

PADRONIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS NA SEGUNDA INSTÂNCIA DO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

por

Maria de Fátima dos Santos Lourenço

Monografia do curso MBA de Pós-graduação  
em Administração Judiciária da Fundação  
Getúlio Vargas.

**Rio de Janeiro**

**2004**

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	03
2. Histórico.....	07
2.1 Evolução da Administração Pública no Brasil.....	12
2.2 Política na Administração Pública .....	18
3. Controle de Qualidade Total na Administração Pública.....	33
3.1 Padronização.....	37
3.2 Necessidades e expectativas dos clientes.....	40
3.3 Situação atual.....	41
4. Conclusão.....	50
5. Anexos.....	58
5.1 Questionário respondido por funcionários na Diretoria de Apoio ao 2º Grau de Jurisdição.....	58
5.2 Questionário respondido por Secretários dos Órgãos Julgadores.....	58
5.3 Recortes de Jornais, onde fica patente, o estigma de lentidão, ineficiência e ineficácia do Poder Judiciário.....	58
5.4 Integra do Ato Executivo nº 2.950/2003 que institui o Modelo de Padronização das Normas das Rotinas de trabalho das Unidades Organizacionais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.....	58
6. Referência Bibliografia.....	63

## 1. INTRODUÇÃO:

---

A falência de caráter e de outros sentimentos que atinge a todos os segmentos da sociedade e que à décadas vem empobrecendo mais e mais nosso país, e, enchendo de nódoas os órgãos públicos, principalmente, que por ética-obrigação constitucional deveriam estar em suas corretas atribuições ou fins.

O estigma de lentidão que se abate sobre o Poder Judiciário justifica a preocupação com a qualidade dos serviços prestados – em especial o Judiciário Fluminense; devido ao enorme aumento da ineficiência do serviço público que, ainda hoje, gera indignação tanto para o cidadão quanto para o servidor que, por sua vez, se vê desamparado no que tange a dinâmica do serviço público; já que o mesmo não consegue o devido sustentáculo na investidura ou mesmo o aperfeiçoamento profissionalizante necessário, para que a meta almejada seja um resultado de primazia, onde a administração tenha sua base na eficiência, qualidade, eficácia e excelência. Com isso, teremos de fato uma administração direcionada para o atendimento do cidadão e, conseqüentemente, inteire as necessidades existentes. Tanto a mídia quanto a opinião pública não fazem justiça ao Poder que trabalha – ainda que precariamente -; pois, os também cidadãos pertencentes ao quadro funcional da administração pública, definidos na Constituição Brasileira como agentes do estado a serviço da sociedade que tem por obrigação funcional a implementação da gestão pública centrada em resultados benéficos para o cidadão, como o compromisso, inovação, liderança, parceria e melhoria contínua da qualidade do serviço prestado, são tão penalizados quanto àqueles que necessitam, significativamente, da máquina da administração pública em que seus direitos e garantias constitucionais são muitas vezes violados. Com isso,

verifica-se a urgência de ser revisto o rumo dos paradigmas a serem seguidos; a imagem de que o cliente é um entrave só irá fortalecer este equivocado conceito de que ter respeito e valorar a cidadania é uma questão de gentileza-favor, quando em verdade é dever-obrigação precípua à prestação do exercício legal atribuído a administração pública. O respeito e valoração da cidadania não é mera especulação, mas, antes de tudo, uma garantia dos direitos constitucionais.

Quando se está em uma instituição imbuído do espírito público, tudo se torna maior: os problemas e as soluções, mesmo sabendo que muitas soluções dependem de decisões políticas que fogem de seu controle, até a sua pretensão fica maior, pois você se sente parte do problema e, conseqüentemente, responsável pela solução. Com a consciência de que urge uma efetiva mudança na sistemática do perfil da qualidade do serviço a ser prestado.

Esse é o quadro em que, hoje, vivemos, todos nós, cidadãos e operadores do direito, uma situação que, a todos, nós afeta.

A crise, porém, não se encontra somente no Poder Judiciário, mas em todo Estado brasileiro. Não sequer dizer com isso que a Justiça brasileira seja sem defeitos. Na verdade, está muito longe disso. Contudo, não se pode recair unicamente sobre os ombros a responsabilidade de não se oferecer ao cidadão um Serviço Público-judiciário de qualidade.

Após, observar o andamento dos processos na 2ª instância e, visualizar o quão grande é o problema e a responsabilidade; decidi optar por abordar o tema Padronização de Procedimentos na 2ª instância do Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro. A falta de padronização dos procedimentos prejudica a celeridade dos processos na 2ª instância?

É unânime a resposta afirmativa, vez que o Tribunal é uma instituição que tem como cultura o formalismo. No entanto hoje há que se primar por uma visão da passagem da quantidade à qualidade ou mudança qualitativa em que se faz mister o preceito de não somente olhar para dentro de si, e sim seguir, avançando significativamente em sua missão maior; meios para se alcançar à prestação jurisdicional, devem ser padronizados de forma a facilitar o treinamento, e dar segurança aos funcionários que precisam a todo instante, provar o real fundamento de determinados fundamentos.

Observando o funcionamento da 2ª Instância constata-se facilmente que cada setor constitui um “*feudo*” com regras próprias que dependendo da ótica utilizada prejudicará ou não o todo.

Todos se ressentem da ausência de uma Consolidação Normativa que possa dar amparo ao servidor da Diretoria de Apoio ao 2º grau, que fica à mercê da sorte, uma vez que os procedimentos mais simples têm análise crítica diferente por parte dos Desembargadores relatores que exercem forte pressão sobre os funcionários com os mais diversos entendimentos, vez que os “gerentes” são indicados para desempenhar os cargos comissionados sem o devido preparo técnico.

Os conflitos são inevitáveis nas relações de trabalho, mas precisam ser compreendidos e administrados de forma eficaz. A proposta é apresentar as diferentes visões de conflito organizacional, distinguindo os conflitos funcionais e disfuncionais, descrevendo as fontes de conflito, identificando conflitos intrapessoais e conflitos interpessoais e propor formas efetivas de administração dos mesmos.

Em suma, o serviço público é objeto de consumo, mesmo diante da diferença existente entre relação de serviço público e relação de consumo, posto que não existe, atualmente, uma legislação de proteção ao usuário do serviço público, sendo o Código do Consumidor o instrumento de defesa dos usuários desses serviços, por força da necessidade prática. Ressaltando-se que o serviço público será objeto de consumo quando o Estado atuar como “fornecedor”, mesmo que de forma indireta do mesmo, e não como “consumidor”, por lhe faltar a característica da vulnerabilidade, e nem como regulador, por estar no exercício do Poder de Polícia, função administrativa que lhe é inerente.

## 2. HISTÓRICO:

---

De origem latina o termo administração é por definição, *ad* (junto de) e *ministratio* (prestação de serviço), portanto, administração nada mais é do que a ação de prestar um serviço.

Desde os primórdios, o homem se associou a outros para conseguir atingir seus objetivos. O homem, portanto, aprendeu desde cedo que precisava de outro homem para trabalhar em conjunto e conseqüentemente atingir determinadas metas, que modificou completamente toda uma estrutura social de uma época provocando profundas-significativas mudanças. Deste trabalho conjunto nasceram às empresas rudimentares, que datam da época dos assírios, babilônicos, fenícios, egípcios, gregos e romanos. Mas, a história da administração é recente, e surgindo paralelamente com as corporações. Com o advento da revolução industrial houve uma natural transformação provocando o aparecimento das grandes empresas e da moderna administração, a revolução industrial até hoje influencia as empresas através do domínio da indústria pela ciência; transformações nos transportes e nas comunicações; desenvolvimentos de novas formas de organização capitalista, e; expansão da industrialização.

A administração recebeu, ainda antes de Cristo, através da filosofia, grande influência de diversas áreas do conhecimento humano. Filósofos gregos como *Sócrates* (470 a.C – 399 a.C.), *Platão* (429 a.C. – 347 a.C.) discípulo de Sócrates e *Aristóteles* (384 a.C – 322 a.C.) discípulo de Platão expunham seu ponto de vista sobre esta área tão fascinante e imprescindível nos dias atuais.

Para *Sócrates* [...] “à administração é uma habilidade pessoal separada do conhecimento técnico e da experiência. [...] sobre qual coisa que um homem possa presidir, ele será, se souber do que precisa e ser for capaz de provê-lo, um bom presidente, quer tenha a

*direção de um coro, uma família, uma cidade ou um exército. Não é também uma tarefa punir os maus e honrar os bons? Portanto, Nicomaquides, não desprezeis homens hábeis em administrar seus haveres pois os afazeres privados difere, dos públicos somente em magnitude; em outros aspectos, são similares, mas o que mais se deve observar é que nenhum deles pode ser gerido sem homens, nem os afazeres privados são geridos por uma espécie de homem e os públicos por outra: pois aqueles que conduzem os negócios públicos não utilizam homens de natureza diferentes daqueles empregados pelos que gerem negócios privados; e os que sabem empregá-los conduzem tanto os negócios públicos quanto os privados, judiciosamente, enquanto aqueles que desconhecem errarão na administração de ambos.”[...] (Chiavenato 1997, p.50).*

Em sua obra *A República*, Platão relata seu ponto de vista sobre democracia e administração dos negócios públicos. Aristóteles estuda a organização do Estado e relatando três tipos de administração pública: Monarquia, Aristocracia e Democracia. (Chiavenato 1997, p.50-1).

*Francis Bacon*, filósofo Inglês (1561-1626) antecipa-se ao princípio da administração onde enfatiza o princípio da prevalência do principal sobre o acessório, enfocando a separação do que é essencial ao que é acessório. Os filósofos franceses *René Descartes*, matemático e físico (1596-1650) foi o autor das coordenadas cartesianas ou dos conhecidos princípios cartesianos. Vários princípios da administração moderna, como, divisão do trabalho, da ordem, do controle estão baseadas nos mesmos.

Sendo assim, podemos vislumbrar um panorama histórico desde a pré-história, uma vez que já havia sinais de algum tipo de organização. À medida que a humanidade foi evoluindo, houve a necessidade clara de se administrar este processo complexo em que se foi transformando

a humanidade. O desenvolvimento de teorias de administração para se tornar o processo mais fácil data de anos recentes, nos séculos XVIII E XIX. Estas teorias foram criadas devido à necessidade de *planejar, organizar, direcionar e controlar* o processo administrativo.

*Jean Jacques Rousseau*, (1712-1778) desenvolveu a teoria do contrato social, que é um acordo entre membros com conjuntos de regras que regem o mesmo. *Karl Marx* (1818-1883) foi autor da teoria da origem do Estado e afirma que todos os fenômenos históricos são o produto das relações econômicas entre homens. As regras, normas, propósitos, objetivos e princípios fundamentais ao longo do tempo foram utilizados pela Igreja como base de estruturação destes recursos da administração (Chiavenato 1997, p.54). Dentre as instituições ora citadas há que se dizer que, ainda hoje, a Igreja tem uma organização hierárquica tão simples e eficiente que a sua enorme organização mundial pode operar satisfatoriamente sob o comando de uma só cabeça executiva. A estrutura implantada pela Igreja é referência para muitas empresas, que passaram a incorporar alguns destes princípios e normas administrativas utilizadas na Igreja Católica. Entretanto, a instituição que mais colaborou com a administração foi à organização militar. Esta contribuição se deu de maneira lenta, mas constante e foi ao longo do tempo. Entre as contribuições militares estão: a organização linear, o princípio da unidade de comando, a escala hierárquica, *empowerment*, centralização de comando e à descentralização da execução, princípio da direção, planejamento estratégico entre outras contribuições.

Atualmente, a administração não é somente relacionada ao ato de governar ou a condução de uma empresa, e sim todas as atividades que envolvem planejamento, organização direção e controle. [...] *a tarefa da administração é a de interpretar os objetivos propostos pela organização e transformá-los em ação organizacional por meio de planejamento, organização, direção e controle de todos os esforços realizados em todas as áreas e em todos os níveis da*

*organização, a fim de alcançar tais objetivos de maneira mais adequada à situação.* (Chiavenato 1997, p.12).

No entanto, o problema começa nas universidades, vez que, é passado como fonte de ensinamento modelos centralizadores e ultrapassados como verdadeiros e incontestáveis, onde serão formados administradores *top* de linha, pessoas que serão ótimas em comandar sobre a ótica *top-down* – “Eu mando e você obedece”. Ante o exposto vale ressaltar que conceitos são modificados a todo instante e, conseqüentemente, o ato de administrar. Algumas empresas começam a investir-experimentar novas formas de administrar, tais como Gestão do conhecimento, que nada mais é que a aplicação das técnicas e conceitos que farão com que as normas e ensinamentos sejam norteados para a propagação, manutenção e aprimoramento do intelecto coletivo da empresa. A melhoria do pessoal seja qual for o nível hierárquico é de extrema importância para o futuro do negócio. O conhecimento lapidado é arsenal relevante para ser usado na guerra com a concorrência, pois somente a partir daí os gerentes irão perceber que sua função não é a de ‘capataz’ e sim de maestro-treinador, com isso uma nova mentalidade emergirá de forma coerente, onde uma liderança participativa será a arma dos futuros gerentes. Só através do efetivo treinamento-apredizagem serão os combustíveis para o sucesso de uma organização efetivamente administrada. A meta almejada parte da conscientização da equipe, já que o conceito da mesma é muito mais profundo. Os projetos surgem rapidamente, demandando rapidez da concepção e na realização, e isso leva a equipe a um patamar jamais visto até então na administração tradicional. Para que haja esta “árvore com frutos frondosos” há que se investir numa melhoria contínua dos processos e serviços, onde o ser humano seja de fato entendido e valorado. Através deste mecanismo o gerente terá como função primeira selecionar aquele que de fato vestirá a camisa do desenvolvimento organizacional, onde o melhor é o treino-

aprimoramento daqueles que poderão ser úteis à equipe fazendo cair o estigma de ‘ameaça’, ou seja, o gerente jamais deverá se deixar motivar-influenciar-imbuir pelo espírito de que... “Estou treinando meu substituto... amanhã ele ocupará meu lugar”. Há que ser, em realidade, posto em prática o espírito do bem maior à equipe e não ao indivíduo como ser uno-singular.

Enfim, hoje, necessita-se de uma mudança na reestruturação e reengenharia levando-se em consideração é claro que para haver resultados tem de haver um modelo de empresa em que o funcionário desenvolva cada vez mais o aprendizado de que, mente-coração afinados os levarão ao desempenho ansiado uma vez que todo o processo se faz a partir de um aprendizado eficaz e contínuo capaz de deixar fluir, liberar a enorme força criativa que cada indivíduo traz dentro de si; e assim dar vazão ao simples aprendendo-aprender.

## **2.1. EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.**

---

As primeiras manifestações, a respeito do fenômeno da burocratização dos serviços públicos remonta, no Brasil, à segunda metade do século XIX, quando se adensou o debate entre centralização *versus* descentralização política. Um ilustre defensor da centralização política, o Visconde de Uruguai, preocupava-se, no entanto, com as conseqüências adversas que a centralização administrativa poderia trazer para o bom funcionamento da administração pública. Dizia ele, procurando distinguir a centralização política – a busca de um estado forte – da centralização meramente administrativa, que esta multiplica as engrenagens do governo, os procedimentos, papéis e controles que produzem a lentidão do processo decisório. Irineu Evangelista de Souza, o Visconde de Mauá, foi outro precursor importante do inconformismo com a centralização administrativa. Reclamava ele que no Brasil tudo dependia de autorização

governamental, pouco sobrando para a iniciativa individual. O símbolo desse período é o “alvará régio”, ou seja, a autorização do rei para qualquer empreendimento de caráter empresarial. Foi-se o “régio”, mas o termo alvará continua tendo uma forte carga simbólica: ele significa que a iniciativa individual depende de uma concessão unilateral do Estado. Mas no Segundo Reinado a preocupação maior era com a consolidação de um estado forte, o que dependia obviamente da manutenção da integridade territorial de um país imenso e rarefeito. Historiadores contemporâneos têm apontado para o fato de que a noção de *império* adquiriu para os brasileiros uma conotação peculiar. Para nós, a idéia de império não tinha a ver com conquistas externas; ao contrário, tratava-se de buscar um país internamente forte – uma espécie de antecipação daquilo que os militares viriam a definir, nos anos 1970, como um projeto de Brasil “grande potência”. Do fim da monarquia à Revolução de 30, o processo político foi no sentido da forte descentralização política, com o poder político sendo transferido para as províncias sob a forma de consolidação das oligarquias locais e do coronelismo.

O Estado Novo, de 1937 a 1945, inaugurou um novo ciclo de centralização política pelo governo federal e de correspondente enfraquecimento do poder estadual e municipal. Entretanto, os revolucionários de 30, inspirados no positivismo – a doutrina filosófica de Augusto Conte – que alcançou no Brasil uma importância singular, atribuíam à modernização do estado, ainda que pela via autoritária, uma singular importância no seu projeto político. Para os positivistas, na ausência de elites preparadas e diante de uma economia capitalista tibia, caberia ao próprio Estado modernizar-se. Modernizar, no caso, implicava, entre outras providências, dar maior agilidade e eficiência ao setor público. Datam desse período a criação do DASP – primeira tentativa de dar organicidade ao sistema de compras públicas e ao regime de pessoal –, a instituição dos primeiros concursos públicos de abrangência nacional, a adoção do sistema do

mérito e a criação de autarquias dotadas de autonomia gerencial e financeira. As autarquias foram, a rigor, a primeira tentativa estruturada de descentralização administrativa *interna corporis*. Foi um período rico de iniciativas governamentais, constituindo-se numa tentativa de resolver o dilema do Visconde de Uruguai, qual seja, a de conciliar o centralismo político essencial ao regime autoritário com a descentralização administrativa, esta como estratégia de modernização do setor público. Foi, para usar a terminologia de Bresser Pereira, a primeira tentativa de uma “administração gerencial” do setor público. A redemocratização, a partir de 1946, promoveu a descentralização política, mas ao mesmo tempo reduziu o ímpeto da modernização de cunho autoritário. Porém, a preocupação com a eficiência administrativa permaneceria latente, em particular um núcleo de administradores públicos de alta competência, uma “elite modernizante” que exerceu por três décadas notável influência nos destinos da administração pública. Nas décadas de 1950 e 1960 ocorreram importantes avanços no campo administrativo com a criação do BNDE, do Banco Central, da Petrobrás, da Companhia Siderúrgica Nacional e de outras empresas estatais consideradas estratégicas. Com efeito, essas empresas passaram a ser o braço moderno do Estado. No governo Juscelino Kubitschek é adotada uma estratégia de reformas setoriais tangenciando as estruturas convencionais de governo e de busca de soluções gerenciais mais dinâmicas por meio dos chamados “grupos executivos”. Em 1962 – portanto, em plena democracia – aconteceu uma pioneira reforma administrativa no Estado da Guanabara que, por seu êxito, viria a inspirar outras reformas estaduais e a reforma administrativa federal consubstanciada no Decreto-lei 200, de 1967.

No breve período do Governo João Goulart havia sido criado um Ministério Extraordinário da Reforma Administrativa, sob o comando de Amaral Peixoto, político fluminense de prestígio desde o Estado Novo. Em 1964, o presidente Castello Branco, o primeiro

governante do ciclo militar, tratou de aproveitar o diagnóstico que já havia sido feito na gestão de Amaral Peixoto e criou uma Comissão de Reforma Administrativa. O histórico da Reforma Administrativa de 1967, faz-se importante pela ótica da desburocratização. Na Comissão ocorreu o embate de duas correntes de pensamento: uma, tradicional, que enxergava o processo de reforma como um problema de adequação das estruturas governamentais, com ênfase especial na concepção de um novo organograma para o governo federal. A outra corrente, defendida por Helio Beltrão, percebia a reforma com um verdadeiro *processo*, no qual o elemento humano tinha importância fundamental. Dizia Beltrão, naquela época, que as organizações, assim como os planos de governo, valem exatamente o que valem as pessoas que as administram e os executam.

Os primeiros anos da Reforma Administrativa de 1967 foram desburocratizantes, no sentido que o termo viria a adquirir anos mais tarde: a ênfase na descentralização administrativa, na delegação de competência e no reforço da autonomia das entidades da administração indireta, em particular das empresas estatais. Vale uma consulta à primeira parte do Decreto-lei 200 onde se encontram os princípios norteadores da reforma. No entanto, o recrudescimento do regime militar, em 1969, comprometeu principalmente a meta da descentralização administrativa. Isto porque, dentro da lógica autoritária, não era aceitável que, em nome da eficiência técnica da administração, o poder central deixasse de controlar todas as instâncias decisórias do Estado. Chegamos, assim, em 1979, à criação do Programa Nacional de Desburocratização, na época em que se iniciou o processo programado de extinção do regime militar. Tornou-se, então, possível retomar a reforma administrativa, dentro de uma perspectiva de descentralização e – esta a grande novidade – com ênfase especial no interesse do cidadão como usuário dos serviços públicos. Pela primeira vez o governo federal, por meio do Programa de Desburocratização, passou a tratar a

questão da reforma, não mais como uma proposição voluntarista do próprio Estado, mas como condição essencial do processo de redemocratização.

Tentei fazer aqui uma apertadíssima síntese de 150 anos de história da administração pública no Brasil, o que certamente exigiu a supressão de uma série de importantes detalhes da evolução econômica, política e institucional do país. O essencial, no entanto, é que se entenda a lógica do processo evolutivo e seus dilemas básicos. A tensão permanente entre centralização e descentralização política e administrativa subsiste como um dado fundamental para se entender o paradoxo da coexistência de pioneirismo e descontinuidade no campo administrativo. Começamos cedo, há 70 anos, a fazer reformas administrativas avançadas, o que não impediu a reincidência de ciclos de empobrecimento da administração pública – tanto em termos conceituais quanto práticos – como o que vivemos atualmente. Fomos pioneiros, no início nos anos 30, nos anos 50, nos anos 60 e voltamos a sê-lo nos anos 80 ao criarmos um programa altamente democrático, que recolocou o cidadão como destinatário final da ação administrativa (o programa de “Reinvenção do Governo” do presidente Bill Clinton em nada difere, em termos conceituais, do nosso Programa Nacional de Desburocratização). Todavia, mais importante do que lamentar é entender o porquê das seguidas sínopes desses processos de reforma. Quatro fatores se combinam e conspiram para impedir que as reformas se tornem estáveis e permanentes. O primeiro, que está na base de tudo, a forte vocação à centralização administrativa já aqui analisada. O segundo fator consiste no formalismo jurídico, que nos conduz a idealizar as instituições a partir de uma visão estritamente legal. Somos hoje uma federação menos porque estados e municípios efetivamente funcionam como entidades políticas autônomas e responsáveis, mas porque a Constituição estabelece que somos uma federação. Da mesma forma, somos uma democracia menos porque as instituições democráticas funcionem bem, mas porque a

Constituição enuncia detalhadamente uma série de direitos individuais e coletivos. Se quisermos voltar aos primórdios, foi por conta do formalismo que a criação do Estado brasileiro, concebido de cima para baixo e de fora para dentro, precedeu ao surgimento da nação, em termos sociológicos e políticos. O terceiro fator se expressa na relação de desconfiança que preside o relacionamento do governo com o cidadão e a sociedade. Parte-se do pressuposto de que o cidadão, ao buscar um serviço público, está sempre querendo obter uma vantagem e não um direito que lhe é inerente. Na verdade, na maioria avassaladora das vezes, o que o cidadão postula é apenas um direito legítimo. Mas sobre ele recai a suspeita quanto aos fins e aos meios. Daí porque nossas leis e regulamentos tratam o cidadão honesto como se fosse um estelionatário em potencial. Daí porque, também, a prova formal – o documento, a certidão e a firma reconhecida – são mais importantes do que a realidade objetiva. O quarto fator consiste no perfil autoritário da administração pública. É o autoritarismo que empresta ao administrador a condição de detentor monopolista da verdade e do conhecimento a respeito do que é melhor não só para o Estado como também para o próprio cidadão. É ainda o autoritarismo, que faz com que o cidadão seja colocado – e ele próprio se coloque – na posição de súdito e dependente dos interesses e da vontade do Estado. Esses fatores combinados conspiram para que não se instale no país uma administração pública eficiente e democrática. É, enfim, o nosso caldo de cultura. Quando se busca uma nova estratégia de desburocratização e reforma, há que se ter presentes esses fatores. Pois, em última análise, o servidor está a serviço do público e não dos interesses do governo e seu dever primordial é, assim, ajustar as exigências burocráticas aos interesses da sociedade; e não o contrário. Não é um caminho simples de percorrer, mas que terá, mais cedo ou mais tarde, que ser percorrido.

Instaurado pela Constituição de 1937, o regime do Estado Novo, em pleno clima de contestação da liberal-democracia na Europa, trouxe para a vida política e administrativa brasileira as marcas da centralização e da suspensão dos direitos políticos. Em linhas gerais, o regime propunha, a criação das condições consideradas necessárias para a modernização da nação.

Fiel ao princípio de que era necessário apelar as disputas políticas para promover o desenvolvimento do país, também no plano administrativo o governo do Estado Novo buscou eficiência e racionalidade. Procurou implantar o recrutamento do funcionalismo, a lógica da formação profissional, da capacidade técnica e do mérito, em substituição à da filiação partidária ou da indicação política. Para tanto, foi criado em 1938 um órgão voltado para reforma e a modernização da administração pública, o DASP ( Departamento Administrativo do Serviço Público). Previsto pela Constituição de 1937 e criado em 30 de julho de 1938, o DASP, órgão diretamente subordinado à Presidência da República, com objetivo de aprofundar a reforma administrativa destinada a organizar e a racionalizar o serviço público no país, iniciada antes por Getúlio Vargas.

Coerente com os princípios do Estado Novo, o DASP via uma incompatibilidade entre ‘racionalidade’ da administração e a ‘irracionalidade’ da Política. Pretendia assim estabelecer uma maior integração entre os diversos setores da administração pública e promover a seleção e aperfeiçoamento do pessoal administrativo por meio da adoção do sistema de mérito, o único capaz de diminuir as injunções dos interesses privados e político-partidários na ocupação dos empregos públicos.

Desde a sua criação até o fim do estado novo, o DASP, conheceu um contínuo processo de fortalecimento, chegando a exercer forte influência sobre as políticas governamentais

então implementadas. Entre suas principais realizações nessa fase figura a sistematização dos direitos e deveres do funcionalismo, definidos no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, primeiro documento, primeiro documento desse tipo no Brasil.

## **2.2- POLÍTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

---

A reativação da vida político-partidária no Brasil nos últimos anos tem afetado o exercício da função pública em pelo menos duas formas essenciais. Primeiro, através de um ataque generalizado aos chamados "tecnocratas", ou seja, aos funcionários públicos que tratam de fazer valer seus critérios próprios ou técnicos de decisão sobre os mais variados temas, da política social à política econômica, sem submetê-los às injunções político-partidárias do momento. Segundo, pela utilização bastante ampla do emprego público como "moeda" política, ou seja, como um recurso utilizado não para o cumprimento de uma função pública qualquer, mas como um bem - um emprego - que se dá em troca de um apoio político específico, ou de um certo número de votos. Quando há troca de partidos no poder, um grande número de funcionários ligados à administração anterior e substituído por outras pessoas que tenham demonstrado sua lealdade ao vencedor. O predomínio de critérios políticos para a designação de servidores, tanto quanto para o condicionamento de suas ações, faz com que os mecanismos mais clássicos de admissão e promoção no serviço público - concursos públicos, mérito pessoal, qualificação técnica, etc. - tendam a ser postos de lado, substituídos por critérios de conveniência ou lealdade pessoal.

Seria um grave equívoco atribuir esta situação, simplesmente, a um amoralismo supostamente inerente à atividade político-partidária, que não hesitaria em renunciar aos valores

de eficiência e probidade no serviço público em benefício de vantagens particularistas e de curto prazo. Ainda que esta atitude certamente exista, ela se soma a um fenômeno mais profundo, que é a grande descrença que hoje existe em todo o país quanto ao poder real que têm os princípios de racionalidade, mérito e competência técnica para produzir os benefícios econômicos e sociais que todos almejam. Em amplos setores da sociedade, na oposição como no governo, parece ter-se generalizado a idéia de que "os técnicos" já tiveram sua oportunidade e a desperdiçaram - por se isolarem nas torres de marfim de seus gabinetes refrigerados, e por cuidarem sobretudo de seus interesses pessoais e corporativos, antes que dos nacionais. Seria agora chegada a hora dos políticos, que conheceriam melhor a realidade do país, de seu povo, e que por isto poderiam, quando necessário, dizer aos "técnicos" o que fazer.

Esta desqualificação da função pública pela política está ligada, aparentemente, ao fato de que haveria, no Brasil, uma curiosa correlação entre regimes fortes e esforços de racionalizar, reorganizar e valorizar o serviço público, por uma parte; e regimes abertos e o aviltamento da função pública por outra. Por exemplo, existe a idéia de que o Departamento Administrativo do Serviço Público - o DASP, criado em 1938, foi a primeira tentativa realmente seria de dar ao serviço público brasileiro uma organização racional baseada no mérito e competência, em um período de grande concentração de poder no governo federal. A abertura democrática de 1945 teria introduzido, pouco a pouco, elementos de clientela e empreguismo na administração pública federal, diminuindo a capacidade de ação do DASP e colocando em segundo plano todos os seus princípios de racionalização e eficiência. O processo de submissão do serviço público ao jogo político mais imediatista teria atingido seu auge na presidência de João Goulart, o que teria sido uma das causas mais importantes de sua queda (1). O sistema administrativo brasileiro é reorganizado novamente em 1967, através do decreto-lei 200, que

introduz novos princípios e aumenta, mais uma vez, a eficiência do serviço público, ate a crise que hoje, parece existir novamente.

Se esta interpretação dos fatos fosse correta, ela nos confrontaria com um dilema, que colocaria de um lado a administração racional e técnica, associada aos regimes fortes e autoritários, e de outro a administração politizada, deficiente e desmoralizada, que pareceria ser um atributo da democracia e da participação social. No entanto, basta olharmos para os exemplos das democracias pluri-partidárias européias para nos assegurarmos que isto não tem por que ser assim. Na realidade, não existe nenhuma incompatibilidade, em principio, entre sistemas políticos abertos e intensamente disputados e serviços públicos competentes, respeitados e dignificados em suas funções. Mais ainda, os serviços públicos dos países democráticos e pluri-partidários são possivelmente os mais qualificados e competentes do mundo, quando vistos em comparação com as administrações públicas de outros regimes.

Podemos suspeitar, assim, que estamos diante de um falso dilema, baseado em premissas equivocadas. E possível que, tratando de esclarecer estes equívocos, possamos pensar melhor em como manter e fortalecer a competência e dignidade do serviço público brasileiro, no regime político aberto e de ampla participação social que todos queremos construir.

**Primeiro equívoco:** a "administração científica".

O primeiro equívoco a esclarecer, é o de que existiria algo que poderia ser denominado "administração científica", e que o sistema administrativo implantado no país através do DASP, em 1938, corresponderia a este modelo.

Na realidade, a idéia de que a administração pública e uma atividade eminentemente técnica, sujeita a leis científicas bem estabelecidas, fazia parte da justificação da criação do

DASP durante o Estado Novo, e foi sempre utilizada pelos que criticaram e ainda criticam a intervenção da política na administração da coisa pública. Na sua versão extrema, que até hoje encontra muitos adeptos, existiria um abismo profundo e insuperável entre o jogo das conveniências e dos interesses, que é o da política, e a administração racional e técnica. A intromissão da política na administração, nesta perspectiva, poderia ser até tolerada, em nome dos princípios mais altos da democracia, mas seria sempre um óbice para a boa execução da função pública.

Para os organizadores do DASP, a necessidade de uma administração pública racional e científica era uma decorrência natural do aumento da responsabilidade do poder executivo nos tempos modernos, particularmente para a direção da atividade econômica. "o direcionismo econômico tornou-se função primacial do Estado moderno", asseguravam. Não havia dúvida quanto à necessidade crescente da intervenção do poder público em todos os setores da atividade nacional, e para isto a racionalização administrativa era indispensável:

"Tal fenômeno (da necessidade de intervenção) traduzia o aumento constante da significação política do poder executivo, obrigado a agir cada vez com maior energia e presteza. Se, antes dessa expansão da esfera da atividade do Estado, a eficiência administrativa era a garantia do bom governo, agora, mais do que nunca, com o aumento da responsabilidade do Estado, ela se tornou o elemento indispensável da ação. Explica-se, destarte, porque o problema da organização do aparelho estatal, no mundo inteiro, passou a ser encarado em toda a sua plenitude, principalmente de 1930 para cá, isto é, quase imediatamente depois da grande depressão econômica mundial iniciada dramaticamente com o *crack* da bolsa de Nova Iorque. Os governos tiveram que valer-se, também, do concurso indispensável da ciência e da técnica, para a montagem e funcionamento da máquina administrativa (2)".

A realidade, no entanto, e que e no mínimo duvidosa a existência de uma ciência ou técnica específica que sirva de base para a "montagem e funcionamento da máquina administrativa". É claro que existe uma série de problemas e questões administrativas que requerem um certo conhecimento técnico nas áreas de administração de pessoal, de material, sistemas de classificação de cargos e salários, etc. Mas a soma destes conhecimentos não chega a constituir o que muitos pretenderam que fosse uma "ciência administrativa", que permitiria criar no país uma "máquina administrativa", concebida em termos puramente tecnológicos, e alimentada por uma formação científica proporcionada aos administradores em escolas especializadas. Basta examinarmos os currículos dos cursos brasileiros em administração pública para dar-mo-nos conta de que eles sempre foram, no máximo, uma junção pouco integrada de noções gerais de ciências sociais, direito, economia, contabilidade e algumas técnicas administrativas. Sabemos que os princípios administrativos desenvolvidos por *Taylor* e *Fayol*, e que tanta voga tiveram em nosso meio, jamais chegaram a funcionar efetivamente nem mesmo no interior dos sistemas industriais, para os quais foram concebidos; e que devem ser entendidos, antes de tudo, como ideologias empresariais e administrativas para o controle da força de trabalho, e não como "princípios científicos" em si mesmos (3).

Na prática, a "Ciência da Administração" difundida pelos defensores da administração científica no Brasil nunca passou de um conjunto mais ou menos bem organizado de noções de sentido comum. Sua principal função não foi a de dar um caráter científico à administração pública, e sim de proporcionar ao governo central um mecanismo de controle sobre seu funcionalismo. Isto foi buscado através da centralização extrema da administração pública, sob a égide do DASP, e da criação de um quadro de pessoal integrado e coerente para todo o país, sujeito a um sistema de classificação de cargos condizente com as diversas

qualificações profissionais dos titulares, e regido por mecanismos explícitos de admissão e promoção. Havia certamente a idéia de que, por estes mecanismos, seria possível dotar o país de um serviço público de elite. Mas sabemos que esta tentativa começa a encontrar dificuldades ainda antes de 1945, já que o DASP jamais esteve, na realidade, imune às conveniências políticas do regime a que servia. Um autor que estudou o assunto, Lawrence S. Graham, observa que "O programa de reforma administrativa parecia ser um importante sucesso, visto de fora; no entanto, quando examinamos os materiais deste período, fica claro que conflitos e oposições às reformas existiam dentro do próprio sistema administrativo. A estrutura administrativa do Estado Novo obscurecia esta situação. Os conflitos entre os conceitos e práticas administrativas tradicionais e os modernos foram simplesmente internalizados (4)."

O conflito que Graham observa é entre os esforços centralizadores do DASP e os procedimentos tradicionais de contratação e promoção de funcionários públicos por critérios de conveniência, por política de clientela. Mais importante do que isto, no entanto, era o fato de que a centralização e padronização que se buscava, se aumentava o poder do governo central sobre as administrações dos ministérios, na realidade retirava do serviço público sua eficiência técnica, o que era contornado pela criação de um sem-número de organizações para-estatais ou autárquicas que, na prática, eram os órgãos pelos quais a política econômica se exercia. Caixas econômicas, sociedades e institutos mistos (Departamento Nacional do Café, Instituto do Alcool e do Açúcar, Instituto Nacional do Mate), empresas públicas de transportes (Estrada de Ferro Central do Brasil, Lóide Brasileiro, Administração dos Portos do Rio de Janeiro e do Pará) e os Institutos de Previdência Social são todas instituições anteriores a 1945, e que já caracterizavam a tendência da administração pública brasileira de criar mecanismos extraordinários e paralelos à administração direta sempre que resultados mais imediatos fossem realmente desejados (5).

Em sua análise do período posterior a 1945, Lawrence Graham fala da existência, no Brasil, de duas ordens distintas dentro do serviço público brasileiro: uma legal, definida pelas normas centralizadoras e padronizadoras do DASP; e outra "funcional", ou seja, adaptada às necessidades da política de clientela dos partidos políticos dominantes. O resultado da interação destas duas ordens, diz ele, "foi um sistema administrativo que se tornou crescentemente formalístico, no qual a divergência entre as normas prescritas e o comportamento humano aumentava progressivamente (6)". A estas duas ordens haveria que acrescentar uma terceira, formada pelas autarquias, empresas estatais, grupos-tarefa, grupos executivos e outras formas não convencionais de organização do serviço público que eram as que os governos realmente utilizavam para a consecução de seus fins mais importantes.

Na medida em que este processo ia se acentuando, o funcionalismo público, submetido às normas administrativas gerais e centralizadas, ia sofrendo um processo gradual de desmoralização, com os salários corroídos progressivamente pela inflação, e com os funcionários admitidos pelo sistema de clientela destruindo, pela sua simples presença, o que restava de um sistema de mérito que havia sido tentado no passado. O sistema administrativo centralizado tinha ainda uma grande desvantagem, que era a de inibir quase totalmente a ação da administração pública em tudo o que fosse além das atividades meramente rotineiras. Em contraste, as unidades descentralizadas tinham autonomia financeira, podiam fixar salários por valores competitivos com o mercado privado, e ter a sensação de que desempenhavam uma função socialmente útil.

É claro que este processo foi se dando de forma desigual, e com muitas idas e vindas. Autarquias formadas, a principio, de forma descentralizada e com bastante autonomia, terminaram revertendo aos controles rígidos e formalistas da administração direta. Outros setores do governo foram capazes de manter sua qualidade e competência, ao lado de um forte

sentimento de lealdade dos funcionários às suas instituições. É notória, por exemplo, a competência do Ministério das Relações Exteriores em preservar os mecanismos de seleção e promoção de seu pessoal, a partir de uma escola própria que proporciona a seus funcionários uma base de conhecimentos e valores comuns. O Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários é também um exemplo, talvez menos conhecido, de um setor da administração que foi preservado do clientelismo que imperou na maior parte do sistema previdenciário, e deu origem a uma elite administrativa que teve grande impacto em todo o desenvolvimento do sistema previdenciário do país (7).

As forças armadas brasileiras, desde os anos 30 evoluíram progressivamente no sentido da criação de um forte espírito corporativo e da afirmação do princípio de profissionalização do militar (8).

O Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico são outros exemplos bastante citados.

Mas o fato de não existir, na realidade, uma "Ciência da Administração" com maiúsculas, não é suficiente para explicar as razões das dificuldades do serviço público brasileiro. Se a "administração científica" não funciona como um corpo formado de conhecimentos, ela pode, no entanto, funcionar como uma ideologia de legitimação de uma administração pública que extrai sua competência de outras fontes. Assim parece ter ocorrido, por exemplo, nos Estados Unidos, de onde as teorias da "administração científica" nos vieram. Para esclarecer melhor a questão, é inevitável que discutamos um pouco as idéias de um autor que é por muitos considerado como um dos principais teóricos da administração racional no passado: Max Weber.

**Segundo equívoco:** a racionalidade burocrática (ou a má leitura de Max Weber).

Autor de imensa obra, especialmente no campo da história social da religião, da economia e do direito, Max Weber é conhecido entre nós principalmente como o proponente de um modelo de burocracia racional. Weber tem um texto famoso, em que dá uma lista bastante grande das características desta burocracia: separação entre pessoa e cargo, regras escritas para todos os atos públicos, neutralidade dos funcionários em relação ao conteúdo de seus atos, profissionalização, etc.(9) A palavra "burocracia", neste contexto, não tem o sentido negativo que ela veio a adquirir mais tarde. Ao contrário, a burocracia para Weber representaria a forma mais eficiente e racional de exercício do governo, se vista em comparação com outras formas de administração (como, por exemplo, a de tipo patrimonial).

A má leitura de Weber consiste em considerar que seu "modelo" de burocracia é uma receita para a organização da máquina burocrática; uma receita que, bem aplicada, geraria a administração científica e técnica que tantos buscam.(10) Na realidade, o que Weber faz é dar as características "ideais" de uma administração pública que existiria em um contexto social e político bem determinado; ela não é, de nenhuma maneira, a forma mais eficiente e racional de organização social para a realização de determinados fins; e, mais importante, ela não pode existir no vazio, mas requer uma série de condições externas bastante específicas. Examinemos em primeiro lugar estas condições externas, para depois voltarmos à questão da eficiência.

A burocracia moderna, para Weber, é a forma de organização do Estado própria dos regimes que ele denomina de "dominação racional-legal", por contraste a outras formas de dominação política (carismática e patrimonial). A dominação carismática se caracteriza por uma liderança pessoal extremamente forte, e uma máquina administrativa dotada de intensa lealdade e dedicação de seus membros. Neste sentido, é uma forma organizativa das mais eficientes. No

entanto, ela tem dificuldades em se organizar e se manter ao longo do tempo, e de incorporar os procedimentos técnicos normais das grandes organizações. Na dominação carismática, o que importa são sempre os fins, e nunca os meios ou as formas de chegar até eles; a não ser quando as próprias formas e procedimentos adquirem, elas mesmas, características ritualizadas e sagradas.

A dominação patrimonial (que é uma variante da chamada "dominação tradicional") já permite a criação de grandes estruturas administrativas, procedimentos bastante complexos de controle e prestação de contas, etc. Suas principais características são, por um lado, a não separação entre o que é público e o que é privado; e, segundo, o exercício de funções públicas por particulares. São coisas parecidas, mas não idênticas. No primeiro caso, as pessoas governam, cobram impostos, desempenham funções jurídicas, etc., em interesse próprio: o coletor de impostos é sócio do governo, o prefeito explora as terras de municipalidade e fica com parte dos lucros, os funcionários são "donos" dos cargos que exercem, e estes cargos podem ser comprados, cedidos pelo governo como parte de prêmios e honrarias, e mesmo transmitidos hereditariamente. No segundo caso, são os nobres que armam seus camponeses para as guerras, e que passam períodos regulares na corte a serviço dos reis.

A dominação racional-legal, ou burocrática, não é, para Weber, uma forma de administração governamental "mais desenvolvida" ou "mais moderna" que as outras, mas algo completamente distinto, baseado em premissas também diferentes.

A mais importante destas premissas, de tipo político, é a subordinação do sistema governamental e administrativo a um sistema de poder externo a ele. De fato, o princípio fundamental da burocracia racional weberiana, enquanto "tipo ideal", é que ele deva responder da maneira mais eficiente possível ao governo, que por sua vez responde a um parlamento ou a um

sistema político partidário. Quando este princípio está em vigor, então fica claro que os administradores não podem ter "interesses próprios" em suas ações. Eles devem agir em função de mandatos políticos específicos, que tendem, em geral, a adquirir forma de leis e regras escritas. São os corpos da ação dos administradores. Hoje sabemos, pela experiência universal, que este aspecto legalista da burocracia de tipo weberiano pode significar, muitas vezes, perda de eficiência, formalismo, e a reversão para aqueles aspectos que deram má fama ao termo "burocracia". No entanto, ele é inseparável do conceito original, como característica central de uma administração realmente a serviço de uma ordem política que define seus objetivos autonomamente.

Uma vez lançada esta premissa inicial, coloca-se a seguinte pergunta: como conseguir que existam pessoas que se dediquem a esta atividade administrativa e burocrática de forma intensa, honesta, competente e profissional? Na dominação tradicional o burocrata se locupletava; na dominação carismática, ele depositava sua Fé no líder. E agora?

A resposta é que a moderna burocracia consegue lealdade e dedicação da mesma forma que as diversas profissões modernas o fazem: através do desenvolvimento de uma ética profissional específica, vinculada a um sistema satisfatório de gratificações materiais, e conduzindo a um reconhecimento social significativo. Nesta perspectiva o administrador seria um profissional equivalente ao médico, ou ao advogado: ele passaria por escolas próprias, seria membro de uma coletividade relativamente restrita onde todos compartilhem a mesma cultura, teria um código de ética e valores desenvolvido no seio desta coletividade e seu sucesso profissional - sua promoção, suas responsabilidades, seu prestígio - dependeriam de sua adesão a este código, combinado com um segundo elemento chave: a competência. Pois, da mesma maneira que os outros profissionais, os administradores deveriam ser capazes de dominar um conjunto bastante

amplo de conhecimentos úteis à tarefa administrativa, que tenderiam finalmente a se organizar como uma "ciência administrativa" própria.

Este breve resumo das noções weberianas já permite entender uma questão fundamental: não é a existência de uma ciência administrativa que permite o surgimento de um serviço público digno e competente; ao contrário, é a existência de condições políticas e sócio-culturais necessárias à dignificação do serviço público que pode, inclusive, conduzir a tentativas de organização de algo que poderia aproximar-se a uma "ciência administrativa". Entender este ponto é fundamental para ver, com toda a clareza, como a simples introdução de princípios de racionalidade no serviço público brasileiro, tentada anos atrás através do DASP, jamais poderia levar aos resultados que se esperavam.

#### **Algumas dificuldades da racionalidade burocrática:**

Na sua forma ideal, a burocracia weberiana nunca chegou a existir. Na realidade, ela parece ser um modelo dotado de grande instabilidade, com várias dificuldades que lhe são inerentes. A primeira foi prevista pelo próprio Weber, ou seja, a tendência das burocracias em desenvolverem seus interesses próprios como corporação, e assim deixarem de ser porta-vozes e agentes tão eficazes dos governos. É claro que o desenvolvimento de uma ética corporativa própria é fundamental para qualquer grupo social que pretenda manter altos seus padrões de qualidade, desempenho e ética de trabalho. Ao mesmo tempo, no entanto, isto pode levar a um excesso de poder por parte deste grupo, pela criação de um sem número de regras e procedimentos administrativos que na realidade só interessam a ele próprio. O exemplo mais típico disto são as normas, de sigilo, que envolvem, um grande número de atos administrativos, e cuja principal função é proteger os administradores de uma avaliação mais eficaz por parte dos

partidos políticos e da opinião pública. A segunda é a apatia, que transforma a ação formal e legal do administrador em comportamento ritualista e desinteressado, e por isto ineficiente.

Esta dificuldade é acrescida de uma terceira, talvez ainda mais séria. A complexidade crescente dos Estados modernos, e o aumento das funções que este Estado desempenha, faz com que seja impossível continuar mantendo a estrita separação que Weber supunha entre a elaboração das leis e sua execução. Este princípio ainda hoje está presente na totalidade, ou quase, dos regimes políticos democráticos. No entanto, é bastante claro que agências governamentais responsáveis por uma série de atos, da política social à política ambiental e econômica, têm que tomar decisões pormenorizadas quase diárias, que trazem um conteúdo político bastante óbvio, na medida em que beneficiam determinados interesses em detrimento de outros. Enquanto isto, os órgãos políticos - os partidos, os legislativos, etc. - dificilmente desenvolvem a competência técnica específica para tomar as decisões políticas que muitas vezes são deles esperados. Pela própria complexidade crescente do processo político, eles tendem a se especializar nas questões mais diretamente político-partidárias, ou seja, aquelas que têm repercussões mais diretas e visíveis sobre a distribuição do poder na sociedade. Em outras palavras, a distinção entre o que é técnico, formal ou administrativo de um lado, e o que é político e substantivo, por outro, é hoje bastante obscura, e não há indicações de que tenderá a se clarificar no futuro. Isto faz com que a burocracia crescente à sua tendência natural de defender seus interesses corporativos uma segunda característica: a tendência a querer subtrair dos órgãos políticos a própria competência decisória, em nome de sua maior capacitação técnica.

### Notas :

1. A intensificação do uso da administração pública como moeda política é bem evidenciada por Wanderley Guilherme dos Santos em *The Calculus of Conflict* (ver referências completas na bibliografia).
2. Extraído de "A modernização do Estado", em *Estado Novo, um Auto-Retrato*, p. 48-9.
3. O aspecto predominantemente ideológico das idéias de Taylor é analisado com profundidade no trabalho de R. Bendix, *Work and Authority in Industry*. Randall Collins faz uma análise semelhante quanto ao conteúdo dos cursos de administração de empresas nos Estados Unidos. A importância dada a Taylor e Fayol pelos teóricos da "administração pública científica" no Brasil é bem documentada por Lawrence Graham.
4. *Civil Service Reform in Brazil*, p. 186 (a tradução é nossa). O trabalho mais abrangente sobre o tema é, possivelmente, o de Beatriz M. de Souza Wahrlich, publicado quando este texto já estava pronto.
5. Não deixa de ser curioso observar que, apesar de o DASP justificar sua criação pela necessidade de planejamento e racionalização da ação econômica do Estado, é exatamente na esfera da ação econômica que é criada a maioria das agências administrativas paralelas.
6. Graham, p. 158.
7. Sobre a importância histórica do IAPI, veja o estudo de James M. Malloy sobre o sistema previdenciário brasileiro, entre outros.
8. As principais análises deste processo são as de Alexandre Barros, Edmundo Campos Coelho e José Murilo de Carvalho.

9. O texto sobre burocracia faz parte de uma antologia de Weber publicada nos Estados Unidos em 1946 e que teve ampla difusão, sendo inclusive traduzida no Brasil. Trata-se da antologia editada por Hans Gerth e C. W. Mills.

10. É um erro no qual não incorreu Alberto Guerreiro Ramos, que em 1946 publicou um excelente sumário da sociologia weberiana, a partir da publicação da tradução espanhola de *Economia e Sociedade*. Para Guerreiro Ramos, longe de ser um receituário, a sociologia weberiana deveria se constituir em instrumento para fazer com que "a técnica da administração adquira a consciência de suas relações estruturais com os demais departamentos do todo político-social e, desse modo, possa intervir no processo social, não com expedientes perturbadores, mas colaboradores e até estimuladores daquelas forças de cuja libertação depende a realização mesma das potencialidades representativas de uma época" ("A Sociologia de Max Weber", p. 139).

### 3. CONTROLE DE QUALIDADE TOTAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

---

A Administração para a Qualidade Total pode ser encarada como uma técnica gerencial baseada em axiomas e princípios que visam engajar todos os membros de uma organização, por meio da delegação de competências – *empowerment* -, em um esforço contínuo de aprimoramento do trabalho no intuito de satisfazer ou exceder as expectativas da clientela. (Koehler & Pankowski 1996, p.15)

Se uma organização não está disposta a dar prioridade aos seus clientes, satisfazendo ou excedendo as suas expectativas, a coletar, analisar e tomar decisões baseada em dados exatos e completos, a enfatizar o aprimoramento do trabalho, independentemente do quão pouco expressivos sejam os processos envolvidos, a estabelecer parcerias com clientes, fornecedores e organizações afins e a delegar competências aos servidores encarregados das atividades de execução para que aprimorem os processos aos quais estão vinculados, então a Administração para a Qualidade Total não é a ferramenta gerencial apropriada.

Porém, se a organização pretende fazer com que a satisfação da clientela seja a sua maior preocupação, permitir que a tomada de decisões seja baseada em dados concretos, estimular mudanças incrementais no trabalho, desenvolver parcerias com pessoas ou entidades relacionadas com suas atividades delegar competências àqueles que mantém contato direto com a clientela, executando as atividades que são a razão de ser da organização, então a Administração para a Qualidade Total é a melhor opção.

Freqüentemente, argumenta-se que as pré-condições enumeradas nos parágrafos anteriores são incompatíveis com importantes peculiaridades do serviço público. Os partidários

dessa linha de pensamento sustentam que os organismos públicos têm como clientes os titulares dos Poderes Executivo e Legislativo das esferas federal, estadual e municipal. A maior ou menor alocação de recursos humanos e financeiros para esses organismos dependeria da maior ou menor satisfação proporcionada aos citados titulares. Dessa forma, o serviço público não tem como escapar dos ditames dos modelos tradicionais de administração, no qual cada nível hierárquico tem como objetivo a plena satisfação das expectativas dos níveis superiores, ainda que em detrimento dos usuários finais, os cidadãos.

Entretanto, o argumento exposto acima minimiza um fato de suma importância: a finalidade última do Estado é servir a sociedade. Efetivamente, os titulares dos Poderes Executivo e Legislativo ocupam cargos que lhes foram delegados pelo conjunto dos cidadãos. Ainda que as imperfeições dos sistemas representativos contemporâneos, associadas à ação atomizada da maioria dos agentes sociais, atribuam uma certa autonomia às autoridades governamentais, criando condições propícias a várias disfunções burocráticas, o bem estar dos cidadãos não pode deixar de ser, sob risco de uma crise de legitimidade do próprio Estado, a preocupação central do serviço público.

No caso brasileiro, é forçoso admitir que, exceto quando houve rupturas institucionais, os organismos públicos deram, tradicionalmente, pouco destaque aos usuários finais. Já os períodos autoritários, em sua busca por legitimidade política, foram marcados por notáveis esforços de modernização da administração pública. Contudo, esses esforços não apenas não criaram uma cultura organizacional promotora do aprimoramento contínuo, como também geraram muitas outras disfunções, com destaque para a exacerbação da centralização da autoridade.

Conseqüentemente, o que devemos concluir? Estamos fadados a surtos isolados de modernização administrativa, associados a regimes de exceção? Semelhante proposição é inadmissível nos tempos atuais. O alto grau de complexidade atingido por nossa sociedade, ao mesmo tempo em que torna inexequível um novo retrocesso político, submete o Estado a duas pressões antagônicas: demandas múltiplas e crescentes por serviços públicos e resistência a aumentos na carga tributária. A exemplo do que ocorre em outros países, os organismos públicos brasileiros estão sendo conclamados a "fazer mais com menos". É essa mudança na relação entre o Estado e os cidadãos que nos permite afirmar, para além da retórica, que os usuários finais devem ocupar uma posição central nas preocupações dos gestores públicos.

Não por coincidência, as iniciativas em favor da modernização da administração pública têm se multiplicado pelo país, em plena normalidade institucional. Entre essas iniciativas, as técnicas próprias à Administração para a Qualidade Total têm sido bastante utilizadas

Os modelos anteriores ao Programa de controle de qualidade no serviço público somente favoreciam aos patriarcas e corruptos, pois, com o nepotismo e o imperialismo que empregavam, lhes era favorecido as falcatruas e, conseqüentemente, ficava o desmantelo na ordem na administração pública. O cliente por sua vez não era considerado como cidadão – o senso de cidadania era descartado –, e sim como figura desprezível-indigna de suas vaidades. A sistemática ora empregada pelos gestores da administração pública demonstravam com total clareza que a única coisa certa que podia-se tomar como rumo certo era a falta do mesmo, ou seja, por não existir uma gerência de fato concretamente definida onde o cidadão pudesse respaldar-se em seus direitos constitucionais, que em falta da informação não os cobrava e por conseguinte, o Serviço Público não executava seus deveres com seriedade e presteza.

Nas últimas décadas tantas foram as mudanças ansiadas no Serviço Público , que hoje urge um cuidado quase que maternal nos critérios a serem investidos para uma efetiva conquista da excelência – tão perseguida pelos clientes e servidores que efetivamente acreditam que é possível mudar. Estes critérios de excelência pautam-se no modelo de gestão pública amplamente difundida ao empreedimento primaz ao exercício de uma gestão centrada em resultados benéficos para o cidadão , caracterizada pelo compromisso, inovação, liderança, parceria e melhoria contínua da avaliação pública para um melhor exercício da cidadania tanto para o cliente quanto para o servidor.

Em outras palavras, a instituição pública precisa mostrar-se sem maquiagens, deve colocar-se na vitrine, para que possa efetivamente ser vista-revista-analisada em sua base; para então, propiciar meios de estímulos ao cidadão a promoção investigativa necessária com a finalidade precípua de provar a eficiência e eficácia de um programa da Qualidade, que só poderá ser medido através da aceitação-manifestação da sociedade que é a usuária do serviço. Enfim, estimular a sociedade a fiscalização é meta precípua ao crescimento, que se fará plural uma vez que não só o país crescerá como nação mas a consciência de uma educação à cidadania se fará presente através do reconhecimento da simples razão de existir como cidadão.

Enfim, convém frisar que, apesar dos muitos críticos e dos inúmeros obstáculos, a Administração para a Qualidade Total é, modernamente, a forma mais efetiva de combater as deficiências crônicas do serviço público.

Ou seja, "*... no one is advancing a more effective approach to managing government.*" (Koehler & Pankowski, 1996, p. 214)

### 3.1- PADRONIZAÇÃO

---

Um Poder que tem como razão de existir a guarda da cidadania não pode ter seus processos de trabalho desenvolvidos fortuitamente. Toda tarefa deve ter um objetivo bem definido e um resultado esperado. Este resultado, para ser gerenciado, deve então ser medido, analisado e melhorado sistematicamente.

É aí que entra a padronização, para que cada um dos funcionários tenha o completo domínio de suas rotinas que deverão ser desenvolvidas dentro de um padrão pré-estabelecido. Mas ter o padrão estabelecido, tão somente, não nos dá garantia de que a qualidade e a celeridade serão alcançados, é necessário que haja uma mudança de cultura e que todos envolvidos no processo participem da elaboração do padrão e estejam com ele comprometidos, para que o Poder Judiciário Fluminense, dê um exemplo de modernidade aos demais Tribunais do país.

No entanto, este objetivo só será atingido se as mudanças forem introduzidas com o planejamento e executadas com eficiência, visando uma eficácia no Serviço Público prestado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, apesar de ser reconhecidamente o Tribunal com a prestação jurisdicional mais célere em relação a outros Tribunais do país, ainda estamos longe de conseguir desconstituir a imagem negativa que já foi institucionalizada junto à opinião pública.

A implantação do Sistema de Gestão da Qualidade dentro do serviço público e, em especial, no Poder Judiciário, demanda inicialmente a quebra de barreiras e transposição de obstáculos para que possa ser pensada. Uma das grandes barreiras reside precisamente na ausência de metodologia, literatura, congressos específicos voltados ao aproveitamento das experiências de sucesso. Nesse aspecto, a padronização das atividades das Unidades do Tribunal

de Justiça mostrar-se-á uma ferramenta valiosa na solução de problemas. A partir daí, os resultados serão alcançados representando ganho de produtividade para a organização, efetiva participação dos envolvidos na melhoria dos serviços desempenhados e garantia da qualidade aos usuários desses serviços, repercutindo positivamente para todo o Poder Judiciário.

Há que ser feitas reuniões de análise crítica, onde poderão nascer e conseqüentemente serem definidos os principais aspectos do Sistema de Gestão da Qualidade, onde a Política da Qualidade que nada mais é do que a busca constante da excelência na prestação da atividade jurisdicional à sociedade; que mostrará os reflexos positivos da padronização.

A real necessidade da existência de um Sistema de Gestão da Qualidade, pode ter como resultado principal a padronização das atividades desenvolvidas, no qual cada Unidade fornece um serviço que, não obstante terá o valor reconhecido pelos clientes e o empenho de suas equipes, uma vez que pelo sistema hoje utilizado gera descontinuidade e desigualdade, posto que a multiplicidade de *formas de fazer*, hoje, impossibilita que o aprendizado, gerado pela experiência, seja de fato difundido na Organização.

Dessa forma, os servidores, mesmo, que experientes e sem mecanismos de registro de suas práticas, idéias de melhoria quanto à forma de realização das atividades corre o grande risco em se perder diante da ausência de um método específico de aproveitamento das mesmas e, dos produtos finais diversos.

Diante de tal perspectiva, há que ser padronizadas todas as atividades desenvolvidas pelas Unidades certificadas que impactam diretamente na satisfação do cliente, interno ou externo e do próprio servidor que vivenciaria de fato ganho na produtividade e, conseguinte eficiência. A partir dessa distribuição, as melhores práticas desenvolvidas pelos servidores que realizam tais atividades serão procedidas, passando, então, a serem adotadas como padrão para todos.

Como resultado imediato, ter-se-á a rápida interação entre os servidores, culminando na realização dos Círculos da Qualidade (reuniões periódicas de discussão e aprimoramento das atividades realizadas). Outro resultado alcançado pode vir a ser a criação e implementação de um Projeto de Mutirão da Qualidade, que irá visar à solução de problemas sazonais, em razão do aumento da demanda, atendendo, assim, aos princípios da celeridade processual e da continuação da prestação do serviço público, evitando redução da produtividade da estrutura organizacional.

Em virtude, também, da padronização, poderemos ter a real dimensão do volume de atividades desenvolvidas satisfatoriamente por cada um e a certeza do impacto que o afastamento do servidor responsável pelas mesmas ocasiona. Assim, servidores de outras Unidades, quando da necessidade de um afastamento será substituído de modo que não haja prejuízo à prestação Jurisdicional. O serviço público, dentro do qual encontra-se inserido e prestado pelo Poder Judiciário, está associado, no Brasil, a algo anacrônico, ineficiente, burocrático e moroso. Com isso, é gerado uma preocupação constante em relação à qualidade do serviço prestado ao jurisdicionado, culminando com a ímpar implantação do Sistema de Gestão da Qualidade, tendo com foco central o objetivo de padronizar as atividades desenvolvidas pelas Unidades mais críticas e, assim, garantir o fornecimento contínuo de um serviço de qualidade à sociedade, sendo aproveitadas as experiências advindas com a prática e criado um canal de comunicação entre os níveis internos da estrutura organizacional, a comunidade e alta direção do Órgão.

Do ponto de vista interno, a auto-estima e a motivação das equipes, ora integradas e coordenadas, refletirá no aumento substancial do desempenho laboral e a participação cada vez maior nos eventos promovidos pela instituição.

Do ponto de vista externo, o Sistema de Gestão da Qualidade do Tribunal passa a destacar-se numa área até então estrelada por empresas da iniciativa privada. Sendo assim o “Serviço público vai atrás da qualidade”.

### 3.2 – NECESSIDADES E EXPECTATIVAS DOS CLIENTES

---

É necessário que se compreenda, que o cliente tem necessidades e também expectativa.

Necessidade é a solução do conflito que o cliente espera conseguir no judiciário, mas estas necessidades vem recheadas de expectativas que o cliente não declara pois entende que a instituição deveria ser competente a saber interpretá-las.

**As expectativas que acompanham as necessidades dos clientes do Poder Judiciário são:**

- Cortesia no Atendimento;
- Celeridade;
- Informações Precisas e Oportunas;
- Honestidade;
- Bom Humor.

A partir de pesquisa realizada pela Escola de Administração constatou-se que a expectativa do cliente, é atendida em relação à cortesia no atendimento e bom humor, ficando prejudicada a celeridade e informações precisas e oportunas, ambos os itens dependem de gerência, que devem ter visão, para planejar, padronizar, treinar e avaliar constantemente, sugerindo inclusive mudança na legislação vigente que é a maior causa da lentidão da justiça ao aplicar a lei.

Não há dúvidas quanto a necessidade premente de modernizar o Poder Judiciário, aparelhando-os com os meios materiais e os recursos humanos necessários e eliminando o anacronismo legislativo e administrativo que geram a lentidão na prestação jurisdicional e, conseqüentemente, o acúmulo de processos.

Os interessados em número crescente e decrescente da presteza e da eficácia da máquina Judiciária, terminam “obrigados” em buscar soluções alternativas, como a arbitragem e os acordos extrajudiciais, podendo gerar reclamações quanto a insegurança e a impunidade.

Com o advento das modernas teorias do processo demonstram seu caráter instrumental, aproximando os mecanismos processuais dos anseios práticos da sociedade. Não se pode aceitar hodiernamente velhos procedimentos formais, por mero apego a oneroso e complicado tecnicismo.

A modernização do processo, todavia, não deve significar a redução pura e simples de formalidades e a diminuição de recurso, a qualquer custo, em nome de suposta eficácia da prestação jurisdicional. É preciso todo o cuidado para não incidir ao grave erro das soluções simplistas em prejuízo de princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito.

Entretanto, deve ser enfatizado mais uma vez a necessidade de reformas a fim de tornar o processo moderno e funcional, atendendo aos anseios da sociedade. É preciso também que haja efetiva modernização da legislação para maior eficiência.

### 3.3 SITUAÇÃO ATUAL

---

A administração Superior atualmente esta investindo na mudança da imagem do Poder Judiciário, através da criação da Comissão de Modernização, que tem como meta, tirar o Poder desta letargia que se arrasta à séculos...

*“ se alguém passar 300 anos congelado e acordar agora, o lugar onde se sentirá mais à vontade será no Poder Judiciário.”<sup>(1)</sup>*

O trabalho desta Comissão já apresenta frutos, culminada com a mudança de estrutura administrativa , através da Resolução nº: 15/2003 e o Ato Executivo nº: 2.950/2003 – a disposição no anexo -, que instituiu o sistema Normativo Administrativo do Poder Judiciário.

Esta Gestão estratégica, permite à todos o conhecimento dos processos de trabalho com a conseqüente avaliação para futura otimização destes processos.

O mapeamento dos processos estão sendo o referencial para orientar as atividades das melhorias posteriores.

A tecnologia da informação foi implatanda na 2ª Instância sem qualquer tipo de modelagem; dispor de computadores sem a devida modelagem do processo somente poderia acarretar na agilização de uma grande confusão , uma vez que o aumento e a multiplicação dos erros antes limitados às operações manuais agora estará no sistema computacional.

O momento atual é de muito trabalho, onde todos estão motivados e ansiosos por resultados éticos , digno do Poder no qual trabalhamos.

Programa Gestão da Qualidade na Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro instituído pelo Decreto nº: 26.046 de 10 de março de 2000, sob a coordenação da Secretaria de Estado de Administração e Reestruturação - SARE,(2) tem a função de tornar-se o principal instrumento de transformação da ação gerencial, propondo-se a introduzir no setor público, as mudanças de valores e comportamentos preconizados pela Gestão pela Qualidade, viabilizando a revisão dos processos internos da Administração Pública, com vistas à sua maior eficácia e eficiência.O esforço de sua implementação assume caráter estratégico, em razão do seu funcionamento visar:

Gerar benefícios para todas as instâncias da sociedade; Proporcionar aos servidores públicos, melhores condições de trabalho e oportunidades de participação e reconhecimento.

Nesse sentido, é um programa de todos e para todos aqueles que acreditam na participação como força propulsora, capaz de impulsionar o Estado na direção da modernidade e do futuro.

Este Termo de Referência apresenta os seus objetivos, fundamentos, conceitos e princípios do Programa Gestão da Qualidade na Administração Pública - PGQAP, bem como sua estrutura e diretrizes.

### **OBJETIVOS:**

#### MacroObjetivo

Promover a melhoria dos serviços públicos, através da implantação de um modelo de administração gerencial na Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro, com ênfase nos resultados positivos para a sociedade e foco no cidadão, atuando como elemento modernizador das dimensões política, cultural e de gestão.

#### Objetivos Específicos:

- Apoiar as organizações públicas do Estado do Rio de Janeiro no processo de transformação gerencial, com ênfase nos resultados positivos para a sociedade, na otimização dos custos operacionais, na motivação e participação dos servidores, na delegação, na racionalidade no modo de fazer, na definição clara de objetivos e no controle dos resultados.
- Promover a implantação da cultura da qualidade da gestão nas organizações públicas do Estado do Rio de Janeiro, com a harmonização de três pilares fundamentais: Pessoas, Processos e Estrutura.
- Contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, por meio da institucionalização dos princípios da Gestão pela Qualidade.
- Promover a adesão das organizações públicas estaduais ao PGQAP.

- Instrumentalizar, acompanhar e avaliar as ações que visem ao aprimoramento e à melhoria da qualidade na prestação de serviços pelo setor público, utilizando métodos e ferramentas contemporâneos de gestão.
- Promover a participação dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública.
- Avaliar os resultados e níveis de satisfação dos clientes.
- Sensibilizar dirigentes e servidores para a participação no esforço de melhoria da qualidade na prestação de serviços pelo setor público.
- Consolidar a consciência dos valores éticos inerentes ao serviço público estadual.
- Educar e treinar os gestores e servidores, buscando desenvolver a criatividade, a capacidade de trabalho em equipe, a cooperação e a participação.
- Incentivar as organizações na adoção de instrumentos de pesquisa que possibilitem a participação do cidadão na avaliação dos resultados das organizações públicas.
- Incentivar a participação das organizações no Sistema de Avaliação da Administração Pública, na busca do reconhecimento dos esforços efetivos empreendidos.

Diretrizes:

As ações do Programa Gestão da Qualidade na Administração Pública observam as seguintes diretrizes estratégicas:

- Participação direta do cidadão na avaliação dos resultados das organizações públicas.

- Compromisso formal dos órgãos e das entidades públicas com ações de melhoria da gestão.
- Compatibilização entre as políticas de reestruturação organizacional e as de transformação gerencial.
- Comparabilidade entre os resultados do Programa Gestão da Qualidade na Administração Pública alcançados pelas organizações públicas.
- Direcionamento das ações para as atividades-fim das organizações, objetivando atingir diretamente o cidadão.
- Visibilidade e Seletividade.
- Ampliação de resultados, com redução de custos.
- Reconhecimento dos esforços das organizações públicas estaduais que demonstrarem destacado desempenho institucional.
- Estabelecimento de padrões mínimos de qualidade para o atendimento ao cidadão.

#### Fundamentos:

O Programa Gestão da Qualidade na Administração Pública tem como foco principal o cidadão, que exerce ao mesmo tempo, diversos papéis em sua relação com o Estado, esperando um tratamento digno e com maior participação.

As atividades desenvolvidas no âmbito do PGQAP estão alinhados aos fundamentos da Gestão Pública e à metodologia *do Programa*, calcadas nos seus princípios básicos:

### Qualidade Centrada no Cliente:

No setor público, a observância desse princípio significa servir ao cidadão e não à burocracia. Isso implica em deixar de cumprir, passivamente, as normas e passar a buscar um novo referencial - externo - fundamentado na percepção dos usuários dos serviços prestados. Na verdade, sob este enfoque, o cidadão passa a exercer o papel de orientador e controlador da qualidade da organização.

O principal fundamento da Gestão Pública pela Qualidade é o foco contínuo na satisfação do cliente, ou seja, na satisfação do usuário dos serviços públicos.

### Comprometimento e Envolvimento de Todos:

A qualidade na gestão pública depende da capacidade das organizações funcionarem como entidades estruturadas, nas quais seus elementos constitutivos atuem de maneira integrada e harmônica. Para tanto, é necessário que todos os seus agentes -dirigentes e servidores - estejam envolvidos e comprometidos com a obtenção dos resultados institucionais e com a implantação de ações contínuas de melhoria.

### Valorização das pessoas:

As pessoas fazem a diferença, quando está em jogo a melhoria do desempenho organizacional, a mudança de atitudes e a imagem da Administração Pública.

Valorizar as pessoas é dar-lhes a oportunidade de desenvolvimento humano e profissional, o preparo e a autonomia para executar com responsabilidade as suas tarefas, reconhecendo o mérito pelo trabalho bem feito.

### Responsabilidade Pública e Cidadania:

Os gestores e servidores públicos têm a responsabilidade de promover e disseminar os valores e os princípios fundamentais da Administração Pública, ter comportamentos éticos e exercer um estilo de administração transparente, voltada para a prestação de contas, estando, continuamente, consciente dos impactos públicos potenciais relacionados com sua atuação.

### Visão de Futuro de Longo Alcance:

A visão de futuro é a representação do que a organização espera de si mesma e de seu desempenho dentro de um cenário futuro. É uma projeção com base em suas expectativas, Torna-se um importante referencial para a organização, pois além de caracterizar o tipo de mudança que esta deverá buscar, aponta a distância que há entre a situação atual e a desejada.

A visão de futuro exige que a organização exercite a capacidade de ampliar a compreensão de si mesma e das suas possibilidades, focando em novas iniciativas que podem levar ao sucesso institucional.

### Ênfase nos Resultados:

O controle dos resultados é fundamental no processo de melhoria da gestão pública, que obedece a um ciclo de atividades, envolvendo o planejamento das ações, a sua implementação, a padronização dos procedimentos e a verificação dos resultados alcançados pela organização através de indicadores.

### Melhoria Contínua:

O princípio da Melhoria Contínua está baseado no entendimento de que apenas a solução de problemas, a redução de desperdício ou eliminação de defeitos não conduzem ao alto

desempenho institucional. É necessário ir além dos problemas e procurar novas oportunidades para a organização, dentro do espírito de uma melhoria contínua.

É um processo contínuo e inesgotável, englobando tanto as melhorias incrementais, quanto as inovações. É um estímulo à participação, à criatividade e ao estabelecimento permanente de novos desafios. Precisa ser internalizada e fazer parte da cultura da organização.

#### Gestão Baseada em Fatos e Processos:

Processo é um conjunto de ações, correlacionadas e integradas, que transformam os insumos recebidos em produtos/serviços que agregam valor aos seus usuários. A gerência de processos atua partindo do princípio de que uma organização pública é um grande processo (ou macroprocesso), que agrega valor ao cidadão ao cumprir a sua missão.

#### Gestão Participativa:

O estilo de Gestão pela Qualidade é participativo. Isto determina uma atitude gerencial de liderança, buscando obter o máximo de cooperação das pessoas que integram uma organização, uma unidade organizacional ou uma equipe.

#### Enfoque Pró-Ativo e Resposta Rápida:

O conceito que fundamenta esse princípio é o da prevenção. A atitude pró-ativa implica na prevenção de problemas e resposta rápida às demandas dos clientes e da sociedade. Implica, também, em não se conformar com a ocorrência de erros, adotando atitudes preventivas.

O compromisso com o fazer certo deve ser um traço da cultura de uma organização pública, voltada para a Qualidade de sua gestão. O desconforto com o erro e o combate ao desperdício são atitudes que evidenciam a internalização da pró-atividade.

A postura pró-ativa está relacionada à noção de "correr riscos" - de expor a organização a novas oportunidades, antecipando-se no atendimento às novas demandas dos clientes, e das demais partes interessadas.

**Notas:**

1. Comentário feito por um professor – cujo nome não foi mencionado na reportagem - do Advogado Sérgio Renault – Secretário da Reforma do Judiciário.

2. PGQA : Programa De Gestão Da Qualidade Na Administração Pública

#### 4-CONCLUSÃO

---

Na perspectiva de hoje, pareceria que todas as soluções foram tentadas, e que nenhuma realmente funcionou, no sentido da criação de uma administração pública mais eficiente, competente e dignificada. Na realidade, existe hoje um obstáculo óbvio para qualquer tentativa que se faça para a melhoria do serviço público brasileiro, que é ser ele um grande empregador e contratador de serviços, que não pode ser reduzido sem levar a problemas sociais de curto prazo bastante graves. Mais do que um expediente político, o empreguismo no setor público é hoje, no Brasil, um fator de atenuação do impacto mais imediato da crise econômica sobre um grupo de interesse relativamente bem articulado e politicamente ativo, que são os funcionários e os empregados das empresas estatais.

Isto, entretanto, não bastaria. Não é suficiente eliminar do serviço público os mais incompetentes ou seus setores mais ineficientes e caros. É bastante provável - faltam dados a este respeito, que seria importante conseguir - que uma boa parte destas pessoas sejam ou tenham se tornado obsoletas do ponto de vista profissional, pelo tempo passado sem um trabalho tecnicamente competente, pelo isolamento, pela própria idade. Qualquer programa de diminuição do peso da máquina administrativa governamental deveria ser combinado com um trabalho intenso de avaliação e reciclagem das pessoas com potencialidade para se transferirem para o setor privado, e com mecanismos adequados de apoio aos que já não podem fazer esta passagem.

Mas o ideal conservador norte-americano, de uma administração pública a mais econômica e reduzida possível, que pudesse dar apoio a um setor privado cada vez mais pujante e independente, parece afastar-se cada vez mais da realidade nos próprios Estados Unidos, e não ter muito a ver com sociedades como a nossa, que têm uma longa tradição de participação do Estado

em amplos setores da vida social. Basta pensarmos em dois setores de grande importância, a educação e a previdência social, para dar-mos conta disto.

Os países europeus viveram durante muitos anos o dilema da educação pública vs. educação privada. A educação pública aparecia na visão de seus proponentes como educação igualitária, universal, agnóstica e democrática; a educação privada era, sobretudo, reivindicada pela Igreja, e baseada na idéia de que as famílias deveriam ter o direito de dar a seus filhos a educação que mais lhes conviesse, livres da tutela do Estado. A maioria dos países desenvolveu um sistema educacional duplo, ou seja, com um amplo setor público e um setor privado mais restrito, proporcionando uma educação de elite. Com o tempo, no entanto, as escolas privadas de elite passaram a depender cada vez mais de apoio público, e hoje é muito difícil, se olharmos por exemplo o cenário educacional norte-americano, nos lembrarmos de que as universidades de Harvard, Stanford e Yale são privadas, enquanto que a de Berkeley é pública. No Brasil a questão do ensino privado têm sido não a da liberdade do ensino privado e religioso, mas a da subvenção pública ao ensino realizado privadamente. A discussão tem muitos pontos de semelhança com a da ação administrativa direta ou indireta, que examinamos anteriormente: os defensores do ensino privado argumentam que o Estado é mau professor, que custos educacionais públicos são excessivamente altos, que seria mais econômico, eficiente e democrático distribuir os recursos educacionais para as escolas privadas, tanto ao nível secundário quanto ao superior.

Os argumentos contrários são bastante conhecidos. É claro, por exemplo, que o ensino superior público é, geralmente, de muito melhor qualidade do que o privado, no caso brasileiro. Não existem mecanismos que garantam que a atividade empresarial na área do ensino não se transforme em simples indústria, desinteressada do conteúdo e da qualidade do

aprendizado. Os professores do ensino privado são explorados, trabalham muito, ganham pouco, não têm direitos de associação e participação na vida de suas instituições.

O que esta discussão revela é que não se está debatendo, na realidade, se o Estado deve ou não participar da educação, e sim a forma desta participação. Ela revela também que, se a execução direta da tarefa educativa pelo Estado traz problemas, sua transferência de forma subsidiada ao setor privado não é nenhuma garantia de melhor desempenho.

O caso dos serviços de saúde têm um certo paralelismo com o da educação. A organização profissional dos médicos na forma de uma profissão liberal, com liberdade de escolha por parte dos pacientes e liberdade de preços por parte dos médicos, proporcionou durante bastante tempo um atendimento médico privado de qualidade bastante razoável, para o público com condições de pagá-lo. O aumento dos custos da medicina e a ampliação do atendimento médico a amplas camadas da população com pouco poder aquisitivo levaram em um primeiro momento à criação de um sistema de atendimento médico como parte integrante do serviço público, que pouco depois passou a se exercer na forma de contratos com o setor privado. Ainda aqui, os argumentos são semelhantes aos de outros setores. A medicina pública seria desnecessariamente cara, burocratizada, e além de tudo totalitária, por eliminar a liberdade de escolha do paciente. A contratação dos serviços privados garantiria a manutenção da medicina como profissão liberal, manteria os custos reduzidos e asseguraria a liberdade dos pacientes.

Na prática, sabemos que as coisas não funcionaram desta maneira. O subsídio indiscriminado à medicina privada permitiu uma escalada aparentemente incontrolável dos custos médicos, sem muita possibilidade de se distinguir onde terminam as exigências técnicas da boa prática profissional e onde começam os abusos e a corrupção pura e simples. A medicina, tanto

quanto a educação, não pode reverter à condição de atividade privada, a não ser em um pequeno número de casos, e para uma minoria da população. E a simples subvenção pública à atividade privada tira dela um de seus principais elementos de controle de qualidade, que é o cálculo de custos do usuário, que por sua vez pressiona o provedor dos serviços para proporcionar aquilo que os clientes - ou alunos - realmente querem.

Os exemplos da educação e da medicina também servem para lembrar que o serviço público requer hoje uma gama extremamente variada de competências, e que não é possível mais pensar em formar um tipo universal de "administrador público" que pudesse ser depois distribuído pelos diversos setores da máquina governamental.

Se isto é verdade, pareceria que a única maneira de aumentar a competência e a dignificação do serviço público seria através de um esforço sistemático de dotar os diversos setores especializados da administração pública de uma formação adequada, um sentido de missão e responsabilidade pública e de formas adequadas de remuneração que sejam específicas para cada caso, e compatíveis com ambiente social mais geral. É claro que isto é fácil de dizer, mas difícil de executar. No entanto, não é impossível, desde que algumas condições mais gerais sejam buscadas:

a) Há que haver uma decisão política sobre cada uma das áreas da administração pública a ser desenvolvida. Não basta uma decisão genérica, como tantos projetos e leis de reformas administrativas do passado.

b) Uma vez tomada a decisão sobre a área a ser desenvolvida, ela deve ser submetida a um processo de avaliação aprofundado, que não pode, naturalmente ser entregue aos próprios interessados pelas formas administrativas existentes.

c) Ao atacar-se uma área por vez é possível fazer remanejamentos, transformações organizacionais, transferências de pessoal, etc., que seriam impossíveis de realizar em programas de reforma administrativa global.

d) Especial atenção deve ser dada aos centros de formação e treinamento dos funcionários de cada área. Existe uma tendência de os diversos setores da administração desenvolverem suas próprias escolas superiores, nos moldes da Escola Rio Branco, do Itamarati. O perigo, no entanto, é que estas escolas ministeriais se isolem do mundo universitário e acadêmico, e terminem por proporcionar um conhecimento de segunda classe. Parece mais adequado fazer com que os diversos setores especializados da administração pública desenvolvam relações intensas com instituições universitárias de graduação e pós-graduação, proporcionando elas mesmas, eventualmente, cursos mais específicos.

e) Finalmente, é necessário dar ao funcionário público um sistema de salários adequado. Isto significa, obviamente, que seu nível de salários, possibilidades de promoção e desenvolvimento pessoal não sejam significativamente inferiores ao do setor privado. Ao mesmo tempo, no entanto, eles não podem ser tão altos que coloquem o funcionário em uma situação de intangibilidade e irremovibilidade. Um dos fenômenos perversos, e pouco notados, de insulamento recente das empresas públicas foi o da esterilização precoce de jovens técnicos contratados em início de carreira por salários muito acima dos valores do mercado, e que depois ficaram sem condições, quer de promoção e melhoria em sua empresa, quer de recomeçar suas carreiras a partir de patamares mais baixos.

Em resumo, o serviço público, para ser realmente dignificado, têm que deixar de ser um simples emprego, uma simples sinecura, ou a venda de um serviço, para recuperar seu sentido

de missão. Isto pode ser feito, desde que haja uma vontade política para tal, e desde que nos livremos dos velhos conceitos e preconceitos da "administração científica" por um lado, e da maldade inerente ao setor público, por outro.

A questão da "decisão política" é crucial, e nos traz de volta ao tema da relação entre a abertura política e a dignificação da função pública.

Antes de mais nada, uma "decisão política" não pode significar hoje, simplesmente, um ato de governo, mas uma decisão tomada com a participação de amplos setores da sociedade, através de seus órgãos representativos, sindicatos, associações profissionais, etc. É necessário que o esforço de valorização do serviço público não seja visto e apresentado como um simples ato técnico, mas como algo que realmente busque atender os interesses de toda a coletividade, e do qual ela participe e esteja informada. Segundo, a participação social em um "ato político" desta natureza não pode se dar somente ao nível das organizações políticas formais - os órgãos legislativos, os governos estaduais e municipais, etc. - mas também através de grupos e instituições sociais que tenham interesse direto no setor administrativo a ser mobilizado. O modelo democrático clássico, pelo qual o controle político do governo se fazia somente pelo sistema eleitoral e pelo legislativo, já não se sustenta. Ainda que as decisões mais gerais e cruciais devam ser tomadas neste nível mais alto, é impossível discutir e agir na área do planejamento urbano, por exemplo, sem tomar em conta as opiniões e os interesses das associações de moradores e dos profissionais de arquitetura e urbanismo que tenham condições de contribuir. A administração pública hoje em dia tem que estar sujeita ao controle social e político pelos dois extremos, e é este controle que lhe dá, também, legitimidade para resistir aos embates inevitáveis do clientelismo eleitoral.

A abertura política pode, em resumo, trazer em seu bojo os mecanismos mais fundamentais para a real dignificação do serviço público no país, livrando-o da pecha de "tecnocrata", evidenciando sua importância para todos os setores da sociedade, e fazendo com que ele consiga se preservar do uso meramente particularista e privado. Não existe, certamente, fórmula mágica para dar ao Brasil, amanhã, o serviço público de qualidade que o país nunca chegou a ter. Mas existem caminhos razoavelmente claros de melhoria, a serem seguidos.

**A melhor solução para agilização e modernização da justiça, certamente virá através da valorização do serventuário; pois o servidor nada mais é que o reflexo da cultura da casa onde ele desempenha suas funções, e infelizmente a cultura do Poder Judiciário é exatamente a mesma dos outros dois Poderes da República onde os gerentes são indicados sempre de acordo com interesses políticos em detrimento do interesse público que é a razão de ser do Serviço Público.**

**É necessário que o servidor sinta motivação para galgar a cargos de gerência na administração através de critérios justos de concorrência por meios de incentivos coerentes a real necessidade evolutiva do homem não só como serventuário, mas também como cidadão.**

**A formação exigida pela Lei nº.: 3.893 de 19 de julho de 2002 que, dispõe sobre a unificação e a reestruturação dos quadros de pessoal e institui a carreira de Serventuário do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro deve ser exigida tanto na 1ª instância para o cargo de escrivão, quanto na 2ª instância para secretário de câmara, não devendo o secretário de órgão julgador da 2ª instância ser um cargo comissionado, indicado através de critérios estritamente pessoais em detrimento da qualidade do serviço público.**

**A padronização para escolha dos “gerentes” de órgãos julgadores e diretores de departamentos que desempenham a atividade fim deve ser um dos primeiros passos para a modernização do Judiciário, que limitará o nepotismo aos gabinetes dos magistrados, o que já será um grande avanço em relação a outros poderes, respeitando inclusive o princípio da isonomia, uma vez que o tratamento e as oportunidades devem ser iguais para todos os serventuários com a devida qualificação capacitação ao exercício de uma nova atribuição.**

**O Poder Judiciário deveria ser o pioneiro em tal conduta, ter audácia de mudar a cultura existente no serviço público, dando exemplo de oxigenação-aperfeiçoamento-modernidade e principalmente moralidade aos demais Poderes.**

**Se ser moderno,é quebrar paradigmas, o Judiciário deve estar imbuído pelo espírito de elencar o melhor para atender aos anseios de uma sociedade que clama por moralidade, respeito e principalmente confiança nos Poderes constituídos do Estado democrático.**

## **5-ANEXOS:**

---

5.1 Questionário respondido por Funcionários da Diretoria de Apoio ao 2º Grau de Jurisdição;

5.2 Questionário respondido por Secretários de Órgãos Julgadores;

5.3 Recortes de Jornais, onde fica patente, o estigma da lentidão, ineficiência e ineficácia do Poder Judiciário;

5.4 Íntegra do Ato Executivo nº 2.950/ 2003 que institui o Modelo de Padronização das Normas das Rotinas de Trabalho das Unidades Organizacionais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

# ANEXOS I

## **ANEXOS II**

## **ANEXOS III**

## **ANEXOS IV**

## 6-REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

---

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

MOTTA, Paulo Roberto. Gestão Contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente. 11ª ed. – Rio de Janeiro: Record, Ed. 2000.

CARAVANTES, Geraldo Ronchetti. Administração por Objetivos: Uma abordagem sócio-técnica – 3ª ed. Porto Alegre, Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos, 1984.

ECO, Umberto. Como se faz uma tese. 14ª ed. São Paulo: Perspectiva Ed. 1997.

PROVIMENTO N.º 01, de 24 de abril de 1991. PODER JUDICIÁRIO – SERVIÇOS AUXILIARES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA – REGIMENTO DE ATRIBUIÇÕES.- Divisão de Artes Gráficas do Departamento de Patrimônio e Material da Secretaria Administrativa do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 1991.

MARTINS, Gilberto de Andrade., LINTZ, Alexandre. Guia para elaboração de monografias e trabalhos de conclusão de curso.- 1ª ed. São Paulo: Atlas S/A. Ed. 2000.

WEFFORT, Francisco C. Os clássicos da Política 1º vol. – São Paulo: Ática S/A., 1991.

CAMARGO, Margarida Maria Lacombe. Hermenêutica e Argumentação: uma contribuição ao estudo do direito. 2ª ed. Revista e Ampliada. – Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução a Teoria Geral da Administração. São Paulo: McGraw-Hill

PEDROSA, Ronaldo leite. Direito em História. – 4ª ed. Revista, ampliada e atualizada.- Nova Friburgo: Imagem Virtual, 2002.

KOEHLER, Jerry W. & PANKOWSKI, Joseph M. Quality government: designing, developing, and implementing TQM. Delray Beach : St. Lucie Press, 1996.

HIRSCHMANN, Albert O. Exit, Voice and Loyalty. Boston: Harvard University Press, 1980.

MORGAN, Colin. Total quality management in the public sector: an international perspective. Philadelphia: open university press, 2001.

CROSBY, Philip B. Quality is free. New York: Penguin Books, 1980.