sustetam as inovações tecnológicas. A pura automatização dos processos de trabalho pode representar redução de custos, no entanto, ao se decidir por maior exploração dos beneficios da adoção da tecnologia da informação, deve-se estar preparado para a promoção das inovações organizacionais, como: a maior qualificação dos profissionais, que deixam de ser simples peças de uma linha de montagem e passam a participar ativamente do processo; de média e alta gerências preparadas para receberem questionamentos e promover mudanças; e de uma estrutura organizacional menos fragmentada e mais flexivel.

4.3 A tecnologia da informação no governo

A sociedade da informação se expande, trazendo mudanças fundamentais na importância dada ao conhecimento e à comunicação, onde as informações sobre tudo o que estava acontecendo no mundo estavam se tornando acessíveis, e no governo não poderia ser diferente. Para Capuano (2007), a administração pública brasileira da década de 1980, encontra-se, nesse novo contexto, pressionada por uma sociedade que clama por seus direitos de cidadania. A facilidade de acesso a todo tipo de informação e a facilidade pela comunicação, sendo elementos principais da sociedade da informação, surge como caminho natural, a transparência dos atos da gestão pública e a interatividade.

> Um dos pressupostos da teoria da Sociedade da Informação é que o advento de novas Tecnologias de Informação - TI, ao possibilitar acesso de informações a um maior número de pessoas, com maior rapidez e menor custo, aumentaria não somente a oferta de bens disponíveis para a humanidade, por meio da melhoria do gerenciamento dos bens de produção, como também diminuiria conflitos sociais ao permitir aos cidadãos melhor acesso às informações acerca da gestão dos administradores públicos, permitindo-lhes acompanhar as administrações, avaliar e escolher melhor seus governantes (AKUTSU, 2005, p.2).

Somada à sinergia das mudanças promovidas pela sociedade da informação, um novo governo era necessário para superar as consequências do período inflacionário na década de 70, que foi agravado pela alta do preço do petróleo em 1974 e 1979, na era caracterizada como a crise do modelo *keynesiano*. O paradigma da sociedade da informação surgiu em um período coincidente com o surgimento das reformas gerenciais do setor público, advindas do movimento da Nova Gestão Pública e, como não poderia deixar de ser, não caminharam isoladamente.

Diante das reformas do governo e das propostas, como a nova gestão pública e do *Public Service Oriented*, a inovação tecnológica e a transformação organizacional, com enfoque na flexibilidade e na adaptabilidade, foram absolutamente cruciais para garantir a velocidade e a eficiência da reestruturação do sistema. A tecnologia da informação no governo, segundo Castells (2000), vem promovendo importantes mecanismos transformadores da administração pública, podendo-se dizer que o capitalismo global sem a nova tecnologia da informação seria uma realidade muito limitada.

> O Estado precisa encarar a informação como um recurso de gestão e desenvolvimento para o país. Nessa ótica, assim como se concebem políticas direcionadas para os setores de habitação, saúde, educação, segurança pública e geração de emprego e renda, cabe aos governos, em sua escala federal, estadual e

> municipal, desenvolver políticas de informação. Tais políticas, de natureza particular, referem-se às diretrizes e ações estratégicas capazes de orientar o uso eficaz desse recurso no campo da cultura, da política e da economia brasileira na sociedade da informação de acordo com os novos paradigmas, tais como a descentralização de processos, otimização de custos, participação social direta nas decisões políticas e gestão dos serviços públicos, bem como o livre acesso do cidadão à informação pública (FERREIRA, 2003, p. 37).

O uso da tecnologia da informação no governo, denominado governo eletrônico ou simplesmente e-gov, é, para Abrucio (2007), o instrumento com maior potencial para elevar a eficiência governamental no Brasil, confirmando a aposta na TI pelos teóricos do movimento de reformas da Nova Gestão Pública. O governo federal brasileiro, segundo Ferreira (2003), por meio do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, criou o Programa Sociedade da Informação em 1996, com o objetivo principal de construir uma sociedade da informação brasileira. Tal programa teve como finalidade construir um caminho para um projeto estratégico de âmbito nacional de integração e coordenação das diretrizes da informatização do governo e de suas aplicações na sociedade.

Para Knight, Fernandes e Cunha (2007), dentre as razões para se construir uma estratégia mais ampla do uso da tecnologia da informação, acelerando o desenvolvimento socioeconômico deve-se ir além de componentes setoriais, para superar problemas sistêmicos; silos ministeriais, criando infraestruturas comuns, bancos de dados, padrões e intercomunicação; e tecnologias, promovendo um enfoque transversal e com abrangência em multiplos setores, com sinergias entre políticas, infraestrutura de informação, recursos humanos, e-governo, e-comércio, programas de inclusão digital, conteúdos e *softwares*.

Então, na busca por um Estado mais democrático e eficiente, o e-governo brasileiro teve um marco em 2000, com a publicação do trabalho “Sociedade da Informação no Brasil – Livro Verde” do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). No Livro Verde, foram elencadas as metas de implementação do Programa Sociedade da Informação no Brasil. O documento que deu origem ao livro foi elaborado pelo Grupo de Implantação do Programa, composto por representantes do MCT, da iniciativa privada e do setor acadêmico, sob a coordenação de Tadao Takahashi (TAKAHASHI, 2000). O Livro Verde apontou uma proposta inicial de ações, compostas de planejamento, orçamento, execução e acompanhamento específicos do Programa Sociedade da Informação, que culminaram no programa de governo chamado governo eletrônico.

Conforme portal do programa governo eletrônico, as ações do programa priorizam o uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC's) para o desenvolvimento da democracia do acesso à informação, visando a ampliação do debate e a participação popular

na construção das políticas públicas, como, também, o aprimoramento da qualidade dos serviços e informações públicas prestadas. Tal programa de governo é coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e possui três pilares de atuação: participação cidadã; melhoria do gerenciamento interno do Estado; e integração com parceiros e fornecedores.

> As políticas de e-gov ou *política de gestão pública* de e-governo buscam preencher uma lacuna entre as possibilidades de atendimento ao cidadão e melhoria da eficiência e eficácia governamental permitida pelos avanços das novas TIC e os movimentos de transição da administração pública burocrática para um Estado de cultura gerencial calcada em princípios de governança, transparência e *accountability* (LAIA, 2009, p. 114).

O tema do governo eletrônico ganhou importância recentemente, em função da precariedade informacional da administração pública. As políticas de e-gov do poder executivo são conduzidas mediante uma ausência de normatização, dificuldades de gestão de tecnologia da informação e inexistência de gestão da memoria e dos registros arquivisticos, entre outros (Laia, 2009). Já no Poder Judiciário, as normatizações recentes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) já produziram resultados importantes, como o ocorrido na definição de numeração única de processos judiciais para todo o Poder Judiciário. Antes da definição do novo formato do número de processos, foram necessárias inúmeras reuniões, objetivando a padronização de conceitos e classificações de processos. Desta forma, por causa da tecnologia da informação, problemas considerados distantes de solução passam a ser discutidos e resolvidos.

Diante da inércia da gestão governamental, as políticas de governo eletrônico surgem como uma excelente oportunidade para superar os problemas de gestão na administração pública e de organização das informações do Estado (LAIA, 2009). Além das transformações internas, o governo eletrônico pode promover resultados diferenciados para a sociedade, como a prestação de serviços públicos via internet e a transparência dos atos de gestão. As mudanças da relação entre governo e sociedade, perpassando pelas políticas de governo eletrônico, podem ser sistematizadas, segundo Laia (2009), em G2G (*government-to-government),* G2C *(government-to-citizen) e* C2G *(citizen-to- government);* G2B *(government-to-business) e B2G (business-to-government);* e G2I *(government-to-investor) e* I2G *(investor-to-government).*

Na relação governo para governo (G2G), há um relacionamento entre órgãos que ocorre em uma relação horizontal. Um exemplo deste tipo de relacionamento é na elaboração do programa conhecido popularmente como “malha fina do imposto de renda”. Anualmente,

há uma consolidação de informações advindas de vários órgãos, como a previdência, para encontrar irregularidades nas declarações de renda. Ainda, pode ser citado o esforço conjunto das polícias de Minas Gerais, que implantaram um sistema integrado de gestão que reduz retrabalhos e desencontro de informações.

Na relação governo para cidadão (G2C), o governo disponibiliza serviços e informações para a sociedade em meio eletrônico. Dentre as ações promovendo a relação G2C, destacam-se a lei complementar 131 de 2009 e a resolução do CNJ nº. 79, que versam sobre a publicidade dos atos de gestão dos órgãos públicos via portal da internet, em tempo real. Já na relação cidadão para governo (C2G), o cidadão fornece informações ao governo a fim de subsidiar políticas públicas. Pode ser destacado, na relação C2G, o orçamento participativo eletrônico ocorrido em Belo Horizonte, onde o cidadão poderia votar em obras que seriam priorizadas no orçamento do próximo ano de exercício. No tipo de relação governo para negócios (G2B), o governo oferece informações e serviços para empresas privadas, como, por exemplo, a emissão de declarações de regularidade fiscal. Ainda, definido por Laia (2009), como relação negócios para governo (b*usiness-to-government*), destaca-se a interação de empresas privadas com o governo via pregão eletrônico.

Os potenciais apresentados pelo uso da tecnologia da informação frente à busca da democracia são grandes, já que a transparência dos atos públicos e a comunicação estão mais acessíveis. No entanto, deve-se preocupar com a produção dos dados que ocorre dentro da organização pública. A fragmentação da informação produzida na organização pública, que, muitas vezes, se dá pela constituição de silos de negócios, que Laia (2009) conceitua como um tipo específico de arranjo institucional marcado pela fragmentação de projetos e iniciativas, geralmente reduz o alcance dos benefícios do governo eletrônico, pela complexidade da utilização desta informação.

> Estudos (...) destacam que as estratégias de e-gov funcionam normalmente em silos e essa dispersão provoca lacunas severas tanto na definição de papéis e responsabilidades, assim como no alcance de resultados, como a prestação de serviços eletrônicos e a melhoria da efetividade das políticas públicas (LAIA, 2009, p.8).

Retomando a discussão acerca do modelo de maturidade apresentado por Venkatraman (1994), no segundo nível acontece a busca pela integração dos processos de trabalho. Pela experiência adquirida na implantação de sistema de informação em órgãos públicos, percebo que a hierarquia rígida é uma das barreiras a serem vencidas neste processo de integração. Naturalmente, cada funcionário se preocupa apenas com a delimitação das

fronteiras do seu setor de trabalho e a adoção de tecnologia da informação vem quebrando barreiras, ao apontar a necessidade do diálogo e da negociação, para que cada setor, como cliente e fornecedor de informações, realmente contribua para a organização.

> Contudo, é um erro pensar que a democratização da informática irá levar à completa democratização da informação. A primeira forma representa apenas uma contribuição para a segunda, a qual constitui um processo mais amplo e que envolve não apenas os conteúdos informacionais disponíveis na Internet, mas toda a informação produzida na sociedade, registrada nos mais diferentes suportes e de interesse público. A democratização da informática é, portanto, um meio para um fim maior, dado que os recursos computacionais e telemáticos são apenas ferramentas que podem potencializar a disseminação da informação, ao eliminar velhas barreiras espaciais e temporais que limitavam o fluxo informacional entre sociedades até a segunda metade do século XX (FERREIRA, 2003, p. 39).

Assim, a promoção da transparência da informação gerida no órgão público, é facilitada pela organização do tráfego e da qualidade das informações produzidas. Para Laia (2009), os projetos de governo eletrônico são oportunidades de repensar a forma como governos prestam serviços aos cidadãos, atendem às necessidades dos usuários de informação governamental e promovem o *accountability* na condução das políticas públicas. Para isto, como já defendido nesta pesquisa, o processo de adoção de tecnologia da informação pelas organizações deve ser seguido de uma transformação organizacional, para promoção de benefícios efetivos.

Ressalta-se aqui, que diante da restrita literatura sobre a gestão do Poder Judiciário brasileiro e, consequentemente dos impactos da adoção de tecnologia da informação neste setor, foi necessário buscar informações em documentos e registros quanto a este processo. Esta análise permeou a compreensão da atuação do Conselho Nacional de Justiça na expansão do uso da tecnologia da informação pelo Judiciário brasileiro, conforme apresentação dos resultados da pesquisa a diante.

5 METODOLOGIA

A pesquisa científica, para Tozoni-Reis (2007), é uma ação intencional, que tem como objetivo ampliar o nosso conhecimento sobre a realidade. Ela ocorre através de um processo de investigação, conduzido por diretrizes e orientações, que são conhecidas por metodologia científica ou metodologia de pesquisa. No caminho da produção do conhecimento por meio da pesquisa cientifica, Thiollent (1983) reforça que a metodologia científica tem o objetivo de analisar as características dos vários métodos disponíveis, ponderando, assim, as suas capacidades, potencialidades, distorções e limitações e, ainda, em criticar os pressupostos ou implicações de sua utilização.

Creswell (2010) classifica a pesquisa em três tipos: qualitativos, quantitativos e mistos. A pesquisa qualitativa é um processo para exploração e compreensão do significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano. Já a pesquisa quantitativa é um meio para testar teorias objetivas, examinando a relação entre variáveis. Ainda, a pesquisa mista combina ou associa as formas qualitativa e quantitativa. As pesquisas não precisam ser puramente quantitativas ou qualitativas. Creswell (2010) ressalta que um estudo pode ser classificado por tender a ser mais qualitativo ou mais quantitativo.

A pesquisa realizada para fins desta dissertação optou pela metodologia qualitativa que, para Tozoni-Reis (2007), surgiu para as ciências humanas e sociais como uma alternativa ao enfoque quantitativo das ciências naturais. Tal método é utilizado para conceituar os enfoques de investigação científica, que levam em conta aspectos mais qualitativos da realidade.

Uma das etapas mais importantes na construção de uma pesquisa científica, para Yin (2010), é a análise do método mais indicado. Tal análise retoma questões quanto ao tipo de questão de pesquisa proposto, qual a extensão do controle de um investigador sobre os eventos comportamentais reais e, finalmente, qual o grau de enfoque sobre os eventos contemporâneos em oposição aos eventos históricos. O QUADRO 3 apresenta um esquema para análise do método mais indicado para pesquisa científica, de acordo com as respostas às questões formuladas.

Método	Forma de questão de pesquisa?	Exige controle dos eventos comportamentais?	Enfoca eventos contemporâneos?
Experimento	Como, por quê?	Sim	Sim
Levantamento (*Survey*)	Quem, o quê, onde, quantos, quanto?	Não	Sim
Análise de arquivos	Quem, o quê, onde, quantos, quanto?	Não	Sim / Não
Pesquisa histórica	Como, por quê?	Não	Não
Estudo de caso	Como, por quê?	Não	Sim

QUADRO 3: Situações relevantes para diferentes métodos de pesquisa.
Fonte: YIN, 2010, p. 29

A pesquisa realizada aqui, se presta a analisar **como** ocorre a adoção de tecnologia no Tribunal de Justiça de Minas Gerais. No papel de investigadora, tive acesso às informações construídas ao longo de três anos de atuação como servidora pública, no cargo de analista de sistemas, deste órgão. Durante este período, tive a oportunidade de atuar em vários projetos de tecnologia da informação, que trouxeram uma visão representativa do tema explorado nesta pesquisa.

Diante da análise proposta por Yin (2010), nesta pesquisa o investigador **não tem controle** sobre os eventos pesquisados. Ainda, apesar da importância dos eventos históricos na trajetória que culminou no processo de adoção de tecnologia da informação atual, os eventos históricos não compõem os pilares desta pesquisa, focando-se nos **eventos contemporâneos**. Assim, a partir do modelo de análise proposto por Yin (2010), optou-se pelo método de estudo de caso como o método mais indicado para esta pesquisa.

O estudo de caso apresenta vantagens e desvantagens na construção do resultado esperado. Para Yin (2010), o estudo de caso é apenas uma das muitas maneiras de fazer pesquisa em ciências sociais e possui limitações e vantagens, como todos os métodos de pesquisa. Como vantagens, Yin (2010) destaca:

a) Quanto ao escopo: proporciona uma investigação de um fenômeno em profundidade em seu contexto de vida real, onde o fenômeno e o contexto nem sempre são distinguíveis;

b) Quanto à técnica: enfrenta situações onde existem muitas variáveis e estas são mais interessantes que pontos de dados. Para isto, conta com múltiplas fontes de evidência, onde os dados convergem de maneira triangular.

As limitações do estudo de caso derivam de preconceitos, tais como a possibilidade dos dados serem distorcidos por influência do investigador, que para Yin (2010), são limitações que também se enquadram em outros tipos de pesquisa. Desta forma, um cuidado com a qualidade da coleta de dados e na construção da pesquisa deve ser inerente a quaisquer métodos.

Creswell (2010) ressalta que, na busca da melhoria da qualidade da pesquisa, é recomendável o uso de múltiplas fontes de evidências. Yin (2010) acrescenta que a vantagem mais importante do uso de múltiplas fontes de evidências é o desenvolvimento de linhas convergentes de investigação em um processo de triangulação e corroboração, onde qualquer achado se torna mais convincente e acurado.

No que diz respeito às dificuldades impostas às generalizações realizadas via pesquisas qualitativas de por meio de estudos de caso, YIN (2010, p. 36) ressalta que estas pesquisas não fornecem base para generalizações científicas, uma vez que a sua finalidade é outra.

> (...) os estudos de caso, assim como experimentos, são generalizáveis para proposições teóricas e não para populações ou universos. Nesse sentido, o estudo de caso, assim como o experimento, não representa uma 'amostra', assim, fazendo um estudo de caso, o objetivo será o de expandir e generalizar teorias (generalizações analíticas) e não enumerar frequências (generalização estatística).

A pesquisa foi construída pela análise de um caso único do processo de introdução de tecnologia da informação no TJMG. Para isto, foi escolhido, dentre os projetos de adoção de tecnologia da informação da Diretoria Executiva de Informática, a informatização do Programa de Atenção Integral ao Paciente Judicial (PAI-PJ). Este caso tem singular importância para o tema proposto por ter curta duração. Assim, todas execuções das atividades de informatização foram iniciadas e concluídas em aproximadamente 12 meses (de Abril de 2010 a Março de 2011), o que possibilitou a observação de as suas fases deste projeto no período desta pesquisa. Ainda, o caso estudado tem como pressuposto a aproximação da justiça com o cidadão, diante dos pressupostos da justiça restaurativa conceituada por SICA (2006).

5.1 Forma de condução da pesquisa

Esta pesquisa foi conduzida no período de dois anos, tendo início em 2009. Primeiramente, houve um aprofundamento do conhecimento em gestão pública, com a conseguinte análise do caso que se iniciou em 2010. O marco da análise surgiu da necessidade da aquisição do sistema informacional pelo PAI-PJ, no cenário das mudanças organizacionais do TJMG.

Para análise do caso, foi realizada a coleta de evidências, por meio de três fontes: observações, documentos e entrevistas. A coleta de dados por observações foi realizada em um cenário em que o investigador é um participante do fato analisado. Os conhecimentos sobre os fatos foram mais completos por eu ser servidora efetiva do TJMG, no cargo de analista de sistemas, e ter atuado como integrante da equipe do projeto de informatização do PAI-PJ, em sua fase de inicialização. Neste tipo de observação, na qual o pesquisador é participante, Creswell (2010) destaca que podem ser observadas informações privadas que o pesquisador não pode relatar. Na tentativa da mitigação dos efeitos desta limitação, foi dado um enfoque institucional à pesquisa realizada e não pessoais. Assim, foram relatadas questões técnicas, registradas em documentos acessíveis, confirmadas com entrevistas, que culminou em conclusões pautadas na observação imparcial e no referencial teórico levantado inicialmente.

Já a análise documental foi realizada em documentos públicos, como portarias e resoluções do TJMG e do CNJ, muitos disponibilizados no Portal do TJMG, e em documentos do projeto de informatização do PAI-PJ, dentre os quais destacam-se:

a) Solicitação de Serviço de Tecnologia da Informação (SSTI): documentação enviada pelo solicitante de um serviço, descrevendo a sua necessidade;

b) Parecer técnico (PA): Como a SSTI nem sempre é clara o suficiente para inicialização do projeto, a equipe de informática do Tribunal se reúne com o solicitante do serviço para identificar a real necessidade do solicitante e a melhor forma para se atender a demanda, elaborando o parecer técnico.

O parecer técnico é elaborado em acordo com as recomendações do CNJ e da IN 04 de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do governo brasileiro. Na esfera federal, a decisão de aquisição de software na gestão pública deve ser precedida das seguintes análises, nesta ordem de prioridade: a) disponibilidade de solução similar em outro órgão da administração pública; b) soluções existentes no Portal do Software Público Brasileiro; e c)

capacidade e alternativas do mercado, inclusive a existência de *software* livre ou *software* público;

c) Termo de abertura do projeto (TAP): Elaborado pelos técnicos da Diretoria Executiva de Informática. Visa a inclusão da demanda encaminhada na carteira de projetos. Assim, juntamente com o parecer técnico, ele será priorizado e os recursos serão disponibilizados para o projeto, que será conduzido pelas definições do parecer técnico;

d) Declaração de escopo: Elaborado pelos técnicos da Diretoria Executiva de Informática, juntamente com o demandante. Na declaração de escopo se define a abrangência do serviço a ser executado, destacando o que ele também não se propõe a fazer. Assim, busca-se um alinhamento entre as expectativas dos clientes e o projeto a ser executado.

Creswell (2010) ressalta os cuidados na coleta de evidências de pesquisa destacando vantagens e desvantagens. Assim, a coleta de dados por meio de documentos apresenta vantagens por permitir ao pesquisador obter a linguagem e as palavras do participante; por permitir que os dados sejam acessados em um momento conveniente para o pesquisador; por representar dados criteriosos; e, como evidências escritas, poupam tempo e gastos ao pesquisador para as transcreverem. Por outro lado, dentre as limitações destacam-se as possíveis ineficiências do investigador em articular as informações disponíveis; os documentos podem não estar acessíveis; pode ser requerido ao pesquisador que busque informações em lugares difíceis de encontrar; os materiais podem estar incompletos; e, os documentos podem não ser autênticos ou precisos.

Na tentativa de mitigação dos riscos das limitações da coleta de dados via documentos, alguns cuidados foram seguidos. Na autenticidade e precisão dos documentos tomou-se cuidado de obtê-los em fontes oficiais como os portais do Conselho Nacional de Justiça e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ainda, quanto aos documentos gerados durante o processo de informatização do PAI-PJ, buscou-se obtê-los no repositório da Diretoria Executiva de Informática (DIRFOR) do TJMG. Na DIRFOR, o repositório é um meio digital no qual são guardados todos os documentos oficiais geridos por um *software* livre chamado *Tortoise Subversion* (SVN). Através do acesso a este repositório, todo servidor público desta diretoria, mediante permissão concedida pelos administradores, tem acesso à última versão dos documentos, com um histórico de suas atualizações, o que tornou facilitada a aquisição destes. Acrescento que os documentos utilizados nesta pesquisa foram acessados com autorização do Diretor Executivo de Informática e o Desembargador Superintendente de Tecnologia da Informação do TJMG, em exercício no ano de 2010.

Objetivando coligir as informações obtidas pela observação e análise do investigador, foram efetuadas entrevistas face a face, segundo tipologia de Creswell (2010), utilizando roteiros semiestruturados, com pessoas chaves deste processo, conforme esquematizado no QUADRO 4, no período de Novembro de 2010 à Fevereiro de 2011. Acrescento que a entrevista ao juiz, destacado entre os entrevistados, foi realizada via e-mail, devido a sua indisponibilidade no momento.

Código Entrevistado	Função	Área	Tempo de casa (anos)
EP1	Coordenador	PAI-PJ	18
EP2	Técnico	PAI-PJ	8
EP3	Técnico	PAI-PJ	17
EP4	Técnico	PAI-PJ	4
EP5	Técnico	PAI-PJ	3
EI6	Analista	Informática	11
EI7	Diretor	Informática	7
EI8	Analista	Informática	1
EI9	Gerente	Informática	16
EI10	Gerente	Informática	14
EI11	Coordenador	Informática	8
ED12	Assessor de Diretoria	Administração	28
EJ13	Juiz	Administração	18

QUADRO 4: Perfil dos Entrevistados.
Fonte: Elaborado pela autora.

O processo de entrevista consistiu na realização de reuniões de cerca de uma hora, que não foram gravadas, mas sim, registradas em notas, aonde foi identificado o processo de informatização do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Assim, foram analisados os percalços e as facilidades encontradas no caminho. Ainda, foi buscada a expectativa do novo sistema CRM-PAIPJ para os usuários, servidores do PAI-PJ, com o objetivo de identificar o papel da tecnologia da informação no cenário das reformas do Poder Judiciário.

A coleta de evidências ocorreu de forma facilitada, pois a pesquisa teve o apoio do Desembargador Superintendente da Diretoria Executiva de Informática à época e, ainda, do diretor, gerente e coordenadores envolvidos no projeto do PAI-PJ. Além disso, a equipe de servidores públicos lotada no PAI-PJ se demonstrou muito interessada na documentação de uma prática de atuação junto aos pacientes judiciários, que tem dado resultados na busca da redução da criminalidade e da efetividade da atividade jurisdicional.

A análise das entrevistas e dos documentos foi realizada mediante interconexão das evidências coletadas com as principais questões que circundam o tema desta pesquisa: os

elementos da reforma do Estado, a adoção de tecnologia da informação e a informatização do PAI-PJ. O processo de organização do material coletado seguiu mediante a separação deste em segmentos de textos que facilitaram a atribuição de significado às informações em um processo de codificação conceituado por Creswell (2010).

Como limitações desta pesquisa destaca-se a rotatividade do núcleo estratégico do Tribunal de Justiça de Minas Gerais no período da pesquisa, quando houve a nomeação de um novo Presidente e, posteriormente, um novo Diretor Executivo de Informática.

Outra limitação imposta a esta pesquisa foi a lacuna existente na literatura quanto às reformas do Poder Judiciário brasileiro e o papel do Conselho Nacional de Justiça neste contexto. Assim, em alguns momentos, foi necessária a busca por informações destes temas em documentos disponibilizados pelos órgãos e não em trabalhos acadêmicos.

Também não foi possível uma análise de outros projetos de adoção de tecnologia da informação do TJMG, bem como, uma avaliação de impacto sobre a percepção dos usuários dos sistemas de outras instâncias da sociedade.

6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Tendo como propósito o alcance do objetivo principal deste estudo: compreender o papel da tecnologia da informação no cenário das reformas em um órgão do Poder Judiciário brasileiro, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), por meio da análise do estudo de caso de informatização do Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário Portador de Sofrimento Mental (PAI-PJ), foi realizada uma pesquisa no TJMG, balizada no referencial teórico acerca dos temas gestão pública, Poder Judiciário e tecnologia da informação.

A apresentação e análise dos resultados iniciou-se por um exame da atuação do CNJ, em prol das reformas do Poder Judiciário brasileiro, principalmente no que tange ao uso de ferramentas de tecnologia da informação. A seguir, contextualizou-se o TJMG onde foram apresentados alguns reflexos do contexto de reformas administrativas neste órgão. Então, foi descrito o processo de adoção de tecnologia da informação no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no qual foi descrita a trajetória de mudanças ocorridas na Diretoria Executiva de Informática, importante para a compreensão da atualidade. Diante disto, foram apresentados alguns dos projetos de tecnologia da informação conduzidos por esta diretoria, coligindo-os com o movimento de reformas do Poder Judiciário supracitado. Finalmente, diante do pano de fundo exposto, foi apresentado o caso do processo de informatização do Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário Portador de Sofrimento Mental (PAI-PJ), que completa os elementos de investigação desta pesquisa.

6.1 O Papel do CNJ no Movimento de Reformas do Poder Judiciário Brasileiro e na Expansão do Uso da Tecnologia da Informação

O Conselho Nacional de Justiça, desde a sua instalação, vem empreendendo esforços em prol da integração e modernização do Poder Judiciário brasileiro. Desde então, ações apontadas por Vieira e Pinheiro (2008), como o combate ao nepotismo, têm surtido desdobramentos nos órgãos da Justiça brasileira, como foi a exoneração de vários cargos comissionados, neste período.

> Art. 1º É vedada a prática de nepotismo no âmbito de todos os órgãos do Poder Judiciário, sendo nulos os atos assim caracterizados (Resolução CNJ nº7 de 2005).

Esta atuação marcante do CNJ recebeu críticas por vários atores da atividade jurisdicional, que questionavam a violação, por parte do Conselho, do princípio da

independência e autonomia dos órgãos do Poder Judiciário. O fato é que, apesar do Conselho Nacional de Justiça ser um órgão do próprio Poder Judiciário, ele não foi redimido da negativa imagem dos órgãos controladores e fiscalizadores que, em geral, são vistos como "intrometidos". A resistência ao CNJ, principalmente no período de sua constituição, pode ser verificada na notícia veiculada no jornal Folha de São Paulo, em 13/11/2005, conforme a seguir:

> (...) O Judiciário de Minas Gerais pediu ao Procurador-Geral da República o oferecimento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, para garantir a autonomia dos tribunais.
> O julgamento de recursos no Supremo pode ser um primeiro teste. Se os tribunais estaduais não obtiverem êxito no STF, o CNJ, fortalecido, partiria para anular diretamente atos administrativos das cortes estaduais. Os presidentes de tribunais que não cumprirem as resoluções do CNJ poderão vir a ser alvo de ações de improbidade, ou até de ações penais. O conselho entende que a Constituição autoriza o órgão a anular atos administrativos, como retirar os parentes de magistrados da folha de pagamento. Partiram de sindicatos de funcionários e associações de magistrados muitos dos casos de nepotismo já apontados ao CNJ.
> O CNJ surpreendeu os mais céticos quanto ao raio de atuação, ao mandar abrir processo contra desembargador de Minas acusado de receber um carro para influir no julgamento de um agravo de instrumento (recurso contra decisão de um juiz). Mais recentemente, um desembargador paulista entrou com representação no conselho para tentar invalidar resolução sobre o processo de inscrição de candidatos para os cargos de cúpula do TJ de São Paulo (VASCONCELOS, 2005).

Se por um lado existiram repreendas a algumas ações do CNJ, por outro lado, há um reconhecimento aos ganhos advindos da sua atuação, na busca da integração do Poder Judicial brasileiro e da maior efetividade da atividade jurisdicional. Assim, um Juiz do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, entrevistado nesta pesquisa, declarou:

> No tocante às ações do CNJ, devemos considerar que aquele órgão ainda é bem novo e, como tal, imaturo para certas questões que, por vezes, desconhece como deveria. Mas, sempre fui favorável a um órgão que imantasse as diretrizes da Administração Judiciária. Neste ponto, a sociedade brasileira ganhará muito com a coesão que o CNJ trará para o setor (EJ1).

Na promoção da coesão das ações do Poder Judiciário brasileiro, o CNJ passou a introduzir práticas defendidas pela Nova Gestão Pública, como a transparência e a aplicação de princípios gerenciais comuns no setor privado ao setor público (ORMOND e LOFFLER, 1999). Este processo tem como marco a construção do Planejamento Estratégico nacional para 2009, citado anteriormente.

O direcionamento dado pelo Planejamento Estratégico pode ser coligido com as tendências da Nova Gestão Pública, por meio da análise das 10 metas estabelecidas para 2010. Dentre essas referidas metas, podem ser destacadas três, que buscaram amenizar o

problema da lentidão na tramitação dos processos judiciais (RENAULT, 2005). Estas metas se desdobraram em grandes mutirões estabelecidos nos órgãos do Poder Judiciário, na tentativa da redução do legado existente:

— Meta 1: Julgar quantidade igual à de processos de conhecimento distribuídos em 2010 e parcela do estoque, com acompanhamento mensal;

— Meta 2: Julgar todos os processos de conhecimento distribuídos em 1º. grau, 2º. grau e tribunais superiores até 31 de dezembro de 2006 e, quanto aos processos trabalhistas, eleitorais, militares e da competência do tribunal do Júri, até 31 de dezembro de 2007;

— Meta 3: Reduzir em pelo menos 10% o acervo de processos na fase de cumprimento ou de execução e, em 20%, o acervo de execuções fiscais, tendo como referência: acervo em 31 de dezembro de 2009.

Ainda, a obsolescência administrativa (RENAULT, 2005) teve, nas metas 4 e 5, uma atuação por microrreformas. Esta forma de ação, através de mudanças pontuais, está em acordo com as premissas da Nova Gestão Pública, por Ormond e Loffler (1999), conforme a seguir.

— Meta 4: Lavrar e publicar todos os acórdãos em até 10 dias, após a sessão de julgamento;

— Meta 5: Implantar método de gerenciamento de rotinas - gestão de processos de trabalho - em pelo menos 50% das unidades judiciárias de 1º grau.

Outros elementos da Nova Gestão Pública como a redução de gastos, a gestão por resultados e a profissionalização podem ser observados, respectivamente, nas metas estabelecidas pelo CNJ em 2010:

— Meta 6: Reduzir a pelo menos 2% o consumo per capita com energia, telefone, papel, água e combustível - ano de referência: 2009;

— Meta 7: Disponibilizar mensalmente a produtividade dos magistrados no portal do tribunal;

— Meta 8: Promover cursos de capacitação em administração judiciária, com no mínimo 40 horas, para 50% dos magistrados.

Já as Metas 9 (ampliar para 2 Mbps a velocidade dos links entre o Tribunal e 100% das unidades judiciárias instaladas na capital e, no mínimo, 20% das unidades do interior) e 10 (realizar, por meio eletrônico, 90% das comunicações oficiais entre os órgãos do Poder Judiciário) representam o que Ormond e Loffler (1999) destacaram como um dos grandes

diferenciais da Nova Gestão Pública, que despontou na década de 1980: a aposta na tecnologia da informação. Acrescenta-se que, desde o estabelecimento das dez metas para o Judiciário para 2010, vários sistemas no Tribunal de Justiça de Minas Gerais sofreram alterações solicitadas pelos gestores para a facilitação do cumprimento das destas metas[8], confirmando o importante papel da tecnologia da informação frente às mudanças promovidas pelo CNJ.

Desta forma, desde a sua instalação, o CNJ vem exercendo um importante papel no incentivo para a expansão do uso da tecnologia da informação pelos Tribunais brasileiros. Tal fato pode ser evidenciado nas análises das resoluções publicadas, que teve por objetivo a constatação quantitativa e não institucional, do número de vezes em que o tema da tecnologia da informação entrou na agenda de discussões do conselho, resultando na elaboração destas.

Mediante essa análise documental, verificou-se, no GRÁFICO 5, que 34% das resoluções publicadas até o ano de 2010, pelo CNJ, ou regulamentam diretamente o uso da tecnologia da informação, como a resolução 90, que "Dispõe sobre os requisitos de nivelamento de tecnologia da informação no âmbito do Poder Judiciário", ou adotam em algum momento a TI na promoção de seus atos.

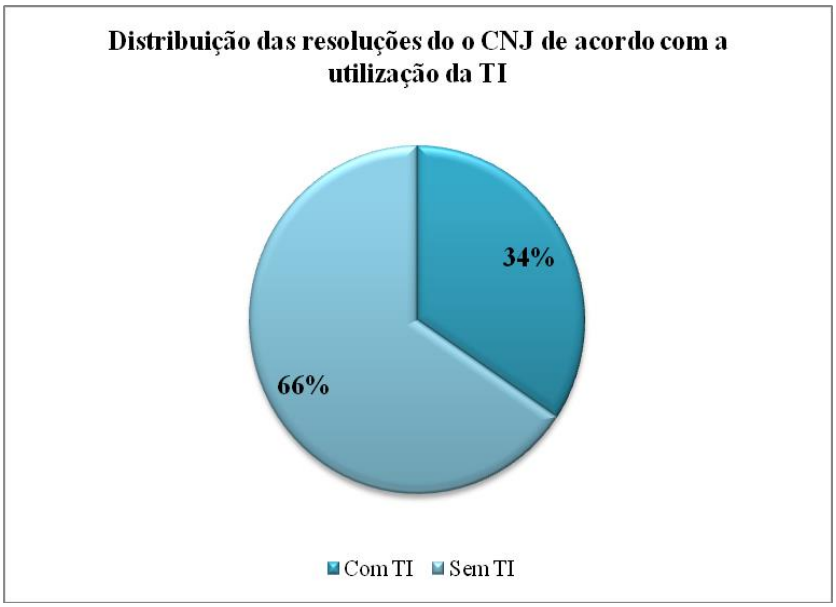


GRÁFICO 5: Distribuição das resoluções do CNJ, de acordo com a utilização da TI.
Fonte: Elaborado pela autora a partir de consultas realizadas no portal do CNJ.

[8] Evidências constatadas por consultas realizadas à Diretoria de Informática do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em Julho de 2010.

Contribuindo para o argumento da crescente tendência de crescimento do papel da tecnologia da informação nas resoluções do CNJ ao longo dos anos, pode-se verificar esse comportamento no GRÁFICO 6.

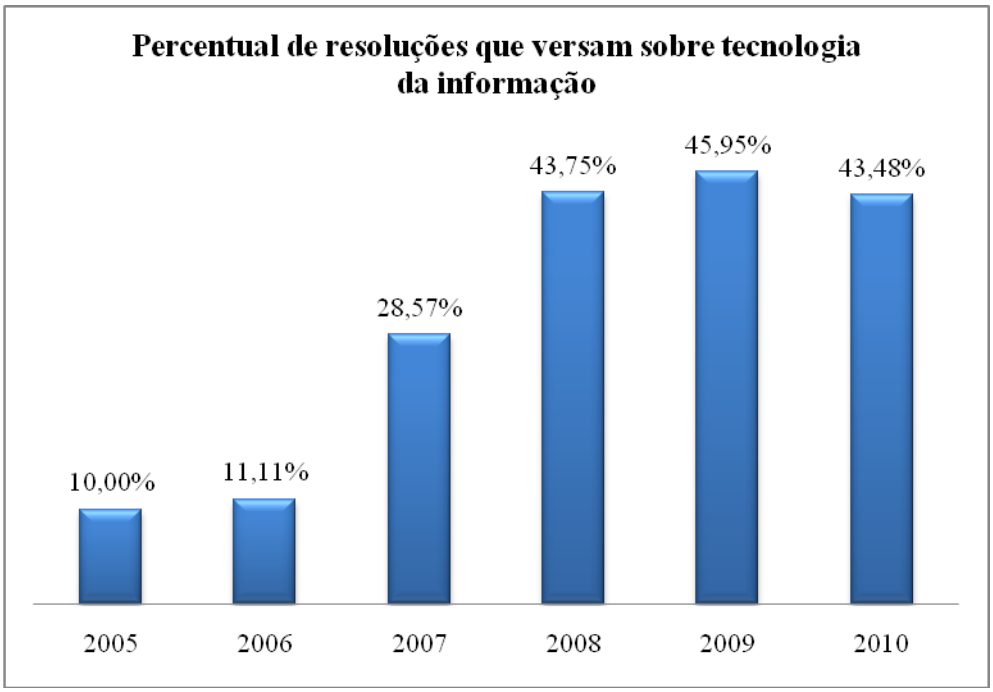


GRÁFICO 6 - Percentual de resoluções que versam sobre a tecnologia da informação.
Fonte: Elaborado pela autora a partir de consultas realizadas no portal do CNJ.

Ainda, em termos numéricos, no GRÁFICO 7, foi possível identificar o crescente número de resoluções com o apoio da tecnologia da informação ao longo dos anos, passando de 7, em 2008, para 17, em 2009. Esse número demonstra que a equipe de informática do CNJ vem atuando em números cada vez maiores de demandas.

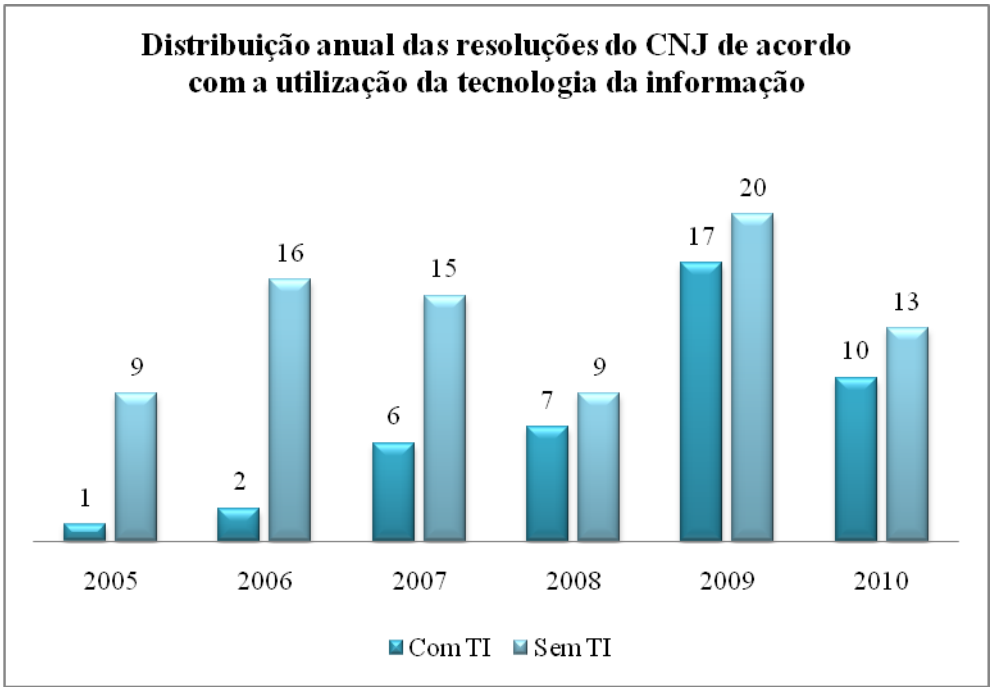


GRÁFICO 7 - Distribuição anual das resoluções do CNJ por Classificação.
Fonte: Elaborado pela autora a partir de consultas realizadas no portal do CNJ.

Objetivando exemplificar a forte promoção da utilização da tecnologia da informação pelo CNJ, acrescento que no final de 2009, no TJMG, dois dos seis analistas da equipe da coordenação na qual estou lotada, estava compreendendo e atendendo às resoluções CNJ nº. 79/2009 e 102/2009, que regulamentam o tema da transparência e a resolução CNJ nº. 92/2009, que versa sobre dados de precatórios a serem enviados para o Conselho. Enquanto estávamos empreendidos no cumprimento dos prazos estabelecidos por estas três resoluções, o gerente da área e outros gestores estavam atendendo à Resolução CNJ nº. 90/2009, que versa sobre os requisitos de nivelamento da tecnologia da informação no Poder Judiciário brasileiro. Afirmo, assim, que pelo menos no TJMG, as ações do CNJ têm grandes desdobramentos, principalmente no que tange à tecnologia da informação.

> Trabalhamos muito para atender às demandas de alteração de sistemas que objetivam o atendimento das demandas do CNJ e das mudanças de regulamentação do próprio TJMG. (EI9)

É importante ressaltar que a atuação do CNJ nas definições das diretrizes tecnológicas do Poder Judiciário brasileiro, está em uma posição de vantagem em relação ao Poder Executivo. Isto porque, na pesquisa realizada por Laia (2009), a fragmentação das políticas de tecnologia da informação no Poder Executivo, representa um grande dificultador para o alcance dos benefícios esperados. Assim, o Conselho representa um forte potencial na

promoção da coesão dos direcionamentos tecnológicos do setor pela sua centralização das diretrizes.

Se por um lado o CNJ vem galgando degraus para a promoção de um nivelamento tecnológico, por outro lado, há que se ponderar as barreiras impostas pela pluralidade de contextos existentes nos órgãos do Poder Judiciário brasileiro. Há grandes diferenças em tamanhos, número de processos recebidos, número de servidores e, especialmente, nos investimentos em tecnologia da informação.

Diante do exposto é possível perceber, no GRÁFICO 8, que apenas oito Tribunais Estaduais apresentaram gastos com informática acima da média (2,2%). Ainda, 17 Tribunais Estaduais tem investimentos em TI abaixo dessa média. Assim, enquanto o Tribunal do Espírito Santo tem 4% de seus gastos com TI, o Tribunal do Piauí tem o dispêndio de 0,1% apenas. Essa diferença nos sinaliza a pluralidade existente em cada Tribunal Estadual e a consequente complexidade de se estabelecer diretrizes de adoção de tecnologia da informação no âmbito nacional. Desta forma, é grande o desafio do Conselho Nacional de Justiça neste sentido.

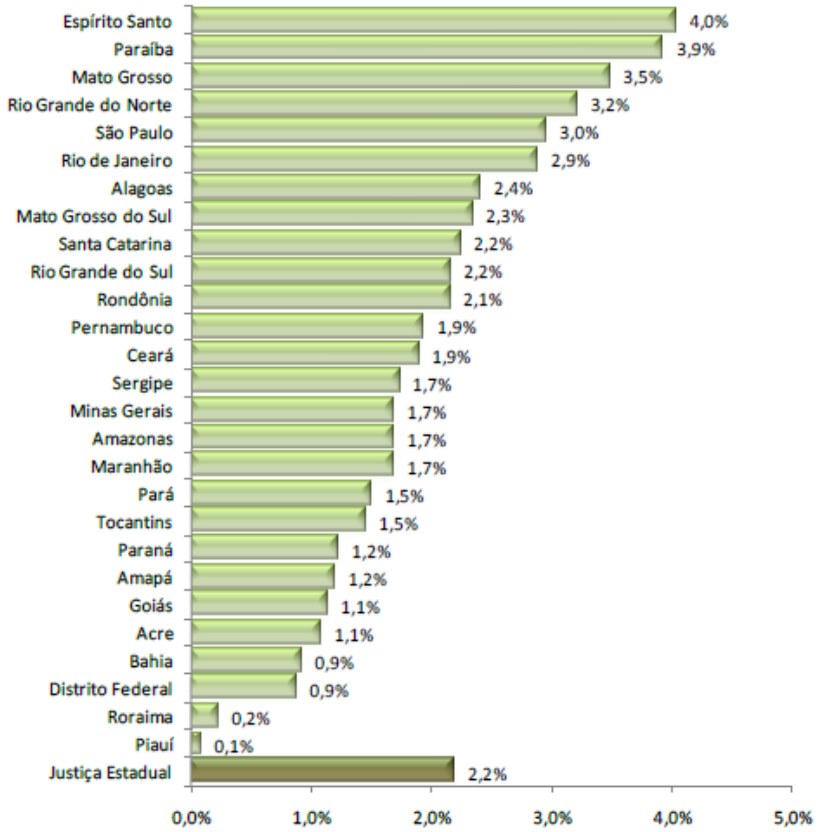


GRÁFICO 8 - Relação entre os gastos com informática e os gastos totais pela Justiça Estadual em 2008.
Fonte: Portal do CNJ em estatísticas dos tribunais. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 28 set. 2010.

Apesar do desafio exposto, os gastos de informática por usuários de computadores têm aumentado ao longo dos anos, conforme TABELA 2. Esta variável é significativa uma vez que vários custos de TI são calculados por usuários, como manutenções e licenças de softwares, e os números apontam, apesar de um processo irregular de crescimento, que há que se pensar na qualidade do gasto público neste setor. Sem diretrizes centralizadas o Poder Judiciário brasileiro percorre caminhos no processo de informatização que podem levar às políticas e ações desconexas.

	2004	2005	2006	2007	2008
Gastos com informática (R$)*	270.105.454,74	405.003.146,13	315.831.637,95	425.233.916,97	416.723.024,87
Usuários de computadores	144.445	166.861	179.888	195.388	205.825
Gastos com informática sobre a despesa total	1,90%	2,60%	1,90%	2,40%	2,20%
Número de computadores por usuário	0,74	0,81	0,84	0,86	0,87
Gastos de informática por usuários de computadores	1.869,95	2.427,19	1.755,71	2.176,36	2.024,65

* Nota: Valores deflacionados pelo IPCA e IBGE. Preço de dez., de 2008.

TABELA 2: Série histórica de investimentos com TI pelos Tribunais Estaduais Brasileiros.
Fonte: Portal do CNJ em estatísticas dos tribunais. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 28 set. 2010.

Para Sadek (2004), políticas e ações fragmentadas dos órgãos do Poder Judiciário brasileiro correspondem a um esforço desnecessário de se "reinventar a roda", isto é, de descobrir percepções e operações que já foram descobertas e testadas por outros. Ainda, a fragmentação das informações, pautadas na sua complexa estrutura, dificulta o acesso da sociedade ao judiciário e à efetividade da prestação jurisdicional. Desta forma, há que se pensar nas políticas de adoção de tecnologia da informação que tem, no Poder Judiciário brasileiro, o Conselho Nacional de Justiça, como um ator importante neste processo.

6.2 O Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Antes de iniciar a contextualização do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, apresenta-se alguns conceitos que cercam o tema do Judiciário, que são fundamentais para a compreensão das análises seguintes.

Inicialmente, pode-se dizer que Poder Judiciário brasileiro está distribuído nas esferas Estaduais e Federais, sendo a Justiça Estadual, conforme informações extraídas do portal do TJMG, subdividida em comarcas e estâncias. As comarcas, um dos conceitos importantes advindos da atividade jurisdicional, deriva do termo alemão "marca" e define um território sobre a jurisdição de um ou um grupo de juízes. Estas podem ser formadas por um ou mais municípios e são categorizadas como primeira entrância, segunda entrância e entrância especial. A entrância qualifica as comarcas, de acordo com o seu movimento forense e seu desenvolvimento. Ainda, a justiça ocorre em instâncias que representam o grau de julgamento, ao qual o processo está submetido. Na primeira instância, os processos são julgados por um juiz, sendo que as partes dos processos podem recorrer à decisão tomada

nesta instância e submeter o processo à segunda instância. Já na segunda instância, os processos são julgados por desembargadores, de forma colegiada, e o seu julgamento é descrito em um documento denominado acórdão.

Ainda, conforme informações disponíveis no portal do TJMG, como os juízes antigamente eram obrigados a conduzir em público um bastão (vara), ficou registrado o termo de vara para determinar a área especializada de atuação de um juiz: vara cível, vara criminal, etc. Assim, cada vara possui apenas um juiz, que é responsável por todo o seu movimento forense. As pequenas comarcas possuem apenas uma vara e as maiores possuem mais de uma. Continuando, os Tribunais Estaduais contam com a estrutura dos Juizados Especiais, que solucionam causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo.

Um dos órgãos da Justiça Estadual, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), tema desta dissertação, tem a sua jurisdição no estado de Minas Gerais. Instalado em 1714, na Comarca de Vila Rica (Ouro Preto), Comarca do Rio das Velhas (Sabará) e Comarca do Rio das Mortes (São João Del Rei) teve a denominação inicial de Tribunal da Relação. Em 1897, teve a sua sede transferida para Belo Horizonte, passando a se denominar Corte de Apelação, em 1934, e Tribunal de Apelação, em 1937. Somente em 1946, recebeu a denominação atual de Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, segundo informações do portal do TJMG.

Atualmente, conforme relatório de gestão do TJMG, disponibilizado no banco de dados da documentação consultada, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais dispõe de 296 comarcas e 818 varas, sendo 728 da Justiça Comum e 90 dos Juizados Especiais, distribuídos em 565 edificações em todo estado, para a primeira instância. A segunda instância do TJMG possui 18 câmaras cíveis e 7 criminais. Em maio de 2010, o TJMG contava com 130 desembargadores, 15.435 servidores e 975 magistrados na ativa; neste mesmo ano, foi executado o orçamento de R$ 382.246.207,41, conforme relatório de execução orçamentária, disponibilizado no portal da transparência desse órgão.

A estrutura organizacional do TJMG é composta pela Corte Superior, a Presidência, que conta com o apoio da Secretaria Especial da Presidência (SESPRE), a Secretaria Executiva de Planejamento e Qualidade na Gestão Institucional (SEPLAG), o Comitê Executivo Institucional, a Diretoria Executiva de Suporte aos Juizados Especiais (DIJESP) e outras comissões e comitês. Ligados diretamente à presidência estão os vice-presidentes e os superintendentes administrativos, conforme desenho simplificado em FIGURA 7.

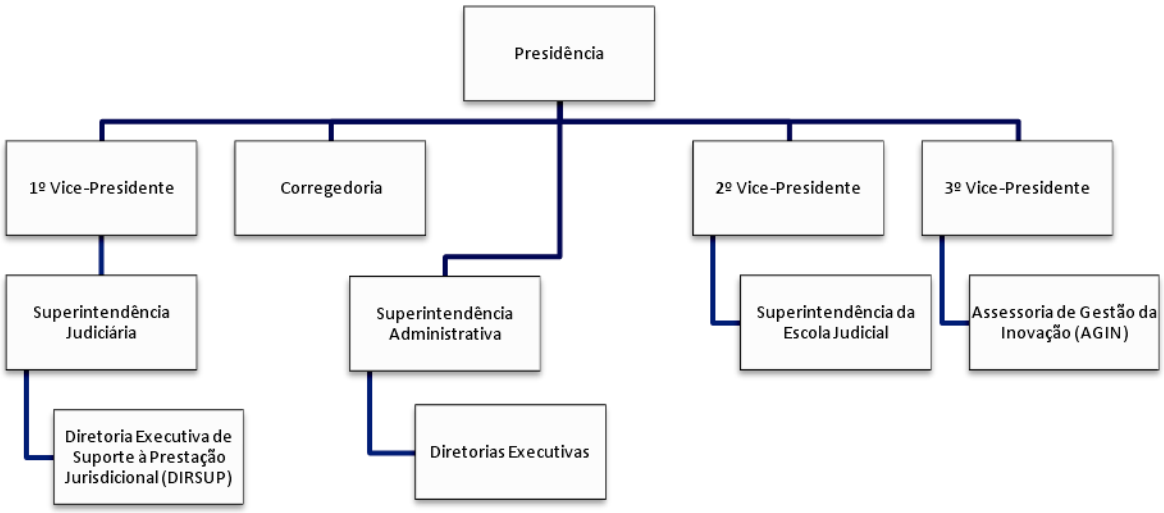


FIGURA 7: Organograma simplificado do TJMG.
Fonte: Elaborado pela autora, a partir do organograma disponibilizado no portal do TJMG.

As diretorias executivas vinculadas à superintendência administrativa são: Diretoria Executiva da Gestão de Bens, Serviços e Patrimônio (DIRSEP); Diretoria Executiva de Engenharia e Gestão Predial (DENGEP); Diretoria Executiva de Finanças e Execução Orçamentária (DIRFIN); Diretoria Executiva de Informática (DIRFOR); Diretoria Executiva de Recursos Humanos (DEARHU); Diretoria executiva de Gestão da Informação Documental (DIRGED); e Diretoria Executiva de Desenvolvimento de Pessoas (DIRDEP). Cada diretoria é responsável por gerir parte do orçamento, com a gestão superior realizada pela SEPLAG do TJMG. O orçamento de cada diretoria é consolidado conjuntamente com todo o orçamento do Tribunal, em consonância com o planejamento estratégico dele.

Um dos maiores Tribunais estaduais do Brasil, o TJMG, na busca pela eficiência e efetividade de uma atuação com coesão, estabeleceu o seu planejamento estratégico em 2010. Tal planejamento foi concebido diante dos desdobramentos das diretrizes apontadas pelo CNJ sobre esse tema, conforme explanado anteriormente.

Assim, partindo dos objetivos estratégicos do Conselho Nacional de Justiça, foi construído o planejamento estratégico do TJMG sobre os pilares da sua missão, visão de futuro e valores. O planejamento de 2009 foi elaborado com a utilização da ferramenta *balanced scorecard*, por recomendação do CNJ, onde foram consolidadas as diretrizes para o período de 2010 a 2014. Neste processo, cada diretoria executiva apresentou o seu

planejamento próprio, que foram debatidas através de um trabalho coletivo, coordenado pela Secretaria de Planejamento do Tribunal, através de uma série de reuniões.

> Em relação ao Planejamento Estratégico, acho que tivemos [no TJMG] muitos avanços, principalmente nos temas que estão associados à prestação jurisdicional, recursos humanos e alguns serviços de infraestrutura ligada à construção e reforma predial. Outro avanço é no estudo antecipado para a instalação de vara e comarcas, seguindo critérios técnicos de demanda (ED12).

Dentro da dinâmica da elaboração do planejamento estratégico do TJMG, a Diretoria Executiva de Informática (DIRFOR) teve um grande esforço na elaboração das suas metas, pois a grande maioria delas estava associada às metas das demais diretorias. Ainda, neste processo, foi possível identificar a concorrência para o uso de recursos da tecnologia da informação, que foram requisitados para o cumprimento de várias metas das demais diretorias. Assim, durante as reuniões de planejamento, foi necessário priorizar as demandas que envolviam a Diretoria Executiva de Informática, uma vez que os recursos são limitados.

Dessa forma, o plano estratégico do TJMG, para 2010, culminou na construção do mapa estratégico, com 17 objetivos que foram subdivididos em temas, conforme FIGURA 8. Em decorrência, com a finalidade de dar transparência aos seus atos de gestão e apresentar os esforços no cumprimento destes objetivos supracitados, estes atos classificados por objetivos e temas, passaram a ser publicados regularmente no portal da Transparência do TJMG.

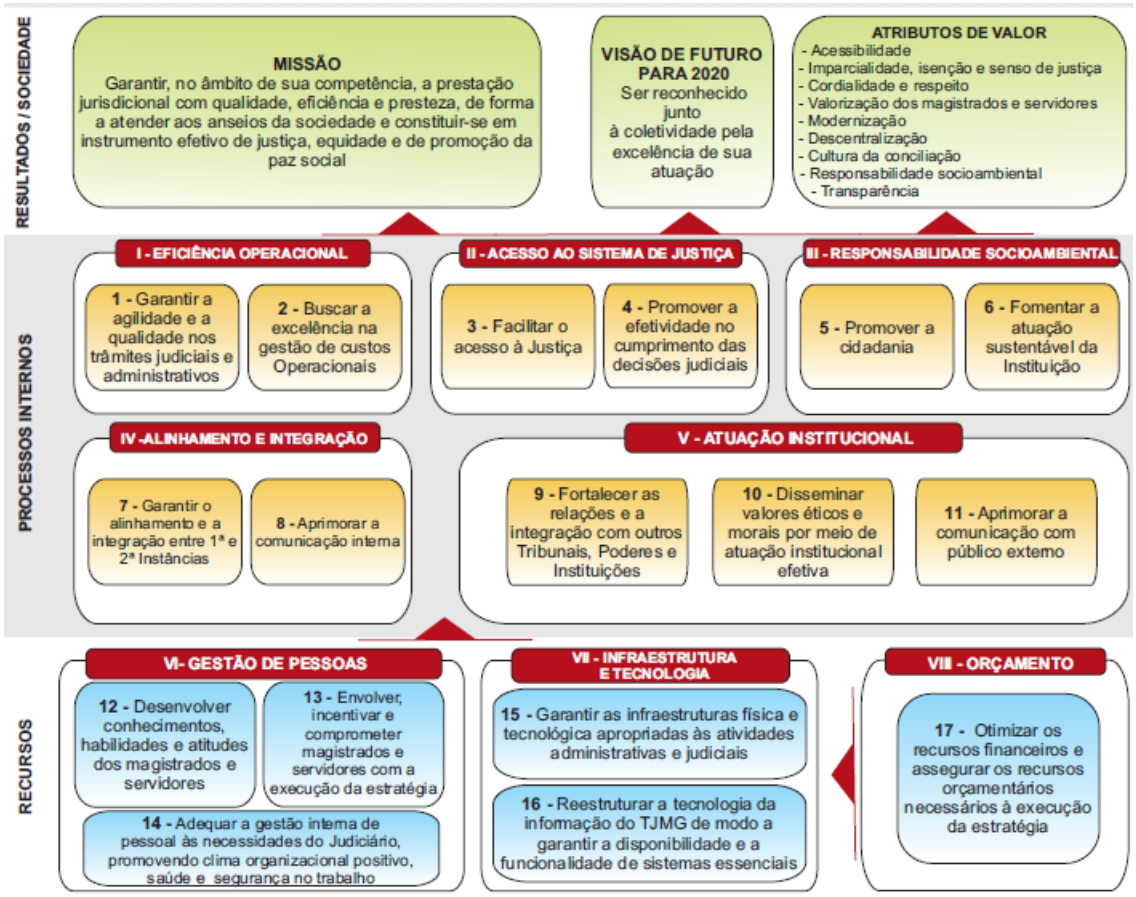


FIGURA 8: Mapa estratégico do TJMG para 2010.
Fonte: Portal do TJMG. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br>. Acesso em: 02 fev. 2010.

Ressalta-se que, se por um lado o processo de construção do planejamento estratégico do TJMG tem evoluído a cada ano, impulsionado pela convergência dos objetivos estratégicos do Poder Judiciário promovida pelo CNJ, por outro lado, ainda há certo distanciamento entre execução e planejamento, conforme declaração a seguir:

> Temos muitos problemas culturais na nossa instituição [TJMG], para que o Planejamento Estratégico crie maiores vínculos entre o que se pretende e o que se executa. Veja que a nossa estrutura política é renovada cada 02 anos. É muito pouco tempo para a maturação de projetos de longo prazo. Já avançamos nesse tema, pois, pelo menos a eleição da direção superior passa acontecer num mesmo momento. Isso foi um avanço provocado pelo Planejamento Estratégico. Já na execução, estamos muitos presos a uma metodologia que valoriza muito mais a forma do que o foco na simplicidade de resultados. O próprio CNJ tem eleito um conjunto de metas em quantidade exponencial, o que dificulta, em muito, o foco em um determinado assunto (ED12).

Acrescento que, como servidora da Diretoria Executiva de Informática, encontrei dificuldades em ter acesso às metas definidas para essa diretoria em 2010, o que dificulta o

comprometimento dos funcionários com a estratégia definida e, por conseguinte, o seu cumprimento. Sobre o caminho entre o planejamento estratégico e a sua execução, um dos entrevistados pondera:

> Acho inadequado. O TJMG tem o planejamento organizacional e o setorial. O setorial da TI se chama PETI e foi feito por uma cúpula, não sendo disseminado. É uma falha da organização não dar acesso para todos. Deveria ser repassado a todos os funcionários, de forma clara, através de reuniões, afinal o PETI tem umas 400 páginas e, se algum funcionário resolver ler, nós vamos achar que ele está sem serviço. Eu mesmo acredito que muito do que está escrito neste documento não será realizado, fica só na teoria. Acho que deveria ser institucionalizada uma forma de comunicação do planejamento estratégico em todos os níveis (EI10).

O planejamento estratégico do Poder Judiciário, estabelecido pelo CNJ, e seus desdobramentos nos planejamentos específicos de cada órgão deste Poder, pode se tornar um importante instrumento gerencial, desde que estabelecidos conexões sólidas entre o plano e a sua execução.

Há que se ponderar os importantes avanços conquistados neste ínterim na modernização do Poder Judiciário brasileiro. No que tange à redução das práticas clientelistas, pode ser citado o combate ao nepotismo. Na promoção das reformas nos moldes da Nova Gestão Pública, há que se ressaltar a introdução do Planejamento Estratégico pelo CNJ, que trouxe o acompanhamento de metas e a consequente gestão por resultados. Por sua vez, as práticas patrimonialistas têm sido combatidas pela redução de terceirizações de mão de obra e a consequente abertura de concursos públicos, que tiveram reflexos na Diretoria Executiva de Informática e no processo de adoção da tecnologia da informação do TJMG, conforme descrito adiante.

6.3 O processo de adoção de tecnologia da informação no TJMG

A história do processo de adoção de tecnologia da informação no Tribunal de Justiça de Minas Gerais se inicia com a história do Sistema de Controle e Informatização dos Serviços das Comarcas (SISCOM). Denominado inicialmente por SISCON, o que remota ao controle, este sistema de suporte às atividades relacionadas aos trâmites dos processos da primeira instância do TJMG foi construído em 1982, linguagem de programação Natural/ADABAS, conhecida popularmente como *"mainframe"*.

Construído, mantido e hospedado pela empresa de Processamento de Dados de Minas Gerais (PRODEMGE), haviam grandes insatisfações, identificadas por relatos nas entrevistas desta pesquisa, acerca dos altos custos de manutenção do sistema e dos serviços prestados pelos membros do TJMG. Assim, foi decidida a internalização destes serviços pelo Tribunal, constituindo a equipe de tecnologia da informação desse órgão.

Tal equipe foi inicialmente composta por dez profissionais, alguns advindos da própria PRODEMGE e outros do extinto órgão Minas Caixa, mais cinco gestores, de recrutamento amplo. O desafio era a reconstrução do sistema SISCON em uma linguagem de programação mais atualizada, o que levou a contratação de mão de obra terceirizada para a execução deste serviço. Somente em 1997 o TJMG publicou um concurso público que culminou na contratação de analistas de sistemas, mas o número de funcionários ainda era insuficiente diante das demandas do órgão.

Com a contínua prestação de serviços por pessoal terceirizado, que teve o seu número crescente de forma exponencial, o novo SISCOM foi concluído no final da década de 1990, quando se iniciou a migração dos dados do sistema antigo para a nova versão.

> Várias dificuldades foram enfrentadas durante a migração dos dados, uma vez que as tecnologias dos dois sistemas eram muito distintas. A migração dos dados da comarca de Belo Horizonte foi postergada ao máximo, para que se tivesse adquirido maturidade no processo de migração. (EI10)

A migração dos dados do antigo SISCON da comarca de Belo Horizonte, uma das últimas, ocorreu em Janeiro de 2002, tendo o encerramento do serviço prestado pela PRODEMGE, posteriormente. Durante muito tempo a preocupação da informática do TJMG foi quanto ao número de comarcas informatizadas pelo novo SISCOM e pouca preocupação era despendida com a gestão da equipe, composta, em sua grande maioria, por pessoal terceirizado.

> Foram 10 anos fazendo muito e entregando muitos produtos. Neste período, a gerência era pouco profissionalizada, mais preocupada com atividade e menos com a organização. A gestão era repassada para as equipes, que foram rotuladas por alguns gerentes, neste período, de autogerenciáveis. Desta forma, não havia política de treinamentos, o que acabou levando a um grupo pequeno de pessoas a ter acesso aos treinamentos; nem houve uma preocupação com a mudança de tecnologia, que se restringia basicamente nas atualizações de versão (EI9).

Desde a implantação do novo SISCOM, iniciou-se o desenvolvimento de uma série de sistemas do TJMG.

> A cultura antiga da DIRFOR, fruto inclusive de uma experiência negativa, com relação à prestação de serviços, através da Prodemge, era concentrar todo o desenvolvimento de sistemas e a execução de serviços por pessoal interno. A consequência negativa foi que se adotou o extremo oposto do processo de terceirização via PRODEMGE, ou seja, tudo, tudo mesmo, passou a ser executado internamente por pessoal terceirizado, mas não terceirização de serviços, mas de mão de obra. Serviços comuns, como manutenção de computadores ou desenvolvimento de sistemas simples, como, por exemplo, um sistema odontológico, passaram a ser feitos internamente. O problema é que, como a demanda crescia havia necessidade de aumentar a quantidade de pessoal para comportar essa demanda, o que na prática, não ocorria (EI11).

Em 2007, a informática do TJMG era basicamente constituída por pessoal terceirizado que representavam 185 dos 221 funcionários (cerca de 83%). Muito se questionava, neste período, sobre a forma de contratação inadequada de horas de profissionais e várias ameaças de encerramento do contrato de terceirização foram noticiadas.

Neste período, havia uma confusão por parte dos terceirizados que, após longo período de prestação de serviços no TJMG, se sentiam como funcionários da casa. Assim, esperavam do órgão contratante investimentos como citado na entrevista abaixo:

> (..) ainda [o TJMG], não investia na profissionalização dos terceirizados. (EI9)

Reforçando a confusão de papeis da equipe de pessoal terceirizado, outro entrevistado comenta:

> Eu percebia, muitas vezes, que muitos terceirizados, principalmente os que trabalhavam há vários anos no TJMG (5, 8 ou até 10 anos) tinham incorporado um estigma de "servidor público" e se acomodaram. Em função disso, muitos não buscavam se qualificar e nem mesmo acompanhar (ou pelo menos tentar acompanhar) as tendências do mercado. Isso foi tão nítido que quando surgiram os primeiros anúncios sobre o fim da terceirização o que mais se ouvia era o seguinte comentário vindo de vários terceirizados: "Isso é boato. Já tentaram outras vezes e não foi para frente. Se tirarem os terceirizados a informática vai parar. Isso nunca vai acontecer" (EI11).

Então, a informática do TJMG passou por uma fase de reconstrução quando o contrato de terceirização foi extinto de forma irrevogável e a cúpula do Tribunal determinou a abertura de concursos para preenchimento das vagas que ocorreu em 2007. Foi um período crítico, no qual houve muita perda do conhecimento tácito, agravada pelas mudanças de gestores da área. Houve a abertura do concurso público em 2007, no qual vários analistas e programadores

tomaram posse e, em 2010, o quadro de profissionais da tecnologia da informação passou a ter 126 todos servidores da casa e esta reestruturação forçada da informática do TJMG trouxe mudanças, conforme citado pelos entrevistados:

> Qualquer mudança numa equipe, em termos de pessoas, tem essa característica de criar um novo ânimo (ou mudança de ânimo). No caso do TJMG como um todo e especialmente na DIRFOR, onde a mudança da equipe ocorreu em elevadas proporções, esse dinamismo foi a principal consequência. A saída dos terceirizados, principalmente da forma como foi conduzida, sem muita informação e até sem muito respeito ao profissional e ao ser humano, provocou um desgaste emocional muito grande em todos. Por outro lado, a entrada de novos servidores revitalizou o ambiente, deu novo estímulo. (EI11)

> Houve mudança em vários aspectos: antes havia pouca motivação pelo pouco investimento nos terceirizados, então, entrou uma equipe nova com gás. O aprovado no concurso chega com vontade, o que geralmente acontece em novatos admitidos em empresas. (EI9)

> Houve melhoria na qualidade técnica dos serviços: o profissional que chegava do concurso, na maioria das vezes, era melhor qualificado tecnicamente que o profissional terceirizado e possuía também experiências diversas que foram sendo agregadas. Isso contribuiu para uma melhoria na qualidade dos serviços atualmente prestados pela DIRFOR, na maioria dos casos. (EI11)

A partir de então, a estrutura da DIRFOR passou a configurar em sua estrutura com duas assessorias, quatro gerências e 10 coordenações, conforme FIGURA.

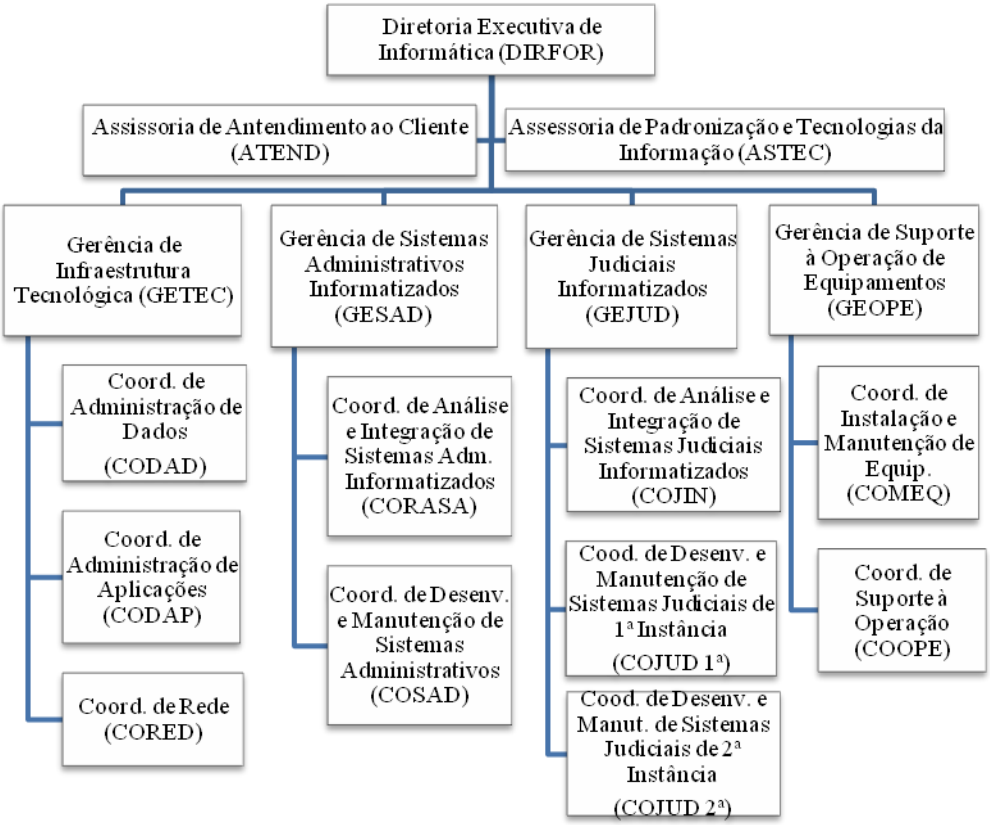


FIGURA 9: Organograma da Diretoria Executiva de Informática do TJMG.
Fonte: Elaborado pela autora, a partir do organograma disponibilizado no portal do TJMG.

Os serviços prestados pela Diretoria Executiva de Informática (DIRFOR) do TJMG atualmente incluem a execução de projetos de tecnologia da informação, conforme conceitos de projetos do PMI apresentados no referencial teórico, na evolução e manutenção contínua do parque tecnológico do TJMG e dos sistemas implantados. Trata-se de uma estrutura tecnológica que envolve 296 comarcas, algumas com distância de mais de 700 km da capital, como é o caso da comarca de Manga.

Além dessa estrutura tecnológica, que suporta as atividades da gestão interna do TJMG, alguns sistemas, como a consulta processual disponibilizada no portal do Tribunal e o "*push* de processos" (acompanhamento via e-mail de processos), devem estar disponíveis continuamente para a população, por serem partes importantes da atividade jurisdicional do Estado Minas Gerais. Para isso, estruturas de segurança e disponibilidade de servidores foram criadas e estão sempre em evolução, visando a manutenção dessa prestação jurisdicional.

Dentre os serviços prestados pela DIRFOR, destacam-se a adoção (aquisição) e manutenção de sistemas informatizados. Tais sistemas são distribuídos para a gestão de duas gerências, a Gerência de Sistemas Administrativos Informatizados (GESAD) e a Gerência de Sistemas Judiciais (GEJUD). A GESAD tem a finalidade de gerir sistemas que suportam as

atividades administrativas. Já a GEJUD, gera os sistemas que suportam a atividade fim, prestação jurisdicional.

Atualmente, a estrutura de integração de todos os sistemas do Tribunal é realizada via banco de dados, como demonstra a FIGURA 10, na qual os sistemas são fornecedores e usuários de um conjunto de dados mantidos em uma base de dados única. A apresentação desta estrutura de integração de sistemas tem o objetivo de demonstrar que não há restrições tecnológicas para que os sistemas sejam integrados, uma vez que raros sistemas legados do TJMG não participam desta estrutura. No entanto, ainda há cadastros de informações redundantes nos sistemas do TJMG por falta de integração dos processos de trabalho das equipes.

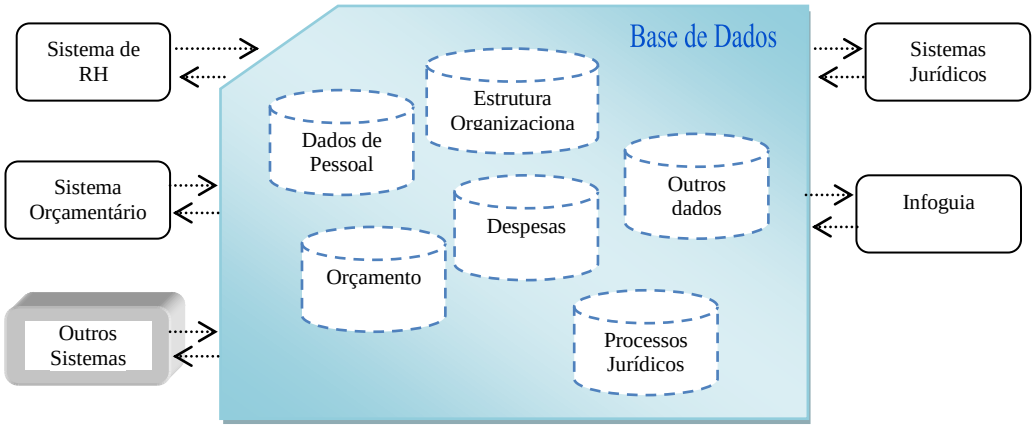


FIGURA 10: Modelo de Integração de Sistemas do TJMG.
Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, dentre os sistemas que suportam a atividade fim, a prestação jurisdicional, o TJMG conta, basicamente, com dois grandes sistemas informatizados, desenvolvidos pelo próprio Tribunal, de fundamental importância no estado de Minas Gerais: Sistema de Acompanhamento Processual da Primeira Instância (SISCOM) e o Sistema Processual da Segunda Instância (SIAP). A utilização do sistema SISCOM ocorre atualmente em todas as 296 comarcas, que se organizam em torno deste, conforme declaração de um dos entrevistados:

> Sempre acreditei que a automação de processos de trabalho é, no geral, uma medida válida e eficaz para dar cabo de tarefas afetas ao Judiciário. Atingir metas e obter resultados no cenário atual só é possível por intermédio do suporte tecnológico. Quanto ao SISCOM, imagine, num paralelo absurdo, que o sistema bancário tivesse que gerenciar as contas correntes dos seus clientes em fichas de papel. Seria o mesmo que gerenciar a movimentação dos processos à moda antiga. Quase

> chegando aos 5 milhões de processos ativos (apenas em Minas Gerais), isso seria impossível (EJ13).

Toda a gestão interna do TJMG é suportada pelos sistemas ditos administrativos que, em 2011, somam 84 sistemas, distribuídos nas seguintes macroáreas: recursos humanos, planejamento e finanças, suprimentos e serviços gerais, infraestrutura (engenharia e informática), gestão documental e comunicação e apoio judicial (sistemas que suportam a gestão de atividades correlacionadas à atividade fim, como o sistema de gestão de precatórios). Destes, os de maior porte são o Sistema de Recursos Humanos (Recursos Humanos, Folha de Pagamento, Banco de Talentos, Concursos e acompanhamento de juízes) e o Sistema de Suprimentos (almoxarifado, patrimônio, compras, licitação, controle de estoque, contratos e fornecedores). Ainda, ressalta-se o Sistema de Orçamentos e Finanças (SISORÇA) - integrado ao Sistema de Administração Financeira (SIAFI), da Secretaria da Fazenda - que permite a realização do acompanhamento do orçamento do Tribunal e o Sistema de Informações do Guia Judiciário (INFOGUIA), onde é mantida a estrutura organizacional do Tribunal.

Assim, o dia a dia da DIRFOR pode ser explicado segundo o ciclo de vida de um *software*, conforme Someville (2003). Os serviços prestados, na adoção de *softwares*, circundam as etapas de levantamento de requisitos, implementação, testes e implantação. Tais atividades são realizadas pelas equipes compostas por analistas de sistemas, analistas de suporte e programadores e, constantemente, as demandas são atendidas por equipes de mais de uma gerência. Este trabalho em equipe, posso dizer com propriedade, tem sido realizado em harmonia e em espírito colaborativo.

As evoluções e manutenções de sistemas legados são encaminhadas diretamente à diretoria responsável pela gestão do sistema. Este encaminhamento, antes feito via telefone, atualmente é registrado por e-mail e acompanhado com o suporte de um *software* livre de gestão de demandas, denominado *Request Tracker* (RT). Caso a demanda não seja apenas por pequenas evoluções ou manutenções, é aberto um projeto que passa a ser acompanhado pela assessoria da DIRFOR, dentro da sua carteira de projetos.

Estes referidos controles das demandas e dos projetos de tecnologia da informação permitiram à DIRFOR uma atuação mais profissionalizada que possibilita a melhor alocação de recursos, o cumprimento de prazos e melhorias na comunicação com os setores demandantes. Esta profissionalização pode ser verificada na fala de um dos entrevistados:

> [Atualmente] os gestores estão mais empenhados em aplicar técnicas gerenciais na prática, o que antes se via pouco e de forma amadora. Já foram promovidos cursos de gestão de projetos, metodologia e ainda há a previsão de um curso de gestão de pessoas. Antes a gestão era mais intuitiva, hoje se buscam técnicas gerenciais (EI9).

Da mesma forma, as demandas para a aquisição de novos sistemas também são acompanhadas de assessoria, de acordo com o gerenciamento da sua carteira de projetos. Tal gerenciamento segue as tendências apontadas pelo PMI, como boas práticas de gestão de projetos e está em constantes evoluções. A constituição dessa carteira de projetos foi um importante para que a DIRFOR possa acompanhar a execução do orçamento do TJMG destinado à tecnologia da informação.

A gestão da carteira de projetos da informática foi importante, como ferramenta fundamental na compreensão da alocação dos recursos. Trata-se de 86 sistemas administrativos, dois grandes sistemas judiciais, que são implantados em 296 comarcas, para atendimento por uma equipe composta por 126 pessoas ao todo. A DIRFOR, com a saída dos terceirizados, e a consequente redução de aproximadamente 40% de sua capacidade operacional (em termos de horas), assumiu uma nova diretriz: fazer mais com menos.

> A terceirização na DIRFOR, nos moldes como ocorria, não era vista com bons olhos pelos demais setores e funcionários do Tribunal. Sempre existia um certo receio e desconfiança e, em muitos casos, até um certo preconceito. Essa forma de terceirização sempre foi muito questionada e em várias outras oportunidades houve tentativas de substituí-la por servidores efetivos, sem muito sucesso. A partir da substituição dos terceirizados pelos efetivos, meu sentimento é que o resto da instituição passou a olhar para a DIRFOR com mais respeito e até mais tolerância, a princípio. Principalmente porque a substituição dos terceirizados pelos efetivos não foi na mesma proporção, houve uma redução efetiva de aproximadamente 40% da força de trabalho da DIRFOR e, no entanto, conseguiu-se manter o nível de atendimento, ainda que nos primeiros momentos da entrada dos efetivos esse nível tenha reduzido (EI11).

Antes, o TJMG era pouco informatizado e não se conhecia, neste período, a aplicabilidade da tecnologia da informação. Assim como os argumentos de Zubbof (1994), a adoção de tecnologia abre um leque de opções aos usuários, levando-os a um processo de buscas, que parece infindável. Assim, em decorrência da própria informatização, a demanda pelos serviços foi crescente, vinda de todo o Tribunal, por sua vez, a restrição de pessoal representava, e ainda representa, uma grande barreira para o atendimento a essas demandas.

Os gestores da DIRFOR, desde o diretor, gerentes e seus coordenadores, atuam, continuamente, na ponderação em prol da melhor alocação de pessoas e projetos de tecnologia da informação. Tal problema se agrava com o grande *turnover* (entrada e saída) de funcionários da DIRFOR, apontado no documento “Referencial Estratégico do TJMG”,

disponível no portal do órgão, como um dos desafios da área. Isto se deve ao distanciamento entre o salário pago aos analistas de sistemas e técnicos pelo TJMG e os salários pagos pelo mercado, que atualmente tem grande demanda por especialistas da área.

Ainda, diante da reestruturação forçada da DIRFOR, impulsionada pela descontinuação do contrato de pessoal terceirizado em 2007, o serviço de atendimento aos usuários, que configuram mais de 16.000 servidores da casa, foi licitado e, atualmente, é prestado por uma empresa privada. Apesar dos problemas inerentes da contratação de *call centers*, decorrentes da necessidade de construção de roteiros de atendimentos e de priorizações de atendimentos, acredito que não há como internalizar este atendimento diante da restrição orçamentária para gastos com pessoal do TJMG. O gestor deste contrato tem aprendido muito com a sua fiscalização e, agora com uma nova licitação em andamento, muitos riscos já foram mitigados.

> A nova visão, ocorrida após a saída dos terceirizados em 2007, é a mudança para buscar terceirizar aqueles serviços comuns, disponíveis no mercado, ficando a cargo do pessoal interno a gestão e fiscalização desses contratos. Acredito que realmente esse seja o caminho para fazer mais com menos. Evidentemente, novos processos de trabalho devem ser incorporados pela equipe da DIRFOR, para comportar mais essa realidade (EI11).

Diante da nova realidade da DIRFOR, em se fazer mais com menos, foram licitadas algumas contratações de soluções de mercado, que encontraram barreiras na sua execução:

> Há uma visão simplista de que podemos buscar no mercado soluções prontas e comprá-las mediante a limitação orçamentária, apenas. Mas, o que se vê é que o TJMG tem tanta regulamentação própria que o mercado não nos atende. As pessoas daqui têm resistência a se adaptarem a um sistema pronto, e, acostumadas ao desenvolvimento interno, querem tanta adaptação no sistema que chega, em alguns casos, a 80% de customização, o que fica muito dispendioso para o fornecedor. A solução, talvez, será a contratação do que chamamos de fábrica de software, isto é, contratação de serviços de programação (EI9).

Pude participar da condução de alguns projetos de tecnologia da informação no TJMG, onde foi possível identificar o que se retrata acima - há muita resistência à mudança dos processos de trabalho. Diante do exposto, com a “desculpa” da informatização, a DIRFOR tem conseguido, em ações pequenas e pontuais, colocar pessoas de alguns setores para discutir e otimizar as suas rotinas de trabalho, que se traduzem na redução da redundância destas rotinas.

Se, por um lado, o atendimento e suporte aos usuários da tecnologia da informação estão sendo superados pela terceirização, por outro lado, a prestação de manutenção, evolução

e aquisição de *softwares* está se organizando, para que seja possível atender, ao máximo, as demandas do TJMG. As demandas por *softwares* não vão cessar e, ao contrário, tendem a crescer continuadamente. Em decorrência, surge a necessidade de priorização das demandas de tecnologia da informação.

Essa desejada priorização das demandas por tecnologia da informação, pela DIRFOR, é bastante complexa, uma vez que para cada usuário, a sua demanda é prioritária. Com a finalidade de elevar o nível das discussões acerca das diretrizes de tecnologia da informação no TJMG, foi instituída a Comissão de Gestão da Informação. Tal comissão passou a se denominar Comissão de Tecnologia da Informação, em 06/02/2007, pela portaria do presidente número 2001/2007 - destinada a elaborar propostas para a política de gestão da informação do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

A constituição dessa comissão, apesar de elevar a discussão sobre os investimentos de TI à cúpula do TJMG, teve os seus resultados limitados pelas rupturas provocadas pela mudança bienal de presidente do Tribunal. Dentro do período inferior a dois anos, a comissão é criada e extinta em um tempo insuficiente para que os seus membros possam compreender a situação da tecnologia da informação atual e propor melhorias de gestão. É possível observar no QUADRO 5 que desde 2005, a comissão de TI não se mantém por 24 meses. Ainda, o maior tempo de duração foi quando apenas dois desembargadores, com funções bem distintas, integravam a comissão de TI.

Portaria (nº. / ano)	Data de Publicação	Data de Revogação	Duração em meses	Integrantes		
				Desembargadores	Juízes	Servidores
1931/2006	23/11/2006	25/1/2007	2	1	1	3
1993/2007	25/1/2007	12/3/2008	14	3	3	4
2150/2008	22/1/2008	12/3/2008	2	4	3	4
2199/2008	4/7/2008	4/9/2008	2	5	3	4
2231/2008	24/9/2008	2/6/2010	21	2		

QUADRO 5: Portarias que alteram a comissão de tecnologia da informação do TJMG
Fonte: Elaborado pela autora, mediante análise das portarias do TJMG disponibilizadas no seu portal.

No dia 14/02/2011, foi publicada uma nova portaria nº. 205/2011, que institui o novo Conselho Gestor de Tecnologia da Informação (CGTI) no TJMG, com a finalidade de aprimoramento da gestão de TI, o alinhamento do planejamento de TI com o planejamento estratégico do Tribunal e com as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e, finalmente, a necessidade de se estabelecer prioridades para as demandas de informática.

Assim, a instituição do CGTI foi esperada com expectativas pela DIRFOR e foi construída mediante preocupações com a continuidade do grupo, conforme declarações abaixo:

> O novo Conselho Gestor de Tecnologia de Informação tem, em sua institucionalização, uma finalidade de promoção da continuidade, uma vez que esta é constituída pelo Presidente, os Vice-Presidentes, o Corregedor-Geral de Justiça, dentre outros. Assim, de certa forma, há a continuidade de alguns membros do Conselho na posse de um novo Presidente do TJMG. O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul já adotou a sistemática de um conselho gestor de tecnologia da informação, que vem tendo sucesso nos seus empreendimentos (EI7).

Ainda, quanto às expectativas referentes ao Comitê Gestor de Tecnologia da Informação instituído no TJMG, acrescenta-se:

> Veja a questão da Tecnologia da informação, estão colocando os planos de uma forma muito bonita, mas onde estão os resultados operacionais do órgão. Veja que no TJMG a contínua utilização do SISCOM, ano após ano, como ferramenta de TI vem se prolongando de uma forma angustiante. A própria informática não "pode" liderar o processo de sua renovação, passando adiante um problema, que agora fica nas mãos de um Comitê. As esperanças se renovam para que, o dito Comitê, empregue todo o conhecimento de seus luminares para liderar a mudança de paradigma na TI (ED12).

> Há esperanças com a nova CGTI, na tentativa de priorizar as demandas, equacionando os recursos da DIRFOR para parar de ter que fazer “milagres”! Atualmente, muita coisa não é feita e se vai negociando. Apesar de se fazer mais do que o esperado, não damos conta de toda demanda que chega aqui. (EI9)

Essa portaria também define quatro critérios de priorização de projetos da DIRFOR no orçamento do TJMG. Os critérios são constituídos por quatro variáveis, que consideram a “adequação” do projeto à situação dos processos de trabalho e/ou sistemas; a “importância” diante dos possíveis resultados do projeto; a “urgência” em que o projeto se encontra no momento; e a “classificação estratégica”, que se refere aos objetivos institucionais do Planejamento Estratégico do Tribunal. A pontuação de cada projeto se dá pela definição detalhada no QUADRO 6.

Critério	Valores	Significado	Pontuação
Adequação	Muito adequado	Corrige inadequação. “A execução do projeto é necessária”	4
	Adequado	Minimiza deficiência. “A execução do projeto é recomendável”	3
	Pouco adequado	Introduz melhoria. “A execução do projeto é desejável”	2

	Não é adequado	Afeta pouco/moderadamente. “A execução do projeto é apenas interessante”	1
Importância	Muito importante	Muito Importante Crítico para o Negócio / Atende exigência Legal sujeita a prejuízo/penalidade.	4
	Importante	Diminui custo, diminui risco ou aumenta arrecadação	3
	Pouco importante	Otimiza desempenho	2
	Sem importância	De apoio	1
Urgência	Muito urgente	“O ideal seria que o projeto já estivesse em execução”	4
	Urgente	“O projeto deve ser iniciado o mais breve possível”	3
	Pouco urgente	“O projeto pode ser iniciado quando for possível”	2
	Sem urgência	“É apenas desejável que o projeto seja iniciado”	1
Classificação Estratégica	Completamente estratégico	O projeto está alinhado aos 3 (três) objetivos institucionais*.	4
	Largamente estratégico	O projeto está alinhado a 2 (dois) objetivos institucionais.	3
	Estratégico	O projeto está alinhado a 1 (um) objetivo institucional.	2
	Não é estratégico	O projeto NÃO está alinhado aos objetivos institucionais	1

* Nota: segundo o atual diretor da DIRFOR houve um equívoco nesta publicação, atualmente são 17 objetivos estratégicos e não três.

QUADRO 6: Critérios para priorização de projetos de TI.
Fonte: Portaria-conjunta 205/2011 do TJMG. Disponível em: < http://www.ejef.tjmg.jus.br/home/files/boletim_legislacao/boletim_n162.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2010.

Diante do mapa estratégico do tribunal, que define os objetivos e metas para 2010-2014, segundo FIGURA 8, onde foram identificados objetivos como eficiência operacional, acesso ao sistema de justiça, responsabilidade socioambiental, alinhamento, integração e atuação institucional, gestão de pessoas, infraestrutura e tecnologia e orçamento, é no âmbito da eficiência operacional que se destacam as priorizações dos projetos de tecnologia da informação, conforme critérios definidos pelo CGTI.

Assim, analisando esses critérios, verifica-se uma ênfase à informatização dos processos de trabalho de forma alinhada ao primeiro nível de do *framework* de Venkatraman (1994), a exploração localizada. Neste nível, os benefícios com a informatização são marginais, uma vez que a integração com outros setores e a conseguinte transformação organizacional também os são. Tal evidência pode ser confirmada a pontuação dada aos projetos de adequação dos sistemas aos processos de trabalho.

Ainda, projetos como a publicidade dos atos de gestão, primeiro passo do *accontability*, sem o advento da normatização, seriam classificados como: não adequado, por não impactar nos processos de trabalho; sem importância, por ser um projeto de apoio; sem urgência, pois é apenas desejável que o projeto seja iniciado; ganhando assim, apenas um

ponto com a classificação de estratégico, por estar alinhado a um objetivo institucional, que são resultados e sociedade.

Diante do exposto, as iniciativas de tecnologia da informação, a partir da institucionalização do CGTI passará a buscar a adoção da TI na promoção da eficiência operacional, o que combate o problema da morosidade da justiça. Ainda, os critérios de classificação de projetos, em consonância com as considerações da resolução que institui o CGTI, busca a consolidação da gestão estratégica, ao aproximar o planejamento de sua execução.

6.4 Processo de adoção de sistemas de informação no TJMG

O processo de adoção de sistemas de informação no TJMG tem uma metodologia de trabalho mantida e aprimorada continuamente pela assessoria da DIRFOR (ASTEC). Atualmente, há um fluxo de aquisição de software definido pela metodologia em construção, conforme FIGURA 11.

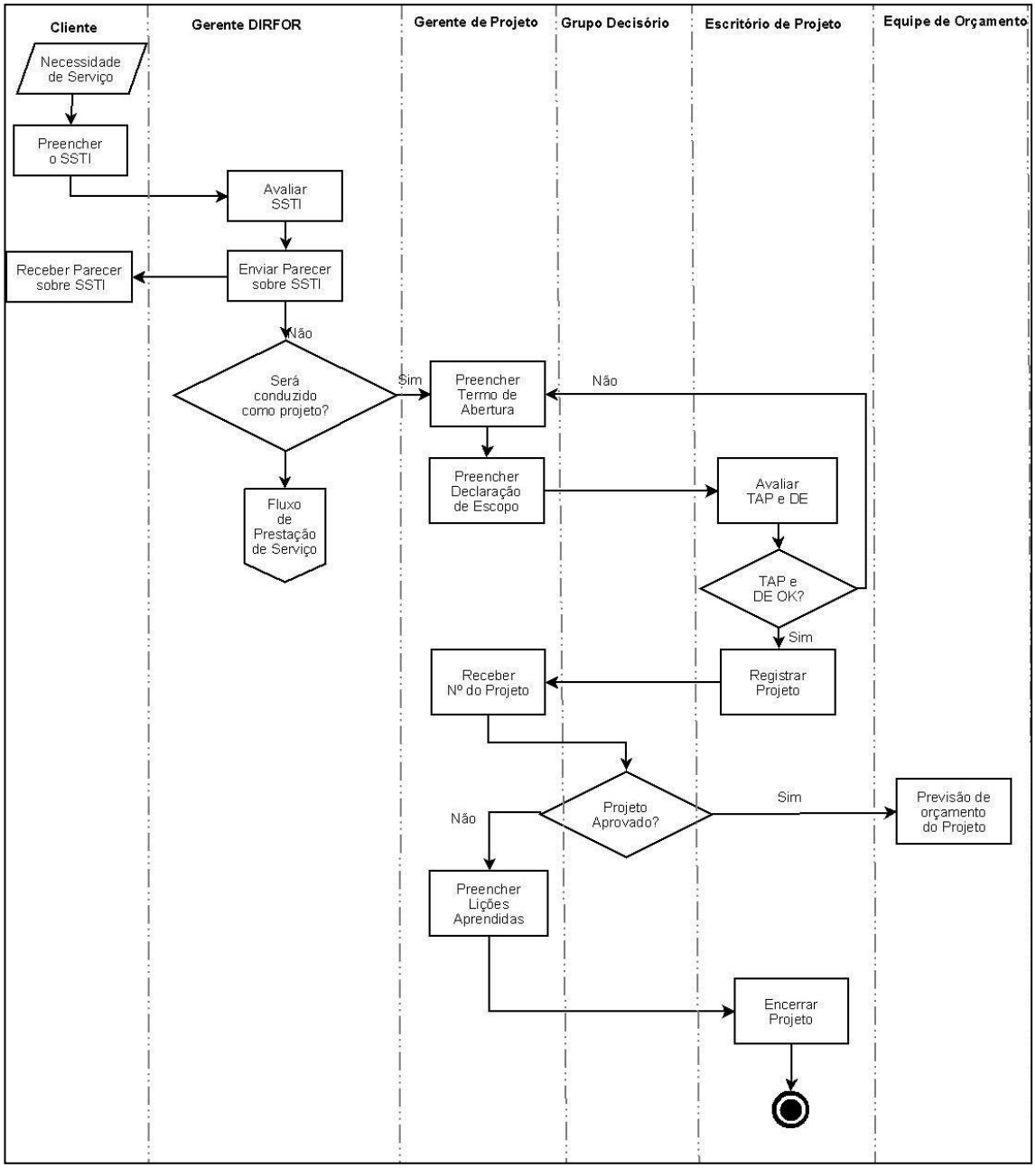


FIGURA 11: Fluxo de inicialização de projetos de TI.
Fonte: Documentação de metodologia da DIRFOR.

Atualmente, os projetos de TI já são enviados pelos clientes para a DIRFOR, contemplando o preenchimento da Solicitação de Serviço de TI (SSTI), conforme determina o fluxo de aquisição de projetos. Como ainda está em implantação, a metodologia está constantemente sendo testada e novas diretrizes são dadas. Tais diretrizes ainda não sofreram mudanças incorporando o recente Conselho Gestor de Tecnologia da Informação, mas provavelmente serão impactadas.

A carteira de projetos da DIRFOR, em 2011, possui 41 projetos, conforme QUADRO 7**,** segundo a definição de projetos pelo PMI. Os projetos são solicitados pelos usuários do

TJMG ou pela própria DIRFOR, quando se destina a projetos constituídos pela equipe da DIRFOR, como a atualização tecnológica. Um exemplo desses projetos da DIRFOR é o projeto de atualização do parque tecnológico, envolvendo a troca de 4.000 computadores por ano, entre 2010-2014.

Situação	Número
Projetos Planejados	13
Projetos Iniciados	10
Projetos em Execução	18

QUADRO 7: Projetos cadastrados da carteira da DIRFOR por situação.
Fonte: Documentação da pesquisa, dados de Janeiro de 2011.

Em 2010, no atendimento à atividade fim, pode-se destacar o projeto que compreendeu a implantação do Sistema de Automação de Gabinetes e Sessão de Julgamento (THEMIS). O sistema THEMIS foi desenvolvido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) e cedido gratuitamente ao TJMG, tendo como vantagens a agilização da prestação jurisdicional, pela disponibilização imediata dos acórdãos que passaram a ser assinados digitalmente, além da redução de gastos com material, que antes era impresso assinado e arquivado. O projeto piloto de implantação do THEMIS teve início na 11ª. Câmara Cível, e está em expansão para outras Câmaras. Em Janeiro de 2011, foi constatada a melhoria eficiência, defendida pelos teóricos da Nova Gestão Pública, como destacado por Abrucio (2007), Ormond e Loffler (1999) e Paula (2005), onde a 11ª. Câmara Cível foi a que mais julgou processos em 2010, segundo dados do TJMG.

> O sistema THEMIS permitiu que em uma sessão de julgamento fossem apurados mais de 600 acórdãos, antes o limite girava em torno de 90. Um desembargador, ao utilizar o sistema pela primeira vez, se admirou por não ter que assinar manualmente todas as folhas dos acórdãos da sessão que foram assinadas digitalmente (EI11).

No suporte à gestão interna do TJMG, pode-se destacar o projeto de aquisição da nova solução de gestão de recursos humanos. Licitado em mais de 11 milhões de reais, o projeto representa a primeira grande aquisição via contratação externa de software do TJMG. O produto desta aquisição envolve a revisão dos processos de trabalho e a implantação de um software aderente a esses processos. Foi constituído um grupo fiscalizador do contrato, com representantes da DIRFOR, Diretoria Executiva de Recursos Humanos (DEAHRU) e

Diretoria Executiva de Desenvolvimento de Pessoas (DIRDEP), de forma pioneira no TJMG. A definição do grupo do projeto é apontada pelos responsáveis como ponto forte do projeto, fundamental para enfrentar todas as barreiras da mudança organizacional promovida pela revisão e automação dos processos de trabalho. Atualmente, o projeto está em andamento e tem a expectativa da otimização e melhorias da gestão de recursos humanos, redução de gastos com pessoal e material.

A promoção da melhoria da qualidade do gasto público, seguindo as diretrizes das reformas da administração pública, em particular o *Public Service Oriented* (PSO), para Coutinho (2000), envolve o controle e a *accountability*. Nessa linha é possível destacar três projetos de aquisição de tecnologia da informação em andamento em 2010: a evolução do Sistema de Apoio à Gestão (SAG), o Sistema de Gestão Financeira e Orçamentária (SIGFOR) e a Transparência.

O projeto de evolução do Sistema de Apoio à Gestão (SAG) foi uma evolução de um sistema legado, que acabou culminando na reconstrução deste. Trata-se de um sistema do tipo *Data Warehouse*, conhecido, também, como armazém de dados, que possibilita a consolidação de um conjunto de dados advindos de vários outros sistemas. O grande objetivo do SAG é o acompanhamento dos custos do TJMG, onde será possível, acompanhar os custos das unidades administrativas, como as comarcas e diretorias. O projeto será finalizado e encontra-se na etapa de treinamentos dos usuários.

> O SAG (Sistema de Apoio à Gestão) poderia se chamar Sistema de Apoio à Governança. O TJMG busca, através dessa ferramenta informatizada, uma visão muito importante para a decisão administrativa segura e eficiente. O Sistema, através da análise dos Centros de Custos, permite que se saiba (a) a receita, (b) a despesa e (c) quanto se produz (operosidade). Assim, a ferramenta permite não só conhecer melhor o negócio como tomar providências para otimizar performances administrativas (EJ13).

O projeto de aquisição da solução de Gestão Financeira e Orçamentária (SIGFOR) envolve três setores demandantes: Diretoria Executiva da Gestão de Bens, Serviços e Patrimônio (DIRSEP), Diretoria Executiva de Finanças e Execução Orçamentária (DIRFIN) e Secretaria Executiva de Planejamento e Qualidade na Gestão Institucional (SEPLAG), e todo o Tribunal como usuário, inclusive as comarcas. O projeto visa a automatização e integração de todo o processo de trabalho que envolve o processo de despesa, promovendo a racionalização do processo e a promoção da melhoria do gasto público, via organização e disponibilização de informações em tempo real. Atualmente, o projeto tem o seu termo de

referência elaborado e, devido à dificuldade de encontrar fornecedores que atendam à demanda, ele será repensado, para promoção da maior concorrência pública.

Já o projeto da Transparência, motivado pelas resoluções CNJ 79 e 102 e pela lei complementar 131 de 2009, que preconizam a publicidade dos atos de gestão, foi iniciado em 2009 e concluído em janeiro de 2011. O projeto objetivou a construção do portal da transparência do TJMG, consolidando informações sobre execução e programação orçamentária, despesas com fornecedores, pessoal terceirizado, membros e agentes públicos e atos de gestão. Para condução do projeto foi designado um assessor da SEPLAG do TJMG e a equipe era composta por representantes da DIRFIN, DIRFOR, DIRSEP e DEARHU.

As reuniões do grupo do projeto da transparência, das quais participei como representante da DIRFOR, foram focadas na construção do conhecimento sobre os dados e na forma de apresentá-los à população para que sejam compreendidos. Como consequência boa desse projeto, o TJMG, em acordo com a Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais, passou a receber os dados cadastrados pelo TJMG no Sistema de Administração Financeira (SIAFI). Assim, o portal da transparência do TJMG, além de apresentar dados oficiais em tempo real, representou a integração entre órgãos TJMG e a Secretaria da Fazenda, do Poder Judiciário e do Executivo, respectivamente. Um dos participantes do grupo tece seus comentários sobre o projeto:

> Apesar de continuar achando que o projeto (da transparência) é muito bom, acredito que a sociedade ainda não foi despertada para o tema ou, ainda, não se acostumou a pesquisar dados sobre o serviço público. Normalmente, essa tarefa tem sido feita quase que exclusivamente, por estudantes e por jornalistas atrás de informações. Parece-me que nos falta, sociedade em geral, é um desejo e vontade de entender como o seu dinheiro está sendo empregado na atividade pública. Considero que a informação prestada pelo serviço público não é uma questão de vontade, é uma obrigação! Sinceramente, esperava uma maior demanda pelos dados da transparência, mas acho que é uma questão de tempo. Parece-me que o nosso maior demandante, por incrível que pareça, é o CNJ e não a sociedade (ED12).

Na promoção da efetividade da prestação jurisdicional com responsabilidade social, destaca-se o projeto de informatização do Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário Portador de Sofrimento Mental (PAI-PJ) do TJMG que, dentre vários projetos, é o que mais se aproxima do cidadão e, ainda, se completa por abordar questões importantes acerca gestão interna do TJMG.

6.5 A informatização do programa de atenção integral ao paciente judiciário portador de sofrimento mental (PAI-PJ)

O Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário (PAI-PJ) promove uma prática inovadora no cenário da execução penal no Brasil. A responsabilidade social promovida pelo PAI-PJ é o foco do projeto "Novos Rumos da Execução Penal" do TJMG. Reestruturado pela Resolução nº. 633/2010, o Projeto Novos Rumos vem para reformular a adoção pelo TJMG das atividades de humanização da execução penal. Esse projeto conta com a coordenação de dois Desembargadores e por um Juiz de Direito Auxiliar da comarca de Belo Horizonte, designados pelo presidente do Tribunal. O projeto Novos Rumos da Execução Penal é integrado por:

I - Programa destinado a disseminar a metodologia APAC (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados), visando a sua implantação em todas as comarcas do Estado;

II - Programa de Atenção ao Paciente Judiciário Portador de Sofrimento Mental;

III - Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário.

O Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário Portador de Sofrimento Mental (PAI-PJ), que teve na sua informatização o objeto deste estudo, realiza o acompanhamento do portador de sofrimento mental, que cometeu algum crime, desde 2000. Inicialmente, segundo Barros-Brisset (2010), o projeto realizava a mediação entre o tratamento e o processo jurídico até o tempo da inserção social do paciente. De acordo com a necessidade crescente, o acompanhamento do paciente foi se ampliando para as instituições de saúde até chegar à rede ambulatorial. A formalização do programa no TJMG ocorreu em 2001, e, hoje, funciona realizando uma conexão das ações judiciais do Ministério Público, da rede de saúde mental e social, em prol do acompanhamento do paciente judiciário.

Aplicando premissas da justiça restaurativa, defendida por Sica (2006), o PAI-PJ se destaca no cenário da administração pública e, mais precisamente, no Poder Judiciário, colocando o paciente como centro das atenções. Em decorrência dessa inovadora atuação, o TJMG apresenta resultados positivos na condução do programa PAI-PJ, que em dez anos de funcionamento, já acompanhou 1058 processos criminais. Esses resultados do programa PAI-PJ contribuem para a defesa da justiça restaurativa, onde, em apenas cinco anos, por média, o paciente tem registrada a sua cessação de periculosidade confirmada pelos peritos, segundo dados de Barros-Brisset (2010).

> O que realmente se tornou inovador foi a possibilidade inédita de colocar no centro dessa rede de atenção e cuidados o sujeito, acompanhando sua trajetória e secretariando-o de perto como mais um recurso do qual ele pode se servir e ao qual pode se conectar para se desembolar dos embaraços que a sua singular diferença pode lhe apresentar nas suas relações de convivência. A proposição do projeto pretendeu tratar a crise instalada entre a justiça e a saúde mental; contudo, a novidade que se revelou desse tratamento da crise foi a possibilidade inédita de dispensar o manicômio judiciário como lugar para os loucos infratores. A resposta encontrada pela crise substituiu a prática reacionária do manicômio pela inclusão dessa população nas políticas públicas de atenção à saúde mental, sem desprezar a importância do tratamento jurídico na solução de cada caso (BARROS-BRISSET, 2010, p. 123).

Em linhas gerais, o paciente é encaminhado ao PAI-PJ por juízes. Então, uma equipe multidisciplinar composta por assistentes sociais, assistentes jurídicos e psicólogos faz um parecer do caso e, sendo esse passível de acompanhamento pelo PAI-PJ, é elaborado um plano de atuação. Outra equipe, também multidisciplinar, realiza o acompanhamento do paciente, tomando como base o plano elaborado inicialmente, sendo este replanejado caso a necessidade seja identificada durante a sua execução.

A estrutura do PAI-PJ é composta por um núcleo supervisor, instalado em Belo Horizonte. Vários atendimentos são realizados pela equipe de Belo Horizonte também no interior. Para minimizar os problemas da distância física dos casos do interior, atualmente foi criado o núcleo regional de Barbacena. O núcleo regional de Itaúna está sendo constituído e os de Governador Valadares e Ipatinga estão em negociações. Os núcleos regionais são coordenados e orientados pelo núcleo supervisor e estão vinculados administrativa e disciplinarmente aos diretores do foro das comarcas onde forem instalados. Conforme Resolução 633 de 2010 do TJMG, são atribuições dos núcleos regionais do PAI-PJ:

> I - promover o estudo e o acompanhamento dos processos criminais e infracionais em que figurem pacientes judiciários, visando à elaboração de projeto individualizado de atenção integral;
> II - realizar o acompanhamento psicológico, jurídico e social do paciente judiciário;
> III - manter contato e articulação intersetoriais, em caráter permanente, com:
> a) a rede pública de saúde, visando efetivar a individualização do projeto de atenção integral;
> b) a rede social, visando à promoção social do paciente judiciário e à efetivação das políticas públicas pertinentes ao caso;
> IV - realizar discussões com peritos criminais, nos casos em que houver exame de sanidade mental e cessação de periculosidade, apresentando, em atendimento a determinação judicial, dados relativos ao acompanhamento do paciente;
> V - emitir relatórios e pareceres, dirigidos ao Juiz competente, relativos ao acompanhamento do paciente judiciário nas diversas fases processuais;
> VI - sugerir à autoridade judicial medidas processuais pertinentes, com base em subsídios advindos do acompanhamento clínico-social do paciente judiciário;
> VII - prestar ao Juiz competente as informações clínico-sociais necessárias à garantia dos direitos do paciente judiciário.

O portal do PAI-PJ destaca importantes avanços do programa, no cenário do judiciário nacional e internacional. As suas atividades inovadoras serviram de base para um projeto semelhante, dos ministérios da Justiça e da Saúde, sendo inicialmente implantado em Goiânia/GO, em outubro de 2006, como *Programa de Atenção Integral ao Louco Infrator* (PAI-LI). Em outubro de 2005, o PAI-PJ foi divulgado na França e em países da comunidade europeia, no II Encontro Franco-Brasileiro de Psicanálise e Direito. Em 2006, o programa foi apresentado no Fórum Social Europeu, realizado na Grécia. Em 2008, na França, as experiências dos programas do Brasil, Itália, França e Suíça foram apresentadas no Encontro Internacional sobre a Questão da Periculosidade. E, em 2009, o PAI-PJ recebeu o "Prêmio Nacional de Cidadania com Segurança e Direitos Humanos", na Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada em Brasília, alcançando o 1º. lugar.

Em solenidade para a comemoração dos 10 anos do PAI-PJ, o desembargador Herbert Carneiro, membro do grupo de monitoramento e fiscalização das penas e medidas de segurança do TJMG, destaca que a reincidência dos atendidos pelo PAI-PJ é menor que 2% e, ainda assim, em crimes de menor gravidade. Segundo a coordenadora do programa Fernanda Otoni, na mesma solenidade, "não há cura, mas o portador de transtorno mental pode estabelecer novos modos de convivência com quem está à sua volta". Para Fernanda, o tratamento é fundamental para que o paciente encontre novas formas de responder ao seu sofrimento, em vez de praticar atos infracionais.

> A ação do PAI-PJ visa a alcançar, no constrangimento do encontro entre os diversos atores e instituições, a efetividade na garantia dos direitos, na redução da violência e na acessibilidade ao projeto de saúde singularizado. Ao final podemos, através desse coletivo de ações coadunadas pela mesma finalidade, promover uma execução penal em constante movimento, sempre atualizada na aplicação do melhor acompanhamento, visando a garantir seu fim último: um laço social satisfatório para o sujeito e razoável para a sociedade de forma geral. Dessa forma, fomos alcançando o impensável, tornando possível que o portador de sofrimento mental cumpra sua sanção penal fora do manicômio judiciário (BARROS-BRISSET, 2010, p. 124).

O PAI-PJ preconiza a não internação em manicômio do portador de sofrimento mental, que passa por constantes avaliações de uma equipe multidisciplinar, para saber quando será possível reintegrá-lo à sociedade. Até hoje, são 799 processos acompanhados, sendo 553 arquivados e 246 ativos, sendo que 70% estão cumprindo medida de segurança em casa, junto de seus familiares, trabalhando ou estudando, 23% estão em regime de internação e 7% estão internados na Rede Pública de Saúde.

A condução dos casos é realizada no PAI-PJ com muita dedicação e humanidade. Foi possível constatar esta dedicação no contato com a equipe do programa. Quanto à preparação

do novato integrante da equipe do PAI-PJ foi relatado que este recebe um treinamento de três dias de conversas e palestras sobre o programa e é supervisionado nos primeiros casos. Tudo era acompanhado de perto pela gestora do programa na Casa do PAI-PJ, instalada no Bairro Preto, em Belo Horizonte. No entanto, o programa foi crescendo e o PAI-PJ se instalou na unidade do TJMG, na Francisco Sales, e, agora, ele se encontra instalado no Condomínio Bemge, no centro da cidade de Belo Horizonte. O que antes poderia ser acompanhado pelos olhos, agora precisa ser acompanhado por controles e relatórios.

Atualmente, o PAI-PJ não atende apenas aos adultos, a sua rede foi ampliada para o atendimento aos adolescentes. A coordenadora do programa declara que a sua equipe é muito responsável e comprometida, mas o tema da eficiência e eficácia passou a ser recorrente no PAI-PJ, demandando maior esforço de gestão. Uma solução para a busca da eficiência foi a idealização de um sistema de gestão que dê suporte às atividades do programa. Assim, em 12 de Fevereiro de 2010, a Diretoria de Informática do TJMG recebeu do PAI-PJ uma solicitação de serviço informatizado. Tal solicitação retratava a necessidade de uma solução informatizada, que permitisse o armazenamento, processamento e acesso aos dados produzidos pelo programa. A demanda estaria atrelada, segundo documento de solicitação, à meta estratégica do TJMG, em fomentar ações com projetos de responsabilidade social e socioambiental.

Reforço aqui, que a demanda encaminhada pela equipe do PAI-PJ foi recebida pela Diretoria Executiva de Informática em um período anterior à constituição do novo Conselho Gestor de Tecnologia da Informação e a consequente relação de critérios de priorização de projetos. Assim, como procedimento padrão da equipe de informática, iniciou-se uma atividade de análise de viabilidade da demanda. Tal análise preconiza o claro entendimento da demanda e a análise da melhor forma de atendimento. O estudo de viabilidade possibilitou a constatação de que a demanda encaminhada pelo PAI-PJ à informática tinha um diferencial frente às demais demandas. Verificava-se uma boa organização dos dados, que eram estruturados em planilhas, geridas por um grupo do programa denominado “banco de dados”. De forma rara, o PAI-PJ sabia exatamente o que buscava e a organização do setor convergia para uma informatização natural, isto é, sem grandes impactos na mudança organizacional.

O estudo de análise da viabilidade de atendimento à demanda foi realizado pela equipe da DIRFOR, composta por dois analistas de sistemas, em conjunto com uma servidora do PAI-PJ, no qual foi analisada a realidade do PAI-PJ para uma maior compreensão da necessidade. Durante o estudo, foi verificado que a necessidade não representava apenas o armazenamento dos dados produzidos, mas, girava em torno de um sistema informatizado,

que daria suporte à gestão dos pacientes. Concluído em 12 de Agosto de 2010, o estudo de viabilidade surpreendeu a equipe de informática pela necessidade direcionar para a adoção de um sistema do tipo Gestão de Relacionamento com Clientes - *Customer Relationship Management* (CRM), que seria o primeiro caso no TJMG. A estrutura de dados do novo sistema, segundo a FIGURA 12, em consonância com a prática de atuação relatada pela coordenadora do programa, tem o paciente no centro das informações, ampliando, assim, o conhecimento da equipe do PAI-PJ sobre os casos.

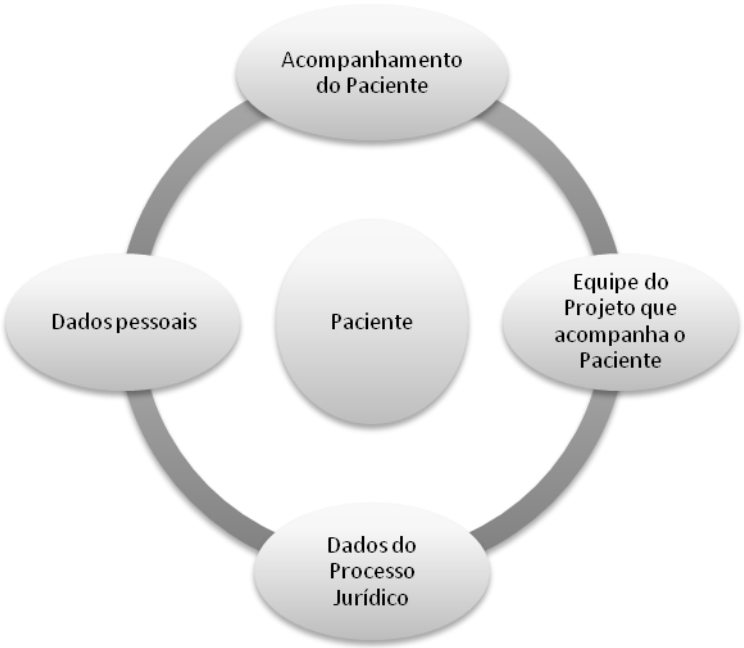


FIGURA 12: Modelo representativo dos dados do sistema CRM-PAIPJ.
Fonte: Elaborado pela autora, mediante análise de diagramas da documentação do novo sistema.

Em consonância com a Instrução Normativa 04/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, a análise da forma de atendimento seguiu os seguintes passos:

a) análise da disponibilidade de uma solução similar em outro órgão ou entidade da esfera pública;

b) busca por soluções existentes no Portal do Software Público Brasileiro;

c) análise da capacidade e alternativas do mercado, inclusive a existência de software livre ou software público.

Assim, como o próprio PAI-PJ, a solução por sistemas do tipo CRM na administração pública também é inovadora. Não se encontrou em outros órgãos uma solução similar adotada, assim como não há solução disponível no Portal do *Software* Público Brasileiro. Foram, então, buscadas soluções de mercado.

A partir do direcionamento para o uso de um software CRM, foram convidados os principais fornecedores destes tipos de softwares de mercado: Oracle com o produto Oracle Siebel e a Totvs, com o produto Microsoft Dynamic, que apresentaram os seus produtos aos funcionários do PAI-PJ: assistentes sociais, psicólogos e advogados e à equipe da informática do Tribunal. A conclusão das apresentações foi que o software CRM atenderia bem as necessidades do PAI PJ, com as seguintes considerações:

1. Siebel Oracle

Sistema proprietário de fácil customização. Atende as necessidades do projeto, porém se mostrou muito além do que se precisava. Ainda, os funcionários do PAI-PJ tiveram a impressão de que a interface não era muito amigável.

2. Dynamics Microsoft

Sistema proprietário de fácil customização. Sua interface amigável encanta, porém possui dependências com MS Office e outros elementos da Microsoft como o SQL Server, o que traz implicações desalinhadas com a atual infraestrutura de TI do Tribunal e poderia encarecer muito o projeto.

Os *softwares* apresentados, ainda, possuíam muitos recursos voltados para análises e acompanhamentos de vendas, que não seriam utilizados pelo PAI-PJ e encareceriam bastante o produto. Assim, diante das restrições apresentadas foram buscados outros *softwares* do tipo CRM, líderes de mercado para médias empresas, que poderiam atender às necessidades apresentadas. Então, mediante consultas a fornecedores e pesquisa em artigos, a equipe chegou ao *software* livre Sugar-CRM.

Ao contrário do que muitos pensam, *software* livre não é sinônimo de *software* gratuito. O termo livre remete à liberdade do usuário em modificar o *software*, segundo padrões definidos pela *Free Software Foundation* (FSF), fundada em 1985. Assim, a grande vantagem de se adotar um *software* livre é a liberdade que se tem com o código fonte do sistema e adaptá-lo às suas necessidades. O Sugar-CRM tem em sua versão livre e gratuita a limitação de não ter tantos recursos estatísticos para acompanhamento de vendas, o que seria subutilizado pelo PAI-PJ. Assim, após algumas análises técnicas de segurança e robustez, o parecer técnico foi conclusivo na indicação da adoção do Sugar-CRM livre pelo PAI-PJ.

A utilização de um *software* livre gratuito tem repercussões importantes nesse projeto, por dar uma real liberdade para que o Tribunal pudesse adequá-lo às necessidades do PAI-PJ. Além de não haver custo de aquisição, não há a restrição de propriedade, tornando factível a cessão de uso do *software* para outros órgãos. A possibilidade de cessão do *software* torna-se

mais relevante, diante do relato da coordenadora do programa quanto à intenção do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em tornar a experiência do PAI-PJ um padrão nacional a ser seguido pelos demais Tribunais brasileiros.

Os gerentes de projeto de sistemas, segundo experiência de mercado, atribuem como risco, ao adquirir um *software* livre, a dificuldade de se encontrar serviços no mercado, como treinamento, manutenção e atualização. O *software* Sugar-CRM não representa este risco por ser amplamente utilizado no mercado nacional e internacional, traduzido atualmente para 75 idiomas, conforme publicado no portal do Sugar-CRM.

A adoção de um sistema de relacionamento com o cliente (CRM), segundo Xavier e Dornelas (2006), demanda uma estratégia que envolve tecnologia de informação, processos de negócios e atitude empresarial, que somam forças para gerar um diferencial competitivo por meio do relacionamento com o cliente. O foco do PAI-PJ não é ser mais competitivo ou gerar lucros, mas as vantagens em conhecer melhor o cliente, traduzido, nessa implantação do CRM para paciente, leva ao PAI-PJ a uma maior eficiência e efetividade no atendimento. Xavier e Dornelas (2006) ressaltam que o aspecto mais significativo do processo de CRM é o aprendizado contínuo e a criação do conhecimento a respeito dos clientes. Assim, acredita-se ser esse o principal ganho do PAI-PJ, retratado na fala de uma assistente social:

> Em alguns casos, eu recebo uma ligação de um paciente com problemas e nem a assistente social, nem a psicóloga, que acompanham este paciente estão presentes, mas eu não posso deixá-lo na mão. Então eu procuro os registros deste paciente nos arquivos e tento ajudá-lo da melhor forma. O sistema poderá me auxiliar neste acompanhamento do histórico do paciente (EP1).

> O sistema poderá nos ajudar no agendamento dos atendimentos (EP2).

Outra servidora disse, quanto à produção de dados:

> O PAI-PJ, por ser um programa do Tribunal precisa sempre apresentar resultados. Há um dispêndio de esforços para reunir números e montar estatísticas. O sistema poderá nos ajudar na consolidação de dados (EP3).

Se o conhecimento organizacional ocorre com as pessoas, socializando, exteriorizando, combinação e internalização das informações, em um processo de retroalimentação em forma de espiral, dentro de um ambiente organizacional favorável, conforme afirma Choo (2003), esta pesquisa trouxe elementos para crer que o PAI-PJ tem uma miríade de informações acerca da justiça restaurativa, advinda de uma prática de 10 anos,

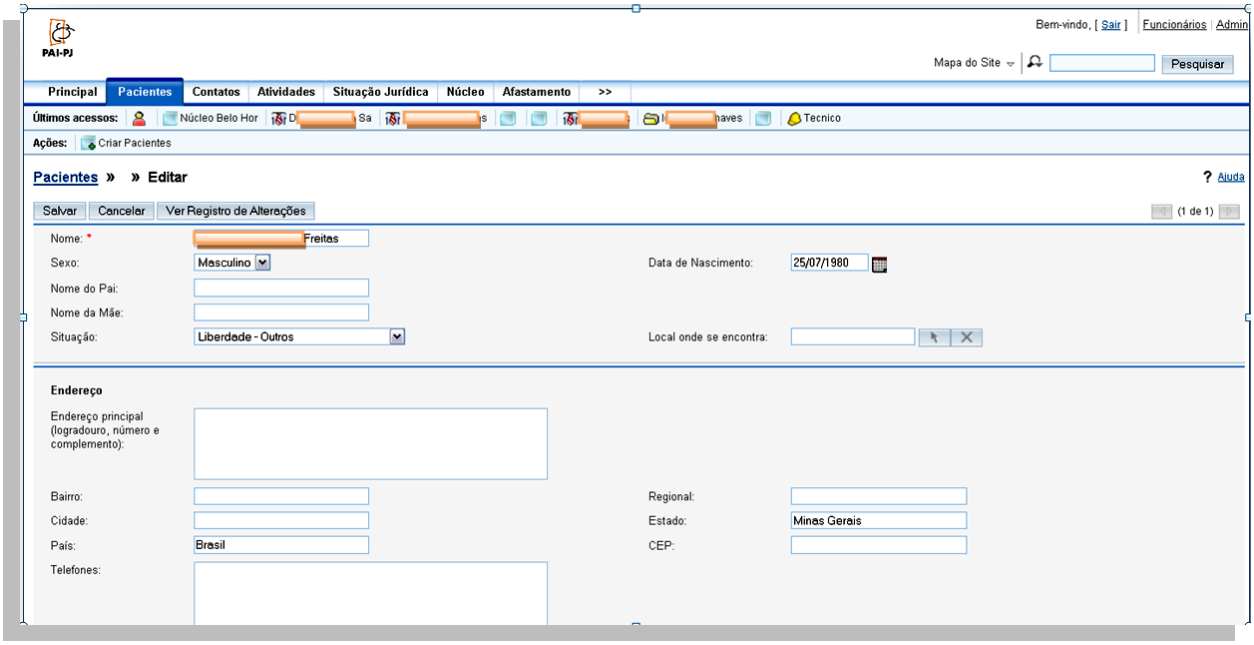
que não poderia ficar somente na forma tácita. O novo sistema, tem a missão de tornar explicita algumas dessas práticas e armazenar informações, que serão analisadas e processadas por pessoas que o retroalimentarão.

Ainda, a informatização do PAI-PJ preconiza o suporte à gestão dos casos, dificultada pela ampliação do programa. Ao questionar se o que se busca é uma profissionalização da gestão, a coordenadora do programa demonstra o seu cuidado em não perder o caráter humanitário do programa, ao aplicar novas práticas gerenciais que se tornaram inevitáveis. Tal preocupação se alinha às proposições de Zubbof (1994), ao qualificar as pessoas como peças chaves no processo de informatização, e da espiral do conhecimento de Choo (2003).

A gestão do PAI-PJ se destaca dos demais setores do Tribunal. Enquanto entrevistava a coordenadora do programa, pude presenciar a intervenção de uma profissional da limpeza, que sugeria o fornecimento de um lanche para uma criança que aguardava na sala de recepção do programa; antes disto, percebi o segurança do programa ajudando um morador de rua a se instalar mais confortavelmente. Talvez o caráter humanitário do serviço prestado tenha notável reflexo na gestão do programa; mas, a declinação à hierarquia se confronta com estruturas do TJMG, como as de uma reunião da qual fui participante, conduzida por um juiz de direito, com a finalidade das discussões sobre problemas relacionados aos sistemas de informação, que mais parecia uma audiência.

> É notório o comprometimento da equipe do PAI-PJ com os pacientes. A adoção de um sistema do tipo CRM está coerente com as atividades deste setor, que coloca o paciente no centro das operações (EI8).

Definidos os direcionamentos tecnológicos, caberia, agora, decidir se a customização do Sugar-CRM seria realizada pela equipe do Tribunal ou por um fornecedor de mercado. Coincidentemente, no mesmo período, um novo analista de sistemas com experiência em customização e implantação do Sugar-CRM tomou posse no TJMG. Assim, a customização do *software* foi realizada no próprio TJMG, com a participação ativa da equipe do PAI-PJ. A customização do *software* foi concluída em Fevereiro de 2011, retratado na FIGURA 13, e os treinamentos estão previstos para Março de 2011.



Nota: Os nomes foram intencionalmente ocultados.

FIGURA 13: Tela do sistema CRM-PAIPJ do TJMG.
Fonte: Tela capturada pela autora.

As necessidades do PAI-PJ, quanto à adoção de tecnologia da informação, convergiam claramente para os níveis evolucionários de Venkatraman (1994), mais precisamente o nível de exploração local, onde as decisões para implantação de sistemas isolados são descentralizadas para gestores operacionais focados no aumento da velocidade de resposta. Quanto à integração, identificada no segundo nível evolucionário de Venkatraman (1994), "Integração Interna", há a demanda para busca dos dados de processos judiciais que ficou para uma segunda etapa de evolução do sistema. Não houve a preocupação com outros setores do TJMG, como as varas que encaminham pacientes ou o próprio Projeto Novos Rumos da Execução Penal, do qual o PAI-PJ se tornou integrante, recentemente.

Ainda, quanto à integração do PAI-PJ com outros setores, chama a atenção o caso da Central de Psicologia e Assistência Social do TJMG. Esse setor atua mediante solicitação encaminhada pelos juízes, na confecção de pareceres elaborados por psicólogas e assistentes sociais. Paralela à solicitação do PAI-PJ, que ocorreu em Abril de 2010, a equipe da informática recebeu uma demanda para um sistema de distribuição de processos da Central de Serviço Social e Psicologia do TJMG. Inicialmente, as duas demandas eram divergentes, mas uma análise mais cuidadosa, levou à constatação de que as demandas convergiam para a gestão de pacientes, partes de processos jurídicos, que são atendidos por uma equipe composta por psicólogos e assistentes sociais. Então, ao analisar e atender a demanda do PAI-

PJ, com poucas adaptações, a demanda da Central de Serviço Social e Psicologia poderia ser atendida.

Foi recomendada à Central uma revisão da demanda enviada, que poderia ser realizada com o apoio da informática, e a sua posterior reemissão. Como não houve o retorno e diante da diferença de atuação dos dois setores e da urgência apontada pelo PAI-PJ, a construção de um sistema único foi descartada. O PAI-PJ apresentou grande resistência em avaliar as possibilidades de integração refletidas no comentário do entrevistado EP5 “O PAI-PJ lida com pessoas sem família e a Central lida com a família, é muito diferente”. Foi constatado que, em casos atendidos que passam de uma equipe para a outra (central x PAI-PJ), há um diálogo entre os envolvidos, mas não houve demanda para que esse diálogo seja implementado em sistemas informatizados.

O caso apresentado trouxe elementos importantes para a compreensão do papel da tecnologia da informação no movimento das reformas do Poder Judiciário brasileiro, em especial o TJMG, conforme análises explanadas na seção seguinte.

6.6 Considerações Analíticas das Evidências Apresentadas

O processo de adoção da tecnologia da informação no TJMG, conforme evidências coletadas, apresenta elementos condizentes com premissas preconizadas pela Nova Gestão Pública (PAULA, 2005; ABRUCIO, 2007; BRESSER-PEREIRA, 1999). Um dos temas evidenciados é a **terceirização**, que apresentou, na informatização do TJMG, singular importância.

A informática do TJMG tinha as suas atividades todas terceirizadas e executadas pela Empresa de Processamento de Dados de Minas Gerais (PRODEMGE). No início dos anos 2000, mediante análises de custos e benefícios, em prol da melhoria do gasto público, o TJMG decidiu por internalizar alguns dos processos terceirizados nas atividades de tecnologia da informação, como o desenvolvimento de sistemas. No entanto, tal medida culminou na contratação de pessoal terceirizado sem a utilização de adequados mecanismos de regulação.

Somente com a recomposição da equipe técnica da informática do TJMG, em 2007, e de regras contratuais de mercado como os acordos de níveis de serviços (Service Level Agreement – SLA) partiu-se para um modelo de terceirização mais condizente com as necessidades do TJMG. Desde então, o processo de terceirização foi adaptado ao serviço público de acordo com os parâmetros vigentes na iniciativa privada.

Como ocorreu na informatização do PAI-PJ, todo novo projeto de adoção de tecnologia da informação, conforme metodologia da DIRFOR, passa por um estudo quanto a viabilidade de contratação externa ou desenvolvimento interno. Os parâmetros do mercado são comumente utilizados no embasamento das decisões que melhor atendam às necessidades do TJMG.

Alguns projetos em execução no TJMG como a "Evolução do Sistema de Apoio à Gestão (SAG) " e a "Aquisição do Sistema de Gestão de Recursos Humanos (SIGRH) " são realizados por empresas terceirizadas, conforme citado anteriormente, através de uma gestão de contratos mais madura. Estes contratos têm a definição de SLA's bem estabelecidos e empregados e a sua rígida fiscalização realizada por meio de uma comissão multidisciplinar. Tal forma de terceirização tem demandado da DIRFOR uma nova forma de atuação, conforme comentário a seguir:

> Um dos desafios da DIRFOR, daqui para frente, é a capacitação da sua equipe interna para trabalhar com a nova realidade de terceirização de serviços. Gerenciar contratos é uma nova realidade e a equipe tem que se capacitar e adquirir experiência para que a qualidade dos serviços não seja comprometida. (EI11)

Neste novo modelo de terceirização, que coexiste com o desenvolvimento interno de *softwares*, há a constante preocupação com a qualidade e eficiência dos serviços prestados. A **eficiência**, tema preconizado na Nova Gestão Pública, aparece também na missão do TJMG:

> Garantir no âmbito de sua competência, a prestação jurisdicional com qualidade, eficiência e presteza, de forma a atender aos anseios da sociedade e constituir-se em instrumento efetivo de justiça, equidade e de promoção da paz. (TJMG, 2011)

Frequentemente, no TJMG, a questão da eficiência passa pela informatização dos processos de trabalho e, diante desta premissa da busca de soluções de *softwares* no mercado, um dos entrevistados aponta como solução para os problemas da DIRFOR no TJMG:

> Conceitualmente a questão é simples. Basta conhecer a fundo as demandas do TJMG e verificar, junto ao mercado, as soluções existentes adaptando-as aos recursos financeiros disponíveis. Na prática, o processo cognitivo é demorado mais em razão do perfil dos protagonistas envolvidos no debate do que por motivos mercadológicos ou financeiros (orçamentários). (EJ1)

Conforme comentário acima, as questões que permeiam as dificuldades de contratações de *softwares* no mercado vão além das questões financeiras e orçamentárias:

> Ainda estamos aperfeiçoando a gestão de contratos de tecnologia da informação. (EI10)

> Há uma visão simplista de que podemos buscar no mercado soluções prontas e comprá-las mediante a limitação orçamentária apenas. Mas o que se vê é que o TJMG tem tanta regulamentação própria que o mercado não nos atende. As pessoas daqui têm resistência a se adaptarem a um sistema pronto, e, acostumadas ao desenvolvimento interno, querem tanta adaptação no sistema que chega, em alguns casos, a 80% de customização o que fica muito dispendioso para o fornecedor. (EI9)

O conflito existente entre a adequação do pacote de sistemas contratados e o desenvolvimento interno no TJMG contribui para a classificação da adoção de tecnologia da informação predominantemente no primeiro nível do *framework* de Venkatraman (1994): exploração localizada. Neste nível os benefícios advindos do processo de informatização são marginais diante da pouca transformação organizacional empreendida. Outros aspectos da informatização do TJMG convergem para o nível da exploração localizada como o caso do PAI-PJ.

A informatização do PAI-PJ preconiza a automatização de processos de trabalho existentes diante da expansão das atividades do programa. Ainda, no que tange à integração interna, segundo nível do modelo de Venkatraman (1994), não obstante a gestão pouco hierárquica verificada no PAI-PJ se destacar diante da rigidez da estrutura do TJMG, o programa não buscou, na concepção do novo sistema informatizado, nem ao menos a análise das possibilidades de integração com outros setores como a Central de Psicologia e Assistência Social do órgão. Mesmo diante da facilidade tecnológica apontada no modelo de integração de sistemas no TJMG (FIG. 10) a preocupação percebida se refere à solução dos problemas pontuais, automatizando processos de trabalho existentes, reforça os conceitos apontados no nível da exploração localizada.

Outra evidência importante para o posicionamento da adoção da tecnologia da informação, nos níveis evolucionários de Venkatraman (1994), são os critérios de priorização de projetos de TI, definidos pelo novo grupo Conselho Gestor de Tecnologia da Informação do TJMG. Há uma preocupação evidente quanto à adequação dos sistemas aos processos de trabalho, mas não há referência à integração interna, redesenho dos processos de negócios, redes de negócios ou a redefinição do escopo organizacional preconizados no modelo de Venkatraman (1994).

A dificuldade de se alcançar para o segundo nível do *framework* de Venkatraman (1994), a integração interna, no processo de adoção de tecnologia da informação deve-se a

coexistência de ilhas de reformas no TJMG onde setores voltados para a gestão por resultados, como o PAI-PJ, coexistem em um oceano burocrático *weberiano*. Ormond e Loffler (1999) apontam que "ilhas de reformas", que são inerentes à introdução de mudanças por microrreformas preconizadas na Nova Gestão Pública. Por sua vez, Laia (2009) denomina um tipo específico de arranjo institucional marcado pela fragmentação de projetos e iniciativas como silos de negócios. Este fenômeno foi verificado no TJMG, pois além da prática de mudanças pontuais, há fortes indícios de uma cultura organizacional empregnada dos valores de uma organização burocrática profissional nos termos delineados por Henry Mitzberg.

Autores como Nogueira (2010) e por Vieira e Pinheiro (2008) descrevem a estrutura organizacional do Poder Judiciário brasileiro como burocrática profissional, e este tipo de estrutura corrobora com a atuação isolada dos setores que herdam a independência e autonomia dada à atividade jurisdicional, no âmbito de cada magistrado. A falta de intercomunicação é verificada entre os órgãos do Poder Judiciário e entre os setores do próprio TJMG. Um gerente de diretoria do TJMG, certa vez disse: "Pensava que as diretorias eram ilhas incomunicáveis, mas hoje percebo que elas são arquipélagos. " Tal percepção, que ocorreu no âmbito dos processos de trabalho, se reflete na adoção de tecnologia da informação do TJMG.

Neste sentido, há muita expectativa na atuação do novo Conselho Gestor de Tecnologia da Informação do TJMG e da atuação do CNJ, quanto ao impulso para a melhoria da comunicação interna e a eliminação das redundâncias dos processos de trabalho, racionalizando-os.

Verificou-se ainda, o importante papel do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na introdução de práticas de gestão e no estabelecimento de metas para o Judiciário brasileiro direcionamento das reformas do Poder Judiciário brasileiro. Dessa forma, os órgãos do Judiciário podem direcionar suas ações para um objetivo convergente em prol da sua modernização, promovendo, assim, uma prestação jurisdicional mais efetiva. Um dos instrumentos de gestão a ser destacados, foi a Planejamento Estratégico, que ao ser elaborado no TJMG, permitiu a materialização destas premissas.

Mesmo diante dos importantes avanços promovidos na reforma do Poder Judiciário brasileiro, ainda há muito que se amadurecer, o que pode ser verificado nas discussões quanto às melhorias nas definições da resolução CNJ nº. 90, de 2009, que regulamentam as diretrizes tecnológicas para o Poder Judiciário brasileiro, bem como na adequação do planejamento

operacional de TI que está sendo elaborado na DIRFOR para adequação aos parâmetros do Planejamento Estratégico do TJMG.

Se por um lado o TJMG empreende esforços na melhoria da prestação de serviços, por outro lado, a promoção de *accountability* há que evoluir. Apesar das publicações realizadas no portal da transparência do órgão, este processo no TJMG ainda está muito dependente da coerção normativa. Este fato pôde ser evidenciado na priorização dos projetos de TI pelo novo Conselho Gestor de Tecnologia da Informação (CGTI), no qual a questão da transparência passa ao largo, somente sendo priorizada quando há alguma norma regulatória. Esta baixa priorização atribuída, pelo TJMG, às demandas correlatas à transparência, remete-nos ao reforço do papel do CNJ na institucionalização dessas ações. Mediante coerção normativa, mesmo que se gere um grande esforço na consolidação das informações a serem publicadas, o CNJ tem exercido o papel impulsionador do *accountability* do Judiciário brasileiro e ele não deve cessar na redução do estigma da "caixa preta" do Poder Judiciário, citado por SADEK (2004).

Tal questão nos remete às ideias de Powell e DiMaggio (2005) em seu conceito de isomorfismo como um processo de restrição que forma uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais.

A reforma do Poder Judiciário brasileiro, principalmente no TJMG, tem elementos da Nova Gestão Pública que estão sendo adotados em vários órgãos públicos. Diante das transformações organizacionais empreendidas a tecnologia da informação se apresenta como um forte impulsionador, ao se requerer maior benefícios dos investimentos realizados.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo principal compreender o papel da tecnologia da informação no cenário das reformas, em um órgão do Poder Judiciário brasileiro, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). Para este fim, realizou-se a análise documental e estudo de caso de informatização do Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário Portador de Sofrimento Mental (PAI-PJ).

A fim de atingir esse objetivo, iniciou-se uma compreensão da trajetória das reformas da administração pública no Brasil. As reformas do Estado brasileiro tendem a introdução de práticas gerenciais da esfera privada no serviço público, em detrimento da burocracia tradicional *weberiana* (MERTON, 1971; ABRUCIO, 1997; ABRUCIO, 2007; BRESSER-PEREIRA, 1999). O Estado tem em seus elementos de reforma desafios de manter políticas abrangentes e, ao mesmo tempo, promover a racionalidade econômica e o consequente contingenciamento dos gastos públicos. O esgotamento do modelo burocrático tradicional no cumprimento das demandas apontadas para o governo alicerça a constituição do novo paradigma da Nova Gestão Pública (PAULA, 2005). A frase “fazer mais com menos” apareceu em várias entrevistas realizadas aos servidores do TJMG e isto não foi por acaso.

As premissas da Nova Gestão Pública, aonde se busca trazer a prática gerencialista da iniciativa privada, traduzidas para a realidade do setor público, passaram a ser adotadas pelo Conselho Nacional de Justiça no direcionamento das reformas do Poder Judiciário brasileiro. Estas tiveram como marco a introdução do Planejamento Estratégico do Judiciário, com desdobramentos significativos no TJMG. Neste cenário, a identificação dos elementos da reforma do Estado brasileiro contribuiu para a compreensão das mudanças promovidas no Poder Judiciário brasileiro, em especial, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG).

Diante de problemas do Poder Judiciário brasileiro, destacados por Renault (2005), como a lentidão, pouca transparência, obsolescência administrativa, dificuldade de acesso, complexidade estrutural e desarticulação institucional, coligidos com os efeitos da revolução da tecnologia da informação na sociedade (CASTELLS, 2000), a informatização passou a ter um importante papel no processo de reformas.

Este crescente papel pôde ser identificado nas ações promovidas pelo Conselho Nacional de Justiça, que ora determina diretrizes para a adoção de tecnologia da informação, ora utiliza esta tecnologia no suporte às suas ações como o acompanhamento das metas do judiciário brasileiro. Para melhor compreensão do papel da tecnologia da informação no

TJMG, foi preciso aprofundar no processo de informatização do órgão, e, consequentemente, na trajetória da Diretoria Executiva de Informática ao longo dos tempos.

Foi possível perceber que a Diretoria Executiva de Informática (DIRFOR) passou por mudanças promovidas por premissas da Nova Gestão Pública, na qual se destaca a terceirização. Tal trajetória culminou em uma terceirização com maior regulação dos serviços prestados mediante atuação mais madura de gestão de contratos e, portanto, mais capaz de promover a melhoria da qualidade do gasto público no que tange aos investimentos em tecnologia da informação.

A preocupação com o retorno dos investimentos em tecnologia da informação, no Poder Judiciário brasileiro, se justifica pelos crescentes dispêndios neste setor. Além do aperfeiçoamento das práticas de gestão de contratos pela equipe da DIRFOR, maiores benefícios podem ser adquiridos se a adoção de tecnologia da informação for conduzida em um processo maior de transformação organizacional (HENDENSON e VENKATRAMAN, 1999; VENKATRAMAN, 1994).

A pouca disposição para a integração de processos de trabalho entre setores, como observado no caso de informatização do PAI-PJ, e a consequentemente dificuldade de organização e consolidação do conhecimento organizacional (CHOO, 2003) tornam estagnados os processos de adoção de tecnologia da informação predominantemente no primeiro nível do *framework* de Venkatraman (1994): exploração localizada. Neste nível, segundo teoria apresentada, os benefícios advindos da adoção de tecnologia da informação são marginais, divergentes de premissas da qualidade do gasto público preconizadas na Nova Gestão Pública.

A promoção do conhecimento organizacional facilita a efetivação do *accountability*. Investimentos no TJMG no que tange ao *accountability*, como pôde ser verificado nos preceitos da justiça restaurativa definidos por Sica (2006), implantados pelo PAI-PJ, onde a sociedade e as redes restaurativas (hospitais, ministério público, etc.) são convidadas a participarem ativamente do acompanhamento de cada caso.

Da mesma forma, a análise do caso da informatização do PAI-PJ também revela a adoção de premissas da Nova Gestão Pública. Este programa ao atuar no acompanhamento do paciente judicial, portador de sofrimento mental, procura colocar o paciente no centro dos processos de trabalho. Esta forma de atuação, refletida no processo de adoção de tecnologia da informação deste programa, que no caso foi direcionado a um sistema do tipo CRM, revela o posicionamento do cidadão no centro da atenção dos serviços prestados, ainda, as redes

restaurativas se tornam participantes ativos deste processo conforme premissas da *Public Service Oriented* (COUTINHO, 2000; ABRUCIO, 1997).

No entanto, ao extrapolar o caso do processo de informatização do PAI-PJ, pôde se perceber que o processo do *accountability* no TJMG segue mediante coerção normativa e não por direcionamento estratégico do órgão. A publicidade dos atos de gestão, parte do processo do *accountability*, no TJMG, tem forte dependência da tecnologia da informação que permite a consolidação de informações geradas em todo órgão para que estas sejam disponibilizadas para a população. Conforme pôde ser notado, nos critérios de priorização dos projetos de TI pelo novo Conselho Gestor de Tecnologia da Informação (CGTI) a questão da transparência passa ao largo, somente sendo priorizada quando há alguma norma regulatória. Por enquanto, o tema recorrente na Diretoria Executiva de Informática (DIRFOR) é a automatização dos processos de trabalho, focando na eficiência de gestão e no controle do gasto público.

Não se trata aqui de defender a administração pública deva ter o seu funcionamento espelhado na administração privada, uma vez que os objetivos das duas organizações são divergentes. Na primeira, há a busca da justiça e melhor alocação dos recursos e, na segunda, prima-se pelo lucro. Na administração pública, a sociedade conta com os políticos para traduzirem os seus anseios, assim, também não defendo a completa separação entre política e administração, pois a compreensão da demanda da sociedade contribui para o alcance da melhor alocação de recursos. Contudo, a administração pública pode ser mais "gerencial", a fim de ser mais eficiente, atuando com economia de recursos de forma otimizada e com eficácia, produzindo os melhores resultados. A tecnologia da informação tem no investimento na eficiência, eficácia e efetividade da prestação jurisdicional um papel importante como catalizadora desse processo, que tem seus resultados dependentes da vontade e da transformação organizacional empreendidas no setor público.

Assim como na sociedade da informação a tecnologia define novos horizontes para a sociedade e a sociedade redefine os horizontes da tecnologia (ZUBBOF, 1994), no TJMG, diante dos resultados desta dissertação, os processos de adoção da tecnologia da informação ora motivam as reformas do órgão e ora são motivados por estas reformas. A análise dos processos de informatização do TJMG conduziu a uma visão dos processos de reforma deste órgão, uma vez que a tecnologia da informação se tornou parte fundamental deles.

Acrescento que, na condução desta pesquisa, foi possível notar que as organizações públicas, sejam do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, tendem a se assemelharem. Assim, há indícios de um efeito de isomorfismo, nos moldes definidos por Powell e DiMaggio (2005), que pode ser mais aprofundado em futuras pesquisas. Ainda, há que se

aprofundar nas pesquisas sobre os efeitos da estrutura organizacional do Poder Judiciário brasileiro, a burocracia profissional, nos movimentos em prol da modernização do Poder Judiciário.

8 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, n. 10).

ABRUCIO, Fernando Luiz. A trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 41, n. especial, p. 67-86, 2007.

AKUTSU, Luiz. Portais de governo no Brasil: accountability e democracia delegativa. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 10., 2005, Santiago. **Anais...** Santiago: Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas, 2005. Disponível em: < http://www.iij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/akutsu.pdf>. Acesso em: 05 out. 2010.

ARAUJO, Igor Vidal; BESSA, Luiz Fernando Macedo. Eficiência e efetividade no poder judiciário: o estado da arte e proposições de pesquisas. In: Encontro da ANPAD, 34., 2010, Vitória. **Anais...** Vitória: ANPAD, 2010.

BARROS-BRISSET, Fernanda Otoni de. Um dispositivo conector: relato da experiência do PAI-PJ/TJMG, uma política de atenção integral ao louco infrator, em Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano**, v. 20, n. 1, p. 116-128, 2010. Disponível em: < http://www.revistasusp.sibi.usp.br/pdf/rbcdh/v20n1/16.pdf>. Acesso em: 05 out. 2010.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n. 4, p. 5-45, 1998. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2712>. Acesso em: 05 out. 2010.

BELLI, Márcio Marcelo. **Relevância do fator tecnológico no valor das empresas de tecnologia**. 2008. 104f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

BORGES, André. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 53, 2001. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/ln/n53/a08n53.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2010.

BRAGA, Dimis da Costa. Reforma do Judiciário e moralidade democrática na nova era das finanças e da informação. **Revista do Tribunal Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 17, n. 3, p. 9-25, mar., 2005. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/handle/2011/21280>. Acesso em: 13 maio 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 7 de 18 de outubro de 2005. 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 e dá outras providências. Disponível em: <

http://www.cnj.jus.br/portal/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12122-resolu-no-7-de-18-de-outubro-de-2005-atualizada-com-a-reda-da-resolu-no-092005-e-no-212006->. Acesso em: 13 de maio de 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 70 de 18 de março de 2009. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: < http://www.cnj.jus.br/portal/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_70.pdf>. Acesso em: 13 set. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 79 de 9 de junho de 2009. Dispõe sobre a transparência na divulgação das atividades do Poder Judiciário brasileiro e dá outras providências. Disponível em: < http://www.cnj.jus.br/portal/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12197-resolucao-no-79-de-9-de-junho-de-2009>. Acesso em: 13 set. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 90 de 29 de setembro de 2009. Dispõe sobre os requisitos de nivelamento de tecnologia da informação no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: < http://www.cnj.jus.br/portal/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12205-resolucao-no-90-de-29-de-setembro-de-2009>. Acesso em: 13 set. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 92 de 13 de outubro de 2009. Dispõe sobre a Gestão de Precatórios no âmbito do Poder Judiciário e dá outras previdências. Disponível em: < http://www.cnj.jus.br/portal/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12207-resolucao-no-92-de-13-de-outubro-de-2009>. Acesso em: 11 jul. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 102 de 15 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a regulamentação da publicação de informações alusivas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal e respectivas estruturas remuneratórias dos tribunais e conselhos. Disponível em: < http://www.cnj.jus.br/portal/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12218-resolucao-no-102-de-15-de-dezembro-de-2009>. Acesso em: 11 jul. 2010.

BRASIL Ministério do Planejamento. Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação. Instrução Normativa n. 4 de 19 de maio de 2008. Dispõe sobre o processo de contratação de serviços de tecnologia da informação pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: < http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/MPOG/2008/4.htm>. Acesso em: 11 jul. 2010.

BRASIL Ministério do Planejamento. Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação. Instrução Normativa n. 4 de 12 de novembro de 2010. Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal. Disponível em: < http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=395>. Acesso em: 02 fev. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei n. 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto. gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 16 set. 2010.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP /Lcp101.htm>. Acesso em: 16 set. 2010.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar n. 131 de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03 /Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 16 set. 2010.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional n. 45 de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 16 set. 2010.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional n. 19 de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 16 de set. 2010.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República – Secretaria de Comunicação Social, 1995. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br /publi_04/coleção /plandi.htm>. Acesso em: 16 set. 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 5-30, 1999. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1999/93.ReflexoesSobreRefGerencial.p.pg.pdf>. Acesso em: 16 set. 2010.

CAMPUS, André Gambier. **Sistema de justiça no Brasil**: problemas de eqüidade e efetividade. IPEA: Brasília, 2008. (Texto para discussão nº 1328).

CAPOBIANGO, Ronan Pereira *et al.* Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e critica. In: Encontro da ANPAD, 34., 2010, Vitória. **Anais...** Vitória: ANPAD, 2010.

CAPUANO, Ethel Airton. Redesenho de processos e estruturas nas organizações da administração pública. In: KNIGHT, Peter Titcomb; FERNANDES, Ciro Campos Christo; CUNHA, Maria Alexandra (Orgs). **E-desenvolvimento no Brasil e no mundo**: subsídios e programa e-Brasil. São Caetano do Sul: Yendis, 2007. p. 585-624.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 04 jan. 2011.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 3 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CHOO, Chun Wei. **A organização do conhecimento**: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. São Paulo: SENAC São Paulo, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. O poder judiciário no regime democrático. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 151-159, maio/ago 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a08v1851.pdf>. Acesso em: 21 set. 2010.

Conselho Nacional de Justiça. Apresenta informações sobre a atuação do Conselho Nacional de Justiça e suas ações de planejamento, coordenação, controle administrativo e aperfeiçoamento do judiciário brasileiro. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 21 set. 2010.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 51, n. 3, p. 66, jul/set 2000.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DAVENPORT, Tomas H. **Missão crítica**: obtendo vantagem competitiva com sistemas de gestão. Porto Alegre: Bookman, 2002.

DIMAGGIO, Paul J; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, v.45, n.2, p. 74-89, abril/jun 2005.

FERREIRA, Rubens da Silva. A sociedade da informação no Brasil: um ensaio sobre os desafios do Estado. **Ciência da Informação**, Brasília, v.32, n.1, p. 36-41, jan/abril 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-19652003000100004&script=sci_arttext&tlng=es>. Acesso em: 09 fev. 2011.

Guia PMBOK®, um guia do conjunto de conhecimentos em gerenciamento de projetos. PMI Publications, 2004. 405p.

HENDERSON, J. C.; VENKATRAMAN, N. Strategic alignment: leveraging information technology for transforming organizations. **IBM Systems Journal**, v. 32, n. 1, p. 4-16, 1990.

KNIGHT, Peter Titcomb; FERNANDES, Ciro Campos Christo; CUNHA, Maria Alexandra. **E-desenvolvimento no Brasil e no mundo**: subsídios e programa e-Brasil. São Caetano do Sul: Yendis, 2007.

LAIA, Marconi Martins de. **Políticas de governo eletrônico em estados da federação brasileira:** uma contribuição para análise segundo a perspectiva institucional. 2009. 350f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

LIMA, Alcides Sandanha. **A reforma gerencial do poder judiciário: um caso concreto: inovações na 10ª vara da seção judiciária federal do estado do Ceará, no triênio 2005/2006/2007**. Disponível em: <http://www.jfce.gov.br/internet/esmafe/publicacoes/documentos/paperDr AlcidesSaldanha.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2010.

MACHADO, Nelson. **Sistemas de informação de custo**: diretrizes para integração ao orçamento público e contabilidade governamental. Brasília: ENAP, 2005.

MERTON, Rebert, K. Estrutura burocrática e personalidade. In: ETZIONI. **Organizações complexas**. São Paulo: Atlas, 1971. p. 107-124.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Portaria n. 1931 de 21 de setembro de 2006. Designa novos integrantes da Comissão da Gestão da Informação. Disponível em: < http://www.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/po19312006.PDF>. Acesso em: 11 jul. 2010.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Portaria n. 1993 de 24 de janeiro de 2007. Designa novos integrantes da Comissão da Gestão da Informação. Disponível em: < http://www.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/po19932007.PDF>. Acesso em: 11 jul. 2010.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Portaria n. 2001 de 05 de fevereiro de 2007. Altera a denominação da "Comissão da Gestão da Informação". Disponível em: < http://www.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/po20012007.PDF>. Acesso em: 11 jul. 2010.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Portaria n. 2150 de 18 de janeiro de 2008. Altera a composição da Comissão de Tecnologia da Informação. Disponível em: < http://www.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/po21502008.PDF>. Acesso em: 11 jul. 2010.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Portaria n. 2199 de 02 de julho de 2008. Altera a composição da Comissão de Tecnologia da Informação, constituída pelas Portarias n. 2.163/2008 e 2.167 de 2008. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/po21992008.PDF>. Acesso em: 11 jul. 2010.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Portaria n. 2231 de 23 de setembro de 2008. Designa desembargadores para as funções de assessoria especial à Presidência. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/po22312008.PDF>. Acesso em: 11 jul. 2010.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Portaria Conjunta n. 205 de 02 de fevereiro de 2011. Institui o Conselho Gestor de Tecnologia da Informação, CGTI, dispõe sobre sua composição e estabelece normas para seu funcionamento. Disponível em: < http://www.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/pc02052011.PDF>. Acesso em: 03 fev. 2011.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Referencial estratégico do TJMG**. Belo Horizonte: TJMG, [s.d]. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/institucional/planejamento/imagens/referencial_estrategico.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2010.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Resolução n. 633 de 03 de maio de 2010. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Projeto Novos Rumos, no âmbito do Tribunal de Justiça, e sua implementação em todas as comarcas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: < http://www.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/re06332010.PDF>. Acesso em: 11 jul. 2010.

NOGUEIRA, J. M. M.; PACHECO, R. S. A gestão do poder judiciário nos estudos de administração pública. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 2., **Anais...** Brasília: Consad, 2009.

NOGUEIRA, José Marcelo Maia. **A gestão do poder judiciário**: uma análise do sistema de mensuração de desempenho do judiciário brasileiro. 2010. 109f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**: um guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, João Batista de. **Governo eletrônico**: uma proposta para o provimento de recursos da tecnologia da informação e comunicação em prefeituras. 2006. 299f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho Econômico e Social. Resolução n. 12 de 2002. Dispõe sobre os princípios básicos para utilização de programas de justiça restaurativa em matéria criminal. Disponível em: < http://justicarestaurativaemdebate.blogspot.com/2008/07/resoluo-200212-do-conselho-econmico-e.html>. Acesso em: 16 set. 2010.

ORMOND, Derry; LOFFLER, Elke. A nova gerencia pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, n. 2, abril/jun 1999.

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

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

PMBOK e Gerenciamento de Projetos. Apresenta informações sobre o gerenciamento de projetos de acordo com a plataforma PMBOK. Disponível em: <http://www.mhavila.com.br/topicos/gestao/pmbok.html>. Acesso em: 02 fev. 2010.

PO, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-698, jul/ago 2006.

Programa de Governo Eletrônico Brasileiro. Apresenta informações sobre os programas de governo eletrônico que utilizam modernas tecnologias para a democratização do acesso à informação e dinamização dos serviços públicos prestados à sociedade. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/>. Acesso em: 02 fev. 2010.

Project Management Institute. Apresenta informações sobre a principal associação mundial de projetos e suas iniciativas no Brasil. Disponível em: <http://www.pmi.org.br/>. Acesso em: 20 fev. 2010.

Portal do Software Público Brasileiro. Disponibiliza acesso a softwares livres desenvolvidos no âmbito do serviço público federal, de acordo com a política de software livre no Brasil. Disponível em: < http://www.softwarepublico.gov.br/index>. Acesso em: 20 fev. 2010.

RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.58, n.2, abril/jun 2005.

SADEK, Maria Tereza Aina. Poder judiciário: perspectivas de reforma. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 10, n. 1, p. 01-62, Maio, 2004.

SANTANA, Jair Eduardo. **Sistema de custos e avaliação de metas na administração pública SAG**: um caso de sucesso na administração judiciária do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Disponível em: <www.jairsantana.com.br>. Acesso em: 20 fev. 2010.

SANTOS, Maria da Conceição da Silva. **Programa integrar**: manual de orientação. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2010. Disponível em: < http://www.cnj.jus.br/images/Cerimonial/manual%20de%20organizao%20do%20integrar.pdf >. Acesso em: 11 jul. 2010.

SICA, Leonardo. Bases para o modelo brasileiro de justiça restaurativa. In: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Orgs.). **Novas direções na governança da justiça e da segurança**. Brasília: Ministério da Justiça, 2006.

SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra Rocha; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (Orgs). **Novas direções na governança da justiça e da segurança**. Brasilia-DF: Ministério da Justiça, 2006.

SOMMEVILLE, Ian. **Engenharia de software**. São Paulo:Addison Wesley, 2003.

Suggar Community Edition. Apresenta informações sobre os softwares comercializados pela empresa. Disponível em: <http://www.sugarforge.org/content/open-source/>. Acesso em: 11 jul. 2010.

TAKAHASHI, Tadao (Org.). **Sociedade da informação no Brasil**: livro verde. Brasília: Ministério de Ciência e Tecnologia, 2000.

THIOLLENT, M. Problemas de metodologia. In: FLEURY, A.C.C.; VARGAS, M. **Organização do trabalho**. São Paulo: Atlas, 1983.

TOZONI-REIS, Marília Freitas de Campos. **Metodologia da pesquisa cientifica**. Curitiba: IESDE Brasil S.A, 2007.

Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apresenta informações sobre o funcionamento e os processos que estão em trâmite no Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/>. Acesso em: 02 fev. 2010.

VASCONCELOS, Frederico. Debates em torno de resolução ofuscam críticas a conselho, **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 nov. 2005. Disponível em: <http://www.prt7.mpt.gov.br/mpt_na_midia/2005/novembro/13_11_05_FOLHA_debates_resolucao_criticas_conselho.htm>. Acesso em: 25 fev. 2011.

VENKATRAMAN, N. IT-enabled business transformation: from automation to business scope redefinition. **Sloan Management Review**, v. 35, n. 2, p. 73-87, 1994.

VIEIRA, Luciano José Martins; PINHEIRO, Ivan Antônio. Contribuições do Conselho Nacional de Justiça para a Gestão do Poder Judiciário. In: Encontro ANPAD, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

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

WEILL, Peter; ROSS, Jeanne W. **Governança de tecnologia da informação**. São Paulo: M. Books do Brasil, 2006.

WOLFOVITCH, Viveca; MONTEIRO, Augusto de Oliveira. Modernização e desempenho na prestação de serviços judiciários no Brasil: o caso do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. In: Encontro da ANPAD, 34., 2010, Vitória. **Anais...** Vitória: ANPAD, 2010.

XAVIER, Raquel Oliveira; DORNELAS, Jairo Simião. O papel do gerente num contexto de mudança baseada no uso da tecnologia CRM. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 10, n. 1, mar. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-65552006000100002&script=sci_arttext&tlng=en>. Acesso em: 25 fev. 2010.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZUBOFF, S., Automatizar/informatizar: as duas faces da tecnologia inteligente. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n.6, nov/dez 1994.

9 ANEXOS

Anexo 1 - I Pacto de Estado em favor de um judiciário mais rápido e republicano

Poucos problemas nacionais possuem tanto consenso no tocante aos diagnósticos quanto à questão judiciária. A morosidade dos processos judiciais e a baixa eficácia de suas decisões retardam o desenvolvimento nacional, desestimulam investimentos, propiciam a inadimplência, geram impunidade e solapam a crença dos cidadãos no regime democrático.

Em face do gigantesco esforço expendido sobretudo nos últimos dez anos, produziram-se dezenas de documentos sobre a crise do Judiciário brasileiro, acompanhados de notáveis propostas visando ao seu aprimoramento.

Os próprios Tribunais e as associações de magistrados têm estado à frente desse processo, com significativas proposições e com muitas iniciativas inovadoras, a demonstrar que não há óbices corporativistas a que mais avanços reais sejam conquistados.

O Poder Legislativo não tem se eximido da tarefa de contribuir para um Judiciário melhor, como demonstram a recém-promulgada reforma constitucional (EC nº. 45/2004) e várias modificações nas leis processuais.

A reforma do sistema judicial tornou-se prioridade também para o Poder Executivo, que criou a Secretaria de Reforma do Judiciário no âmbito do Ministério da Justiça, a qual tem colaborado na sistematização de propostas e em mudanças administrativas.

São essas as premissas que levam os três Poderes do Estado a se reunirem em sessão solene, a fim de subscreverem um Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano, consubstanciado nos seguintes compromissos fundamentais:

1. Implementação da reforma constitucional do judiciário

Em virtude da ação concertada entre os três Poderes, foi promulgada a EC nº. 45/2004. Subsequentemente, todas as providências serão adotadas para a implementação das mudanças aprovadas até o final do 1o semestre de 2005. Merecem destaque, nesse contexto, a instalação do Conselho Nacional de Justiça e a deflagração dos trabalhos da Comissão Especial Mista do Congresso Nacional, destinada a aprovar medidas legislativas que tornem mais amplo o acesso à Justiça e mais célere a prestação jurisdicional.

2. Reforma do sistema recursal e dos procedimentos

Tramitam hoje nas Casas Parlamentares muitos projetos de lei propondo alterações nos Códigos de Processo Civil e de Processo Penal, bem como em aspectos do processo trabalhista. Tais reformas são reclamadas por toda a comunidade jurídica, que deseja regras capazes de agilizar e simplificar os julgamentos – sem prejuízo das garantias individuais. Os signatários comprometem-se a coordenar iniciativas para auxiliar o Congresso Nacional na conclusão desse trabalho.

No tocante aos Códigos de Processo Civil, Processo Penal e ao processo trabalhista, serão submetidos à apreciação parlamentar os projetos e sugestões anexados, sistematizados por comissão conjunta liderada pelo presidente do Supremo Tribunal Federal e pelo Ministro de Estado da Justiça. Tais proposições foram apresentadas nos últimos anos por juristas, magistrados e Tribunais, bem como por diversas entidades: o Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), a Associação dos

Magistrados Brasileiros (AMB), a Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE) e o Colégio de Presidentes de Tribunais de Justiça, entre outros.

3. Defensoria pública e acesso às justiça

Ainda há descompasso entre os quadros das Defensorias Públicas da União e dos Estados, em relação às necessidades de uma sociedade como a nossa, extremamente desigual e empobrecida. No plano federal, o número de Defensores não chega a dez por cento do número de unidades jurisdicionais a serem atendidas (Tribunais e Varas na Justiça Federal, na Justiça do Trabalho, na Justiça Militar, além dos Tribunais Superiores). Isso constitui severo embaraço ao acesso real à Justiça. Por força do pacto ora celebrado, será constituída comissão para apresentar, em noventa dias, estratégia de superação desse quadro, contemplando, inclusive, metas claras para a progressiva ampliação da Defensoria Pública da União. Posteriormente, serão realizados os contatos necessários com os Governos Estaduais, a fim de celebração das parcerias que se fizerem necessárias.

4. Juizados especiais e justiça itinerante

Com a aprovação das Leis nos 9.099/95 e 10.259/2001, foram instituídos os Juizados Especiais Estaduais e Federais, resultando em expressivas ampliação do acesso à Justiça e agilização de procedimentos. Uma das facetas mais relevantes dos Juizados Especiais está no reconhecimento de direitos de populações tradicionalmente esquecidas e sem informação quanto às leis. Nesse âmbito, merece destaque a atuação dos Juizados Itinerantes.

Os signatários assumem o compromisso de apoiar o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e os Tribunais de Justiça para que os Juizados Itinerantes possam ter continuidade, especialmente nas cidades mais afastadas dos centros urbanos e com menor Índice de Desenvolvimento Humano.

Em outro plano, considerando-se que existem milhares de ações previdenciárias nos Juizados, o Ministério da Previdência Social coordenará iniciativas, em diálogo com os juízes, para que os procedimentos observados na concessão de benefícios previdenciários e assistenciais sejam aperfeiçoados, melhorando o atendimento aos cidadãos e desonerando a máquina judicial.

5. Execução fiscal

Enquanto parcela da população e a própria economia sentem os efeitos de elevada carga fiscal, mais de R$ 400 bilhões de reais são objeto de cobrança judicial, em ações propostas pelo Erário contra sonegadores e inadimplentes. O problema é complexo e exige soluções progressivas. Contudo, sem dúvida é possível melhorar os índices de arrecadação por essa via, hoje girando em torno de dois por cento ao ano. Os signatários irão determinar aos órgãos competentes a viabilização de soluções, inclusive com a revisão, ainda em 2005, da Lei nº. 6.830/80 (Lei de Execução Fiscal), com base na proposta já formalizada pelo Conselho da Justiça Federal.

6. Precatórios

Desde 1988, buscam-se soluções para o tormentoso problema dos precatórios vencidos e não pagos, especialmente por intermédio de parcelamentos. Houve êxito parcial, mas remanesce o grave quadro de determinações judiciais que não são cumpridas há anos, descredibilizando a Justiça, desesperando vítimas do Estado e prejudicando o trabalho dos advogados. Os Governos Estaduais e Municipais vivem sob a ameaça de sanções, além de permanecerem sob o estigma de descumprirem a Constituição e as leis. Na maioria dos casos, faltam-lhes meios para quitar as suas obrigações em tempo razoável. Como conseqüência do presente pacto, serão realizados debates e audiências de conciliação visando à construção de modelos institucionais e à adoção de providências que resultem na superação da anomalia enfocada.

7. Graves violações contra os direitos humanos

Fruto da plena integração do Brasil nos Sistemas Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos, avolumam-se denúncias contra o nosso País em foros competentes para a

supervisão dos compromissos contraídos. Merece destaque, a este propósito, as representações oferecidas no âmbito da Organização dos Estados Americanos.

Como decorrência deste Pacto, a primeira tarefa que será implementada é a identificação de todos esses casos em um único banco de dados. Seguir-se-á a estruturação, no âmbito do Poder Judiciário, de sistema de acompanhamento dos inquéritos e ações judiciais relacionados com os casos enfocados, com vistas ao recebimento das informações necessárias à manifestação do Brasil perante as instâncias internacionais. O objetivo de todas essas iniciativas é resolver rapidamente as controvérsias, inclusive com a busca de soluções amistosas, quando for o caso.

8. Informatização

Uma vez mais a Justiça Eleitoral pôde realizar eleições seguras e rápidas, em decorrência da exitosa experiência das urnas eletrônicas. Trata-se de projeto que só foi adiante por força da ação articulada dos três Poderes do Estado. Este bem-sucedido modelo deve ser estendido para que outras experiências – como os processos eletrônicos ("virtuais") na Justiça Federal – sejam aprofundadas.

Serão apresentadas, pelo Judiciário, metas de expansão de tais iniciativas, para que as fontes de financiamento sejam viabilizadas pelos três Poderes.

Serão incentivados os convênios de cooperação, para que informações entre órgãos públicos sejam repassadas por meios eletrônicos, a exemplo do que já acontece entre o Judiciário e o Banco Central do Brasil. As ações nessa direção se desenvolverão prioritariamente no campo da segurança pública e da Justiça criminal.

Finalmente, será examinada a possibilidade de os terminais de auto-atendimento dos bancos públicos prestarem alguns serviços de interesse do Judiciário, mormente informações aos cidadãos.

No plano legislativo, serão incluídos na agenda parlamentar os projetos de lei que visam regular e incentivar os procedimentos eletrônicos no âmbito judicial, a exemplo do PLC no 71/2002 (com os aperfeiçoamentos que se fizerem necessários).

9. Produção de dados e indicadores estatísticos

Para que as políticas corretas sejam reforçadas, as equivocadas sejam retificadas e novas sejam elaboradas, é fundamental que todos os agentes estatais e sociais contem com conjunto organizado de informações sobre o funcionamento do Judiciário no Brasil. Passos

substantivos já foram concretizados, com o funcionamento do Banco Nacional de Dados sobre o Poder Judiciário, em aperfeiçoamento e ampliação desde junho de 2004 em face do projeto "Indicadores Estatísticos do Poder Judiciário", desenvolvido sob a coordenação do Supremo Tribunal Federal. Paralelamente, o Ministério da Justiça divulgou importante colaboração, intitulada "Diagnóstico do Judiciário".

Todas as informações disponíveis, além de amplamente divulgadas, serão repassadas, até abril de 2005, à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, à Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e às Universidades, para que tais instituições realizem as análises que considerarem pertinentes, inclusive cotejando-as com outros dados de que disponham. Os documentos elaborados serão apresentados ao Poder Judiciário, para reflexão e debate, visando à consolidação de cultura de planejamento estratégico na gestão judiciária no Brasil. Como conseqüência desse processo, será organizado, até o final de 2005, o Centro Nacional de Estudos e Pesquisas Judiciais, sob a coordenação do Supremo Tribunal Federal.

10. Coerência entre a atuação administrativa e as orientações jurisprudenciais já pacificadas

Será desenvolvido grande esforço, sob a coordenação da Advocacia-Geral da União, para que as normas e condutas administrativas sejam adequadas às diretrizes já pacificadas no Supremo Tribunal Federal e nos Tribunais Superiores. Este processo visará prevenir a multiplicação de demandas em torno do mesmo tema.

O Supremo Tribunal Federal irá priorizar em suas pautas os temas que estão gerando significativa multiplicação de ações judiciais, segundo pleitos a serem formalizados pela Advocacia-Geral da União, pela Procuradoria-Geral da República ou pela Ordem dos Advogados do Brasil. No mesmo sentido, serão realizadas gestões junto aos demais Tribunais, no âmbito de suas competências.

A Advocacia-Geral da União editará as súmulas administrativas que entender necessárias para a viabilização do presente compromisso.

11. Incentivo à aplicação das penas alternativas

A grave questão das execuções penais deve ser enfrentada pela conjunção de esforços dos Poderes Executivo e Judiciário. A conscientização de magistrados, promotores, advogados e da população sobre a efetividade, a eficácia e a utilidade da aplicação de penas alternativas para determinados delitos é fundamental.

As penas alternativas devem ser encaradas como mecanismo mais adequado à reinserção social, como resposta proporcional a delitos de menor gravidade e como solução para o problema do acréscimo constante da população carcerária.

Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente da República Federativa do Brasil.
Nelson Jobin, Presidente do Supremo Tribunal Federal.
José Sarney, Presidente do Senado Federal.
João Paulo Cunha, Presidente da Câmara dos Deputados.

ANEXO 2 - II Pacto republicano de estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo

O PODER EXECUTIVO, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva;

O PODER LEGISLATIVO, nas pessoas dos Excelentíssimos Senhores Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, respectivamente, Senador José Sarney e Deputado Michel Temer; e

O PODER JUDICIÁRIO, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Gilmar Ferreira Mendes;

CONSIDERANDO que em dezembro de 2004, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, foi celebrado o Pacto de Estado por um Judiciário mais Rápido e Republicano, firmado pelos Chefes dos três Poderes;

CONSIDERANDO que o mencionado pacto permitiu a colaboração efetiva dos três Poderes na realização de indispensáveis reformas processuais e atualização de normas legais;

CONSIDERANDO a prioridade para o Poder Executivo, desde a criação da Secretaria de Reforma do Judiciário no Ministério da Justiça, do exercício das atribuições de colaborar, articular e sistematizar propostas de aperfeiçoamento normativo e acesso à Justiça;

CONSIDERANDO que a efetividade das medidas adotadas indica que tais compromissos devem ser reafirmados e ampliados para fortalecer a **proteção aos direitos humanos**, **a efetividade da prestação jurisdicional, o acesso universal à Justiça** e também o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito e das instituições do Sistema de Justiça;

RESOLVEM:

Firmar o presente **PACTO REPUBLICANO DE ESTADO POR UM SISTEMA DE JUSTIÇA MAIS ACESSÍVEL, ÁGIL E EFETIVO**, com os seguintes objetivos:

I - acesso universal à Justiça, especialmente dos mais necessitados;

II - aprimoramento da prestação jurisdicional, mormente pela efetividade do princípio constitucional da razoável duração do processo e pela prevenção de conflitos;

III - aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições de Estado para uma maior efetividade do sistema penal no combate à violência e criminalidade, por meio de políticas de segurança pública combinadas com ações sociais e proteção à dignidade da pessoa humana.

Para a consecução dos objetivos estabelecidos neste Pacto, assumem os seguintes compromissos, sem prejuízo das respectivas competências constitucionais relativamente à iniciativa e à tramitação das proposições legislativas:

a) criar um Comitê Interinstitucional de Gestão do presente **Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo** , com representantes indicados por cada signatário, tendo como objetivo desenvolver e acompanhar as ações pactuadas;

b) conferir prioridade às proposições legislativas relacionadas aos temas indicados no Anexo deste Pacto, dentre as quais destacam-se a continuidade da Reforma Constitucional do Poder Judiciário e os temas relacionados à concretização dos direitos fundamentais, à democratização do acesso à Justiça, inclusive mediante o fortalecimento das Defensorias Públicas, à efetividade da prestação jurisdicional e ao aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados à sociedade;

c) incrementar medidas tendentes a assegurar maior efetividade ao reconhecimento dos direitos, em especial a concessão e revisão de benefícios previdenciários e assistenciais;

d) fortalecer a mediação e a conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados à maior pacificação social e menor judicialização;

e) ampliar a edição de súmulas administrativas e a constituição de Câmaras de Conciliação;

f) celebrar termos de cooperação entre os Poderes com o objetivo de intensificar ações de mutirão para monitoramento da execução penal e das prisões provisórias, fortalecendo a assistência jurídica aos presos e familiares e promovendo ações de capacitação e reinserção social;

g) incentivar a aplicação de penas alternativas;

h) integrar ações de proteção às crianças e adolescentes vítimas ou em situação de risco e promover medidas de aprimoramento do Sistema de Justiça em que se insere o menor em conflito com a lei;

i) aperfeiçoar a assistência e o Programa de Proteção à Vítima e à Testemunha;

j) estruturar e apoiar as ações dos órgãos de controle interno e ouvidorias, no âmbito das instituições do Sistema de Justiça, com o objetivo de promover maior transparência e estimular a participação social;

k) melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade, possibilitando maior acesso e agilidade, mediante a informatização e desenvolvimento de programas de qualificação dos agentes e servidores do Sistema de Justiça;

l) fortalecer o exercício do direito fundamental à ampla defesa e da advocacia;

m) viabilizar os recursos orçamentários necessários à implantação dos programas e ações previstos neste Pacto;

E, assim, os signatários decidem comprometer-se com todos os seus termos, dando-lhe ampla publicidade, no âmbito de cada um dos Poderes por eles representados e zelando pelo seu cumprimento.

Brasília, em 13 de abril de 2009.

Luiz Inácio Lula da Silva
Presidente da República
Senador José Sarney
Presidente do Senado Federal
Deputado Michel Temer
Presidente da Câmara dos Deputados
Ministro Gilmar Ferreira Mendes
Presidente do Supremo Tribunal Federal

II PACTO REPUBLICANO DE ESTADO POR UM SISTEMA DE JUSTIÇA MAIS ACESSÍVEL, ÁGIL E EFETIVO

ANEXO

MATÉRIAS PRIORITÁRIAS

1 - <u>Proteção dos Direitos Humanos e Fundamentais</u>:

1.1 - Atualização da Lei nº. 9.296, de 1996, estabelecendo novas condições para o procedimento de interceptação telefônica, informática e telemática, objetivando evitar violação aos direitos fundamentais.

1.2 - Revisão da legislação relativa ao abuso de autoridade, a fim de incorporar os atuais preceitos constitucionais de proteção e responsabilização administrativa e penal dos agentes e servidores públicos em eventuais violações aos direitos fundamentais.

1.3 - Atualização da disciplina legal das Comissões Parlamentares de Inquérito.

1.4 - Legitimação da propositura da Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental por pessoas lesadas ou ameaçadas de lesão por ato do Poder Público.

1.5 - Disciplina do mandado de segurança individual e coletivo, em especial quanto à concessão de medida liminar e aos recursos.

1.6 - Sistematização da legislação processual penal, conferindo-se especial atenção à investigação criminal, recursos, prisão processual, fiança, liberdade provisória e demais medidas cautelares.

1.7 - Alteração do Código Penal para dispor sobre os crimes praticados por grupos de extermínio ou milícias privadas.

1.8 - Revisão da legislação sobre crime organizado, lavagem de dinheiro, perdimento e alienação antecipada de bens apreendidos, no sentido de tornar mais eficiente a persecução penal.

1.9 - Revisão da Lei de Execução Penal, no sentido de aperfeiçoar o sistema carcerário, garantindo tanto a função ressocializante da pena quanto a segurança pública.

1.10 - Disciplina do uso de algemas, de forma a atender ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

1.11 - Aperfeiçoamento do Programa de Proteção à Vítima e Testemunha, para maior segurança e assistência ao beneficiário da proteção.

1.12 - Aperfeiçoamento da legislação material trabalhista, visando a ampliar, em especial, a disciplina de novas tutelas de proteção das relações do trabalho.

2 - <u>Agilidade e efetividade da prestação jurisdicional</u>

2.1 - Conclusão da Reforma Constitucional do Poder Judiciário e das normas relativas ao funcionamento do Conselho Nacional de Justiça, em especial das Propostas de Emenda Constitucional nº 358, de 2005 e 324, de 2009.

2.2 - Aprimoramento normativo para maior efetividade do pagamento de precatórios pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

2.3 - Regulamentação do processo e julgamento da representação interventiva perante o Supremo Tribunal Federal.

2.4 - Regulamentação do processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

2.5 - Normatização da convocação de juízes para instrução de ações penais originárias nos tribunais superiores.

2.6 - Revisão de normas processuais, visando a agilizar e a simplificar o processamento e julgamento das ações, coibir os atos protelatórios, restringir as hipóteses de reexame necessário e reduzir recursos.

2.7 - Aperfeiçoamento do sistema de execução trabalhista para incorporar aprimoramentos já adotados no processo de execução civil.

2.8 - Aperfeiçoamento do recurso de revista, do recurso ordinário e do procedimento sumaríssimo no processo trabalhista.

2.9 - Instituição de sistema de uniformização de jurisprudência no âmbito dos Juizados Especiais Estaduais, na esteira do sistema Federal.

2.10 - Estruturação das Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais.

2.11 - Revisão da legislação referente à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, com vistas à racionalização dos procedimentos em âmbito judicial e administrativo.

2.12 - Atualização do Código de Defesa do Consumidor, com o objetivo de conferir eficácia executiva aos acordos e decisões dos PROCON, quanto aos direitos dos consumidores.

2.13 - Regulamentação da responsabilidade civil do Estado para estabelecer formas de reparação, em especial no âmbito administrativo, de danos provocados pelo Poder Público, bem como as formas de regresso em relação aos seus causadores.

2.14 - Revisão da Lei de Improbidade Administrativa, assegurando maior eficácia na recuperação de ativos, aprimorando a gestão da Administração Pública e prevenindo ações indevidas e malversação de recursos públicos.

2.15 - Criação de colegiado para julgamento em primeiro grau nos casos de crimes de organizações criminosas, visando a trazer garantias adicionais aos magistrados, em razão da periculosidade das organizações e de seus membros.

2.16 - Atualização da Lei Orgânica da Magistratura - LOMAN.

2.17 - Nova disciplina constitucional para Medidas Provisórias.

3 - <u>Acesso universal à Justiça:</u>

3.1 - Fortalecimento da Defensoria Pública e dos mecanismos destinados a garantir assistência jurídica integral aos mais necessitados.

3.2 - Revisão da Lei da Ação Civil Pública, de forma a instituir um Sistema Único Coletivo que priorize e discipline a ação coletiva para tutela de interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, objetivando a racionalização do processo e julgamento dos conflitos de massa.

3.3 - Instituição dos Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, com competência para processar, conciliar e julgar causas cíveis, de pequeno valor, de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.