

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO**

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL
NOS CARTÓRIOS JUDICIAIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

IVANA DE AZEVEDO LOPES

Rio de Janeiro

2014

IVANA DE AZEVEDO LOPES

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL
NOS CARTÓRIOS JUDICIAIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo com Foco no Judiciário – Área Jurisdicional, da pós-graduação da Escola de Administração Judiciária, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro

2014

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais pelo exemplo de fé, perseverança, humildade, alegria e honestidade;

Dedico ao meu marido pelo apoio, admiração e confiança nas horas difíceis;

Dedico aos meus filhos pela compreensão e amor eterno;

Dedico a todos que um dia acreditaram em mim e me apoiaram, abrindo portas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pelo dom da vida e inspiração;
Agradeço a Deures e a Ligiero pelo fornecimento de material sobre o processamento integrado em equipes, fundamental para elaboração desta pesquisa;
Agradeço a Mayra por me socorrer no uso da informática.

EPÍGRAFE

É tarefa do gerente criar um todo verdadeiro que seja maior que a soma de suas partes, uma entidade produtiva que resulte em mais do que a soma dos recursos nela empregados.

Peter F. Drucker

RESUMO

O mundo mudou, a sociedade mudou, o direito administrativo mudou e a administração pública também mudou. Uma nova forma de administrar surge no mundo pós-moderno: a administração gerencial. Ainda que tenha a burocracia algumas vantagens e resquícios que devam permanecer, a mudança de perspectiva faz-se necessário na busca da eficiência e de melhores resultados. É preciso conscientizar as pessoas que fazem parte de qualquer organização, desde o nível mais alto ao mais baixo, desta nova era inaugurada no mundo globalizado e com uma economia em constante mutação. No estado democrático de direito surge como princípio constitucional o direito a uma boa administração. Orientada para resultados, com foco administrativo no usuário-cidadão, na busca do combate ao nepotismo e da corrupção, sem procedimentos rígidos, estrutura hierárquica flexível e ao mesmo tempo com indicadores e avaliação de desempenho, utilização dos contratos de gestão, com redução de níveis, profissionalismo, competência técnica, meritocracia, satisfação das necessidades do usuário-cidadão, com melhorias permanentes dos processos de acordo com as demandas da sociedade e uso da comunicação participativa. Foi utilizado o método de pesquisa bibliográfica e documental. Para técnica da pesquisa documental legal, foram utilizados os relatórios da Divisão de Fiscalização Judicial da Corregedoria Geral da Justiça (DIFIJ), elaborados no ano de 2013. Inspeções prospectivas foram realizadas em cumprimento à Meta 06 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), onde trinta por cento das serventias judiciais deveriam ser inspecionadas. Verificou-se que num universo de quarenta varas cíveis da capital, que em trinta e uma serventias havia providências e medidas gerenciais a serem tomadas, representando um percentual de 77,5%. Através do estudo da administração gerencial, empregada tanto no setor privado, quanto no público, conclui-se pela necessidade de reforma na administração do Poder Judiciário, a fim de propiciar melhorias na gestão dos cartórios judiciais. A utilização e o desenvolvimento de técnicas da administração pública gerencial, contrato de gestão, treinamentos eficazes dos chefes de serventia, juntamente com diálogos francos, claros e transparentes são ferramentas eficazes. capazes de conscientizar servidores e magistrados, sempre na busca de melhores resultados, visando ao aumento do grau de confiabilidade da sociedade e conseqüentemente: uma justiça célere, séria e eficaz. Como inovação para as serventias judiciais de 1ª instância sugere-se a institucionalização de encarregados pelo serviço, para atuação em cada uma das quatro equipes do processamento integrado; estabelecimento de metas locais e aplicação da avaliação de desempenho.

Palavras-Chave: eficiência, foco no usuário-cidadão, resultados, desconcentração, boa administração e responsividade.

ABSTRACT

The world has changed, society has changed. Administrative law and the government have also changed. A new way of administration arises in the postmodern world: the managerial administration. Although bureaucracy presents some advantages and remnants which must remain, a change in perspective is necessary in the pursuit of efficiency and better results. It is necessary to make people aware, in all kind of organizations from the highest to the lowest level position an individual holds, that this new era has begun in the globalized world context and ever-changing economy. In the Democratic State of Law arises as a constitutional principle: the right to good administration. It is oriented to results, with administrative focus on the user-citizen, aiming to combat nepotism and corruption, with neither rigid nor flexible hierarchical structural procedures, whereas utilizing indicators and performance evaluation, the use of management contracts, with reduced levels, professionalism, technical competence, meritocracy, satisfying the needs of the user-citizen with permanent improvement of processes according to the demands of society and collaborative communication. Bibliographical and documentary research methodology was utilized. For technical legal document research, reports of the Judicial Inspection Division of General Justice Internal Affairs (DIFIJ) prepared in 2013 were used. Prospective inspections were carried out in compliance with Target number 06 of the National Council of Justice (CNJ), where thirty percent of judicial offices should be inspected. It has been found that in a universe of forty civil courts in the capital, thirty-one offices had arrangements and management measures to be taken, representing a percentage of 77.5%. Through the study of management administration, employed both in the private and public sectors, it is concluded that is necessary to reform the administration of the Judiciary, in order to attain improvements in the management of court registries. The use and development of techniques of public administration management, contract management, effective training of head officers, along with frank, clear and transparent dialogues are effective tools able to educate servers and magistrates, always searching for better results, in order to increase the degree of reliability of the society and consequently: swift, serious and effective justice. As innovation for judicial service offices of the 1st instance, we suggest the institutionalization of people responsible for the service, to perform in each of the four teams in the integrated processing; establishing local goals and application of performance evaluation.

Keywords: efficiency, focus on user-citizen, results, decentralization, good governance and responsiveness.

SUMÁRIO

I INTRODUÇÃO	9
1 Administração Pública Gerencial	16
1.1 Princípios aplicáveis à Administração Pública	19
1.1.1 Princípios Constitucionais	20
1.1.1.1 Princípio da Legalidade	20
1.1.1.2 Princípio da Impessoalidade	21
1.1.1.3 Princípio da Moralidade	21
1.1.1.4 Princípio da Publicidade	21
1.1.1.5 Princípio da Eficiência	22
1.2 Evolução Histórica até chegar ao Foco Administrativo no Cidadão	22
1.2.1 Gerencialismo Puro ou <i>managerialism</i>	32
1.2.2 <i>Consumerism</i>	33
1.2.3 <i>Public Service Orientation – PSO</i>	33
1.3 Novas Tecnologias Gerenciais	34
1.3.1 <i>Benchmarking</i>	34
1.3.2 <i>Kaizen</i> (melhoria contínua)	35
1.3.3 <i>Downsizing</i> (enxugamento)	35
1.3.4 Ciclo PDCA	36
1.3.5 Programa 5S	37
1.3.6 Diagrama de Pareto	38
1.3.7 Diagrama de Ishikawa	38
1.3.8 Impacto das Tecnologias nas Organizações e nas Pessoas	39
1.4 O Cliente na Gestão Pública e a Excelência em Serviços Públicos	41
1.5 Gestão por Resultados	43
1.6 Administração por Objetivos	44
1.7 Contrato de Gestão	45
1.8 Avaliação de Desempenho/Resultados	45
2 Eficácia Gerencial e Perfil do Gerente através do Esboço da Teoria 3-D	47
3 Como Gerenciar Pessoas	52
3.1 O que Conversar com as Pessoas?	52
3.2 Responsabilidade Pessoal como Processo Efetivo	53
3.3 Microgerenciamento x Subgerenciamento	54
4 Gestão no Poder Judiciário Fluminense e nas Serventias Judiciais de 1ª instância	59
4.1 O Modelo Gerencial adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e sua Eficácia	60
5 Conclusão	66
Referências Bibliográficas	68

I INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa à realização do estudo sobre o contrato de gestão, introduzido na atual Constituição da República Federativa do Brasil, através da Emenda Constitucional nº 19/98, conhecida como “Reforma Administrativa”.

Foram reunidas informações sobre o instituto da administração gerencial, retiradas de vários estudos realizados a partir da década de 90, pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado à época, Luiz Carlos Bresser Pereira, do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Esta figura foi introduzida no texto constitucional a partir da “Reforma Administrativa do Estado”, em razão do “Princípio da Eficiência”, também introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/98.

Uma ligeira incursão da evolução da administração gerencial no Brasil será apresentada, a partir da análise de instrumentos normativos anteriores, até a introdução no § 8º do art. 37 da atual Constituição Federal.

Da evolução histórica da administração pública patrimonialista, burocrática à gerencial, como ensaio da descentralização e da desburocratização nos anos de 1936 até 1967, no governo federal. O estado brasileiro apoiado na proposta da administração pública gerencial, frente à crise do estado nos anos 80 e à globalização da economia, fenômenos mundiais, impondo revisão das funções do estado, bem como da sua burocracia.

A reforma do estado, em especial a administrativa, já não podia mais ser adiada, numa economia globalizada. Havia necessidade de mudança da perspectiva. Não havia mais espaço para a antiga burocracia, responsável pela gestão do serviço público. O estado brasileiro teria que passar pela reformulação ou reconstrução, frente à crise fiscal, da previdência social e eliminação de monopólios. A sociedade brasileira clamava por mudanças.

Neste contexto, do estado em mudança, surge o desafio de reorganizá-lo.

E assim não pode ser diferente com o Poder Judiciário. A Justiça Estadual do Rio de Janeiro, apesar dos excelentes índices apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), não pode fugir da administração pública gerencial.

É preciso apresentar aos operadores do direito, seja magistrado, servidor, advogado, bem como ao público em geral, o compromisso de uma gestão voltada

para a eficiência, desconcentração dos serviços, com foco no usuário e no resultado.

A alta administração do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro introduziu o modelo de processamento integrado em equipes para todas as unidades prestadoras de sua atividade-fim. Entretanto, com o decurso do tempo e principalmente face ao crescimento da demanda, após a promulgação da constituição cidadã, com inúmeros direitos fundamentais e sociais, a crise administrativa também bate suas portas.

A cada ano aumenta o número de processos distribuídos, sem que suas serventias, apesar de todo esforço empregado pelos servidores, magistrados e administração, consigam dar conta do crescente volume de processos e da celeridade tão almejada pelo jurisdicionado. Quem vem à Justiça, tem pressa. Como atender esta expectativa? Só há um caminho: dotar os cartórios judiciais de bons gestores. Estes nascem de técnicas gerenciais organizacionais, que podem ser desenvolvidas e transmitidas.

Aí entra o instituto da administração pública gerencial nos cartórios judiciais, como reforma, com ênfase na eficiência da prestação dos serviços, mudança de mentalidade dos administradores públicos e dos usuários dos serviços, com foco administrativo no cidadão e voltado para o controle de resultados.

A importância do tema deste trabalho é o aumento da celeridade processual. Uma serventia bem gerenciada pode reduzir consideravelmente o tempo de entrega da prestação jurisdicional. Está diretamente ligado à política de qualidade do Poder Judiciário e poderá ajudar servidores e magistrados cumprirem a missão, a fim de alcançar a visão estabelecida. Uma justiça rápida e eficaz, capaz de aumentar o grau de satisfação e confiabilidade da sociedade em relação ao Poder Judiciário.

Um breve relato sobre os princípios que regem a administração pública será apresentado, assim como os princípios administrativos constitucionais: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A partir da evolução histórica distinguem-se três modelos de Administração Pública: patrimonialista, burocrática e gerencial.

Cada modelo foi pesquisado e serão apresentadas as principais características e distinções, com foco na gerencial, objeto deste estudo.

A importância da administração pública gerencial reflete o momento administrativo vivenciado internacionalmente pelas principais organizações.

Várias técnicas gerenciais serão apresentadas no decorrer do trabalho, com ênfase na melhoria contínua; aperfeiçoamento das pessoas; metas e objetivos; medição dos resultados; ações corretivas; desconcentração dos serviços etc.

Novas tecnologias gerenciais também estarão presentes, a partir da busca por novas formas de se fazer e que mudaram as configurações de muitas organizações, para melhor.

Essas novas tecnologias são ferramentas eficazes para o conhecimento e aplicação no dia-a-dia dos gestores, na busca de melhores resultados, bem como medição dos processos de trabalho.

A Teoria 3-D como modelo de eficácia gerencial, descoberta a partir de pesquisas conduzidas por psicólogos nos Estados Unidos e seus quatro estilos básicos de comportamento gerencial (estilo separado, estilo dedicado, estilo relacionado e estilo integrado) foi estudada e faz parte deste trabalho. É preciso divulgá-la, assim como o treinamento 3-D, para que os Chefes de Serventia saibam que existe toda uma ciência por trás do exercício de sua função.

Os estilos gerenciais serão apresentados, assim como o perfil do empreendedor através da Teoria 3-D; as cinco forças que agem sobre o administrador e a conclusão que chegaram os principais estudiosos do assunto: não existe um modelo melhor ou pior, o que existe são técnicas, que devem ser empregadas, de acordo com a circunstância ou situação concreta apresentada.

Daí a importância em observar e descobrir o porquê de determinados cartórios judiciais, de igual competência e estrutura, conseguir atingir melhores resultados. Tudo depende da flexibilidade e do modelo de comportamento gerencial utilizado para determinada situação. Há momentos que um gestor deve ser mais relacionado, outro mais dedicado, ou mais separado e ainda, mais integrado. Tudo depende da situação apresentada.

Como inovação para 1ª instância e proposta de melhoria para as serventias judiciais, são sugeridos: o estabelecimento de metas locais, com avaliação de desempenho e a introdução da figura do encarregado pelo serviço, sem ônus ao Judiciário.

A partir da desconcentração dos serviços da pessoa do Chefe de Serventia e para o atingimento de melhores resultados, a designação de encarregados pelos serviços, encabeçando cada uma das quatro equipes do processamento integrado

(equipe de preparação, equipe de processamento, equipe de digitação e equipe de apoio), sob coordenação direta do chefe de serventia e supervisão do magistrado.

A figura do encarregado visa à maior participação dos servidores, bem como desenvolvimento de maiores aptidões e responsabilidades. Cada um dos quatro encarregados será responsável pela execução fiel, bem como pelo cumprimento das metas locais e objetivos anuais, traçados e planejados pela alta administração para as unidades judiciais, sob o comando imediato e mediato, respectivamente, do Chefe de Serventia e Magistrado do Juízo.

Se não houver maior participação dos integrantes de equipe, dificilmente será possível atingir melhores resultados, bem como reduzir a taxa de congestionamento.

Foram utilizados os métodos de pesquisa bibliográfica e documental legal, a partir da seleção de onze artigos e cinco obras de livros publicados, bem como da observação dos principais problemas enfrentados pelas serventias judiciais durante as inspeções realizadas no ano de 2013; dos relatórios de informações gerenciais setoriais anuais da Diretoria Geral de Desenvolvimento Institucional (DGDIN), aferindo o grau de satisfação dos usuários com relação aos serviços prestados pelo Judiciário Fluminense e da Diretoria Geral de Fiscalização e Assessoramento Judicial (DGFAJ), ambos retirados diretamente do *site* oficial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro; das principais reclamações recebidas pela Ouvidoria do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, publicadas mensalmente no Diário Oficial Eletrônico da Justiça, nos anos de 2013 e 2014; da monografia apresentada pela servidora Zulima Moragas sobre cartório-escola em 2005 e do Projeto de Processamento Integrado em Equipes para os Juizados Especiais Cíveis, elaborado pela Corregedoria Geral da Justiça do Rio de Janeiro no ano de 2004 e fornecido pelo Departamento de Informações Gerenciais (DEIGE), com a finalidade de padronização dos serviços frente à crescente demanda.

Por fim, algumas técnicas básicas de gerenciamento serão apresentadas, com intuito de conscientização e aprimoramento dos chefes de serventia, com a finalidade de afastar o velho e pernicioso pensamento difundido nos meios cartorários, de que a gestão no Poder Judiciário é desnecessária e impossível, não se aplicando ao mesmo.

É preciso apresentar a gestão como parte integrante da ciência da Administração, a fim de possibilitar a adoção de algumas medidas simples no dia-a-

dia e que tornarão o exercício da função gerencial algo mais prazeroso e produtivo.

Algumas ferramentas gerenciais básicas de grande valia podem ser utilizadas e também fazem parte desta pesquisa, com intuito de evitar o subgerenciamento, ou seja esperar o surgimento de problemas para começar a gerenciar.

O trabalho foi dividido em capítulos e seções, com intuito de melhor explicar cada fenômeno estudado.

A importância deste trabalho está diretamente ligada ao bom funcionamento das serventias judiciais de 1ª instância, através da desconcentração dos serviços; fortalecimento da gerência cartorária; estabelecimento de metas locais anuais para os cartórios, com avaliação de desempenho e verificação se o que foi traçado foi realmente atingido; mudança de mentalidade do gestor e do usuário, sempre com foco no cidadão-usuário; maior participação e envolvimento dos integrantes de equipe e obtenção de melhores resultados.

No primeiro capítulo há todo desenvolvimento da administração pública gerencial como ciência da administração e tema do direito administrativo pós-modernidade, enfatizando os princípios constitucionais como normas no ordenamento jurídico. Os principais conceitos foram basicamente retirados da série direito do estado e da regulação das publicações FGV Management, da Fundação Getúlio Vargas, “Administração pública gerencial”, dos organizadores Joaquim Falcão, Sérgio Guerra e Rafael Almeida e do livro “Administração Pública” de Augustinho Paludo, considerado pela crítica como o livro mais completo sobre administração pública da atualidade em nosso país.

O segundo capítulo apresenta a eficácia gerencial e o perfil do gerente através da Teoria 3-D de Reddin. O livro do autor intitulado Eficácia Gerencial, da editora Atlas, trata-se de obra eminentemente prática, cuja última edição no Brasil e que consta da biblioteca virtual data de 1988. No entanto, a pesquisa baseou-se no exemplar de 1981, traduzido por Francisco Pisa, ante a dificuldade de localização da última edição. Dela foi retirado o esboço da famosa Teoria 3-D de eficácia gerencial, cuja característica é uma estrutura conceitual relativa ao desenvolvimento das três habilidades básicas: a sensibilidade situacional (habilidade em avaliar uma situação); a flexibilidade de estilo (habilidade em adequar a abordagem gerencial à situação) e a gestão situacional (habilidade em mudar uma situação que requeira essa mudança).

A importância da descoberta de Reddin e sua abordagem capacitam o gerente a aprender como fixar suas áreas de eficácia, seus objetivos e como adaptar seu estilo à situação total em que se encontra.

O terceiro capítulo foi buscar na obra de Tulgan, brilhante consultor de líderes empresariais no mundo inteiro e requisitado palestrante, a maneira prática de se gerenciar pessoas, com ênfase em o que conversar com os colaboradores de equipe, responsabilidade pessoal como processo efetivo e diferença entre microgerenciamento e subgerenciamento.

O quarto capítulo cuida da forma de gerência adotada no Poder Judiciário do estado do Rio de Janeiro, com ênfase no processamento integrado em equipes. O projeto de plano piloto elaborado pela Corregedoria Geral da Justiça no ano de 2004 para padronização dos Juizados Especiais Cíveis e fornecido pelo Departamento de Informações Gerenciais (DEIGE) serviu de base de pesquisa para o processamento integrado em equipes, assim como a monografia sobre cartório-escola da servidora Zulima Moragas em 2005 e a atual Consolidação Normativa da Corregedoria Geral da Justiça.

Os relatórios gerenciais da Diretoria Geral de Desenvolvimento Institucional (DGDIN) e da Diretoria Geral de Fiscalização e Assessoramento Judicial (DGFAJ), retirados do *site* oficial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, demonstrando o grau de satisfação e confiabilidade dos usuários com relação ao Poder Judiciário.

Já as principais reclamações recebidas pela Ouvidoria do Poder Judiciário, publicadas mensalmente no Diário Oficial Eletrônico, no ano de 2013, revelou como principal reclamação a morosidade na juntada de petição e em segundo lugar, a morosidade na abertura de conclusão. A partir deste ano houve inversão, passando a morosidade na abertura da conclusão a ocupar o primeiro lugar no ranking das reclamações recebidas pela Ouvidoria e a morosidade na juntada de petição o segundo lugar.

Alternativas para melhoria contínua seriam: palestras para magistrados e servidores com profissionais especializados em gestão pública; contrato de parceria/gestão da alta administração com magistrados; institucionalização dos encarregados pelo serviço na 1ª instância; estabelecimento de metas anuais pela alta administração para os cartórios judiciais; avaliação de desempenho a partir das

metas traçadas no ano anterior, com verificação no ano posterior se o que foi traçado foi realmente atingido e em caso negativo, verificação dos motivos do não atingimento para tomada de ações corretivas.

1 Administração Pública Gerencial

O modelo de administração gerencial é tema da Ciência da Administração. O interesse para o Direito Administrativo baseia-se no pressuposto de que os institutos tradicionais do Direito Administrativo brasileiro refletem o modelo de administração burocrática, marcado pelas seguintes características: a) toda autoridade baseada na legalidade; b) relações hierarquizadas de subordinação entre órgãos e agentes; c) competência técnica como critério para seleção de pessoal; d) remuneração baseada na função desempenhada e não pelas realizações alcançadas; e) controle de fins; f) ênfase em processos e ritos.

O mais importante estudioso e defensor do modelo de administração burocrática foi o sociólogo alemão Max Weber.

No Brasil, o advento da reforma administrativa, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98, inspirada na concepção neoliberal de política econômica pretendeu programar outro modelo de administração pública: a administração gerencial.

A administração gerencial, também conhecida como governança consensual, objetiva atribuir maior agilidade e eficiência na atuação administrativa, enfatizando a obtenção de resultados em detrimento de processos e ritos, estimulando a participação popular na gestão pública.

Alguns institutos do Direito Administrativo refletem o modelo de administração gerencial. A título de exemplificação são destacados: princípio da eficiência, contrato de gestão, agências executivas, instrumentos de parceria da administração, redução de custos com pessoal e descentralização administrativa.

São destacados como valores-chave: a colaboração, a eficiência e a parceria. Seu controle é sobre os resultados e sua principal característica é orientada para o cidadão.

O surgimento mundial da administração pública gerencial ocorreu na segunda metade do século XX, frente à crise fiscal do estado; redução de custos e estratégia para tornar a administração dos serviços mais eficiente, proteção do patrimônio público e rompimento da insatisfação geral com o modelo burocrático.

Manifestou-se no serviço público de outros continentes e países, já em 1979. Na Grã-Bretanha, com a primeira Ministra Margaret Thatcher e logo após, nos Estados Unidos da América, com o presidente Reagan.

Como tendência do mundo globalizado, a reforma administrativa faz-se necessária para atender aos anseios do cidadão usuário do serviço público.

O gerencialismo aplicado no serviço público, inicialmente na Grã-Bretanha (1979) foi exportado e aplicado em outros países desenvolvidos, alguns de origem anglo-saxônica: Estados Unidos da América (1980), França (1984), Nova Zelândia (1992), Austrália (1992) e Suécia (1992).

No Brasil, houve um modelo embrionário já em 1967, por intermédio do Decreto-Lei nº 200, o qual promovia a descentralização política. Este decreto promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Também havia ensaio para instituição da racionalidade administrativa, planejamento, orçamento, descentralização e controle de resultados como princípios.

Porém, foi no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995), com a reforma administrativa do estado, que o enfoque gerencial ganhou forças no Brasil.

Para Alba Conceição Marquez dos Santos (2003, p.5), são características da administração pública gerencial:

- Orientação para o cidadão.
- Orientação na obtenção de resultados.
- Pressupõe que políticos e funcionários públicos sejam merecedores de grau limitado de confiança.
- Como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação.
- Utilização do contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

Principais diferenças entre a Administração Pública burocrática e a gerencial, apresentadas no artigo “Administração Pública Gerencial”, de Marquez dos Santos (2003, p.5):

Administração Pública Burocrática	Administração Pública Gerencial
Concentra-se no processo	Orienta-se para resultados
Autorreferente	Orientada para o cidadão
Definição de procedimentos para contratação de pessoal, compra de bens e serviços	Combate ao nepotismo e a corrupção

Satisfaz as demandas dos cidadãos	Não adota procedimentos rígidos
Controle de procedimentos	Definição de indicadores de desempenho – utilização de contratos de gestão

Fonte: << www1.seplag.rs.gov.br/.../AdministraçãoPúblicaGerencial... >> Alba Conceição Marquez dos Santos, acessado em 01/12/2014.

A administração pública gerencial envolve mudança na estratégia de gerência. Consiste em delegar autoridade, para busca de melhores resultados. Parte do princípio de reforma administrativa, rompendo com paradigmas burocráticos.

Também é característica da administração gerencial a utilização do contrato de gestão, como instrumento de controle das atividades exclusivas e das não exclusivas, pelo núcleo estratégico. O contrato de gestão deverá prover os recursos de pessoal, materiais e financeiros com os quais as organizações poderão contar. Além da definição dos indicadores de desempenho, como resultados a serem alcançados.

Surge na Grã-Bretanha e logo após nos Estados Unidos, o modelo gerencial puro, sob a égide da crise financeira, utilizado no setor público para diminuir gastos e aumentar a eficiência governamental. O eixo central do gerenciamento puro consistia no conceito de produtividade.

As primeiras ações adotadas foram voltadas à redução de custos e pessoal, com mais êxito no governo britânico do que no americano.

Os ingleses definiram a burocracia tradicional como uma organização com estrutura rígida e centralizada, voltada ao cumprimento de regulamentos e procedimentos administrativos, com desempenho avaliado exclusivamente na observação de normas legais e éticas. Com o governo da Primeira Ministra Margaret Thatcher esta visão foi rompida, adotando os seguintes preceitos, apresentados no artigo de Marquez Santos (2003, p.9): “a) necessidade de definição precisa das responsabilidades de cada funcionário dentro das agências governamentais; b) definição dos objetivos organizacionais e c) aumento da consciência e respeito do valor dos recursos públicos.”

Para cumprir cada um desses preceitos houve a necessidade de implementação de determinados instrumentos gerenciais. Foram introduzidas técnicas de avaliação do desempenho e controle orçamentário.

De acordo com Marquez Santos (2003, p.9), foram adotados três mecanismos

pelo governo inglês para definir com precisão, as responsabilidades de suas agências e de seus funcionários públicos:

No âmbito organizacional – adoção de objetivos dispendo sobre atribuições das agências, realização de avaliação de desempenho baseada na comparação entre os resultados obtidos e resultados planejados. Descentralização administrativa, com base em aumentar a autonomia das agências e dos departamentos.

No contexto gerencial – criar mais gerentes, com habilidade e criatividade em encontrar novas soluções e aumentar a eficiência governamental, transformando a burocracia.

O modelo gerencial puro preocupou-se em valorizar a flexibilidade para decidir e inovar.

Porém, os gerencialistas puros não consideraram que a especificidade do setor público dificulta a mensuração da eficiência e a avaliação do desempenho, como ocorre na iniciativa privada. Na gestão pública há a valoração da equidade e da justiça, os quais não podem ser medidos e avaliados através de conceitos do gerencialismo puro.

A partir da metade da década de 80, o gerencialismo puro sofreu algumas transformações e para Marquez Santos (2003, p.11): “1.Foram priorizados os conceitos de flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade. 2.Adoção de serviços públicos voltados aos anseios dos clientes/consumidores/usuários.”

Para Bresser Pereira (1996) o gerencialismo não é algo estático, vem sofrendo mudanças, substituindo por completo o antigo padrão burocrático weberiano. Em nível mundial, as respostas administrativas passam por técnicas gerenciais e democratização da relação entre o estado e a sociedade.

1.1 Princípios aplicáveis à Administração Pública

Segundo Augustinho Paludo (2013, p.22) o regime jurídico-administrativo é um misto de prerrogativas e sujeições: de um lado a administração pública, na persecução do atendimento às necessidades coletivas, dispendo de supremacia e do outro, os direitos e garantias dos administrados, o que requer proteção e consequentemente, limitação à atuação administrativa.

O regime jurídico-administrativo, para a maioria dos autores tem como base

dois princípios: indisponibilidade do interesse público e supremacia do interesse público.

Desses dois princípios decorrem os demais.

1.1.1 Princípios Constitucionais

Os princípios administrativos constitucionais são recentes no ordenamento jurídico brasileiro. A doutrina encarregava-se da construção principiológica, sujeitava-se a mudanças dadas pelo legislador e não gozava de prestígio de norma constitucional. O entendimento predominante era que os princípios constitucionais constituíam fontes formais do Direito de natureza subsidiária e não de natureza primária como atualmente reconhecidos.

Com o advento da Constituição de 1988, a administração pública recebeu tratamento em capítulo próprio, com estabelecimento dos princípios constitucionais, de observância obrigatória.

Não é possível interpretá-los de forma isolada, posto que se comunicam e possuem exceções.

Para Paludo (2013, p.23) cada princípio deve ser compreendido e aplicado sem a perda da harmonia e da coerência do sistema, mediante interpretação sistemática que preserve a harmonia, a racionalidade e a congruência em sua aplicação às situações concretas vivenciadas pela Administração Pública, quando em suas relações com os administrados e a sociedade.

1.1.1.1 Princípio da Legalidade

Contido na Constituição Federal brasileira de 1988, é um princípio basilar do Estado Democrático de Direito. Através deste princípio a administração pública, em toda sua atividade, prende-se aos mandamentos da lei, não podendo se afastar, sob pena de invalidação de seus atos e responsabilização do autor pelos danos ou prejuízos causados. O sistema legal constitui fundamento jurídico de toda ação administrativa.

Segundo Joaquim Falcão, *et al* (2013, p.38),

Caminha-se, assim, para construção de um princípio da legalidade não no sentido da vinculação positiva à lei, mas da vinculação da administração ao direito, entendido este como um sistema constitucional aberto sempre responsivo às mutações que se processam incessantemente no meio social e aos valores supranacionais, e que tem papel dominante, não apenas por ser o fundamento de validade de todo sistema, mas em razão de aplicabilidade imediata de todas as suas normas. O princípio da legalidade ganha, nesse sentido, a conotação de princípio da juridicidade.

1.1.1.2 Princípio da Impessoalidade

É norma jurídica de obediência obrigatória para toda administração pública, assim disposta na Constituição Federal de 1988. Abrange os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Ratificado na Lei de Improbidade Administrativa ao estabelecer que os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a respeitá-lo.

Para Paludo (2013, p.24) o agente público, ao praticar o ato, deve ser imparcial, buscar somente o fim público pretendido pela lei, agindo sem privilégios ou discriminações.

1.1.1.3 Princípio da Moralidade

Também se encontra na Constituição Federal de 1988. É a partir da moralidade administrativa que o estado define o desempenho da função administrativa, de acordo com uma ordem ética, com prevalência dos valores sociais e voltada à realização dos seus fins.

Para Paludo (2013, p.24), esse princípio exige do servidor público o elemento ético de sua conduta. Não terá de decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto.

1.1.1.4 Princípio da Publicidade

Os atos administrativos e judiciais devem ser publicados para produzirem efeitos externos. Constitui requisito de eficácia e moralidade do ato administrativo a divulgação oficial, ressalvadas as hipóteses de sigilo.

Segundo Paludo (2013, p.24) esse princípio consagra o dever da

administração em manter a transparência. Sua finalidade é dar conhecimento dos atos/ações ao público em geral, iniciando a produção de efeitos.

1.1.1.5 Princípio da Eficiência

É o mais novo princípio constitucional e incide sobre a atuação da administração pública. Foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro (art. 37 da CF/88) pela Emenda Constitucional nº 19, de 1988.

Requer direcionamento da atividade e dos serviços públicos na busca da efetividade do bem comum. Exigem dos agentes públicos a execução perfeita dos serviços, presteza e rendimento funcional.

Segundo Paludo (2013, p.25) não há hierarquia entre os princípios constitucionais, possuindo cada um sua importância. Entretanto, na aplicação ao caso concreto, o gestor público, após análise da conveniência e oportunidade, pode atribuir maior valor a um princípio em detrimento do outro.

Além destes princípios, dezenas de outros sujeitam a atividade administrativa, como aqueles contidos no Decreto-Lei nº 200/1967 tais como: princípio do planejamento, princípio da coordenação, princípio da descentralização, princípio da delegação de competências e princípio do controle. Além dos princípios do procedimento licitatório; dos serviços públicos; da probidade; da razoabilidade; da motivação etc.

Neste contexto, de administração pós-moderna, ganha maior destaque a observância pelo administrador de uma boa administração, dos princípios da moralidade, da motivação e da transparência.

O dever de boa administração está presente no artigo 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em 7 de dezembro de 2000, nos seguintes termos: "*toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos traten sus asuntos y equitativamente y dentro de un plazo razonable*".

A doutrina trata o tema como direito subjetivo dos administrados, possuindo aplicabilidade imediata.

1.2 Evolução Histórica até chegar ao Foco Administrativo no Cidadão

Dentro de uma perspectiva histórico-evolutiva, é possível distinguir três

modelos diferentes de Administração Pública: a administração patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial.

Segundo Paludo (2013, p.49), embora, historicamente, seja marcante um tipo predominante de administração, é possível afirmar que, na atualidade, a administração gerencial é o modelo vigente: que a administração burocrática ainda é aplicada no núcleo estratégico do Estado e em muitas organizações públicas; e que persistem traços /práticas patrimonialistas de administração nos dias atuais.

Primeiro veio a administração patrimonialista, com foco de interesse no Monarca, onde o Estado administrava para o rei e para seus áulicos. O patrimônio do estado era confundido com o patrimônio do monarca. Era a era absolutista, definida na máxima proferida pelo Rei Luís XIV de França (Rei Sol): “O Estado sou eu”, onde a figura do rei era confundida com o próprio Estado. O rei como centro do Universo.

Não havia distinção entre a administração de bens públicos e bens particulares. Tudo que existia nos limites territoriais do reinado era tido como domínio do soberano, que podia utilizar livremente os bens sem qualquer prestação de contas à sociedade.

No patrimonialismo não existiam carreiras organizadas no serviço público, bem como divisão do trabalho. Os cargos eram todos de livre nomeação do soberano, destinados a parentes diretos e amigos da família. Havia troca de favores por cargos públicos para salvaguardar interesses políticos ou econômicos.

Segundo Paludo (2013, p.50) o Estado era tido como propriedade do soberano e a administração funcionava como uma extensão do seu poder. Em face da não distinção entre o público e o privado, a corrupção e o nepotismo foram traços marcantes desse tipo de administração.

Principais características da administração patrimonialista, segundo Paludo (2013, p.51):

- Confusão entre a propriedade privada e a propriedade pública;
- Impermeabilidade à participação social-privada;
- Endeusamento do soberano;
- Corrupção e nepotismo;
- Caráter discricionário e arbitrário das decisões;
- Ausência de carreiras administrativas;

- Desorganização do Estado e da Administração;
- Cargos denominados prebendas ou sinecuras (o cargo público era considerado como um bem de caráter hereditário e quem o exercia gozava de *status* da nobreza real);
- Descaso pelo cidadão e pelas demandas sociais;
- Poder oriundo da tradição/hereditariedade.

Vigorou como forma predominante de administração até a segunda metade do século XIX.

Depois, foi a vez da administração burocrática, herança da tradição continental europeia, impregnada pela visão estatista, fortemente hierarquizada e repleta de autoritarismo, de inspiração franco-prussiana, com foco de interesse administrativo voltado para o próprio estado.

Para Paludo (2013, p.53), a administração burocrática remonta ao termo burocracia e seus desdobramentos leva até Max Weber, para quem a burocracia era “um sistema social burocraticamente organizado”, como “um tipo de poder ou de dominação”.

O poder é do tipo absoluto, o qual deve ser obedecido mesmo contra a vontade. E por que as pessoas obedecem? Para Weber “a obediência é condicionada por motivos poderosos de temor e de esperança (temor pela vingança do poderoso e esperança numa recompensa terrena ou divina)”. A vingança do poderoso, segundo Paludo (2013, p.53), regra geral, se dá mediante o uso da força.

O surgimento de organizações de grande porte, a pressão pelo atendimento de demandas sociais, o crescimento da burguesia comercial e industrial indicavam que o Estado liberal deveria ceder o espaço para um Estado mais organizado e de cunho econômico, segundo Paludo (2013, p.55).

Enquanto a burocracia surge no mundo envolto no capitalismo e na democracia, no Brasil surge no período militar e se desenvolve na ditadura.

Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista.

Constituem princípios norteadores da administração burocrática: profissionalização, ideia de carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo. Resumindo: poder racional-legal.

Segundo Paludo (2013, p. 58 e 59) as principais características da burocracia

são:

- Caráter legal das normas, o poder decorre da norma legal;
- Caráter formal das comunicações, realizadas por escrito e de forma exaustiva;
- Caráter racional e divisão do trabalho, de forma horizontal e com vistas a assegurar a eficiência e o alcance dos objetivos;
- Hierarquia da autoridade, a estrutura é vertical e com muitos níveis hierárquicos, as chefias seguem uma escala em que a autoridade do cargo inferior obedece à autoridade de cargo superior;
- Rotinas e procedimentos padronizados, o ocupante de cargo guia-se por regras e normas técnicas claras e exaustivas, com vistas ao alcance dos objetivos definidos pela organização;
- Impessoalidade nas relações, as pessoas são consideradas apenas pelos cargos ou funções que exercem e os subordinados obedecem ao ocupante do cargo;
- Competência técnica e meritocracia, a contratação de pessoal se dá mediante critérios racionais de competência ou de classificação em concursos e não segundo critérios pessoais e a promoção é por mérito, baseada no desempenho;
- Especialização da administração, com clara distinção entre o público e o privado, entre o político e o administrativo, entre a propriedade pública e a propriedade pessoal. Os dirigentes não são os donos do negócio e o funcionário não pode se apossar do cargo e tê-lo como sua propriedade;
- Profissionalização dos funcionários, ditos como especialistas em administrar, uma profissão. Recebem salários e constroem carreira ao longo dos anos;
- Previsibilidade de funcionamento, com normas e regulamentos escritos, com previsão antecipada de possíveis ocorrências e padronização na execução das atividades, propiciando a previsibilidade comportamental dos seus membros.

No Brasil, a Administração Pública burocrática contemplou duas fases: a primeira, denominada modelo clássico, corresponde ao período de 1930-1945 e foi marcada pela ênfase na reforma dos meios e pelo autoritarismo. Era fechado e autorreferido, onde os fins não eram relevantes. Vigorou até o fim do Estado-Novo. Na fase de transição foi objeto de debate a excessiva centralização da Administração Pública brasileira. Porém, foi somente no Governo de Jk (1956-1961)

que os questionamentos levaram a ações concretas. A segunda fase estendeu-se até as vésperas da reforma gerencial.

Segundo Paludo (2013, p.62 e 63), há vantagens e desvantagens para a burocracia na atualidade.

Principais vantagens da burocracia:

- O caráter racional – decisões racionais para utilizar adequadamente os meios/recursos com vistas ao alcance dos objetivos;
- A meritocracia – sistema de seleção e de recompensa de funcionários baseado na competência e na avaliação de desempenho;
- A impessoalidade em relação aos fins – perseguir o fim especificado nas normas sem favorecimento ou perseguição;
- O profissionalismo e a capacitação dos servidores;
- Separação entre público x privado; entre político x administrativo.

Principais desvantagens (disfunções) da burocracia:

- Apego exagerado às regras e regulamentos internos – o servidor burocrático era mais valorizado por conhecer as regras e procedimentos do que pelos conhecimentos técnico-profissionais: fato decorrente é que se transformam essas regras em objetivos a perseguir, deixando em segundo plano os fins visados pela organização;
- Formalismo exagerado e excesso de papelório – todos os atos deveriam ser formais e escritos (documentados), o que gerava uma enorme quantidade de pastas contendo documentos, em grande parte desnecessária;
- Resistência a mudanças uma vez aprendidas as regras que determinam como fazer, o servidor burocrata reage contrário a novas formas de se fazer (reage contrário a mudanças), visto que lhe causam insegurança;
- Desconsideração à pessoa do servidor (despersonalização) – olham-se os cargos existentes na estrutura hierárquica da organização, sem consideração com o lado pessoal de quem os ocupa: o relacionamento torna-se impessoal;
- Rigidez e falta de flexibilidade – a necessidade de atuar sempre de acordo com as normas previamente estabelecidas não permite agilidade e flexibilidade à

administração burocrática: afasta-se a capacidade criativa e a inovação;

- Desconsideração do cidadão – a burocracia é insulada, gosta de guiar-se por si mesma, é autorreferida e considera mais importante atender a seus interesses do que aos dos cidadãos;

- Decisões distantes da realidade – como as decisões são sempre tomadas pela alta administração (mesmo que tecnicamente desconheça o assunto), e esta se encontra distante da realidade da execução, muitas delas são completamente inadequadas.

Segundo Paludo (2013, p.63) a burocracia falhou, apesar de seus aspectos positivos, posto que na prática não alcançasse seu maior objetivo que é ser eficiente. Também não conseguiu se manter impessoal. Para o autor, a burocracia ideal de Weber não se consolidou no Brasil porque as normas legais deixavam brechas contrárias à burocracia racional-legal.

A administração pública continuou sua evolução, da patrimonialista para a burocrática, até chegar aos dias atuais, com a administração pública gerencial, fortemente influenciada pelas grandes empresas e pela exigência de transparência praticada no mundo anglo-saxônico.

O foco de interesse administrativo é deslocado do estado para o cidadão. Muda o enfoque e o estado passa a administrar para o cidadão e apenas para ele. Os interesses públicos confiados ao estado pela ordem jurídica são voltados exclusivamente aos cidadãos.

Não há como negar que o mundo mudou, a sociedade mudou e as pessoas mudaram. A economia mundial sofreu grandes transformações e tecnologias inovadoras surgiram no mundo moderno.

Para Paludo (2013, p.64), palavras de ordem passaram a ser: competitividade entre as nações, eficiência na administração e busca por resultados. O Estado político estava em crise e havia necessidade de redefinir o seu papel. E para que isso acontecesse era necessário que a Administração Pública também mudasse para dar conta de atender às exigências da nova ordem mundial e à expansão das funções econômicas e sociais do estado.

Era necessário fazer a reforma gerencial e para isto significava introduzir a cultura e técnicas gerenciais modernas na Administração Pública, como realizado na iniciativa privada.

E a fonte da administração gerencial no Brasil foi justamente o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado-PDRAE, do ministro Bresser Pereira no ano de 1995.

Para a administração gerencial o considerado essencial é a busca da eficiência, a redução de custos e o aumento da qualidade sempre dirigida ao cidadão.

De acordo com Paludo (2013, p.64), a administração pública gerencial constitui um avanço e até certo ponto, rompimento com a Administração Pública burocrática. Não se pode negar totalmente a administração burocrática, mas apoiá-la em seus princípios fundamentais, como critérios rígidos de mérito, sistema estruturado e universal de remuneração, de carreiras, avaliação permanente de desempenho e treinamento sistemático do corpo técnico. A principal diferença consiste na forma de controle, rompendo com processos rígidos e concentrando-se nos resultados e nos fins pretendidos.

A principal estratégia é a definição precisa de objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, com garantia de autonomia na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros. No plano da estrutura organizacional faz-se necessário a desconcentração, bem como a redução dos níveis hierárquicos. Para Paludo (2013, p.65), “a Administração Pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)”.

O interesse público na administração pública gerencial não se confunde com o interesse do próprio estado, ao contrário, volta-se para o interesse da coletividade.

Há o rompimento com o que é contrário em relação à administração burocrática, ao mesmo tempo em que mantém os pontos com os quais concorda.

A administração pública gerencial olha o cidadão como cliente de seus serviços e não apenas como contribuinte de impostos e taxas. Há preocupação em verificar se as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas. O cidadão é ao mesmo tempo: usuário, financiador e titular da coisa pública.

Para Paludo (2013, p. 66) o modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da desconcentração, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e comportamentos modernos. Revelou-se capaz de promover o

aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público. Apesar de tornar-se realidade no mundo moderno, no Brasil ainda se encontra em fase de implementação.

De acordo com Paludo (2013, p.66) a administração pública gerencial, também conhecida como nova administração pública, apresenta como suas principais características:

- Orientação da ação do estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- Ênfase no controle de resultados através dos contratos de gestão;
- Fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras de estado, valorização do trabalho técnico e político de participar, junto com políticos e sociedade, da formulação e gestão das políticas-públicas;
- Separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- Distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as Agências Executivas, que realizam atividades exclusivas de estado, por definições monopolistas e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, onde o poder de estado não está envolvido;
- Transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- Adoção cumulativa dos mecanismos de controle social direto para controlar as unidades descentralizadas: do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos e da formação de quase mercados em que ocorre a competição administrada;
- Terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado.

Para Paludo (2013, p. 67 até 69) o mais importante é fazer a comparação entre a administração burocrática e a administração gerencial, lado a lado, analisando suas diferenças, através do seguinte esquema:

Item	Modelo Burocrático	Modelo Gerencial
Teoria Aplicada	Teoria Burocrática de Max Weber (formalismo, racionalidade, impessoalidade, etc)	Teoria Contemporânea de Administração de Empresas (flexibilidade, eficiência, eficácia, Efetividade, etc)
Motivação	Combate ao patrimonialismo (corrupção e nepotismo)	Combate a Burocracia (ineficiência e rigidez excessiva)
Marcos Históricos	1ª fase: 1930-1945 – Burocracia clássica Criação do DASP – 1936/1938 2ª fase: até a reforma gerencial em 1995	1967 – Primeiro Momento com o DL 200 CF/1988 – retrocesso burocrático 1995 – Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado
Papel do Estado	Desenvolvimentista (Estado empresário)	Coordenação, Regulação e Fomento
Tipo de Administração	Direta	Indireta (atuação predominante)
Foco	Autorreferida (processos e tarefas)	Usuário-Cidadão
Ênfase	Meios – Estrutura Organizacional	Fins - Resultados
Principais Ideias	<p>Centralização Pública e Administrativa</p> <p>Formalismo e Padronização</p> <p>Normas e Regulamentos Escritos</p> <p>Estrutura Hierárquica Rígida</p> <p>Critério Técnico de Seleção – profissionalismo</p> <p>Competência Técnica e Meritocracia</p> <p>Controle <i>a priori</i> dos processos</p> <p>Separação de Interesses - Público x Privado</p>	<p>Descentralização Política para Estados e Municípios, Descentralização Administrativa, Delegação e Outorga</p> <p>Mais autonomia para os gerentes e servidores</p> <p>Incentivo a inovação</p> <p>Estrutura Hierárquica Flexível - com redução de níveis</p> <p>Critério Técnico de Seleção – profissionalismo</p> <p>Competência Técnica e Meritocracia</p> <p>Controle <i>a posteriori</i> dos resultados</p> <p>Separação de Interesses - Público x Privado</p>
Qualidade	Satisfação de seus interesses: bem; Satisfação dos interesses da Organização: razoavelmente; Satisfação dos interesses dos Usuários: toleravelmente	Satisfação das necessidades do Usuário-Cidadão
Ações para Qualidade	Melhora dos Processos de acordo com decisão dos Órgãos Centrais	Melhora permanente dos Processos de acordo com as demandas da sociedade Comparações dos resultados

		com outras organizações Programas Sucessivos de Qualidade com Comitê de Apoio aos Órgãos e Entidades
Gestão de RH	<p>Alto grau de controle e padronização profissional, com clara divisão do trabalho</p> <p>Autoridade compartilhada em certo grau (nível central)</p> <p>Estrutura Tripartite: corpo político orientador; agência de supervisão das práticas e órgão específico para controle financeiro</p> <p>Alguns mecanismos de coordenação</p> <p>Pequeno grau de desconcentração</p> <p>Emprego estável – ingresso por concurso (em regra) e promoção por antiguidade</p>	<p>Políticas Gerais a Cargo do Poder Central – com ampliação da autonomia dos gerentes</p> <p>Descentralização para moldar o funcionalismo às exigências reais do serviço</p> <p>Gestão da Informação e de Conhecimento, implantação de sistema de informação e de Administração Financeira sofisticados para controle de custos</p> <p>Treinamento para administrar sistemas e tomar decisões que afetam a gestão de RH</p> <p>Remuneração por Desempenho (teoria) Carreiras Horizontais, capacitação continuada, realocação de servidores conforme necessidades</p>
Tecnologia da Informação - TI	Componente instrumental – na busca de eficiência e no controle	Estratégico – com desenhos de novos processos e modelos de relacionamento entre governos e com clientes, fornecedores, cidadãos e demais agentes
Administração da TI	Administração de Sistemas de Informação e Administração dos Recursos da Informação	Administração de Tecnologia da Informática na Era da Informação
Governo Eletrônico	Utilização dos Recursos de TI no aumento da eficiência e da eficácia das ações internas de natureza operacional	Utilização dos recursos de TIC para aumento da eficiência, eficácia e efetividade de toda a natureza; para formulação de políticas; para prestação de serviços (internet, telefone, etc); para aumento das práticas democráticas e do exercício da cidadania
Estrutura Organizacional	Estruturas Burocráticas e Hierarquizadas	Estruturas menos Hierarquizadas e Estruturas em Redes
Estado/Governo	Estado/Governo Burocrático	Estado-Rede
Comunicação	Instrumental	Participativa
Planejamento Estratégico	Centralizado	Democrático

Fonte: PALUDO, Agostinho, Administração Pública (2013, p.67, 68 e 69)

Não se pode negar que dois grandes fatores impulsionaram o novo gerencialismo público: a democracia e a globalização. A democracia na busca da eficiência, participação nas decisões e *accountability* governamental (prestação de contas dos responsáveis). Já a globalização, com as tecnologias da informação e da comunicação, assim como a competitividade.

Esse novo modelo surgiu primeiro na Europa, como resposta do Estado à crise econômica mundial; da necessidade de um novo direcionamento para questões estratégicas ligadas ao bem comum, deixando para a iniciativa privada as demais ações e da necessidade de um novo modelo de administração voltado para as necessidades do cidadão.

A doutrina identifica oito princípios na reforma gerencial: desburocratização, descentralização, foco no cidadão, competitividade, profissionalismo, ética, transparência e *accountability*. Acrescentem-se o pensar, decidir e agir de cunho estratégico, voltado para resultados e focado na sustentabilidade.

Esse novo modelo de gestão pública gerencial passou por três estágios: o gerencialismo puro ou *managerialism*, o *consumerism* e o *Public Service Orientation* (PSO). A maior parte das ideias é comum aos três estágios, consistindo a separação em alguns traços apenas.

1.2.1 Gerencialismo Puro ou *managerialism*

O primeiro estágio gerencial inspirou-se nas empresas privadas e surgiu na Administração Pública como resposta à crise fiscal do Estado. Voltou-se à busca do incremento da eficiência no setor público. A reconstrução do Estado em bases pós-burocráticas e identificação com as ideias neoliberais, com introdução de técnicas de gerenciamento simultaneamente com programas de ajuste estrutural. Esses programas eram focados na redução de custos, enxugamento de pessoal e aumento da eficiência, com clara definição das responsabilidades, dos objetivos organizacionais e maior consciência acerca do valor dos recursos públicos.

Procurou tornar a Administração Pública mais ágil no atendimento das demandas sociais, ao mesmo tempo em que procurou devolver ao Estado a capacidade de investir, através da contenção da dívida pública e com a redução do custo dos serviços prestados. Trouxe da iniciativa privada o conceito de produtividade, ou seja, fazer mais com menos.

O usuário do serviço público é visto apenas como financiador do serviço público.

As primeiras reformas surgiram na Inglaterra, com Margareth Thatcher (1979), nos Estados Unidos com Reagan (1981), na Europa ocidental (1989) e no Terceiro Mundo (1991). Também no Canadá, Nova Zelândia, Austrália, França e Alemanha.

1.2.2 Consumerism

Esse segundo estágio gerencial direcionou suas ações com foco no cidadão, visto como cliente dos serviços públicos. Flexibilizou a gestão e introduziu a perspectiva da qualidade, como uma estratégia voltada para a satisfação do consumidor, com medidas para tornar o Poder Público mais leve, ágil e competitivo. O planejamento estratégico passou a ser utilizado.

Nos meados da década de 1980, nos Estados Unidos e na Inglaterra, o foco da administração passa a ser o cliente-usuário dos serviços públicos e a qualidade é tida como a satisfação das necessidades.

Procura-se melhorar a prestação dos serviços, na busca da satisfação do cidadão.

1.2.3 Public Service Orientation – PSO

Vigora até hoje este terceiro estágio. Surgiu inicialmente na Inglaterra e nos Estados Unidos, no início da década de 1990, agregando princípios ligados à cidadania, como *accountability* (prestação de contas dos responsáveis) e equidade, superando a ideia de que a Administração Pública deve tratar os administrados somente como clientes. Inclui a participação do cidadão e da sociedade nas decisões públicas. O termo cidadão ganha força, ao mesmo tempo em que traz a ideia de tratamento isonômico e a noção de bem comum.

Destaca-se a busca pela equidade, por um tratamento igual para os iguais, ou seja, para aqueles que se encontrem em situações semelhantes. O termo cidadão deixa de ser uma via de mão única, não tem apenas direito, mas também obrigações, como fiscalizar a coisa pública e cobrar o *accountability* (prestação de contas dos responsáveis) dos gestores pelos atos praticados.

Segundo Paludo (2013, p.72) agora, a maneira de perceber o cidadão

completa seu ciclo, ou seja, migrou de financiador para destinatário das ações do Estado e neste estágio é algo maior: é o titular da coisa pública.

Em nível mundial, destacam-se como principais resultados obtidos com as reformas gerenciais: economia e redução do tamanho dos governos; melhoria nos processos; na eficiência; na eficácia; sistema mais flexível e descentralização/desconcentração.

1.3 Novas Tecnologias Gerenciais

A competitividade e a concorrência entre empresas trouxe à tona novas tecnologias e ao mesmo tempo um desafio para as organizações. Para Paludo (2013, p.185) a produção de bens e serviços públicos e privados deve atender aos padrões mundiais de qualidade, preço, segurança etc. A busca por novas formas de se fazer se tornou importante e uma constante. As organizações tiveram que mudar suas configurações.

1.3.1 *Benchmarking*

A definição de *benchmarking* pode ser encontrada no glossário da GesPública: “um processo contínuo de medição de produtos, serviços e práticas (processos), em relação aos concorrentes mais competitivos ou às empresas reconhecidas como líderes”.

Para Paludo (2013, p.186) *benchmarking* “é um processo contínuo para avaliar serviços, produtos e práticas da organização, comparando-os com seus concorrentes mais fortes ou empresas que são reconhecidas como líderes empresariais na sua área de atuação”. É a busca do “melhor do melhor”.

Geralmente, é utilizado quando a empresa está em crise, quando ocorre ataque competitivo, implementação de melhorias significativas e quando se pretende atuar em novo ramo. Para Paludo (2013, p.186), a principal dificuldade é convencer os gestores de que seus desempenhos podem ser melhorados a partir de experiências bem sucedidas de outras empresas.

De acordo com Paludo (2013, p.187) o *benchmarking* pode ser externo ou interno. O interno é utilizado para “identificar/copiar/implementar melhores práticas de outros departamentos ou unidades da organização”.

1.3.2 *Kaizen* (melhoria contínua)

Para Paludo (2013, p.187) melhoria contínua “é uma técnica de mudança organizacional lenta, suave e ininterrupta, centrada nas atividades em equipes. Visa aumentar a qualidade dos produtos e serviços dentro de programas a longo prazo”.

Possui como foco a melhoria gradual e contínua, através da colaboração e participação das pessoas na realização de suas tarefas cada vez melhor.

Para que as pessoas sejam consideradas equipe, é preciso que trabalhem juntas, com interação, com habilidades complementares e busca de objetivos comuns. Ao final, são recompensadas pelos resultados obtidos. E para que isso ocorra, é necessário treinar, motivar e avaliar as equipes.

A melhoria é promovida na medida em que os problemas são identificados e eliminados, sempre com objetivo de fazer melhor e conquistar resultados específicos relacionados à satisfação dos clientes ou relacionados à redução de custos.

Segundo Paludo (2013, p.187), dez princípios encontram-se relacionados ao uso dessa ferramenta:

Promover aprimoramentos contínuos, enfatizar os clientes, reconhecer os problemas abertamente, promover a discussão aberta e franca, criar e incentivar equipes de trabalho, gerenciar projetos, por intermédio de equipes multifuncionais, incentivar o relacionamento entre as pessoas, desenvolver a autodisciplina, comunicar e informar todas as pessoas, treinar e capacitar todos.

1.3.3 *Downsizing* (enxugamento)

Trata-se de ferramenta baseada em teoria surgida no final do século XX, e visa promover a redução de níveis hierárquicos, mediante fusão de departamentos ou gerências intermediárias e enxugamento organizacional, com redução das operações ao essencial do negócio e/ou atividade fim e transferência das operações não essenciais para terceiros.

Segundo Paludo (2013, p.188) “o foco do *downsizing* é concentrar as atividades da empresa no que ela tem de melhor na sua competência principal (*core business*).

Baseia-se numa nova cultura, que investe em treinamento para a qualidade e

apoia a inovação, a iniciativa e o comprometimento de pessoas.

É criticada na iniciativa privada, uma vez que demite muitas pessoas em razão do enxugamento. Porém, pode ter grande importância no setor público, na medida que o enxugamento desloca e aproveita melhor as pessoas para sua atividade-fim.

1.3.4 Ciclo PDCA

Teve origem na década de 1920, com Shewhart, nos Estados Unidos, tornando-se conhecido como ciclo de Deming a partir de 1950, no Japão.

De acordo com o glossário GesPública, “ciclo PDCA é uma ferramenta que busca a lógica para fazer certo desde a primeira vez.”

Serve para o gerenciamento contínuo das atividades de uma organização e constitui técnica simples para o controle de processos. Para Paludo (2013, p.188) “é um método usado para melhorar as atividades de um processo.” Proporciona resultados mais confiáveis.

De acordo com Paludo (2013, p.188), o PDCA também conhecido como Ciclo da Melhoria Contínua, “é uma ferramenta oficial da qualidade, utilizado em processos de trabalho com vista a maximizar a eficiência e alcance da excelência de produtos e serviços.” Estabelece uma nova diretriz de controle.

Para Paludo (2013, p.188) parte da insatisfação com o atual estado das coisas e analisa os processos para realizá-los de forma otimizada. Apresenta as seguintes etapas: **planejamento** (*plan*), estabelece objetivos, metas e meios para alcançá-los; **execução** (*do*); executa as atividades propostas no planejamento; **controle/verificação** (*check/control*): monitora /controla a execução e verifica o grau de cumprimento do que foi planejado; **ação avaliativa/corretiva** (*act to correct*) identifica eventuais falhas, corrige-as e melhora a execução das atividades.

Segundo Paludo (2013, p.189) “o PDCA é uma ferramenta de importância fundamental para a análise e melhoria de processos organizacionais, para eficácia do trabalho em equipe e para o alcance das metas estabelecidas.

O ciclo PDCA é representado pela seguinte figura:

Figura 1: Ciclo PDCA



Fonte: << <http://necs.preservaambiental.com/ciclo-pdca-abordagem-de-processo-e-escopo-do-sistema-de-gestao-ambiental/> >>, acessado em 01/12/2014.

1.3.5 Programa 5S

Proporciona melhor organização, arrumação, limpeza, asseio e disciplina. Elimina desperdícios, aumenta a produtividade e proporciona excelente ambiente de trabalho. Foi criado no Japão, a partir da palavra *senso*, que significa a faculdade de apreciar, sentir e julgar. São cinco sentidos que promovem mudanças e dão sustentabilidade aos programas de qualidade e produtividade.

São essas as cinco palavras japonesas: ***seiri***, que significa senso de utilização e seleção; ***seiton***, senso de ordenação e arrumação; ***seiso***, senso de limpeza; ***seiketsu***, senso de asseio, saúde e padronização e ***shitsuke***, senso de autodisciplina, harmonia e educação.

Para Paludo (2013, p.189), o “5S é um programa voltado para funcionários, busca promover os bons hábitos no ambiente de trabalho, como forma de melhorar a produtividade”.

Proporciona várias vantagens como: espírito de equipe, hábitos mais saudáveis, melhoria dos produtos e serviços e melhor ambiente de trabalho.

1.3.6 Diagrama de Pareto

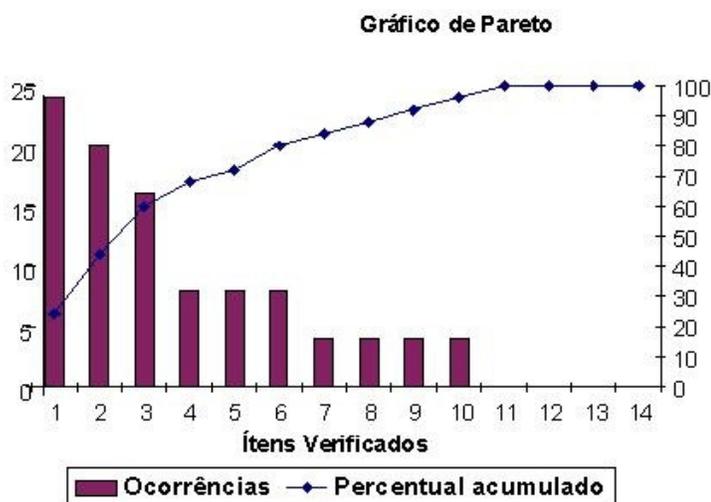
Segundo Paludo (2013, p.189), diagrama ou princípio de Pareto “é uma forma especial de gráfico de barras verticais (histograma) que permite identificar quais problemas resolver e qual a prioridade”.

Para Paludo (2013, p.190),

O diagrama de Pareto baseia-se em fatos e dados e poderá ser usado sempre que for preciso ressaltar a importância relativa entre os vários problemas ou condições, no sentido de escolher o ponto de partida para a solução de um problema: identificar a causa básica de um problema ou avaliar o progresso de uma operação. Identifica as causas que mais se repetem nos problemas que estão continuamente sendo enfrentados pela organização.

É uma das mais antigas ferramentas e é representado através da seguinte figura:

Figura 2: Diagrama de Pareto



Fonte: << <http://www.significados.com.br/diagrama-de-pareto/> >>, acessado em 01/12/2014.

1.3.7 Diagrama de Ishikawa

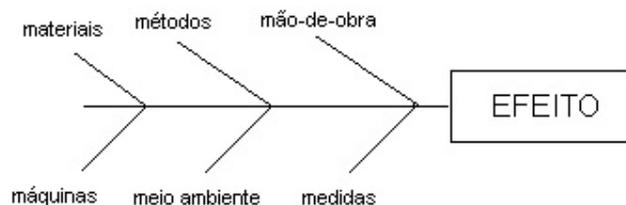
Foi criado pelo químico japonês *Kaoru Ishikawa*, também é conhecido como Diagrama de Causa e Efeito ou Diagrama Espinha de Peixe.

Para Paludo (2013, p.190),

Esse diagrama expressa, de modo simples e fácil, a série de causas e efeitos de um processo ou um problema. O diagrama é uma forma sequencial e ordenada para se descrever ou separar todas as fases e partes de um problema. Parte-se dos efeitos dos problemas para a identificação das causas que o provocaram, colocando-as em grau de importância da esquerda para a direita. Toda a equipe deve participar na identificação das causas, como forma de garantir, que todas as causas potenciais sejam consideradas.

Pode ser utilizado para qualquer problema. O desenho gráfico, representado na figura abaixo, assemelha-se com um peixe.

Figura 3: Diagrama Espinha de Peixe



Fonte: << www.esalq.usp.br >>, acessado em 01/12/2014.

1.3.8 Impacto das Tecnologias nas Organizações e nas Pessoas

Segundo Paludo (2013, p.195),

As novas tecnologias vêm sendo amplamente utilizadas nas organizações públicas e privadas com a finalidade de aumentar a competitividade, melhorar a qualidade de produtos e serviços, reduzir custos operacionais, minimizar esforços, facilitar o processo de comunicação e, principalmente, atender às necessidades dos clientes em geral.

O resultado mais importante nas empresas públicas tem sido o aumento e a diversificação dos serviços oferecidos pela *internet*.

A transição para a era da tecnologia e do conhecimento, segundo Paludo (2013, p.196), "implicou mudanças que afetaram fortemente as organizações". Para o autor o impacto da tecnologia afetou a estrutura/organização das empresas e as pessoas.

A alteração na estrutura organizacional ocorreu em função da rapidez das

informações, no conteúdo das tarefas e integração de todas as áreas, permitindo acesso às informações em tempo real. Quanto ao modo de executar as tarefas, atingiram a natureza do trabalho, ao passar para o modo eletrônico, diminuiu-se o tempo de realização das tarefas e cada funcionário passou a ser mais cobrado sobre a qualidade de seus serviços.

Segundo Paludo (2013, p.196), “a cultura tradicional de o que está dando certo não se mexe mudou para a cultura do aprendizado e da inovação”.

Para Paludo (2013, p.197), os principais impactos ocorridos na organizações foram:

- As organizações mudaram de sistemas fechados para sistemas abertos, com formas mais flexíveis de gestão;
- o próprio negócio, a razão de ser da organização pode mudar (em muitas mudou);
- a estruturação do trabalho mudou da visão do controle para a de facilitação do aprendizado, com diminuição de níveis hierárquicos;
- a gestão por processos substituiu os departamentos, reduzindo tempo e custos e proporcionando melhores resultados;
- o ciclo de produção foi reduzido (agora é feito em menor tempo);
- a estrutura real e rígida vai cedendo espaço para estruturas virtuais flexíveis;
- o controle *in loco* cede lugar ao monitoramento realizado a distância;
- a comunicação formal escrita desloca-se para comunicação em rede, virtual;
- as redes virtuais estão quebrando as hierarquias formais e permitindo o acesso direto de funcionários às autoridades superiores;
- o principal recurso das organizações tornou-se o conhecimento (junto com as pessoas);
- os relatórios periódicos cederam lugar aos relatórios virtuais em tempo real;
- mudanças eventuais tornaram-se mudanças constantes;
- a cultura tradicional mudou para cultura do aprendizado e da inovação.

Já para as pessoas, Paludo (2013, p.197), descreve:

- A figura do chefe está desaparecendo e em lugar está surgindo o líder: um facilitador, mobilizador e motivador da força de trabalho;
- a cultura do emprego seguro/estável está cedendo lugar a empregos transitórios;
- exigência de ampliação das competências relacionadas ao emprego, desde como utilizar o computador/tecnologias até o aprendizado de novas funções;
- o relacionamento interpessoal se profissionalizou - antes o contato era mais direto; hoje é mais a distância, mais racional e mais frio;
- o treinamento eventual mudou para treinamento constante (capacitação contínua);
- o emprego burocrático (trabalho manual) cedeu lugar para o emprego tecnológico (trabalho eletrônico);

- o trabalho individual mudou para trabalho em grupo (ou trabalho em equipe);
- surgiu o trabalho virtual a distância, realizado através de listas de discussão, fóruns, *chats*, teleconferência, telefone etc – o que exige mais disciplina;
- importância cada vez maior do conhecimento e de competências intelectuais;
- as redes virtuais permitem acesso direto a autoridades superiores, rompendo assim a hierarquia tradicional.

Segundo Paludo (2013, p.198), “no atual contexto de mudanças e inovações, as organizações que obterão os melhores resultados são as que possuem um forte compromisso com o aprendizado: de sua força de trabalho em sentido amplo e também em nível organizacional”.

1.4 O Cliente na Gestão Pública e a Excelência em Serviços Públicos

O advento da administração gerencial, também conhecida como novo gerencialismo público, com orientação para o cliente-cidadão, foi incorporada à administração pública de forma lenta, gradual e contínua em 1995, face a insatisfação notória. No ano de 1979, o Programa Nacional de Desburocratização, de iniciativa de Hélio Beltrão, já apontava as tendências deste novo modelo de gestão administrativa.

Para Paludo (2013, p 213),

A provisão de serviços para a Administração Pública gerencial (novo gerencialismo público) deve tomar como referência a satisfação do cidadão – o que implica conhecer suas necessidades, exigências e desejos. Essa atitude gera uma dupla ação: a Administração Pública deve identificar quem são seus usuários, quais são suas necessidades, o que tem/gera valor para o usuário e se os serviços prestados estão atendendo a essas necessidades; o cidadão-usuário, por sua vez, deve conhecer o funcionamento administrativo público, tomar conhecimento de suas dificuldades, identificar quem são os responsáveis pela atuação e pelo controle da Administração Pública, e fiscalizar essa prestação de serviços.

Satisfação do cidadão-usuário, segundo Paludo (2013, p.214) *apud* Philip Kotler (2000), “... consiste na sensação de prazer ou desapontamento resultante da comparação do desempenho (ou resultado) percebido de um produto/serviço em relação às expectativas do cliente”.

A administração pública gerencial adota o conceito de qualidade e para

Paludo (2013, p.214), “se o cliente está satisfeito com os serviços públicos, é sinal de que eles têm qualidade.”

Segundo Paludo (2013, p.214), “o servidor público deve adotar uma atitude ativa quando em atendimento aos cidadãos.”

Paludo (2013, p.214), *apud* Sérgio Almeida (2001), as seguintes atitudes ativas conduzem ao atendimento da excelência:

- Apresentação impecável: mais que atitude, deve ser um hábito do servidor público;
- Postura: demonstrar disposição e interesse: deve-se manter a postura adequada no atendimento ao cidadão;
- Humor/astral/simpatia: indispensáveis, pois nenhum cidadão tolera o mau humor;
- Empatia: tentar se colocar no lugar do outro para compreendê-lo;
- Escutar: ouvir o cidadão sem interrompê-lo, prestando atenção nos detalhes;
- Ser gentil: a gentileza facilita a excelência no atendimento;
- Disposição: ir ao encontro do cidadão e resolver o problema como se fosse seu;
- Rapidez: fazer rápido e certo;
- Tranquilidade: manter-se tranquilo, mesmo que o cidadão esteja ansioso ou estressado, e sem esquecer da rapidez;
- Sinceridade: a sinceridade faz com que o cidadão acredite – na instituição e no servidor: em seus serviços e orientações;
- Comunicação correta: utilizar linguagem adequada para cada cidadão e esforçar-se para compreender a mensagem recebida;
- Precisão: informação e comunicação corretas, precisas: cidadãos não toleram ser enganados;
- Compromisso: comprometer-se com a solução adequada para o cidadão.

Para Paludo (2013, p.215) *apud* Valéria Moreira (2008), “a qualidade desse atendimento é de responsabilidade tanto da instituição quanto do funcionário. A organização por ser obrigada a fornecer treinamento adequado ao seu pessoal e o funcionário por dar o máximo de si para prestar um bom atendimento.”

Porém, de nada adianta um atendimento excelente, se os serviços prestados também não são de excelência. O que importa é a satisfação do cliente em sentido amplo.

Uma das formas encontradas para melhor atender o cliente-cidadão é o guichê único. Segundo Paludo (2013, p.215), “esse modelo de atendimento internacionalmente, visa reduzir o tempo e o esforço do cidadão para obter os serviços que necessita.”

Segundo Paludo (2013, p.216), “para avançar significativamente na melhoria dos serviços rumo à excelência, é necessário que os gestores públicos olhem os

serviços a partir da perspectiva do cidadão – e não da perspectiva da instituição ou de suas convicções pessoais.”

Para Paludo (2013, p.217), o que caracteriza uma gestão pública como de excelência, “são valores essenciais, que precisam ser internalizados por todas as pessoas das organizações públicas, que definirão a gestão de uma organização como excelente.” E para busca da excelência, os servidores públicos é que farão a grande diferença.

1.5 Gestão por Resultados

A administração gerencial preocupa-se especificamente com os resultados, tendo como principais ideias a identificação clara de objetivos, maior autonomia dada aos gerentes e deslocamento do controle para avaliação final dos resultados das ações.

Segundo Paludo (2013, p.226),

Deve-se definir racionalmente os resultados que se pretende alcançar, alocar os recursos necessários, estabelecer critérios e indicadores de desempenho para medir as realizações, e depois cobrar resultados efetivos na gerência de recursos públicos: que envolvem tanto o gestor e o servidor, quanto o resultado global da organização.

A razão da existência de uma organização pública é prestar serviços públicos e servir a sociedade. E para que isto ocorra, deve-se pautar por resultados que atendam às necessidades e anseios do cidadão-usuário e nunca, por desejos de seus dirigentes, de grupos de interesses ou de reeleição de seus governantes.

Segundo Paludo (2013, p.228), a Administração Pública Federal introduziu a gestão por resultados entre 2000-2003, com o programa Avança Brasil, através do Plano Plurianual (PPA) e Avaliação de Resultados, sob a ótica de estruturação das ações de governo em programas, com objetivos e metas vinculados aos programas e ações. Criou-se a figura do **gerente de programa**, “autoridade responsável pela obtenção de resultados, a quem compete resolver os entraves na implementação dos programas, com vistas ao alcance dos objetivos previamente estabelecidos.”

Segundo Paludo (2013, p.226),

O programa é o instrumento utilizado pelo governo para organizar suas ações, para resolver um problema ou para atender uma demanda da sociedade. É mensurado por indicadores; há toda uma estrutura de gestão e avaliação do plano e demonstra as realizações do Governo para a sociedade.

Este modelo de gestão por resultados, ainda em construção, sob a ótica da democracia e do princípio constitucional da eficiência, é fruto de uma visão mais ampla, com a participação do cidadão-usuário, objetivando a satisfação de suas necessidades e o fornecimento de informações transparentes que propiciem a execução de controle sobre os serviços públicos.

1.6 Administração por Objetivos

A administração por objetivos, segundo Paludo (2013, p.229),

Corresponde a uma espécie de contratualização dos serviços públicos em que os gestores negociam com a autoridade superior os objetivos a serem alcançados. É um sistema de administração que vincula objetivos e metas organizacionais com o desempenho individual, em todos os setores. Corresponde a um processo pelo qual gerentes e subordinados identificam objetivos e metas comuns, definem os resultados esperados nas diferentes áreas de responsabilidade e procuram identificar a contribuição de cada membro no alcance dos resultados.

Os objetivos representam uma diretriz, os resultados que se pretende alcançar e para Paludo (2013, p.230),

A transformação atual que se pretende modificar. Devem ser expressos de forma clara, concisa e determinante. Como todo trabalho em equipe, exige competência, amabilidade e prestimosidade dos gerentes e comprometimento, honestidade e maturidade dos subordinados, reforçando a confiança mútua e facilitando o alcance dos objetivos/metap pretendidas.

Para Paludo (2013, p.230), “o ponto crítico desse modelo consiste na definição de objetivos e metas pouco ambiciosos, o que facilita o seu alcance sem a exigência de grandes esforços.”

1.7 Contrato de Gestão

Trata-se de outra forma de se administrar por resultados e muito se assemelha à administração por objetivos. Segundo Paludo (2013, p.231),

O contrato de gestão, com duração mínima de um ano, estabelecerá objetivos e metas a serem atingidos pela instituição, em determinado período de tempo, assim como os indicadores que permitirão mensurar seu desempenho na consecução dos compromissos pactuados no contrato. O contrato de gestão é mais que um convênio, é um contrato de parceria – visto que os objetivos a serem perseguidos são comuns, seus vínculos são mais profundos e duradouros e seus recursos são garantidos mediante a inclusão direta no Orçamento Geral da União.

Está previsto na Constituição Federativa do Brasil de 1988, em seu parágrafo oitavo, artigo 37:

A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliado mediante contrato, a ser formado entre seus administradores e o Poder Público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I – o prazo de duração do contrato; II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes.

1.8 Avaliação de Desempenho/Resultados

A avaliação de desempenho é realizada a partir do planejamento e com definição clara de objetivos e metas, para que a organização avalie resultados e identifique os erros ocorridos na execução. Deve contemplar níveis institucionais: administrativo-gerencial e técnico-operacional.

Segundo Paludo (2013, p.232), “não existe administração por resultados sem a avaliação de desempenho.”

É responsável por promover a aprendizagem e a disseminação do conhecimento. Fornece informações para a solução de problemas e para melhorias do serviço, com foco no cidadão-usuário. Identifica se os objetivos foram alcançados ou não, propicia maior transparência e permite comparações entre as unidades.

Cada critério tem o seu indicador. Este é o responsável por quantificar, medir aspectos ligados a determinados esforços/desempenho ou resultados. Traduzem os objetivos em medidas concretas e permitem aferir o grau alcançado.

Segundo Paludo (2013, p.233), há o indicador interno e externo. O primeiro mede o esforço/desempenho e resulta na eficiência. O segundo, mede os resultados e conduz à eficácia e efetividade (alcance de objetivos/metapas).

2 Eficácia Gerencial e Perfil do Gerente através do Esboço da Teoria 3-D

A aplicação da Teoria 3-D, grande contribuição de William James Reddin, professor de administração da Universidade de New Brunswick, no Canadá, é ferramenta gerencial para que qualquer gerente possa se tornar mais eficaz.

Psicólogos americanos descobriram dois elementos principais do comportamento gerencial: tarefa a ser executada e relações com outras pessoas. Perceberam que algumas vezes, os gerentes davam maior ênfase a um desses elementos e outras vezes, davam ênfase ao outro.

A grande contribuição da obra de Reddin é fornecer instrumentos operacionais para o administrador, através da teoria por ele desenvolvida, possibilitando a indicação do melhor caminho na tarefa de coordenar os recursos disponíveis para consecução de um fim previsto.

Reddin percebeu que os dois elementos de comportamento poderiam ser usados em maior ou menor grau, auxiliando o administrador a seguir o melhor caminho.

Um administrador poderia ter sua atuação voltada para duas variáveis básicas: orientação para tarefa (OT) e orientação para o relacionamento social (OR).

Reddin (1981, p.26), cita o seguinte exemplo:

Um gerente poderia ser muito orientado para a tarefa ou não muito orientado para a tarefa. Ainda, ambos os comportamentos poderiam ser usados ao mesmo tempo (estilo integrado na Teoria 3-D), o comportamento para a tarefa poderia ser usado isoladamente (estilo dedicado), o comportamento para relações poderia ser usado isoladamente (estilo relacionado), ou ambos poderiam ser usados em pequeno grau (estilo separado).

Estes quatro estilos básicos representam quatro tipos de comportamento gerencial. Isto não quer dizer que todo comportamento gerencial se ajustará perfeitamente em cada um desses quatro estilos básicos. São úteis como estrutura geral. Um conjunto claro de indicadores e características foi desenvolvido para cada tipo, o que possibilita a compreensão total de cada estilo.

Um administrador poderia ter sua atuação voltada para duas variáveis básicas: orientação para a tarefa (OT) e orientação para o relacionamento social (OR). De acordo com a maior ou menor intensidade com que essas variáveis

refletissem em seu comportamento, quatro estilos administrativos básicos poderiam ser identificados.

Esses estilos foram representados por Reddin (1981, p.27) no seguinte esquema, representado na figura 4:

Figura 4: Os quatro estilos básicos gerenciais



Fonte: << www.scielo.br >>, acessado em 01/12/2014.

Um administrador, por exemplo, cujo comportamento em determinada circunstância é caracterizado com alta orientação para a tarefa e baixa orientação para o relacionamento, é classificado como possuindo um estilo gerencial básico dedicado.

O estilo separado teria baixa orientação para tarefa e baixa orientação para relação.

O estilo relacionado teria alta orientação para relações somente. Está relacionado com os subordinados.

O estilo integrado teria alta orientação para as tarefas e alta orientação para as relações.

Reddin percebeu, no entanto, que essas duas variáveis ainda não eram suficientes para tornar prática a teoria. Foi introduzida uma terceira variável: a eficácia.

O conceito de eficácia, com raízes na administração por objetivos de Peter Drucker, pode ser ilustrado por um exemplo extraído de outro exemplo de Reddin.

Partindo do conceito de eficiência, Reddin mostra como um gerente 100% eficiente pode ser nada eficaz. Segue o exemplo fornecido por Reddin (1981, p. 21):

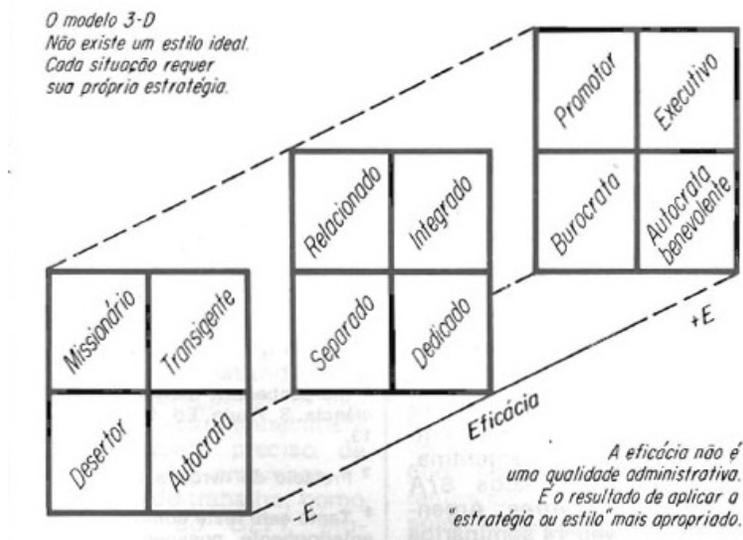
Eficiência versus Eficácia		
Fazer as coisas bem	em vez de	Fazer as coisas certas
Resolver problemas	em vez de	Produzir alternativas criativas
Salvaguardar os recursos	em vez de	Maximizar a utilização dos recursos
Cumprir com o seu dever	em vez de	Obter resultados
Reduzir os custos	em vez de	Aumentar o lucro

Fonte: REDDIN, William James, Eficácia Gerencial, 1981, p.21.

A introdução da terceira variável ao modelo foi o que deu origem ao nome “Teoria 3-D”, de terceira dimensão, pois esta é definida pelo número de variáveis independentes utilizadas em um modelo. Assim, apenas a largura e o comprimento ficam no plano e tem a segunda dimensão. Se introduzir também a altura, tem o espaço, em terceira dimensão. Caso tenha mais uma variável – o tempo – como fez Einstein, na Teoria da Relatividade, passa para um espaço geométrico de quarta dimensão.

Deste modo, quando é adicionado o conceito de eficácia, a figura 4 transforma-se em um sólido tridimensional e surgem como consequência oito novos tipos de estilos gerenciais.

Figura 5: Modelo 3-D (terceira dimensão)



Fonte: REDDIN, William James, Eficácia Gerencial, 1981, p.62.

Um administrador que possuir um estilo gerencial básico separado terá um comportamento de desertor ao agir ineficazmente e de burocrata, ao agir com maior eficácia.

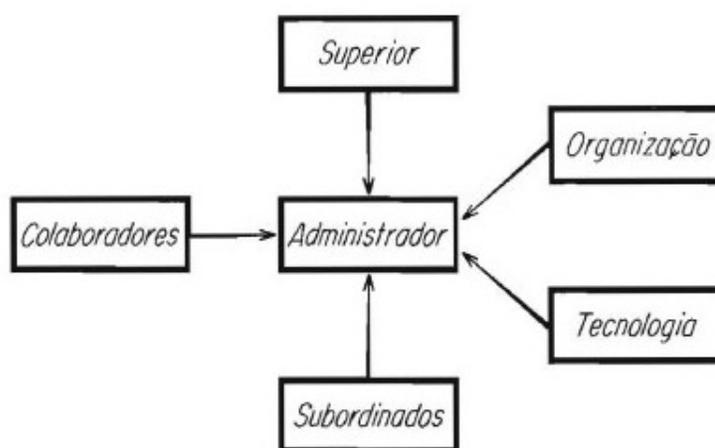
A princípio, tem-se a impressão de que um comportamento executivo seria o ideal. Porém, Reddin chama atenção para a falsidade desta conclusão, destacando a importância da situação presente em cada caso.

Pesquisas realizadas posteriormente chegaram à conclusão de que nenhum dos estilos é sempre eficaz, pois poderia ser eficaz em certas situações e não ser eficaz em outras. A eficácia depende da situação em que for aplicada.

Assim, um gerente ao assumir um estilo integrado em uma situação que exigisse um estilo separado, como por exemplo, o fechamento de um balanço contábil, estaria agindo ineficazmente, ocupando o comportamento de um transigente nesta situação.

Caracterizados os vários estilos gerenciais, Reddin volta-se para o ambiente em que o administrador está envolvido e percebe a interação de cinco forças ambientais sobre o gerente, bem como a reação do mesmo a essas forças a caracterizar o seu estilo. Essas cinco forças representadas na figura abaixo são: o superior, a organização, o uso da tecnologia, os subordinados e os colaboradores.

Figura 6: O administrador e a interação das cinco forças ambientais sobre o gerente



Com cinco forças se pode descrever toda situa o administrativa

A partir da utilização de vários indicadores é possível determinar as exigências separadas, relacionadas, dedicadas e integradas dessas cinco forças. Por exemplo: para um indicador de tecnologia separada, os subordinados devem pensar ao invés de agir.

Através do confronto dos elementos ambientais pode-se saber se o gerente está agindo de maneira eficaz, bem como descobrir se o estilo utilizado está de acordo com as exigências da situação. Caso contrário, deverá mudar de estilo ou até mesmo de atividade.

E Reddin não para por aí, continua desenvolvendo vários outros conceitos de cunho prático e objetivo em sua obra. Alguns dos conceitos são: área de eficácia, percepção de estilo, deriva de estilo, exigências situacionais, flexibilidade de estilo, manipulação situacional, perfil e repertório de estilos, sensibilidade situacional e síntese de estilos.

Também são desenvolvidos vários instrumentos de avaliação ou de medida, os quais permitem obter resultados bastantes objetivos. Entre os instrumentos de medida, em forma de testes estão: Testes de conhecimento da Teoria 3D; Diagnóstico de Estilos da Equipe; Levantamento do Ambiente, das Tarefas e das Relações Gerenciais e Diagnóstico de Estilo Gerencial. Este último consiste num conjunto de 64 (sessenta e quatro) testes que ao final permite estabelecer o perfil de estilo individual de cada gestor, ou seja, com que frequência um administrador assume este ou aquele estilo gerencial, se está sendo eficaz ou não em seu comportamento.

Este teste tem sido aplicado em dezenas de milhares de administradores em vários países, permitindo o contínuo aperfeiçoamento. Assim também poderia ser feito no Poder Judiciário. Denota-se que tal prática ainda não foi aplicada no Poder Judiciário Fluminense.

3 Como Gerenciar Pessoas

Reddin possui um conceito bem interessante de gerente (1981, p.34):

Um gerente é uma pessoa que ocupa um cargo numa organização formal, sendo responsável pelo trabalho de uma outra pessoa pelo menos, tendo autoridade formal sobre essa pessoa. As pessoas cujo trabalho está sob sua responsabilidade são seus subordinados. Uma pessoa que trabalha com o gerente, não sendo seu superior nem um subordinado, é um colaborador. A pessoa responsável pelo trabalho do gerente é seu superior.

Todo profissional precisa de gerenciamento. Então, o que se deve fazer?

De acordo com Tulgan (2009, p.67), destacam-se as seguintes situações:

- Deixar metas bem claras para cada pessoa, ou seja, o que precisa obter de cada um.
- Ter sempre em mente o que poderia dar errado se não a gerenciasse.
- Prestar atenção que as razões iniciais para gerenciar cada pessoa mudam com o decorrer do tempo.

3.1 O que Conversar com as Pessoas?

Ainda, de acordo com Tulgan (2009, p.69):

- Converse sobre o trabalho.
- Concentre no que quer que o funcionário faça no futuro imediato.
- Decida se deve conversar sobre algum aspecto mais geral ou sobre todos os pequenos detalhes.
- Desmembrar itens complexos em partes menores para algumas pessoas e usar da máxima clareza faz a diferença entre um desempenho ótimo e um insatisfatório.

Funcionários que não têm um desempenho tão bom podem exigir reuniões frequentes. Tulgan (2009, P. 75) chama isso de gerenciamento orientado à função e cita o seguinte exemplo: “Sr. Fulano, você estará aqui durante cinco horas, certo? Aqui está o que quero que faça: A, B, C e D. Ok? Vamos repassar: A..., B..., C... e D... A lista de verificações está aqui. Preparado?”

Essa conversa deverá levar de 5 a 15 minutos. É necessário fazer com funcionários que precisam de muita orientação, toda vez que entrarem pela porta. O desempenho irá melhorar em pouco tempo.

Outras pessoas de desempenho insatisfatório podem precisar do gerenciamento duas ou três vezes por dia, para que não percam o foco e não se tornem mais lentas.

3.2 Responsabilidade Pessoal como Processo Efetivo

Responsabilidade pessoal significa ter que responder pelos próprios atos. A ideia tem o seguinte apelo: se um funcionário sabe que deverá explicar suas ações para outra pessoa e que será premiado ou punido conforme o seu desempenho, espera-se que se esforce mais para agir melhor.

É preciso espalhar a seguinte mensagem: aja sabendo que precisará se explicar e que suas ações terão consequências.

Para isso é preciso um processo justo e claro, a fim de associar consequências concretas às ações concretas de cada funcionário.

Segundo Tulgan (2009, p. 80), um bom gerente deve:

- Expor as expectativas com antecedência e em termos claros.
- Acompanhar o desempenho do funcionário a cada etapa.
- Implementar as consequências concretas de acordo com o cumprimento efetivo ou não dessas expectativas.

Esse processo deve ser aplicado frequentemente e de maneira minuciosa.

Seja o chefe mais participativo e dedicado, assim obterá maior retorno. Quando o funcionário sabe que tem um chefe que acompanha o andamento de tudo, monitorando, avaliando e documentando, fazendo questão de assegurar a responsabilidade pessoal, sempre priorizará as tarefas.

Seja o chefe que prepara o funcionário para obter êxito e o recompensa de acordo com o seu desempenho. Assim, terá sempre os melhores funcionários ao seu lado.

Seja o chefe que estabelece padrões, exigências e expectativas mais elevados. Lembre com entusiasmo ao seu subordinado que você é diferente. Faça com que admirem seus padrões elevados.

Tulgan (2009, p.86) lembra sempre aos chefes recém-empossados: “Lembre-se de que o promovido foi você. Faça jus à promoção”.

De acordo com Tulgan (2009, p.91), quando estiver explicitando suas

expectativas, concentre-se nos resultados e faça muitas perguntas: “O que, exatamente, vai fazer? Por quê? Como vai realizar isso? Quais são as etapas? O que cada uma exige? Quanto tempo levará? Quais são as diretrizes e especificações?” Não admita respostas vagas, consiga mais detalhes. Se forem complexas, peça explicação.

Quando monitorar e avaliar desempenhos, o gestor deve concentrar nos resultados.

Diga às pessoas o que deve fazer e como fazer, esta é a principal função do gerente. Sem expectativas claras, de nada valerá a responsabilidade pessoal.

Segundo Tulgan (2009, p.97), se for melhor ser um chefe facilitador do que um prescritivo seja um facilitador bastante agressivo e aja como um *coach*, ou seja, seja um treinador, responsável em desenvolver profissionalmente as pessoas.

- Faça perguntas básicas: “Você é capaz de fazer isso? Tem certeza? O que precisa de mim?”
- Faça perguntas de sondagem: “Como vai fazer isso? Como vai começar? Que etapas pretende seguir? “
- Faça perguntas curtas focadas: “Quanto tempo essa etapa vai levar? Quanto tempo a outra etapa vai levar? Como está o seu cronograma?”

Sigam à risca os procedimentos operacionais padrão.

É comum que as melhores práticas de gestão passem despercebidas pelo alto escalão. Empresas inteligentes buscam sempre pessoas experientes e que tenham desenvolvido formas mais eficazes de executar determinadas tarefas. Quando essas formas são identificadas, tornam-se práticas de eficácia comprovada e devem ser catalogadas na forma de rotinas administrativas – RAD. De acordo com Tulgan (2009, p.103):

- Transforme as práticas de eficácia comprovada em procedimentos operacionais padrão.
- Ensine os procedimentos operacionais padrão a todos e explique que sejam seguidos à risca.
- Dê aos funcionários formulários de controle passo a passo.
- Faça o acompanhamento das tarefas o tempo todo.

3.3 Microgerenciamento x Subgerenciamento

Para Tulgan (2009, p.105) microgerenciamento é um grande fator de

distração, um exemplo de subgerenciamento, ou seja, gerentes que não dizem a seus funcionários o que fazer e como fazer.

Quando subgerencia surgem incêndios que nunca deveriam ter sido provocados. Há desperdício de recursos. As pessoas executam suas tarefas de forma errada e ninguém percebe. Funcionários com desempenho insatisfatório se escondem e continuam remunerados. Funcionários com desempenho extraordinário ficam frustrados e começam a procurar outro emprego.

Gerentes assumem diversas tarefas que deveriam ser executadas pelos seus subordinados. Quando o gestor subgerencia só percebe os problemas após instalação da crise.

Quando há exagero no subgerenciamento, ocorre verdadeiro microgerenciamento. Isto provoca irritação nos subordinados.

É preciso saber delegar. Delegar não é deixar as coisas correrem soltas. Delegar é fazer o trabalho acontecer por meio de terceiros. É articular com clareza metas, especificações e prazos. É ter uma ideia precisa dos objetivos, das especificações e do cronograma apropriado para cada funcionário em relação a cada tarefa.

Comece devagar. Acompanhe o desempenho de cada funcionário constantemente.

Quanto menos souber do dia-a-dia de trabalho do funcionário, mais inacessível será como gerente.

Tenha mais poder como gerente agindo assim:

- Direcione, oriente e treine sua equipe.
- Identifique a necessidade de recursos.
- Adiante-se aos problemas e corrija pequenos erros.
- Minimize conflitos.
- Evite que funcionários se comportem de forma inadequada.
- Mantenha a equipe com foco no trabalho.
- Estabeleça metas e prazos.
- Avalie o desempenho, de acordo com as expectativas.
- Atribua a cada um a responsabilidade pelas próprias ações.
- Motive os funcionários ao associar de forma justa o desempenho e seus respectivos prêmios e penalidades.

- Não permita que profissionais de desempenho sofrível ou mediano fiquem acomodados.
- Evite que funcionários de desempenho excelente deixem a empresa.
- Faça com que os melhores se tornem futuros líderes.

E o mais importante: registre tudo. Assim, se algum dia tiver que enfrentar uma acusação de tratamento injusto ou qualquer outro tipo de queixa, terá como mostrar ao superior hierárquico o que consta nos arquivos. Terá tudo registrado de forma detalhada e atualizada ou todas as conversas que teve com cada funcionário. Da mesma forma que fazer o acompanhamento, também é fundamental para o aperfeiçoamento contínuo do desempenho.

A avaliação e o *feedback* constantes ajudam a rever ordens e orientações dadas, bem como ajustá-las de acordo com a necessidade.

Segundo Tulgan (2009, p.113)

O funcionário cresce e progride quando suas ações são submetidas a uma avaliação rigorosa e honesta, de forma continuada, e ele é capaz de usar o *feedback* para se aperfeiçoar e fazer as melhorias necessárias. Para isso, acompanhe o andamento dos processos - e tome notas.

Elabore *checklists* detalhando os processos de trabalho, caso perceba que o funcionário não esteja correspondendo às expectativas e/ou disperso. Acompanhe a execução das tarefas, faça perguntas, ajude-os a usar ferramentas de autossuperação como *checklists* e verifique regularmente o trabalho em andamento.

Avalie o desempenho com precisão e tenha em mente sempre três perguntas, de acordo com Tulgan (2009, p.119):

1.O funcionário cumpriu todas as metas estipuladas? Realizou todas as tarefas que lhe foram confiadas? 2.Ele completou suas tarefas de acordo com as diretrizes e especificações fornecidas? Seguiu os procedimentos operacionais padrão? 3.Cumpriu os prazos que lhe foram fixados?

Mantenha um registro eletrônico, com um banco de dados e um programa de organização pessoal que permita criar registros de informações para cada subordinado. Em cada registro, abra espaço para as anotações. Assim, sempre que

tomar notas, ficarão gravadas eletronicamente, bem como data e horas ficarão anexadas de forma automática.

Caso tenha um funcionário sem iniciativa, dê a ele uma lista detalhada de “tarefas extras” e evite o tempo ocioso.

Dedique especial atenção àquele funcionário que não consegue assumir suas responsabilidades, ou não sabe tomar decisões difíceis e ainda, não consegue resolver problemas na hora em que surgem.

Certifique-se sobre sua participação no problema de desempenho do funcionário. Reflita se alguma vez ajudou esta pessoa a melhorar; se deixou as expectativas bem claras a cada etapa do trabalho; se monitorou e avaliou tudo com justiça e exatidão e principalmente, se deu oportunidade ao funcionário para evoluir.

Para Tulgan (2009, p.149) “a capacidade de fazer mais ou menos pelas pessoas é uma extraordinária fonte de poder”.

Dê a cada pessoa a chance de satisfazer as expectativas elementares do trabalho a que se propõe, para depois ir além. Inspire credibilidade e confiança, mediante comunicação franca e postura transparente. Isto é fundamental para que cada funcionário saiba o que exatamente deve fazer. Monitore, avalie e documente tudo em todas as etapas de cada processo de trabalho.

Acima de tudo, seja generoso e flexível. Para Tulgan (2009, p.153), “uma das funções mais importante do chefe é lutar pelo seu pessoal”. Elas querem e precisam constantemente de sua ajuda.

Comece fazendo reuniões com seus funcionários, um de cada vez e não se esqueça de separar um caderno para fazer notas.

Antes, porém, reflita sobre a cultura do seu local de trabalho. Ela apoia um gerenciamento mais participativo e rigoroso ou simplesmente deixa as coisas correrem mais soltas? Saiba que a mudança na metodologia de gerenciamento pode trazer consequências.

Segundo Tulgan (2009, p.167) antes de tornar público este novo estilo, é preciso mudar a metodologia de gerenciamento, reservando uma hora do dia para conversas de gerenciamento; praticar o modo de falar; criar um panorama gerencial; traçar um cronograma preliminar e implementar um sistema de acompanhamento de desempenho.

E antes de qualquer coisa, converse com seu chefe. A maioria dos chefes

ficará contente ao saber do seu esforço em se tornar um chefe melhor. Caso contrário, saberá logo que seu chefe é um obstáculo. Segundo Tulgan (2009, p.174), tente convencê-lo e se não conseguir, seja firme do mesmo jeito. Assim, dificilmente poderá responsabilizá-lo pelas precárias orientações que ele próprio oferece. Os resultados por si só falarão e poderão fazer com que seu chefe reconsidere a posição anterior. Sem falar no aprimoramento de habilidades de gerenciamento e estabelecimento de um histórico profissional poderoso, caso precise um dia sair em busca de outro superior que compreenda e aceite um gerenciamento mais atuante.

Segundo Tulgan (2009, p.178), alguns funcionários resistem sempre que tentar gerenciá-los com mais rigor e objetividade. Quando cobrar responsabilidades por seus atos, certamente reagirão com desculpas esfarrapadas. Então, o gerente deve manter-se firme para responder assim às reações clássicas dos funcionários de acordo com Tulgan (2009, p.178 até 181):

“Reação do funcionário: “Não me diga como devo executar o meu trabalho. Sei o que estou fazendo. Você não confia em mim?”

Resposta do gerente: “Eu tenho que entender perfeitamente o que você está fazendo e o modo como está fazendo. E preciso estar seguro de que é exatamente o que preciso. Por isso, vamos conversar sobre todos os detalhes dos procedimentos, passo a passo”.

Reação do funcionário: “A culpa não é minha”.

Resposta do gerente: “Vamos analisar exatamente o que você fez, quando e como. E analisaremos o que descobriremos”.

Reação do funcionário: “Isso não é justo”.

Resposta do gerente: “Vamos conversar sobre o que você acha que seria justo e também por quê. Mas, antes, vamos falar sobre que consequências, exatamente, estão incomodando você e examinar com calma as ações que provocaram essas consequências”.

Reação do funcionário: “Mas eu? Eu quero -----”.

Resposta do gerente: “Você quer -----? Fico muito feliz em saber disso. Vamos conversar sobre o que terá que fazer para consegui-lo”.

Reação do funcionário: “Você não está a par dos fatos”.

Resposta do gerente: “Estou a par dos seguintes fatos... Eis exatamente aquilo de que tenho conhecimento... O que está faltando? Em que você está se baseando para dizer isso?”

4 Gestão no Poder Judiciário Fluminense e nas Serventias Judiciais de 1ª instância

A gestão do Poder Judiciário não pode ser diferente. Como pode ser observada, a administração pública gerencial é uma tendência do mundo globalizado. É preciso entender que não se trata de imposição da alta administração e/ou da Fundação Getúlio Vargas.

É uma evolução científica e com o olhar de pesquisador faz-se necessária sua compreensão e aplicação nos cartórios judiciais, utilizando ferramentas eficazes, com intuito de facilitar a execução das tarefas diárias, sempre com foco em promover uma Justiça rápida, eficaz e voltada para o cidadão.

Destacam-se como principais tendências da administração pública gerencial e que podem ser adotadas no Poder Judiciário:

- a) Planejamento estratégico (políticas de médio e longo prazos).
- b) Motivação e valorização da ética no serviço público.
- c) Desenvolvimento de habilidades gerenciais dos servidores.

Administrador vinculado à capacidade de trabalhar com regulamentos rotineiros, as famosas RADs – rotinas administrativas.

Produtor, com aumento da produtividade com qualidade.

Inovador, capaz de encontrar novas respostas e modernizar o fluxo de decisões.

Integrador habilitado a congregar seu grupo e atuar em conjunto na busca do objetivo.

A administração pública gerencial, como instrumento de planejamento, fundamenta-se na reestruturação de programas, os quais expressam os anseios da sociedade. Representa resultados a serem alcançados. Valoriza o servidor, com investimento em treinamentos contínuos.

Enfim, deve-se afastar o gerencialismo puro e voltar-se para o modelo gerencial.

É preciso introduzir a avaliação de desempenho para as serventias judiciais, a partir do planejamento de metas locais anuais pela alta administração, com medição das metas atingidas pelos cartórios.

4.1 O Modelo Gerencial adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e sua Eficácia

Segundo Zulima Alves Moragas (2005, p.3), até o ano de 2002 os cartórios judiciais do estado do Rio de Janeiro tinham os processos distribuídos por bancas e cada escrevente era responsável por uma quantidade de feitos desta distribuição. A partir de março de 2002, a Corregedoria Geral da Justiça implantou o sistema de processamento integrado em equipes, onde todos os servidores passaram a ser responsáveis por todos os processos.

No ano de 2004, o modelo de processamento integrado em equipes, foi oficialmente estendido para os Juizados Especiais Cíveis, através do projeto implementado pela MM Juíza Auxiliar da Corregedoria Geral da Justiça, hoje desembargadora, Dr^a Cristina Tereza Gaulia.

O modelo idealizado foi relevante frente ao grande volume de ações ajuizadas de competência dos Juizados Especiais Cíveis, regidos pelos princípios da informalidade e celeridade, instituídos pela Lei nº 9099/95.

Várias práticas foram implementadas com a intenção de prover as serventias de rotinas mais eficazes, padronizadas e na busca de melhores resultados.

Por fim, hoje, este modelo é o que vigora em todas as serventias judiciais de 1^a instância.

O processamento integrado equipara-se a uma verdadeira linha de montagem, dividindo os servidores em quatro equipes: preparação, processamento, digitação e apoio logístico. Está previsto no artigo 172 da Consolidação Normativa da Corregedoria Geral da Justiça.

Art.172. A administração interna das escriturarias deverá observar os princípios da legalidade e da eficiência e será organizada segundo o padrão do processamento integrado em equipes, sendo exercida pelo Escrivão ou Responsável pelo Expediente, sob a supervisão do Juiz de Direito em exercício na vara.

Parágrafo único. A gerência do cartório deverá ser voltada para o atendimento dos seguintes objetivos:

- I – unificação da metodologia de trabalho visando ao melhor gerenciamento das atividades cartorárias;
- II – simplificação dos procedimentos a serem adotados nas diversas áreas de aplicação dos serviços judiciais;
- III – capacitação dos servidores para desempenho das diversas etapas do processamento integrado;
- IV – fortalecimento da função de chefia e liderança do Escrivão ou Responsável pelo Expediente e seu constante aprimoramento;
- V – aperfeiçoamento dos serviços judiciários.

A importância fundamental do Projeto era o fortalecimento da atuação do Titular, antigo escrivão e do Responsável pelo Expediente (R.E)., hoje, chefe de serventia na gerência das atividades cartorárias, dentro de uma nova visão empresarial.

Observa-se o decurso de doze anos deste modelo adotado, sem que qualquer revisão ou reformulação tenha sido efetivamente empregada, com vistas ao seu aprimoramento.

Como bem observou Moragas (2005, p.3), exímia servidora do TJERJ,

Avaliando esta proposta percebemos que, para alcançar níveis satisfatórios de eficiência e eficácia, faz-se necessário o envolvimento e comprometimento das equipes de trabalho com a missão do Judiciário. Analisando mais profundamente podemos ver que o Processamento Integrado implantado em 2002 ainda necessita da criação de parâmetros e normas nas rotinas de trabalho, a fim de chegarmos à padronização que nos trará maior eficácia.

De 2002 até os dias atuais, muitas iniciativas têm sido tomadas pela alta administração do Poder Judiciário do Rio de Janeiro para melhorar os serviços cartorários: treinamento dos servidores recém-concursados; curso para os chefes de serventia recentemente; apoio cartorário através do Grupo Emergencial de Apoio Cartorário (GEAP-C); grupo de sentenças etc. Porém, muito trabalho ainda há de ser desenvolvido.

Através das inspeções prospectivas da Meta 06 do Conselho Nacional de Justiça e dos relatórios de acompanhamento de dados do Tribunal de Justiça, é possível observar que serventias judiciais de igual competência possuem resultados diferenciados.

A Corregedoria Geral da Justiça do Rio de Janeiro, através dos servidores da Divisão de Fiscalização Judicial (DIFIJ), tem apresentado várias sugestões de melhoria em seus relatórios de fiscalização e apoio cartorário, através do Grupo Emergencial de Apoio Cartorário (GEAP-C), tendo por base medidas gerenciais. Tem-se observada a necessidade de treinamento técnico contínuo para os gestores cartorários. Muitos sequer têm conhecimento e domínio dos relatórios gerenciais, ferramentas eficazes e disponibilizadas no sistema informatizado – DCP, como instrumento gerencial para medição, avaliação e tomada de decisões.

É preciso romper barreiras e qualquer resquício burocrático para dar continuidade à reforma administrativa do Poder Judiciário.

Essa reforma já iniciada no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro deve prosseguir, com a reformulação e reestruturação do processamento integrado em equipes.

O modelo inicial, apesar de muito interessante, afastou nas serventias de baixo rendimento, o compromisso dos integrantes de equipe, uma vez que toda responsabilidade pelo funcionamento dos serviços passou a ser do Chefe da Serventia. Qualquer problema é o Chefe quem responde. Percebe-se, de um modo geral, apatia em alguns servidores e principalmente, falta de iniciativa.

Como inovação para adequação das rotinas cartorárias, baseada na Administração Pública Gerencial, é que entra a figura do encarregado pelo serviço, sem qualquer custo para a administração e para maior envolvimento dos integrantes de equipe.

Para cada uma das quatro equipes do processamento integrado, um servidor do cartório seria designado encarregado pelo serviço. Este seria escolhido pelo Chefe de Serventia, após ratificação do juiz em exercício na vara, dentre os servidores de equipe com maiores aptidões.

Após seleção, o magistrado comunicaria ao Juiz dirigente de cada NUR, para realização do cadastro individual da serventia. Tecnicamente, seria a desconcentração do serviço da pessoa do Chefe de Serventia para o encarregado. Este seria o responsável direto, perante a Alta Administração, para execução do serviço e funcionamento de sua equipe.

A responsabilidade do Chefe de Serventia seria solidária. Em contrapartida, a alta administração faria um contrato de gestão e parceria com os magistrados, propiciando a formação técnica do Chefe de Serventia, lotação de servidores e estagiários e planejamento de metas anuais locais para medição de desempenho entre o que foi planejado e o resultado atingido em cada unidade judicial, ao final de cada ano.

O objetivo seria a adequação dos serviços cartorários e a padronização das serventias, sempre buscando melhores resultados e conseqüentemente, a satisfação do usuário.

As metas seriam traçadas no ano anterior ao seu cumprimento. Exemplo:

para o ano de 2015, cada serventia da Capital, com competência cível e fazendária, deverá juntar uma média de 1500 (mil e quinhentas) petições por mês, reduzindo o estoque de peças para juntada imediata e encaminhar à conclusão nada menos de 1500 (mil e quinhentos) feitos mensais. Seguiria os moldes das metas traçadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), agora, com metas locais e para as serventias judiciais de 1ª instância.

Em contrapartida, aumentaria a participação dos servidores na execução das tarefas e o grau de satisfação do usuário.

O relatório de informações gerenciais da Diretoria Geral de Desenvolvimento Institucional (DGDIN) - Anual de 2013, retirado diretamente do *site* oficial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, apresentou a seguinte análise crítica:

O indicador de Satisfação do Cliente mede a satisfação do usuário (público interno, público externo e sociedade) com os serviços prestados pelo PJERJ. Os resultados são oriundos de Pesquisa de imagem institucional finalizada no início de 2013 que incluiu, além do presente indicador, a medição de outros três indicadores do CNJ: “Índice de confiança no Poder Judiciário”; “Índice de Satisfação do Cliente”; “Índice do Clima Organizacional” e “Índice de Satisfação com as Instalações Físicas”. O resultado da pesquisa apresenta índices favoráveis de confiança no PJERJ por parte dos magistrados e servidores, porém, o resultado obtido com a sociedade em geral e com o público externo (menos de 50%) encontra-se aquém da meta estabelecida para 2014, de 73%. Importante destacar que tal meta foi constituída em 2009, a partir de pesquisa similar realizada no ano de 2008. A morosidade e a burocracia da Justiça continuam sendo pontos negativos de destaque, de acordo com a população pesquisada. Por outro lado, há que ser ressaltado que os Juizados Especiais foram citados positivamente pelos entrevistados como um fator facilitador no trâmite das ações.

E como ações gerenciais:

1) Ampla divulgação aos magistrados e servidores dos resultados insatisfatórios da população com os serviços prestados pelo Poder Judiciário. 2) Continuidade na implantação do processo eletrônico nas serventias judiciais para agilizar a tramitação dos processos. 3) Incremento da divulgação de melhores práticas de gestão nas serventias (expansão do Sistema Integrado de Gestão – SIGA).

Quanto ao Relatório de Informações Gerenciais – Anual 2013, da Diretoria Geral de Fiscalização e Assessoramento Judicial (DGFAJ) apresentou a seguinte

análise crítica: “Atingimos a meta estabelecida pelo Conselho Nacional de Justiça antes do prazo fixado. A determinação e o empenho dos integrantes foram fatores essenciais para o êxito do resultado alcançado”. Ações Gerenciais: “Nenhuma ação a ser deflagrada tendo em vista o cumprimento da Meta estabelecida”. A meta estabelecida era inspecionar 30% das serventias judiciais de 1ª instância. A Divisão de Fiscalização Judicial (DIFIJ), da qual a autora desta monografia faz parte, como integrante de equipe, desde o ano de 2009, atingiu antes do prazo, o patamar de 34,36% de serventias inspecionadas.

De acordo com os relatórios de inspeção retirados diretamente da pasta da DIFIJ, relativos às inspeções prospectivas em cumprimento à Meta 6 do CNJ, acima explicitada, num universo de 40 (quarenta) Varas Cíveis da Capital do Rio de Janeiro inspecionadas, em 31 (trinta e uma) havia medidas gerenciais a serem tomadas, representando 77,5% das unidades.

Acessando o relatório de lotação de servidores (REL's) das 52 (cinquenta e duas) Varas Cíveis da Capital do Rio de Janeiro, na data de 15 de dezembro do corrente ano, apenas 02 (duas) apresentavam a lotação ideal, que é de 10 (dez) serventuários em serventias de competência cível, de acordo com o estudo elaborado pelo Grupo de Trabalho para Lotação nas serventias judiciais de 1ª instância, em 2013, representando o percentual de carência funcional nas varas cíveis da capital de cerca de 90%.

Ante o exposto e para ilustrar o presente trabalho, com intuito de reforçar a premissa de que é preciso reformar o Judiciário, após autorização do Núcleo Gestor para exibição e desde que as serventias não fossem identificadas, são apresentadas as seguintes ações: desenvolver nos gerentes, representados pelos chefes de serventia judiciais de 1ª instância do Poder Judiciário Fluminense, o treinamento contínuo; desconcentração dos serviços com a institucionalização da figura do encarregado pelo serviço e mudança de perspectivas através da apresentação e estudo da administração pública gerencial, com estabelecimento de metas locais e avaliação de desempenho, é que foram retirados trechos dos relatórios das inspeções de Meta 6, realizadas no ano de 2013, a seguir apresentados:

1) “...manifestou a dificuldade que o cartório tem tido em dar um processamento conveniente, ressaltando a falta de

comprometimento de alguns servidores...o histórico de refratariedade a mudanças dos demais funcionários vêm dificultando a tão perseguida reestruturação. O R.E. nos narrou o trabalho de convencimento que vem desenvolvendo junto ao cartório, mas ressaltou que os problemas da serventia não são recentes, tendo sido agravados pela ausência de Juiz Titular...”

2) “...necessita no mínimo de mais 2 (dois) serventuários...”

3) “...havia 699 feitos aguardando conclusão...”

4) “...sugerimos que sejam adotadas as seguintes medidas, com a finalidade de sanear a serventia:1. Seja a serventia alertada sobre a proibição contida no Aviso CGJ nº 189/2009...2. ...abrindo o movimento de conclusão no sistema...3. Sejam regularizadas as datas das audiências...4.”Varredura” nas estantes...5. Retirar do sistema DCP a listagem de autos paralisados há mais de 90 dias...6. ...alerte aos serventuários que deixem sobre as mesas somente os feitos distribuídos... 7. A exclusão das petições consideradas de juntada impossível...”

Os relatórios mensais da Ouvidoria do Poder Judiciário do Rio de Janeiro, retirados diretamente do *site* do TJERJ, acessados em novembro/2014, concluíram que das reclamações recepcionadas em 2013, em primeiro lugar estava a morosidade na juntada de petições e em segundo lugar, a morosidade na abertura da conclusão.

No ano de 2014 houve uma inversão no ranking das reclamações recebidas pela Ouvidoria, passando a morosidade na abertura da conclusão a ocupar o primeiro lugar e a juntada de petições a segunda posição.

5 Conclusão

O modelo de processamento integrado em equipes, imposto pela alta administração do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro não vem atingindo a efetividade esperada e inicialmente proposta. Faltam: treinamento permanente e contínuo para os chefes de serventia; lotação completa do quadro de servidores; objetivos estratégicos a nível cartorário; estabelecimento de metas locais e avaliação de desempenho. Indispensáveis para a padronização dos resultados finais dos serviços prestados pelas unidades judiciais de 1ª instância.

A partir do estudo da administração gerencial, como novo modelo de administração em vigor, percebe-se a necessidade de mudanças de perspectivas, principalmente na conscientização de magistrados e servidores de 1º grau, desta nova era inaugurada no mundo pós-moderno e com base nos princípios constitucionais que regem a administração pública no estado democrático de direito. Principalmente a eficiência e o direito a uma boa administração.

O foco administrativo da administração gerencial é o cidadão-usuário, que é chamado para que opine e fiscalize os serviços prestados. É a verdadeira razão de ser de qualquer organização.

A desconcentração dos serviços cartorários na figura de encarregados pelos serviços é uma alternativa para maior envolvimento das equipes, participação, motivação, responsabilização de todos envolvidos no atingimento de melhores resultados e padronização das serventias.

A importância deste trabalho consiste na divulgação deste novo modelo de administração, recente no Brasil, mas que vem sendo altamente divulgado e aplicado no mundo inteiro, principalmente em países mais desenvolvidos. Responsável pelo sucesso administrativo de qualquer organização, a administração gerencial é um caminho sem volta para quem quer prosseguir adiante, rumo à evolução na obtenção de melhores resultados.

No mundo globalizado, altamente competitivo e sujeito às mudanças tecnológicas constantes, não há mais espaço para administrações eminentemente burocráticas.

E é esta a contribuição deste trabalho: conscientização da existência deste novo modelo gerencial, responsável pela solução de muitos problemas enfrentados no dia a dia.

Como sugestão de melhoria e valorização dos servidores e magistrados apresento este estudo, com as seguintes recomendações: primeiro, palestras com renomados estudiosos do tema para magistrados e gestores cartorários; contrato/parceria de gestão com os magistrados; institucionalização de encarregados pelos serviços; treinamentos permanentes e contínuos para os chefes de serventia, a nível de gestão; estabelecimento de metas locais e avaliação de desempenho.

Durante a pesquisa esbarrei na dificuldade em localizar livros didáticos específicos e atualizados sobre o tema. Alguns autores que discorreram sobre o assunto como Daniela Mello Coelho, Vera Petrucci e Letícia Schuwarz em 1995, já não dispunham mais seus exemplares nas principais livrarias cariocas. Por esta razão e diante do pouco tempo, busquei no Manual de Administração Pública de Augustinho Paludo muitas respostas e acredito que em nada deixou a desejar.

Referências Bibliográficas

PALUDO, Augustinho Vicente, Administração Pública, 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 586 p.

FALCÃO, Joaquim *et al*, Administração Pública Gerencial, 1.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2013. 326 p.

REDDIN, William James, Eficácia Gerencial, 1.ed. São Paulo: Atlas, 1981. 353 p.

TULGAN, Bruce, Não Tenha Medo de Ser Chefe, Rio de Janeiro: Sextante, 2009. 190 p.

MAZZA, Alexandre, Manual de Direito Administrativo, 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2014, 863 p.

MAFRA, Francisco, Administração Pública Burocrática e Gerencial, disponível no *site* <<<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/n.link.revista.artigos-leitura@artigo.id503>>>. Acessado em 04/06/2014

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, Administração Pública Gerencial, Revista de Direito, Rio de Janeiro, v.2, n.4, jul/dez 1998.

LIMA, Sídia Maria Porto, A Emenda Constitucional nº 19/98 e a Administração Gerencial no Brasil, disponível no *site* Jus Navigandi, acessado em 01/07/2014 <<jus...com.br/artigos/4757>>.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos, Administração Pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual, Revista de Serviço Público, Ano 51, n.3, jul/set 2000, 34p.

DINIZ, Eli, Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90.

BELTRÃO, Hélio, Descentralização e Liberdade.

OSLAK, Oscar, As Demandas de Formação dos Administradores Públicos Frente ao Novo Perfil do Estado.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado. Revista do Serviço Público, 47 (1) janeiro-abril 1996 <<[www.bresserpereira.org.br/view.asp? Cod 87](http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?Cod%2087)>>. Acessado em 04/06/2014

SANTOS, Luiz Alberto, Modelo Brasileiro para Organização da Alta Administração.

ABRUCIO, Fernando Luiz, Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública, um breve estudo sobre a experiência internacional recente.

MARQUEZ DOS SANTOS, Alba Conceição, A Administração Pública Gerencial, artigo apresentado para disciplina Administração Pública e Governo, em agosto de

2003, da Faculdade Porto-Alegrenses.

MORAGAS, Zulmira Alves, Cartório Escola, Rio de Janeiro, Monografia FGV, 2005, 34p. Fornecido pela diretora da DGDIN.

GAULIA, Cristina Tereza, Projeto: Processamento Integrado em Equipes nos Juizados Especiais Cíveis-Demonstração dos Passos de Unificação da Metodologia de Trabalho, Rio de Janeiro, 2004, 41 p. Fornecido pelo diretor do DEIGE.

RELATÓRIOS GERENCIAIS Site << www.tjrj.jus.br-institucional >> Acessado em 10/11/2014