



**CONTRIBUIÇÃO AO ESTUDO DE UM MODELO CONCEITUAL DE GESTÃO
PARA A JUSTIÇA FEDERAL DA 5ª REGIÃO: UM ENFOQUE NA ADAPTAÇÃO
DO MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA**

RECIFE
2007

SEBASTIÃO MARCOS CAMPELO

**CONTRIBUIÇÃO AO ESTUDO DE UM MODELO CONCEITUAL DE GESTÃO
PARA A JUSTIÇA FEDERAL DA 5ª REGIÃO: UM ENFOQUE NA ADAPTAÇÃO
DO MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, da Universidade Federal da Paraíba, da Universidade Federal de Pernambuco e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. José Francisco Ribeiro Filho.

RECIFE
2007

FICHA CATALOGRÁFICA

Campelo, Sebastião Marcos

Contribuição ao estudo de um Modelo Conceitual de Gestão para a Justiça Federal da 5ª Região: um enfoque na adaptação do Modelo de Excelência em Gestão Pública / Sebastião Marcos Campelo, Recife: UFPE, 2007
174p.

Dissertação (mestrado)
Bibliografia

1. Gestão Pública 2. Modelo de Gestão 3. Indicadores
4. Justiça Federal 5. Mensuração do desempenho organizacional

À Luciana, o amor da minha vida.
Aos meus pais, Valmir e Salete.
Aos meus irmãos, Marccone e Júnior.
À minha madrinha Sonia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, à Luciana, o meu grande amor, aos meus irmãos, a minha família e aos amigos que tiveram a paciência e compreensão com a minha ausência, necessária para a conclusão deste trabalho.

Agradeço a todos os professores do mestrado com os quais tivemos contato, Otávio Ribeiro, Jorge Lopes, Marco Tullio, Jeronimo Libonatti, Raimundo Nonato, em especial ao meu orientador, professor Francisco Ribeiro, pela oportunidade que me foi concedida de ser seu orientando e pela confiança que sempre depositou em mim.

Ao meu mestre e professor Joaquim Liberalquino, pela sua grande ajuda durante a dissertação e pela sua disposição em sempre contribuir, com seus ensinamentos valiosos.

Um agradecimento especial para todos os companheiros do mestrado, Felipe, Caio, Gilmar, Fábio, Juliene, Karina, Elyrouse, Alexandre, Prof. Mário, Márcio e Josiel, que transformavam as nossas reuniões semanais de atividades acadêmicas em momentos de alegria e descontração, pelo companheirismo demonstrado ao longo do curso e principalmente pela união de todos, onde em diversos momentos, houve a ajuda mútua para que todos continuassem a seguir em frente. São meus amigos para sempre.

Ao Desembargador Francisco Cavalcanti, à época Presidente do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, pela grande visão acadêmica e pelas palavras de incentivo que me deu ao longo dos estudos.

À Sorária, companheira de trabalho e amiga, meus sinceros agradecimentos pelo incentivo e cooperação para que eu pudesse assistir as aulas do mestrado.

A todos os companheiros de trabalho e amigos da Subsecretaria de Orçamento e Finanças, pelo incentivo que me deram, em momentos de difícil conciliação do trabalho com os estudos, através de sua dedicação e extrema responsabilidade com as atividades da Subsecretaria em momentos que estive ausente.

Aos amigos Vilmar e Walter, pelo grande esforço que fizeram para concluir o Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, me servindo de inspiração para percorrer o longo caminho que se iniciava.

RESUMO

Campelo, Sebastião Marcos. **Contribuição ao estudo de um Modelo Conceitual de Gestão para a Justiça Federal da 5ª Região**: um enfoque na adaptação do Modelo de Excelência em Gestão Pública. 2007. 174p. Dissertação de Mestrado. UnB/UFPE/UFRN/UFPB.

O presente estudo objetivou a concepção de um Modelo Conceitual de Gestão para a Justiça Federal da 5ª Região, abrangendo as diversas dimensões de uma gestão no serviço público, orientando para os resultados no atendimento das demandas dos cidadãos, nas bases conceituais de uma Administração Pública Gerencial. Para a construção do modelo proposto, estudou-se as características dos principais modelos de excelência em gestão que suportam conceitualmente grandes prêmios nacionais e internacionais de qualidade tais como: *Prêmio Deming*, *Malcolm Baldrige Award*, *European Foundation for Quality Management – EFQM*, Prêmio Nacional de Qualidade – PNQ além do Modelo de Excelência em Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O objetivo do trabalho foi alcançado na medida em que foi possível propor um Modelo de Gestão Conceitual para a Justiça Federal da 5ª Região, fundamentado em bases conceituais e nas necessidades específicas do Órgão, através de uma organização lógico-racional e inter-relacionadas das dimensões da Gestão, conduzindo a um ciclo de planejamento, execução, controle e avaliação das ações, com elementos de governança para o setor público em todas as fases e, a utilização de práticas de gestão do conhecimento para suportar o processo de aprendizagem organizacional.

Palavras-Chave: Gestão Pública. Modelo de Gestão. Indicadores. Justiça Federal. Mensuração do desempenho organizacional.

ABSTRACT

Campelo, Sebastião Marcos. **Contribuição ao estudo de um Modelo Conceitual de Gestão para a Justiça Federal da 5ª Região**: um enfoque na adaptação do Modelo de Excelência em Gestão Pública. 2007. 174p. Dissertação de Mestrado. UnB/UFPE/UFRN/UFPB.

The present study objectified to develop a Conceptual Model of Management for the Federal Justice of 5ª Region, enclosing the diverse dimensions of a management in the public service, guiding for the results in the attendance of the demands of the citizens, in the conceptual bases of a management public administration. For the construction of the considered model, one studied the characteristics of the main models of excellence in management that support conceptually great national and international prizes of quality such as: Prize Deming, Malcolm Baldrige Award, European Foundation will be Quality Management - EFQM, National Prize of Quality - PNQ beyond the Model of Excellency in Public administration of the Ministry of the Planning, Budget and Management. The objective of the work was reached in the measure where Region was possible to consider a Model of Conceptual Management for the Federal Justice of 5ª, based on conceptual bases and the necessities specific of the Agency, through an organization logical-rational and interrelated of the dimensions of the Management, leading to a cycle of planning, execution, control and evaluation of the actions, with elements of governance for the public sector in all the phases and, the use of practical of management of the knowledge to support the process of organizational learning.

Keywords: Public Management. Model Management. Indicators. Federal Justice. Measurement of organizational performance.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
1.1	FORMULAÇÃO DO PROBLEMA.....	13
1.2	OBJETIVOS.....	14
1.2.1	<i>Objetivo Geral.....</i>	<i>14</i>
1.2.2	<i>Objetivos Específicos.....</i>	<i>15</i>
1.3	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO TRABALHO.....	15
1.4	DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	18
1.5	METODOLOGIA UTILIZADA.....	18
1.6	UNIVERSO.....	20
1.7	LIMITAÇÕES DO ESTUDO.....	20
2	A JUSTIÇA FEDERAL E O TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO.....	21
2.1	O SISTEMA JUDICIÁRIO BRASILEIRO.....	21
2.2	BREVE HISTÓRICO DA JUSTIÇA FEDERAL NO BRASIL.....	24
2.3	A ESTRUTURA DA JUSTIÇA FEDERAL.....	25
2.4	A JUSTIÇA FEDERAL EM NÚMEROS.....	27
2.5	PERFORMANCE E IMAGEM DA JUSTIÇA FEDERAL.....	31
2.6	INFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO.....	33
2.6.1	<i>A composição do TRF da 5ª Região.....</i>	<i>34</i>
2.6.2	<i>A execução orçamentária do TRF da 5ª Região.....</i>	<i>36</i>
2.6.3	<i>O planejamento estratégico do TRF da 5ª Região.....</i>	<i>38</i>
3	UMA NOVA VISÃO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	40
3.1	BREVE HISTÓRICO SOBRE REFORMA DO ESTADO NO BRASIL.....	40
3.2	GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO SEGUNDO O IFAC.....	47
3.2.1	<i>Os princípios de governança no setor público.....</i>	<i>47</i>
3.3	SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E GOVERNO ELETRÔNICO.....	49
3.3.1	<i>Funções.....</i>	<i>51</i>
3.3.2	<i>Perspectivas.....</i>	<i>52</i>
3.3.3	<i>Tipos de transações.....</i>	<i>53</i>
3.3.4	<i>Campos de integração.....</i>	<i>53</i>
3.3.5	<i>Estágio evolutivo.....</i>	<i>54</i>
3.4	GESTÃO DO CONHECIMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	55
4	PRÊMIOS DE QUALIDADE E MODELOS DE GESTÃO.....	60
4.1	PRÊMIOS DE QUALIDADE.....	62
4.2	PRÊMIO DEMING.....	62
4.3	MALCOLM BALDRIGE AWARD.....	63
4.4	PRÊMIO NACIONAL DE QUALIDADE - PNO.....	65
4.5	EUROPEAN FOUNDATION FOR QUALITY MANAGEMENT – EFQM.....	69
4.6	O BALANCED SCORECARD (BSC) – UM DOS MODELOS DE GESTÃO MAIS UTILIZADOS.....	73
4.6.1	<i>Principais objetivos do Balanced Scorecard.....</i>	<i>74</i>
4.6.2	<i>As Perspectivas do Balanced Scorecard.....</i>	<i>77</i>

	4.6.2.1	Perspectiva Financeira.....	77
	4.6.2.2	Perspectiva dos Clientes.....	80
	4.6.2.3	Perspectiva dos Processos Internos.....	82
	4.6.2.4	Perspectiva de Aprendizado e Crescimento.....	84
5		ALGUNS ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE INDICADORES.....	86
	5.1	CLASSIFICAÇÃO DOS INDICADORES.....	88
	5.2	PRINCIPAIS ATRIBUTOS DE UM INDICADOR.....	89
	5.3	PRINCIPAIS ASPECTOS DE DESEMPENHO MEDIDO PELOS INDICADORES.....	90
6		O MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA – GESPÚBLICA.....	92
	6.1	O PLANO PLURIANUAL (PPA).....	92
	6.2	A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO).....	93
	6.3	A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA).....	93
	6.4	O PLANO GESTÃO PÚBLICA PARA UM BRASIL DE TODOS.....	94
	6.4.1	<i>Os princípios e premissas orientadoras.....</i>	<i>95</i>
	6.4.2	<i>Agenda de Transformações da Gestão Pública.....</i>	<i>96</i>
	6.4.3	<i>O modelo de gestão do PPA.....</i>	<i>97</i>
	6.4.4	<i>Instrumentos de Gestão.....</i>	<i>98</i>
	6.4.5	<i>Estruturação da Administração Pública Federal.....</i>	<i>98</i>
	6.5	O MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA.....	99
	6.5.1	<i>Fundamentos.....</i>	<i>101</i>
7		A BUSCA POR INDICADORES NO SERVIÇO PÚBLICO.....	104
	7.1	INDICADORES NA JUSTIÇA FEDERAL.....	108
	7.1.1	<i>Indicadores do Conselho da Justiça Federal.....</i>	<i>108</i>
	7.1.2	<i>Indicadores do Conselho Nacional de Justiça.....</i>	<i>110</i>
8		O MODELO PROPOSTO.....	111
REGIÃO	8.1	O MODELO CONCEITUAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PARA A JUSTIÇA FEDERAL DA 5ª 115	
	8.2	AS PERSPECTIVAS DO MODELO.....	122
	8.2.1	<i>Liderança da Alta Administração.....</i>	<i>123</i>
	8.2.2	<i>Políticas, Estratégias e Planos.....</i>	<i>130</i>
	8.2.3	<i>Cidadãos e Sociedade.....</i>	<i>135</i>
	8.2.4	<i>Gestão de Pessoas.....</i>	<i>138</i>
	8.2.5	<i>Gestão de TI.....</i>	<i>141</i>
	8.2.6	<i>Gestão de Processos.....</i>	<i>146</i>
	8.2.7	<i>Governança.....</i>	<i>150</i>
	8.2.8	<i>Gestão do conhecimento.....</i>	<i>153</i>
	8.2.9	<i>Perspectiva Resultados.....</i>	<i>158</i>
9		CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	161
10		REFERÊNCIAS.....	164

1 INTRODUÇÃO

A sociedade exige cada vez mais das organizações públicas brasileiras uma prestação de serviços com qualidade, que atenda de forma satisfatória as suas necessidades. Há um senso comum de que o poder público nacional, de uma forma geral, ainda é lento, burocrático e ineficiente. Os desafios a serem enfrentados pelo governo são enormes e em diversas áreas, como por exemplo, educação, saúde, meio ambiente, segurança pública, entre muitas outras.

Não obstante estes grandes desafios que o poder público tem que enfrentar, avoluma-se na mídia, notícias de corrupção e má utilização dos recursos públicos. O Doutor Roberto Antonio Busato, Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em recente discurso proferido na Posse da Ministra Ellen Gracie Northfleet, para o cargo de Presidente do Supremo Tribunal Federal, afirmou que

O comportamento indecoroso de alguns agentes públicos expôs ao desgaste as instituições do Estado, aprofundando o descrédito que já as fragilizava perante a sociedade”. E na continuação do seu discurso, complementa: “Como resultado, constata-se a tendência de grande parte de nossa sociedade de generalizar conceitos negativos em relação aos homens públicos.

Esse delicado instante de fragilidade político-institucional não está restrito apenas aos homens públicos, o senso comum é que grande parte das instituições públicas são mal administradas e não prestam um serviço de qualidade, problema este que persiste há décadas no âmbito nacional.

Torna-se de fundamental importância que o poder público tenha uma visão de futuro realista e transformadora, devendo ser mais do que uma reprodução do passado, e também mais do que uma simples extrapolação do presente. Deve embasar-se numa leitura séria e organizada, que proporcione uma visão global da realidade, possibilitando a elaboração das políticas públicas que atendam, de forma mais eficaz, as demandas sociais da atualidade.

A melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos passa, inevitavelmente, por uma evolução da administração pública, através de um modelo de gestão voltado para o desempenho organizacional em função dos resultados, em lugar simplesmente do cumprimento de normas e procedimentos.

É necessário dotar a administração pública de um conjunto de metodologias e técnicas desenvolvidas para direcionar com coerência e consistência uma melhor eficiência na alocação e aplicação dos “escassos” recursos públicos, dentro de uma visão de futuro transformadora, de um modelo de gestão com foco nos resultados.

Orientar a gestão por resultados significa dotar as estruturas, os processos e a administração dos recursos disponíveis, de um modelo de gestão que possibilite uma integração consistente entre as políticas de governo e os resultados institucionais planejados de cada um dos órgãos que compõem as esferas de governo.

Um modelo de gestão formal que auxilie na elaboração de objetivos estratégicos e de planejamento de resultados, facilita a percepção por parte de quem elabora as políticas públicas, conferindo uma racionalidade e sentido às decisões estratégicas, materializado através de um processo de planejamento formal estruturado.

No contexto nacional, diversas instituições públicas, a exemplo da Petrobrás, Embrapa, Inmetro, Ministério do Planejamento, Marinha, Justiça Federal, Advocacia Geral da União, Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados, dentre diversos outros Órgãos, já estão direcionando seus esforços no sentido de criar mecanismos que possibilitem uma melhor qualidade no planejamento de suas ações, bem como mensurar e avaliar o desempenho na busca dos resultados, principalmente através da formulação de um planejamento estratégico associado, na maioria das vezes, a um conjunto de indicadores.

Nessa conjuntura, o estudo de modelos de gestão, que atendam as especificidades do setor público, possibilitando conduzir, gerir e avaliar as ações dos órgãos públicos, de forma a atender as demandas da sociedade, é um tema

bastante atual. O déficit fiscal, a desigualdade social, a exclusão, a insegurança, a falta de atendimento de direitos sociais básicos e a cobrança da sociedade pela transparência nos gastos públicos, levaram as diversas instancias do governo a procurar soluções nesse sentido.

Atualmente, no Poder Executivo do Governo Federal, foi criada, pelo Decreto Nº 4.781, de 16 de julho de 2003, a Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), cujas principais competências são propor diretrizes e políticas transformadoras da gestão pública e segundo, elaborar, propor, coordenar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e ações de transformação de melhorias e aprimoramento da gestão publica.

Em relação ao Poder Judiciário Federal, especificamente em relação aos órgãos que compõem a Justiça Federal, já há uma tentativa gradual de avaliação de desempenho através da implantação de indicadores estatísticos no Órgão, encontrados no Portal da Justiça Federal.

No final de 2004, foi criado o Conselho Nacional de Justiça - CNJ, órgão que controla a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, sendo uma de suas principais atribuições, “definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário”. Com o intuito de padronizar o sistema de estatística do Poder Judiciário, o CNJ, através de Resolução, cria um sistema de indicadores, todos da área fim, que de uma forma ou de outra, estão relacionados à produtividade em relação ao julgamento de processos, que poderão proporcionar um diagnóstico comparativo entre os diversos órgãos.

Encontra-se disponível, nos *websites* de alguns órgãos do Poder Judiciário Federal, como por exemplo, o Superior Tribunal de Justiça – STJ, um planejamento estratégico formal, com o estabelecimento de objetivos e metas a serem alcançados, declaração da missão, visão, valores institucionais, envolvendo não somente a área fim do órgão, mas também gestão de pessoas, gestão por competências, melhoria na qualidade dos serviços prestados, imagem institucional, etc. Na maioria dos

websites de órgãos integrantes do Poder Judiciário Federal, encontram-se apenas estatísticas referentes à movimentação processual.

Em 2004, o Banco Mundial (*Word Bank*) realizou uma grande pesquisa envolvendo a Justiça Federal, a Justiça Eleitoral, a Justiça do Trabalho, a Justiça Estadual, o Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal além do Ministério Público Federal (MPF) e Advocacia Geral da União (AGU). Esta pesquisa foi intitulada “*Making Justice Count: Measuring and Improving Judicial Performance in Brazil*” e encontrou problemas em várias partes dos sistemas de informações da Justiça no Brasil, entre as quais nas fontes de informação, na falta de uniformidade das tabelas, nas estatísticas e produtividade, na uniformização das informações estatísticas.

Em relação ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, órgão objeto deste estudo, constata-se, através dos Relatórios de Gestão, que ainda não há a utilização de um planejamento estratégico, nem há um modelo de gestão que dê um suporte conceitual para a elaboração do mesmo. Em 2002, o órgão contratou uma consultoria que desenvolveu um planejamento estratégico para o período de 2002-2006, entretanto, não houve a implementação das ações, ocasionado principalmente pela mudança de gestão e descontinuidade administrativa.

Diante desse contexto, cria-se uma percepção que apesar de todos os esforços da Justiça do Brasil, em especial da Justiça Federal, ainda há problemas na formulação e na utilização de indicadores estatísticos no processo de gestão administrativa desses Órgãos. Há uma percepção, de que estes indicadores são usados de forma isolada, não fazendo parte de um planejamento estratégico formal, nem tão pouco esse planejamento estaria associado a um modelo de gestão.

1.1 Formulação do Problema

Este trabalho é de estilo predominantemente normativo, haja vista que seu objetivo preceituar um Modelo Conceitual de Gestão para a Justiça Federal da 5ª

Região, apoiado, porém, em considerações positivistas encontradas na literatura pesquisada, e em suas próprias observações empíricas.

Um problema é uma dificuldade teórica ou prática, no conhecimento de alguma coisa de real importância, para a qual se deve encontrar uma solução (LAKATOS e MARCONI, 2001, p.159).

Segundo ainda os mesmos autores, definir o problema significa especificá-lo em detalhes precisos e exatos. Na formulação de um problema deve haver clareza, concisão e objetividade. A colocação do problema pode facilitar a construção da hipótese central.

Dessa forma, estabelecido o assunto da pesquisa como sendo Administração Pública e o tema modelo de gestão no setor público, o problema a ser estudado é: ***É possível adaptar o Modelo de Excelência em Gestão do MPOG, sob a forma de uma concepção de um Modelo Conceitual de Gestão, para a Justiça Federal da 5ª Região, que dê suporte aos gestores, auxiliando-os na concepção, desenvolvimento, implantação e monitoramento de um planejamento estratégico para o órgão?***

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Propor um Modelo Conceitual de Gestão que atenda as necessidades específicas da Justiça Federal da 5ª Região, baseado no Modelo de Excelência em Gestão Pública, do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, atendendo aos princípios constitucionais da Administração Pública, com a utilização de indicadores de desempenho e ainda, com contribuições baseadas em conceitos, princípios e fundamentos de modernas práticas de gestão.

1.2.2 Objetivos Específicos

Como forma de atender o objetivo geral deste trabalho, foram estabelecidos os objetivos específicos elencados abaixo:

- Estabelecer bases conceituais que fundamentem a necessidade de um Modelo de Gestão específico para a Justiça Federal da 5ª Região;
- Descrever a estrutura administrativa e as principais características da Justiça Federal, em especial a da 5ª Região;
- Identificar os principais modelos de gestão, nacionais e internacionais, que tenham como foco a excelência na gestão;
- Identificar os principais indicadores de desempenho, utilizados em alguns importantes órgãos governamentais;
- propor um modelo de gestão conceitual recomendações para auxiliar na implementação de uma gestão estratégica que contribua para a eficiência, eficácia e efetividade das ações da Justiça Federal;
- Sugerir um conjunto básico de indicadores que auxiliem no acompanhamento de resultados do modelo proposto.

1.3 Justificativa e Relevância do Trabalho

Os governantes públicos brasileiros têm se deparado, nos últimos anos, com uma expressiva cobrança da sociedade por resultados e melhor aplicação dos recursos públicos, evidenciada pelos principais meios de comunicação, quase que diariamente. Tem-se de um lado, uma grade extensa de tarefas a serem cumpridas pelo Estado, do outro lado, a falta e a precariedade dos instrumentos disponíveis a serviço para consecução dos mesmos. Isso se torna evidente nas eleições, as quais temos uma extensa agenda de “mudanças” propostas pelos candidatos que, ao assumirem, encontram uma máquina pública complexa, muitas vezes arcaica, que não consegue responder de forma eficiente, eficaz e efetiva as demandas da sociedade e, em muitos casos, os anseios do próprio governante.

Esta é uma questão que está na ordem do dia, não só no Brasil mas em todo o mundo. A gestão pública constitui um fator de fundamental importância para a melhoria da prestação dos serviços à sociedade e para o aumento da eficiência das ações do governo. Observa-se em muitos países, um movimento no sentido da reforma e modernização do Estado e de uma redefinição do seu papel. De fato, nota-se nas diversas instâncias de governo o desenvolvimento de ações buscando o aprimoramento da máquina pública e desenvolvimento de processos de reforma do aparelho do Estado, com alguns sucessos, com muitos fracassos e o mais importante, com muitas lições a serem aprendidas.

Portanto, para que haja alinhamento da gestão pública aos programas de governo, é necessário que a administração pública se conheça e saiba medir o alcance e efetividade das suas ações. É preciso que a administração pública, haja com profissionalismo tanto em relação às instituições quanto aos servidores. Apesar de parecer simples, a melhoria da gestão pública e o profissionalismo de seus agentes requer uma série de ações bastante complexas na sua implantação.

A própria legislação vigente, desde a Constituição Federal, passando por leis complementares, leis ordinárias, decretos entre outros instrumentos normatizadores, já apontam para um modelo de gestão voltado principalmente para a eficiência e transparência das atividades do governo.

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 37, destaca o princípio da eficiência como um dos que deve nortear toda a administração pública.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabelece normas de finanças públicas, já no seu 1º artigo, § 1º determina que a “gestão fiscal pressupõe a ação **planejada e transparente**”, como norte das ações de governo. (grifos nossos).

A mesma lei, explicita ainda, através do art. 167, que deverá haver “o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente” da gestão fiscal, e que a administração pública deve estabelecer práticas visando, entre outras coisas:

II - disseminação de práticas que resultem em maior **eficiência** na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal; (grifos nossos).

(...)

IV - divulgação de análises, **estudos e diagnósticos**.(grifos nossos).

Parte-se do princípio de que a maioria dos modelos de gestão utilizados na Administração Pública são oriundos do setor privado, e não atendem, de forma adequada, as necessidades específicas do setor público. De acordo com o GESPÚBLICA (2006), a adoção, sem adaptação, dos modelos existentes de gestão, mostra-se inadequada para parte das organizações públicas, em razão da natureza dessas organizações e da linguagem empresarial adotada por esses modelos.

Neste contexto, um modelo de gestão que atenda as necessidades do órgão, possibilita ao gestor “mensurar” suas ações, estabelecer metas, diagnosticar a situação atual e planejar o futuro, o que torna o assunto bastante relevante e atual.

No contexto da gestão pública é importante, porque apresenta uma metodologia para produção de informações que atende de forma mais adequada ao órgão, sem a influência de uma pesada linguagem empresarial. Com isto, pretende-se possibilitar ao gestor público um diagnóstico que o auxilie a tomar decisões e se for o caso, redirecionar o rumo de suas ações de modo a melhorar a qualidade de sua gestão.

Este trabalho é importante na área social, porque possibilita ao cidadão o acesso as informações de alcance e efetividade na aplicação dos recursos públicos. Cria-se um referencial de desempenho, auxiliando a sociedade a criar um juízo de valor, o que facilita o controle público pelos cidadãos. Para isto, logicamente, é necessário que as informações sejam confiáveis, transparentes, traduzindo de fato os resultados governamentais.

No contexto acadêmico, o trabalho é importante, haja vista a escassez de literatura deste assunto na área pública, pois o mesmo, sistematizado na forma de

um trabalho científico, possibilita o aprendizado e a divulgação de um modelo de gestão, baseado nas perspectivas de controle através de indicadores.

1.4 Delimitação do Estudo

Para a consecução dos objetivos propostos, o estudo limitar-se-á à investigação de indicadores de desempenho institucional, no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que tem jurisdição sobre a Seção Judiciária do Ceará, a Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, a Seção Judiciária da Paraíba, a Seção Judiciária de Pernambuco, a Seção Judiciária de Alagoas e a Seção Judiciária de Sergipe.

1.5 Metodologia utilizada

Segundo Lakatos e Marconi (2001, p.155) a pesquisa é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais.

A presente pesquisa pode ser classificada de diversas formas. Utilizando-se o método dedutivo associado à taxonomia apresentada por Vergara (1998), que classifica em dois aspectos básicos: quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins, a pesquisa será exploratória e descritiva. A pesquisa exploratória, segundo Vergara (1998), é realizada onde há pouco conhecimento sistematizado e acumulado sobre o campo de investigação. Esta linha de pensamento é corroborada por Beuren (2003, p.80), que define um estudo exploratório como:

A caracterização do estudo como pesquisa exploratória normalmente ocorre quando há pouco conhecimento sobre a temática a ser abordada. Por meio do estudo exploratório, busca-se conhecer com maior profundidade o assunto de modo a torná-lo mais claro ou construir questões importantes para a condução da pesquisa.

Esta investigação se define com exploratória porque, embora haja uma vasta bibliografia sobre Modelos de Gestão e Indicadores de Desempenho no setor privado, há escassez de estudos sobre o assunto na administração pública e os mesmos não contemplam uma investigação pelo ponto de vista que será abordado no presente trabalho.

Descritiva porque visa descrever modelos de gestão e de indicadores, a sua utilização verificada através de relatórios de prestação de contas e a influência no modelo de decisão dos gestores nos órgãos da Justiça Federal pesquisados. Esta classificação continua de acordo com o conceito apresentado por Vergara (1998): a pesquisa descritiva expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. Não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação.

Quanto aos meios, continuando na taxonomia apresentada por Vergara (1998, p. 46) a presente investigação será bibliográfica, documental e de campo:

A pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral (...)

A investigação documental é a realizada em documentos conservados no interior dos órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos, balancetes, comunicações informais, filmes, microfilmes, fotografias, *vídeo-tape*, informações em disquetes, diários, cartas pessoais e outros (...)

A pesquisa de campo é uma investigação empírica no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo. Pode incluir entrevistas, aplicação de questionários, testes e observação participante ou não (...)

Para Demo (1995, p. 186) a construção de modelos é tratada como método. Segundo ele, “o modelo é sempre simplificador, pois tenta cristalizar em núcleo concatenado e estável a superfície complexa da realidade”.

E concluindo, argumenta o autor: “Com efeito, a construção de modelos é parte essencial do método, encontrando suporte lógico e real, além de vir ao

encontro da expectativa científica dominante: explicar é fazer um modelo de explicação” (p.188).

1.6 Universo

O universo da pesquisa será o Tribunal Regional Federal da 5ª Região com sede em Recife – PE. Também foram analisados documentos de âmbito nacional, que continham informações gerais sobre a Justiça Federal, como por exemplo, Pesquisa de Imagem institucional, Relatórios de Organismos Internacionais, como o Banco Mundial, Relatórios de órgãos normatizadores da Justiça Federal, como o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho da Justiça Federal.

1.7 Limitações do Estudo

O presente trabalho é de natureza eminentemente exploratória e, assim sendo, haverá fatores limitantes, sem, contudo, comprometer a amplitude do objetivo geral da investigação.

São fatores limitantes deste trabalho:

- A pesquisa foi realizada apenas nos órgãos que compõem a Justiça Federal da 5ª Região, não abrangendo na totalidade o Poder Judiciário Federal da União.
- A pesquisa *in loco* foi realizada apenas no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, nos outros órgãos serão analisados os Relatórios de Gestão do exercício de 2005 ou 2006 de cada órgão.
- Não houve diretamente a aplicação de questionários aos gestores dos órgãos pesquisados, a análise ficou restrita aos relatórios de gestão de cada órgão, planejamento estratégico, pesquisas de satisfação interna, pesquisas de satisfação externa, relatórios de capacitação e outros documentos considerados importantes para esta pesquisa.

2 A JUSTIÇA FEDERAL E O TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO

O governo brasileiro é organizado sob a forma de república federativa constitucional presidencialista, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se um Estado Democrático de Direitos. De acordo com o Art. 2º da Constituição Federal, o governo é constituído por três Poderes, independentes e harmônicos entre si, são eles: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. O Poder Legislativo cria as Leis, o Executivo as executa e administra o país e o Judiciário, que incumbido de julgar e garantir o cumprimento dessas leis. O Chefe do Poder Executivo (que acumula as funções de chefe de Estado e chefe de Governo) é o Presidente da República.

2.1 O sistema Judiciário Brasileiro

O Poder Judiciário brasileiro tem uma estrutura própria, baseada na hierarquia dos órgãos que o compõem, denominadas de “instâncias”. De acordo com o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, a primeira instância é o órgão que primeiro irá julgar a ação apresentada. Se após o julgamento alguma das partes do processo pedir um reexame do mesmo, a ação poderá ser submetida a uma instância superior, e ser novamente apreciada por órgãos colegiados. Mas podem ocorrer casos, de assuntos específicos, apresentados diretamente a instâncias superiores.

A estrutura do Poder Judiciário brasileiro, organizados em instâncias, é apresentada pelo CNJ (2006) da seguinte forma:

Supremo Tribunal Federal - STF

É o guardião da Constituição Federal. Tem 11 ministros, aprovados pelo Senado e nomeados pelo Presidente da República, com notável saber jurídico. Entre as suas competências, está a de julgar causas de violação da Constituição. O Conselho Nacional de Justiça é o

órgão que controla a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário.

Superior Tribunal de Justiça - STJ

Cuida da guarda da uniformidade da interpretação das leis federais, harmonizando as decisões dos tribunais regionais federais e dos tribunais estaduais de segunda instância. Também aprecia recursos especiais cabíveis quando contrariadas leis federais. Têm, no mínimo, 33 ministros, também nomeados pelo Presidente da República, após aprovação no Senado.

Justiça Federal

A Justiça Federal é constituída pelos Tribunais Regionais Federais (TRFs) e os Juízes Federais. Julga as ações provenientes dos estados, nas causas em que forem parte a União, autarquia ou empresa pública federal. O Conselho da Justiça Federal é o órgão que controla a atuação administrativa e financeira da Justiça Federal.

Justiça do Trabalho

A Justiça do Trabalho é formada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), os Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) e os Juízes do Trabalho. Julga as causas provenientes das relações de trabalho. O Conselho Nacional da Justiça do Trabalho é o órgão que controla a atuação administrativa e financeira da Justiça do Trabalho.

Justiça Eleitoral

Formada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), os Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais, a Justiça Eleitoral julga as causas relativas à legislação eleitoral. Além disso, tem o papel de administrar, organizar e normatizar as eleições no país.

Justiça Militar

É composta pelo Superior Tribunal Militar (STM) e os Tribunais e Juízes Militares. Tem competência para julgar os crimes militares definidos em lei.

Justiça Estadual

Normalmente, a Justiça Estadual possui duas instâncias: o Tribunal de Justiça (TJ) e os Juízes Estaduais. As atribuições dos Tribunais de Justiça dos estados estão definidas na Constituição Federal e na Lei de Organização Judiciária dos Estados. Mas, basicamente, apreciam matérias comuns que não se encaixem na competência de justiças federais especializadas.

Há ainda Órgãos Colegiados administrativos nacionais, que são o Conselho da Justiça Federal – CJF e o Conselho Nacional de Justiça, que têm a missão de integrar e promover o desenvolvimento da Justiça, além de promover a padronização de procedimentos administrativos.

O Conselho Nacional da Justiça, CNJ, é um órgão integrante do Poder Judiciário, e controla a sua atuação administrativa e financeira, bem como o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. Ou seja, é um órgão administrativo integrante da própria magistratura. Sua criação é recente, data de 31 de dezembro de 2004. E sua instalação ocorreu em 14 de junho de 2005. Presidido atualmente pela Ministra Ellen Gracie, indicada pelo Supremo Tribunal Federal, possui 15 conselheiros, aprovados pelo Senado e então nomeados pelo Presidente da República.

As principais competências do CNJ estão estabelecidas no Art. 103-B da Constituição Federal e regulamentadas em seu próprio regimento interno. De acordo com o CNJ (2006) são elas:

- zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, expedindo atos normativos e recomendações;
- definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário;
- receber reclamações contra membros ou órgãos do Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados;
- julgar processos disciplinares, assegurada ampla defesa, podendo determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço, e aplicar outras sanções administrativas;
- elaborar e publicar semestralmente relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o país.

Já o Conselho da Justiça Federal – CJF é um órgão que atua exclusivamente para a Justiça Federal. O CJF tem a missão de promover a integração e o aprimoramento humano e material das instituições que compõem a Justiça Federal, sem prejuízo da autonomia necessária ao desempenho dessas unidades. O Colegiado do CJF é formado por cinco Ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e pelos Presidentes dos cinco Tribunais Regionais Federais do país, sendo presidido pelo Presidente e Vice-Presidente do STJ.

De acordo com o CJF (2006):

Associado à sua função uniformizadora, o CJF exerce um importante papel como órgão centralizador de informações estratégicas sobre a Justiça Federal em âmbito nacional. Por meio das atividades de informação, de ensino e de pesquisa voltadas ao aprimoramento da Justiça, realizados pelo seu Centro de Estudos Judiciários, o CJF funciona como um espaço fértil de reflexão e de difusão de conhecimentos. Para o desempenho da sua missão, o CJF funciona como órgão central de coordenação dos sistemas administrativos da Justiça Federal – Informação, Recursos Humanos, Tecnologia da Informação e Comunicação, Controle Interno e Planejamento e Orçamento –, que centralizam e uniformizam normas e procedimentos para todas as instituições participantes. Os sistemas funcionam mediante participação integrada dos Tribunais Regionais Federais e Seções Judiciárias.

2.2 Breve histórico da Justiça Federal no Brasil

Em publicação intitulada “Pequena Grande História – TRF 4ª Região – 15 anos – 1989-2004”, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, com sede no Rio Grande do Sul, apresenta um breve histórico da formação da Justiça Federal no Brasil:

A Justiça Federal (JF) tem raízes mais do que centenárias no Brasil. O Judiciário era unitário e nacional durante a época do Império, marcada pela concentração de poderes. Em decorrência da proclamação da República, em 1889, houve uma subdivisão entre a Justiça Estadual e a JF, instituída pelo Decreto 848, de 1890.

Em 1937, Getúlio Vargas instaurou no país o Estado Novo, regime de exceção que enfraqueceu a autonomia das unidades federativas e fortaleceu o papel decisório do governo central. O primeiro ato público solene promovido pelo Executivo sob a nova ordem foi um dos símbolos mais fortes dessa reconcentração de poderes até então compartilhados: as bandeiras dos Estados foram incineradas em uma pira na então capital, o Rio de Janeiro, enquanto o estandarte nacional era hasteado.

A Carta promulgada naquele ano para dar sustentação constitucional ao Estado Novo extinguiu a Justiça Federal, cujas atribuições foram transferidas para os juízes estaduais. Nos processos envolvendo a União, os recursos eram julgados diretamente pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a não ser nos casos criminais, que iam para os Tribunais de Apelação, como eram denominados na época os Tribunais de Justiça dos Estados.

Como o STF ficou sobrecarregado com o volume excessivo de ações, a Constituição de 1946 criou o Tribunal Federal de Recursos

(TFR), instância intermediária para julgar, em segundo grau, apelações de processos de interesse federal. A corte, precursora dos TRFs, foi instalada no ano seguinte no Rio. Com a transferência da capital, mudou sua sede para Brasília em 1960. Na primeira instância, porém, a JF foi reinstalada só a partir da Lei 5.010/66 e da Constituição de 1967. Nos anos 80, o TFR estava assoberbado de processos. Para desafogá-lo e facilitar o acesso dos cidadãos, a Carta de 1988 descentralizou os serviços da instituição, substituindo-a por cinco Tribunais Regionais Federais.

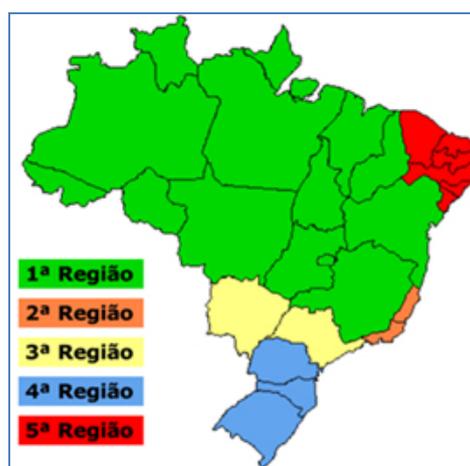
2.3 A Estrutura da Justiça Federal

A Constituição Federal Brasileira de 1988 em seu artigo 92 criou os órgãos constitutivos do Poder Judiciário: Supremo Tribunal Federal – STF, Superior Tribunal de Justiça - STJ, Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, Tribunais e Juízes do Trabalho, Tribunais e Juízes Eleitorais, Tribunais e Juízes Militares e Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

A Justiça Federal é composta pelos Tribunais Regionais Federais (2º Grau), juntamente com os juízes federais, integram a Justiça Federal de 1ª instância.

Os cinco Tribunais Regionais Federais do Brasil estão dispostos conforme o mapa abaixo ilustrado:

Figura 2.3.1- Competências dos Tribunais Regionais Federais



Fonte: Conselho da Justiça Federal

A 1ª Região é composta pelos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima, Tocantins além do Distrito Federal. Já a 2ª Região tem jurisdição nos Estados Rio de Janeiro e Espírito Santo. A 3ª Região é composta somente pelos Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul. A 4ª Região coincide com a região Sul, abrangendo os Estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina e, finalmente, a 5ª Região, composta por parte dos Estados da Região Nordeste: Pernambuco, Alagoas, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe.

De acordo com o CJF (2006), cada Seção Judiciária (Justiça Federal de 1º Grau) tem sede na capital dos estados brasileiros e encontra-se sob a jurisdição de um desses tribunais, que funciona como a sua segunda instância. As Seções Judiciárias são formadas por um conjunto de varas federais, onde atuam os juízes federais (cada juiz é titular de uma vara federal) e, nas principais cidades do interior, funcionam Subseções Judiciárias.

À Primeira Instância, correspondente à Justiça Federal de 1º Grau, compete o julgamento das ações judiciais que são propostas em cada um dos Estados da Federação. Sua competência vem descrita no art. 109 da Carta Magna em vigor (CF 1988, p. 89-90), a quem cabe processar e julgar, em linhas gerais, as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, excetuando-se as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho, assim como as causas envolvendo Estado estrangeiro ou organismo internacional e Município ou pessoa domiciliada ou residente no País.

Aos Tribunais Regionais Federais, compete, originariamente, processar e julgar, entre outras hipóteses previstas no inciso I, do art. 108 da nossa Lei Maior em vigor, os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato do próprio Tribunal ou de juiz federal e, em grau de recurso, as causas decididas pelos juízes federais e pelos juízes estaduais no exercício da competência federal da área de sua jurisdição.

Criados recentemente, há ainda na estrutura da Justiça Federal, os chamados Juizados Especiais Federais – JEF's, que foram criados para dar celeridade ao julgamentos de pequenas causas. Conforme o CJF (2006), os JEF's foram criados para proporcionar ao cidadão julgamentos mais rápidos e simplificados. Os JEF's atuam nas causas de competência da Justiça Federal, em matéria cível, naquelas que sejam de pequeno valor (até 60 salários mínimos), ou em matéria criminal, nos crimes de menor potencial ofensivo (cuja pena não ultrapasse 2 anos de reclusão). Sua criação e modo de funcionamento estão regulamentados pela Lei n. 10.259, de 2001.

2.4 A Justiça Federal em Números

Atualmente, a Justiça Federal tem em seus quadros 1.208 magistrados em atividade na 1ª instância, e há ainda, 277 vagas de Juízes Federais Substitutos, que serão preenchidas exclusivamente através de concurso público que na maioria das vezes nunca são preenchidos na sua totalidade.

O quadro abaixo apresenta a situação quantitativa dos Juízes Federais em todo o Brasil, discriminados por Região Jurisdicional.

Tabela 2.4.1 - Quantidade de Juízes Federais de 1ª Instância

Região	Criados	Providos	Vagos
Seções Judiciárias da 1ª Região	387	321	66
Seções Judiciárias da 2ª Região	248	199	49
Seções Judiciárias da 3ª Região	348	248	100
Seções Judiciárias da 4ª Região	344	325	19
Seções Judiciárias da 5ª Região	158	115	43
Total	1485	1208	277

Fonte: elaboração própria

A tabela 02 apresenta a mesma informação com dados dos Juízes de 2ª instância, os Desembargadores Federais, distribuídos por Tribunal.

Tabela 2.4.2 - Quantidade de Juízes Federais de 2ª Instância

Tribunais Regionais Federais	Criados	Providos	Vagos
1ª Região	27	27	00
2ª Região	27	27	00
3ª Região	43	42	01
4ª Região	27	25	02
5ª Região	15	15	00
Total	139	136	03

Fonte: elaboração própria

Em relação ao pagamento de sentenças judiciais transitadas em julgado, ou seja, onde não há mais a possibilidade de recursos, no qual a Justiça Federal é responsável por efetuar os pagamentos, são divididos entre Precatórios e Requisitórios de Pequeno Valor (RPV's). Os precatórios são os pagamentos devidos por decisões irrecorríveis contra a Fazenda Pública, federal, estadual ou municipal. Os RPV's são os pagamentos de valores devidos pela Administração Pública, em processos judiciais, que não ultrapassem a quantia de 60 salários mínimos.

Em 2004 o pagamento de sentenças judiciais transitadas em julgado ultrapassou os R\$ 5 bilhões e em 2005 houve um novo recorde atingindo um valor de R\$ 6.156.231.803. Estes valores, discriminados por Região Jurisdicional, estão apresentados no Quadro 02, a seguir:

Quadro 2.4.1 – Pagamento de Precatórios e RPV decorrentes de Sentenças em julgado

Região	Descrição	Precatórios		RPVs		Total	
		2004	2005	2004	2005	2004	2005
1ª Região	Qtd Beneficiários	6.848	11.102	37.776	95.580	44.624	106.682
	Qtd Precatórios/RPV	2.194	3.186	21.129	67.648	23.323	70.834
	Valor (R\$)	421.311.497	618.711.789	187.282.287	539.166.822	608.593.784	1.157.878.611
2ª Região	Qtd Beneficiários	2.779	4.691	43.626	107.502	46.405	112.193
	Qtd Precatórios/RPV	2.694	4.630	43.626	107.502	46.320	112.132
	Valor (R\$)	330.400.654	350.116.120	205.088.510	724.405.809	535.489.164	1.074.521.929
3ª Região	Qtd Beneficiários	10.633	15.310	174.200	148.987	184.833	164.297
	Qtd Precatórios/RPV	7.822	11.969	166.881	134.901	174.703	146.870
	Valor (R\$)	290.007.259	452.613.275	1.511.217.179	1.203.879.641	1.801.224.438	1.656.492.915
4ª Região	Qtd Beneficiários	20.554	27.000	220.616	203.883	241.170	230.883
	Qtd Precatórios/RPV	10.496	13.976	115.036	120.174	125.532	134.150
	Valor (R\$)	444.189.608	759.098.220	867.588.693	971.581.117	1.311.778.301	1.730.679.337
5ª Região	Qtd Beneficiários	4.429	4.016	47.382	67.543	51.811	71.559
	Qtd Precatórios/RPV	1.706	1.897	29.599	36.755	31.305	38.652
	Valor (R\$)	493.198.773	172.845.460	272.041.202	363.813.551	765.239.975	536.659.011
Total	Qtd Beneficiários	45.243	62.119	523.600	623.495	568.843	685.614
	Qtd Precatórios/RPV	24.912	35.658	376.271	466.980	401.183	502.638
	Valor (R\$)	1.979.107.791	2.353.384.864	3.043.217.871	3.802.846.939	5.022.325.663	6.156.231.803

Fonte: Conselho da Justiça Federal (2006)

A quantidade de processos que tramitam na Justiça Federal são números grandiosos. O Quadro 03 apresenta as estatísticas de tramitação processual nos 5 Tribunais Regionais Federais, desde o ano 2000.

Quadro 2.4.2 – Tramitação Processual nos Tribunais Regionais Federais

ANO	PROCESSOS	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL					TOTAL
		1ª Região	2ª Região	3ª Região	4ª Região	5ª Região	
2000	Distribuídos	107.667	66.858	180.225	174.176	62.961	591.887
	Julgados	101.075	53.061	119.543	126.718	51.374	451.771
	Tramitação (*)	236.427	150.458	436.079	135.793	41.256	1.000.013
2001	Distribuídos	110.022	44.782	166.073	165.038	59.586	545.501
	Julgados	97.321	56.123	108.070	107.360	48.783	417.657
	Tramitação (*)	209.776	139.738	457.575	114.968	41.215	963.272
2002	Distribuídos	88.918	67.519	149.418	174.740	57.509	538.104
	Julgados	79.909	69.346	81.201	99.395	51.572	381.423
	Tramitação (*)	179.589	141.919	448.060	105.777	38.531	913.876
2003	Distribuídos	63.510	39.749	106.134	108.735	34.750	352.878
	Julgados	52.899	47.711	77.892	89.942	35.840	304.284
	Tramitação (*)	162.976	125.393	405.857	117.606	49.972	861.804
2004	Distribuídos	105.784	33.629	127.116	114.897	29.429	410.855
	Julgados	47.938	42.380	110.620	97.667	33.479	332.084
	Tramitação (*)	195.987	118.249	420.399	143.928	67.741	946.304
2005	Distribuídos	154.956	34.979	197.735	119.590	37.175	544.435
	Julgados	68.961	47.204	94.872	115.978	37.450	364.465
	Tramitação (*)	195.987	116.952	482.524	157.057	71.738	1.024.258
Total	Distribuídos	630.857	287.516	926.701	857.176	281.410	2.983.660
	Julgados	448.103	315.825	592.198	637.060	258.498	2.251.684

Fonte: Adaptado do Conselho da Justiça Federal (2006)

Em relação aos processos em tramitação nas Varas Federais, ou seja, na 1ª instância da Justiça Federal, os números são ainda maiores. O Quadro 04 apresenta a estatística de movimentação dos processos, discriminado por Região, desde 1998.

Um ponto importante a ser destacado, em relação a tramitação processual, foi a criação, pela Lei 10.259/2001, dos Juizados Especiais Federais (JEF's) que visam julgar processos da esfera federal que tenham menor potencial ofensivo. Os JEF's podem julgar ações que tenham valor de até 60 salários mínimos e que não estejam elencadas no rol de exceções da lei que os criou.

Segundo De Sordi et al. (2003, p.7):

A criação dos Juizados Especiais Federais foi a mais recente implementação do Poder Público para ampliar o acesso à Justiça para os cidadãos. Introduziu-se no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional n. 22, de 18 de março de 1999. Tal inovação, no âmbito da Justiça Federal, veio suprir omissão da Constituição de 1988 que fazia referência à instalação desses Juizados apenas na Justiça Estadual. O parágrafo único acrescentado ao art. 98 da CF estabeleceu que lei federal iria dispor sobre a sua criação.

O quadro abaixo apresenta a tramitação processual dos JEF's desde a sua criação.

Quadro 2.4.3 – Tramitação processual nos Juizados Especiais Federais

Região	Processos	Anos			
		2002	2003	2004	2005
1ª	Distribuídos	76.398	232.929	451.046	300.504
	Julgados	18.801	103.381	228.680	385.290
	Tramitação(*)	70.828	270.519	618.774	671.224
2ª	Distribuídos	39.479	194.219	178.815	200.794
	Julgados	7.995	92.289	180.766	166.250
	Tramitação(*)	30.736	171.470	235.020	215.325
3ª	Distribuídos	19.112	146.538	640.988	494.984
	Julgados	7.514	75.269	470.302	385.668
	Tramitação(*)	16.907	134.807	776.747	1.146.537
4ª	Distribuídos	185.338	265.438	145.254	263.483
	Julgados	69.806	214.523	192.114	264.714
	Tramitação(*)	140.425	248.442	238.964	238.911
5ª	Distribuídos	28.482	77.318	117.544	161.937
	Julgados	12.252	29.298	81.412	131.060
	Tramitação(*)	22.883	91.040	138.113	216.553
TOTAL	Distribuídos	213.709	798.509	1.959.915	1.421.702
	Julgados	165.762	534.654	1.208.011	1.332.982
	Tramitação(*)	39.315	124.288	82.623	2.488.550

Fonte: Conselho da Justiça Federal (2006)

2.5 Performance e imagem da Justiça Federal

Atualmente, há um consenso que a justiça brasileira é uma instituição com problemas que precisam ser resolvidos, para torna-se um país de economia moderna e democracia plena. De acordo com o *World Bank* (2004), o Brasil enfrenta atualmente uma crise do judiciário, mas a maioria das discussões dos problemas associados (lentidão, congestionamento, custos, falta de acesso, corrupção) suas causas e soluções, baseiam-se na maior parte em casos que passam na imprensa, senso comum, e na opinião de peritos. Esse tipo de análise, “o que nós pensamos que nós sabemos” (achismo) pode levar a desperdício de recursos e resultados contraproducentes. (tradução livre).

A preocupação com a imagem institucional não é de hoje. Já em 1993 a Justiça Federal, através do CJF, preocupava-se com sua imagem junto à sociedade.

Foi realizada a pesquisa “IMAGEM DA JUSTIÇA FEDERAL NA IMPRENSA ESCRITA” (CJF 1993), para permitir o conhecimento de como os principais jornais do país, à época, referia-se ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), à Justiça Federal e aos seus membros, por meio de análise de matérias publicadas no período de 01/07/1992 à 30/06/1993. Mesmo com as limitações do estudo, restritas ao período e aos jornais pesquisados, houve algumas conclusões interessantes:

- A cobertura da Justiça Federal era insignificante percentualmente (menos de 1%);
- A imagem do Poder Judiciário, em particular da Justiça Federal, era desfavorável, independente da linha editorial, nos jornais pesquisados;
- Na maioria das notícias, a Justiça aparecia em segundo plano, sendo o foco principal em torno dos réus ou dos autores das ações.

Ainda em 1995, conforme Do Nascimento e Nunes (1995), foi realizada uma pesquisa intitulada “A OPINIÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA A RESPEITO DA JUSTIÇA FEDERAL”, com a finalidade de identificar a opinião da sociedade civil organizada no Brasil a respeito da Justiça Federal em particular, assim como do Poder Judiciário como um todo, da Justiça local e de segmentos especializados da Justiça, a fim de estabelecer a comparação entre as opiniões sobre estas últimas instituições e a Justiça Federal.

As principais conclusões dessa pesquisa, à época, foram:

- O Poder Judiciário era sombrio, elitista, moroso, ineficiente, caro e arcaico;
- Apesar de todas as fragilidades identificadas e da gravidade desses problemas, a pesquisa sugeriu uma forte convicção que o aperfeiçoamento do Poder Judiciário é um elemento essencial para as garantias dos direitos fundamentais do cidadão e do pleno funcionamento das instituições democráticas.

Uma pesquisa mais recente sobre a imagem do Poder Judiciário, foi realizada pelo Centro de Pesquisa de Opinião Pública da Universidade de Brasília – DATAUnB, em 2005, que foi contratada pelo Supremo Tribunal Federal, para realizar

a pesquisa denominada “A IMAGEM DO JUDICIÁRIO JUNTO À POPULAÇÃO BRASILEIRA”.

De acordo com a DATAUnB (2005), a pesquisa foi realizada com uma amostra aleatória de 2.000 participantes, com entrevista domiciliar, em 21 unidades da federação. A análise da pesquisa quantitativa (*survey*), foi feita com base nas dimensões que envolvem o conhecimento da estrutura institucional, confiança, experiência, satisfação com a Justiça, tempo de tramitação de processos e posições em relação ao Poder Judiciário e aos Juízes.

De acordo com a DATAUnB (2005, p.47), as principais conclusões foram as seguintes:

- Os dados apresentados sugerem uma carência de informações junto à população sobre vários aspectos da Justiça brasileira e também que permeiam idéias incorretas.
- Os dados indicam que a confiança na Justiça é relativamente baixa, embora haja confiança da maioria em relação aos juízes.
- Como várias pesquisas demonstram, ficou reforçada a importância da escolaridade, tanto no conhecimento, quanto na compreensão do funcionamento da Justiça. Foi a variável que mais diferenciou a detecção de incorreções e incompreensões.
- A imagem negativa acompanha alguns conceitos do senso comum sobre a Justiça, de que ela não atende bem às necessidades do povo brasileiro, tem problemas e precisa de reformulações, é lenta, não tem tratamento igualitário e que há possibilidade de burla em processos para benefício ilegal de alguns.
- De maneira geral, a pesquisa permite que se possa concluir que a população brasileira está atenta para o Judiciário, embora haja manifestas confusões e desentendimento.

2.6 Informações institucionais do Tribunal Regional Federal da 5ª Região

O propósito deste trabalho é propor um modelo de gestão conceitual, adaptado as características organizacionais do Tribunal Regional Federal da 5ª Região – TRF5. O modelo, visa, principalmente, a melhoria da gestão do órgão e facilitar a implantação de um modelo de avaliação das ações.

2.6.1 A composição do TRF da 5ª Região

O TRF da 5ª Região, foi criado pela Constituição de 1988, em substituição ao antigo TFR (Tribunal Federal de Recursos) ocorrendo, dessa forma, a regionalização da 2ª instância da Justiça Federal no Brasil, haja vista a criação de outros 4 Tribunais Regionais Federais.

Com sede no Recife, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, foi instalado em 30 de março de 1989, no Palácio Frei Caneca, situado à Av. Cruz Cabugá, Bairro de Santo Amaro. Este prédio, onde funcionou a 1ª sede do TRF 5ª Região, foi cedido pelo Governo do Estado de Pernambuco através de um contrato de permuta de uso, sob a forma de utilização gratuita. Em março de 1994, o TRF 5ª Região muda-se para sua sede definitiva, no moderno prédio Edifício Ministro Djaci Falcão, localizado no Cais do Apolo, no Bairro do Recife Antigo.

De acordo com o Art. 108 da Constituição Federal, compete aos Tribunais Regionais Federais:

I – processar e julgar, originariamente:

- a) os juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho, nos crimes comuns e de responsabilidade, e os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral; as revisões criminais e as ações rescisórias de julgados seus ou dos juízes federais da região;
- b) os mandados de segurança e os “habeasdata” contra ato do próprio Tribunal ou de juiz federal;
- c) os “habeas-corpus”, quando a autoridade coatora for juiz federal;
- d) os conflitos de competência entre juízes federais vinculados ao Tribunal;

II – julgar, em grau de recurso, as causas decididas pelos juízes federais e pelos juízes estaduais no exercício da competência federal da área de sua jurisdição”.

Além das competências constitucionais, o TRF 5ª Região se norteia pelo seu Regimento Interno e respectivas Emendas, publicados no Diário da Justiça da União e na página institucional na internet, cujo endereço é www.trf5.gov.br. O TRF da 5ª Região, tem Jurisdição sobre os Estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba,

Pernambuco, Alagoas e Sergipe, onde funciona, em cada Estado da Federação, uma unidade da Justiça Federal.

A missão da instituição é “julgar as questões de interesse federal com eficiência, eficácia e rapidez, conduzindo à paz social, no âmbito dos Estados da 5ª Região”.

O Tribunal é composto atualmente por 15 Desembargadores Federais¹ e 680 servidores. Possui um Conselho de Administração formado por 8 membros (Desembargadores Federais) e 4 Turmas² de Julgamento além do Pleno³.

A autoridade máxima da Corte é o Presidente do Tribunal, eleito para um mandato de 2 anos, num colégio eleitoral formado por todos os Desembargadores Federais.

A Justiça Federal de 1º Grau da 5ª Região é composta por 06 Seções Judiciárias, que possuem, atualmente, 79 Varas Federais, conforme distribuição mostrada na Tabela 1:

Tabela 2.6.1.1- Varas Federais na 5ª Região

Estado	Quantidade de Varas Federais
Ceará	21
Rio Grande do Norte	09
Paraíba	10
Pernambuco	24
Alagoas	08
Sergipe	07
Total	79

Fonte: Relatório de Gestão 2005

¹ Desembargador Federal é a denominação funcional de um magistrado que se encontra na 2ª instância.

² As Turmas são órgãos de julgamento composta por três magistrados.

³ O Pleno é a seção de julgamento composta por todos os magistrados presidida pelo Presidente do Tribunal.

A autoridade máxima de cada Seção Judiciária é o Diretor do Foro, um Juiz Federal, eleito pelo colegiado do Tribunal para um mandato de 1 ano.

2.6.2 A execução orçamentária do TRF da 5ª Região

O TRF da 5ª Região é responsável, dentre outras atribuições, pela elaboração da proposta orçamentária de Justiça Federal da 5ª Região. A figura a seguir, apresenta os dados de execução orçamentária da 5ª Região:

Tabela 2.6.2.2- Execução Orçamentária da Despesa do TRF 5ª Região

Categorias da Despesa	2004	2005	2006
Pessoal	82.098.000,00	89.647.729,24	100.174.174,00
Benefícios	6.725.766,18	7.422.825,19	8.152.337,55
Custeio	12.619.169,75	11.936.859,18	13.330.775,30
Investimentos	1.975.902,97	2.549.279,85	1.699.946,42
Projetos de informática	1.716.513,93	2.590.453,77	2.658.054,59
Obras e reformas de imóveis	4.067.815,03	2.655.006,87	1.999.479,37
Total	109.203.167,86	116.802.154,10	128.014.767,23

Fonte: Extraído de consulta ao SIAFI GERENCIAL

A despesa de pessoal é formada por Ativos e Inativos, os benefícios incluem os programas de Auxílio Alimentação, Assistência Pré-Escolar, Auxílio Transporte e Assistência Médica e Odontológica, o custeio inclui além das despesas de manutenção do órgão, despesas com capacitação dos servidores e assistência jurídica a pessoas carentes, os investimentos são despesas com aquisição de bens permanente de uso duradouro, os gastos com projetos de informática incluem um programa específico para esse fim, denominado Implantação de Sistemas de Gestão da Informação Jurisdicional – ISIGI, e finalmente, as despesas com obras e reformas incluem reformas estruturais e construção de edifícios anexos.

Tabela 2.6.2.3 - Execução Orçamentária da Despesa da Justiça Federal de 1º Grau – 5ª Região

Categorias da Despesa	2004	2005	2006
Pessoal	227.707.071,67	284.421.924,75	346.900.570,16
Benefícios	16.900.256,28	19.937.767,70	25.536.486,01
Custeio	21.847.105,84	36.561.847,99	41.095.242,45
Investimentos	4.974.967,85	11.616.426,42	4.786.000,04
Projetos de informática	2.219.229,90	4.056.729,81	1.887.307,83
Obras e reformas de imóveis	8.438.094,06	7.400.873,16	9.911.647,15
Total	282.086.725,60	363.995.569,83	430.117.253,64

Fonte: Extraído de consulta ao SIAFI GERENCIAL

As despesas são formadas pelas mesmas categorias do TRF da 5ª Região, com a ressalva de que na Justiça Federal de 1º Grau, o orçamento de obras e reformas de imóveis destinou-se, em sua maioria, à construção de sedes para a instalação de varas federais em diversas cidades do interior, no âmbito dos 6 Estados que o Tribunal tem jurisdição.

Uma importante atividade do órgão consiste no pagamento de Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado, já evidenciado no capítulo que trata da Justiça Federal, mas agora apresentado com os quantitativos apenas do TRF da 5ª Região:

Tabela 2.6.2.4 - Pagamento de sentenças judiciais transitadas em julgado

Pagamento de Sentenças Judiciais	2005	2006
Valores pagos (Precatórios)	172.620.713	260.756.797
Quantidade de Beneficiários	3.879	4.898
Valores pagos (FPV's)	360.056.880	453.256.773
Quantidade de Beneficiários	66.249	102.767

Fonte: Relatório do Biênio 2005-2006 – TRF 5ª Região

Os números da execução orçamentária apresentados do TRF e Justiça Federal de 1º Grau da 5ª Região, demonstram a importância do órgão ora em estudo, haja vista que, além de se constituir na maior autoridade judiciária dos 6 Estados que o compõe, apresenta um volume expressivo de recursos financeiros, tendo executado, no ano de 2006, mais de 1 bilhão e duzentos e setenta milhões de reais na região.

2.6.3 O planejamento estratégico do TRF da 5ª Região

No ano de 2002, houve a elaboração, através de uma consultoria, do “Processo de Planejamento Estratégico 2002-2006” da Justiça Federal da 5ª Região. A elaboração do referido documento foi realizada por uma consultoria externa contratada através de processo licitatório exclusivo para esse fim, e coordenada pelo então Escritório da Qualidade da Justiça Federal da 5ª Região.

Com vistas a orientar a gestão, o planejamento para o período 2002-2006 foi elaborado tendo como referências a missão, as análises dos cenários internos e externos, os valores institucionais e a visão de futuro. Apesar de o referido documento definir estratégias, objetivos e metas a serem alcançados no período, não consta, nos relatórios de gestão dos anos posteriores, referências que indicassem que o planejamento foi seguindo.

Os principais pontos do documento são apresentados a seguir (TRF, 2002):

a) Missão do TRF da 5ª Região:

“Julgar as questões de interesse federal com eficiência, eficácia e rapidez, conduzindo à paz social no âmbito dos Estados da 5ª Região”;

b) Visão:

“Conquistar’, até 2006, o reconhecimento da sociedade pela efetividade, rapidez e transparência dos seus serviços jurisdicionais”;

c) Valores:

- Comprometimento ético;
- Igualdade de tratamento aos jurisdicionados;
- Justiça e paz social;
- Transparências nas ações;
- Compromisso com o serviço público;
- Envolvimento com a missão da instituição;
- Valorização dos integrantes da instituição.

d) Estratégias do Planejamento na Justiça Federal da 5ª Região

- *ESTRATÉGIA 1:* Implementar A Justiça De Resultados;
- *ESTRATÉGIA 2:* Promover A Articulação Institucional E Desenvolver A Imagem Da Instituição;

- *ESTRATÉGIA 3:* Desenvolver A Gestão Avançada De Pessoas;
- *ESTRATÉGIA 4:* Desenvolver A Excelência Na Gestão;
- *ESTRATÉGIA 5:* Desenvolver A Gestão De Processos E Melhorar A Infra-Estrutura.

Cabe aqui destacar um ponto que reforça a importância do presente estudo. Todas as estratégias elencadas no “Processo de Planejamento Estratégico 2002-2006”, destacam de maneira objetiva, um encaminhamento para uma administração gerencial, com foco em resultados, gestão avançada de pessoas e, principalmente, no desenvolvimento da “Excelência na Gestão”, elencado na estratégia 4 do documento em tela.

Um importante evento, ocorrido em 2006, reforça a necessidade da implementação das estratégias elencadas no referido planejamento: durante vários meses, de acordo com informações obtidas nos arquivos de controle do Centro de Desenvolvimentos de Recursos Humanos – CDRH, do TRF da 5ª Região, foi realizado o “Curso de Desenvolvimento e Integração de Equipes”, dividido em 7 turmas que totalizaram 158 participantes, entre os quais, diretores, supervisores, assistentes de supervisão e técnicos administrativos.

Durante o supracitado curso, houve a realização de uma pesquisa entre todos os integrantes do treinamento, que buscava identificar a percepção dos mesmos quanto às características de uma organização moderna, dos seus funcionários e gerentes e, finalmente identificar dentro desse contexto, os problemas do Tribunal. Os principais aspectos que foram destacados, no âmbito do TRF, na percepção dos servidores, sobre as características de uma organização moderna foram:

- a) A valorização das pessoas;
- b) Abertura a mudanças;
- c) “Horizontalização”;
- d) Ser voltado para o cliente/cidadão;
- e) Ter um planejamento com objetivos e metas bem definidos;
- f) Ter uma comunicação eficaz.

3 UMA NOVA VISÃO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nas últimas décadas, há um contexto em que as organizações públicas estão enfrentando fortes mudanças com o objetivo de melhorar de forma permanente a sua prestação de serviços à sociedade.

A introdução de novas tecnologias de informação aliadas a novas formas de gerenciamento das organizações, baseadas no conhecimento e voltadas para um forte enfoque no atendimento das necessidades da sociedade e dos cidadãos estão provocando uma transformação nas estruturas do Estado.

Diversos estudos demonstram fundamentos teóricos e práticos que sustentam uma nova visão da administração pública, com visão de longo prazo, orientada para resultados, com transparência, eficiência, eficácia, efetividade, responsabilidade social e prestação de contas.

Os conceitos e modernas ferramentas de gestão voltadas para aplicação no setor público, que são reconhecidas e aplicadas em nível mundial, surgem como uma filosofia dentro da qual se busca alcançar a modernização das instituições e, por conseguinte, uma melhora contínua dos produtos e serviços postos à disposição dos cidadãos.

No Brasil, já se verifica diversos estudos teóricos e aplicações práticas de instrumentos de gestão modernos em diversas instituições públicas, tais como governança, gestão do conhecimento, governo eletrônico, planejamento estratégico, modelos de mensuração de resultados, entre diversas outras.

3.1 Breve histórico sobre reforma do Estado no Brasil

A reforma do Estado tornou-se o tema central da agenda política mundial. Segundo um documento elaborado pelo Conselho Científico do CLAD (Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento, 1998, p. 27), intitulado Uma Nova Gestão Pública para a América Latina, “a origem deste processo ocorreu

quando o modelo de Estado montado pelos países desenvolvidos no pós-guerra, responsável por uma era de prosperidade sem igual no capitalismo, entrou em crise no final da década de 70". Ainda de acordo com o referido documento, num primeiro momento, a resposta foi a neoliberal-conservadora, propondo-se simplesmente, a redução do tamanho do Estado e o predomínio total do mercado. O documento continua, explicitando que a proposta, fez pouco sentido, e percebeu-se que a solução do problema não estaria em reduzir o Estado, mas sim reestruturá-lo, preparando para enfrentar os novos desafios da sociedade pós-industrial no cenário internacional.

Em relação ao tema Reforma do Estado, Bresser (1997, p. 5) afirma que:

é uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos estados de formular e implementar políticas, e principalmente à crise do Estado, que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70, mas que só assume plena definição nos anos 80.

No caso brasileiro, de acordo com o documentário "A era Vargas" da Fundação Getúlio Vargas, após a revolução de 1930 houve a necessidade de modernizar a burocracia do Estado. A criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), em 30 de julho de 1938, foi de grande importância nesse sentido.

Martins (2003, p.2), esclarece que uma primeira onda de reformas administrativas veio com a implantação do DASP (Departamento de Administração do Serviço Público), sob a égide do Regime do Estado Novo, durante o primeiro Governo Vargas. Era um órgão instrumental, centralizador, que tinha como pressuposto que a padronização e o cumprimento de regras rígidas levaria ao alcance dos resultados. Sua forma autoritária e impositiva levaram-no à decadência.

Na continuação de sua exposição, o mesmo autor descreve uma segunda onda de reformas administrativas no Brasil. Dessa vez a abordagem foi a modernização administrativa, que previa adequações do aparato estatal para o

empreendimento de projetos. Essa segunda etapa ficou evidenciada na gestão de JK⁴, desenvolvida sob forte liderança presidencial, voltada para o desenvolvimento, com a criação do Plano de Metas e do Plano Nacional de Desenvolvimento, como orientadores da ação governamental.

Em 1964, sob a égide do regime militar, a Lei nº. 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro e contábil, para as três esferas de poder, foi um marco, no sentido de que institui regras e conceitos para a execução orçamentária e financeira do Estado. Já com uma visão de planejamento, destaca a necessidade de controle no serviço público, conforme dispõe o art. 85:

Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros (grifos nossos).

Nos anos 70, conforme descreve Alonso (2003, p.3), surge então a terceira onda de reformas, inspirada na abordagem de reforma do Estado, motivado, principalmente, pelas disfunções do ativismo estatal, gerando um grande debate em torno da crise do Estado, que em resumo, preconizam profundas transformações na gestão pública.

Surge, nas décadas de 80 e 90, a proposta de uma “nova gestão pública”. Esse novo modelo, descreve Alonso (2003, p.3), previa, principalmente, “a drástica redução do Estado e a aplicação de tecnologias de gestão do setor privado no setor público”.

⁴ Juscelino Kubitschek de Oliveira, Presidente do Brasil de 1956 a 1961. Sua gestão foi marcada pelo Plano de Metas, cujo lema “cinquenta anos de progresso em cinco anos de governo”.

Nos últimos anos, já no governo de FHC⁵, temos a reforma gerencial, preconizada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, o modelo de gestão por resultados preconizado principalmente pelo PPA 2000-2003, a implementação dos marcos regulatórios após as privatizações e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Finalmente, nos dias atuais, há o plano de gestão do governo LULA, denominado “Gestão Pública para um Brasil de Todos”. O documento preceitua a necessidade da formalização de um modelo de gestão como forma de balizar as ações de governo. O texto ainda conceitua e delinea a operacionalização da estratégia fundamentada nos seguintes pontos (BRASIL, 2003, p. 8):

- O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva se comprometeu a implementar um modelo de desenvolvimento eqüitativo e com inclusão social;
- Este compromisso se materializa no Plano Plurianual – PPA 2004-2007;
- O novo modelo de desenvolvimento exige um Estado atuante, promotor do crescimento e da justiça social e fiscalmente sustentável, a partir das reformas que a sociedade apoiar;
- A construção deste Estado requer esforços sistemáticos de transformação da gestão pública, objeto de um plano de gestão pública;
- Um plano de gestão pública, para ser efetivo, exige um processo de formulação participativo, prévio diagnóstico e formulação de soluções inovadoras e arranjos de implementação em rede.

Segundo Carlos Vivas (1998 apud GRATERON, 1999), a administração pública para se adaptar as novas exigências da sociedade deve executar reformas estruturais que comecem: pela revisão da sua própria dimensão ou tamanho; pela introdução de novas técnicas de gestão que permitam um funcionamento mais eficaz, eficiente e econômico; e, por ultimo, pela criação de um sistema de informações úteis para o processo de tomada de decisão.

⁵ Fernando Henrique Cardoso governou o país de 1995 a 1998 e no segundo mandato de 1999 a 2002.

De acordo com Alonso (2003, p.44), a apuração e divulgação de medidas de desempenho no serviço público, constituem um poderoso instrumento de mudança organizacional, pois a intensidade dessas mudanças depende de sua percepção. O mesmo autor, cita ainda alguns motivos para implantação de sistemas de medição de desempenho, resumidos em:

- promover a redução de custos com melhoria da qualidade dos serviços prestados;
- instrumentalizar o combate ao desperdício e identificar atividades que não agregam valor ao usuário dos serviços públicos;
- servir de guia para avaliar o impacto efetivo das decisões tomadas;
- tornar clara para toda a organização (e seus clientes) a percepção de melhoria no desempenho, que é um importante fator de motivação;
- promover a mudança da cultura organizacional, introduzindo a dimensão de *accountability* e de *value of money*;
- subsidiar o processo orçamentário (no conceito original de orçamento programa);
- subsidiar a avaliação de planos de reestruturação e melhoria de gestão;
- servir de parâmetro para a competição administrada entre unidades prestadoras de serviços similares.

Zamot (2003) aponta a concepção de *accountability* na administração pública como atinente ao pressuposto da “transparência” na aplicação de recursos públicos. Há casos em que o termo é traduzido como “responsabilidade”, o que Santos (1999) credits como uma forma inconsistente e não-abrangente de definir o real sentido do termo para o nosso vernáculo, uma vez que o mesmo denotaria de forma mais ampla o inter-relacionamento entre a sociedade e o governo; a participação mais atuante e esclarecida por parte daquela nos rumos das políticas governamentais, no qual se percebe que não se trata apenas de uma formulação que deve existir tendo como ponto de partida a atuação única e exclusiva do governo, mas, e principalmente, do cidadão. Devendo haver uma congruência.

No Brasil, um passo muito importante, no campo técnico de controle dos gastos públicos, foi dado em janeiro de 1987, com a implantação do SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, que forneceu ao

governo um instrumento moderno e eficaz no controle e acompanhamento dos gastos públicos.

De acordo com a STN – Secretaria do Tesouro Nacional, a criação do SIAFI trouxe uma série de vantagens para a Administração Pública Federal:

- **Contabilidade:** o gestor ganha tempestividade na informação, qualidade e precisão em seu trabalho;
- **Finanças:** agilização da programação financeira, otimizando a utilização dos recursos do Tesouro Nacional, por meio da unificação dos recursos de caixa do Governo Federal na Conta Única no Banco Central;
- **Orçamento:** a execução orçamentária passou a ser realizada tempestivamente e com transparência, completamente integrada à execução patrimonial e financeira;
- **Visão clara de quantos e quais são os gestores que executam o orçamento:** os números da época da implantação do SIAFI indicavam a existência de aproximadamente 1.800 gestores. Na verdade, eram mais de 4.000 que hoje estão cadastrados e executam seus gastos através do sistema de forma “*on-line*”;
- **Desconto na fonte de impostos:** hoje, no momento do pagamento, já é recolhido o imposto devido;
- **Auditoria:** facilidade na apuração de irregularidades com o dinheiro público;
- **Transparência:** poucas pessoas tinham acesso às informações sobre as despesas do Governo Federal antes do advento do SIAFI. A prática da época era tratar essas despesas como “assunto sigiloso”. Hoje a história é outra, pois na democracia o cidadão é o grande acionista do estado;
- **Fim da multiplicidade de contas bancárias:** os números da época indicavam 3.700 contas bancárias e o registro de aproximadamente 9.000 documentos por dia. Com a implantação do SIAFI, constatou-se que existiam em torno de 12.000 contas bancárias e se registravam em média 33.000 documentos diariamente. Hoje, 98% dos pagamentos são identificados de modo instantâneo na Conta Única e 2% deles com uma defasagem de, no máximo, cinco dias.

Apesar de todos esses avanços, apenas as informações obtidas através dos sistemas de contabilidade, mesmo do SIAFI, não proporcionam um suporte

necessário para a avaliação da gestão administrativa na aplicação de recursos públicos, nas perspectivas de eficiência, eficácia e efetividade, nem possibilitam aos gestores uma base adequada no processo de tomada de decisão, visando respostas rápidas e oportunas às demandas da sociedade.

Esse exemplo do SIAFI corrobora com a visão de Paula (2005) que expõe o argumento que a administração pública brasileira sempre foi historicamente voltada para soluções técnicas com prejuízo da responsabilidade social, enfatizando mais aspectos instrumentais do que os sócio-políticos. Na continuação de sua explanação, a autora complementa que ao longo do século XX a administração de empresas no setor privado assumiu uma posição na produção do conhecimento técnico-administrativo, enquanto a administração pública resignou-se no campo da aplicação prática. Este caráter superficial da gestão pública vem dificultando a superação de um problema fundamental nesta área: o desenvolvimento de um saber técnico que contemple os aspectos políticos.

A adoção de modismos gerenciais oriundos do setor privado nem sempre alcançam os objetivos, reforçando uma falta de avaliação das conseqüências sociais das decisões administrativas no setor público. A administração está sendo desafiada a buscar novas respostas e saídas, encontrando-se, entretanto, como ciência social, em estágio preliminar, pois se desenvolveu mais no campo da técnica. (PAULA, 2005).

Na visão de Paula (2005), há no contexto atual, dois projetos políticos de desenvolvimento em disputa. O primeiro, de cunho gerencial, institui-se no Brasil dos anos 90 durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, com importante contribuição do ex-ministro da Administração e Reforma do Estado, Luis Carlos Bresser Pereira. O segundo, atualmente em desenvolvimento, enfoca a vertente ético-política. Apresenta-se em experiências alternativas de gestão pública, como por exemplo os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, tendo raízes no ideário participativo dos herdeiros políticos das mobilizações populares a favor da redemocratização do país. (PAULA, 2005).

3.2 Governança no Setor Público segundo o IFAC

Na última década, a “governança corporativa” ou simplesmente o termo governança, originou muitos debates e causou mudanças no setor privado. O termo “governança corporativa”, amplamente divulgado, de uma forma geral, refere-se aos processos de como as organizações são administradas e controladas e de como se dá a transparência, integridade e *accountability*. A governança é concebida como as estruturas e os processos para tomada de decisão, *accountability*, controle e comportamento das organizações de classe mundial. (IFAC, 2001).

O foco da governança no setor privado está nas prioridades dos diretores. No contexto do setor público, que operam com estruturas e modelos de gestão diferentes, essas prioridades são, às vezes, difíceis de identificar. O setor público é essencial para a sociedade, a aplicação da governança pode encorajar o uso eficiente de recursos, a exigência e responsabilidade de prestar contas, aperfeiçoar a administração e os serviços prestados e, por conseguinte, atender de forma mais adequada as necessidades das pessoas. A efetiva governança é também essencial para tornar as entidades públicas mais confiáveis. (IFAC, 2001).

3.2.1 Os princípios de governança no setor público

De acordo o “*Study 13*” do *International Federation of Accountants (IFAC)*, definido através do relatório do “*Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*”, os três princípios fundamentais da governança corporativa no contexto do setor público são (IFAC, 2001, p. 12):

- **Openness (Transparência):** é requerido para assegurar que as partes interessadas (sociedade) possam ter confiança no processo de tomada de decisão e nas ações das entidades do setor público, na sua gestão e nas pessoas que nela trabalham. Estar aberto a consultas e a comunicação com a sociedade sendo precisa e clara, conduzindo a ação efetiva, pontual, tolerável do escrutínio necessário.
- **Integrity (Integridade):** compreende procedimentos honestos e perfeitos. É baseada na honestidade, objetividade, normas de propriedade, proibição na administração dos recursos públicos e na gestão da instituição. É dependente da eficácia nas estruturas de controle, nos padrões pessoas e no profissionalismo dos indivíduos

da entidade. É refletida nos procedimentos de tomada de decisão e na qualidade dos relatórios financeiros e de desempenho da entidade.

- **Accountability (responsabilidade de prestar contas):** é o que as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos recursos públicos e todos os aspectos de desempenho e, submetendo-se ao escrutínio externo apropriado. É alcançada por todas as partes, tendo uma compreensão clara da sua responsabilidade e tendo os papéis claramente definidos através de uma estrutura completa. Em consequência é a responsabilidade de responder para uma responsabilidade conferida. (tradução livre).

Estes princípios acima descritos são refletidos em cada dimensão da governança nas entidades do setor público (IFAC, 2001):

- **Padrões de comportamento:** como a administração da entidade exercita a liderança e determina os valores e padrões da instituição, como define a cultura da organização e o comportamento de todos os envolvidos;
- **Estruturas e processos organizacionais:** como a cúpula da administração é designada e organizada dentro da instituição, como as responsabilidades são definidas e como elas são asseguradas;
- **Controle:** a rede de vários controles estabelecidos pela cúpula administrativa da organização no apoio ao alcance dos objetivos da entidade, da efetividade e eficiência das operações, da confiança dos relatórios internos e externos, da complacência com as leis aplicáveis, regulamentações e políticas internas;
- **Relatórios externos:** como a cúpula da organização demonstra a prestação de contas da aplicação do dinheiro público e seu desempenho.

De acordo com os princípios de governança já expostos, é possível derivá-los em um grupo de recomendações, com foco na responsabilidade do corpo governante e no caminho de uma governança efetiva (IFAC, 2001). O quadro abaixo demonstra essas recomendações:

Quadro 3.2.1.1 - Recomendações de governança no setor público

Padrões de comportamento		
<ul style="list-style-type: none"> > Liderança > Códigos de conduta <ul style="list-style-type: none"> - Probidade e propriedade - Objetividade, integridade e honestidade - Relacionamento 		
Estruturas e processos organizacionais	Controle	Relatórios externos
<ul style="list-style-type: none"> > Responsabilidade em prestar conta estatutária > Responsabilidade em prestar conta pelo dinheiro público > Comunicação com as partes interessadas > Papéis e responsabilidades <ul style="list-style-type: none"> - Equilíbrio de poder e autoridade - O grupo de governo - O presidente - Membros do grupo de governo não executivo - Administração executiva - Política de remuneração 	<ul style="list-style-type: none"> > Gestão de risco > Auditoria interna > Comitês de auditoria > Controle interno > Orçamento > Administração financeira > Treinamento de pessoal 	<ul style="list-style-type: none"> > Relatórios anuais > Uso de normas contábeis apropriadas > Medidas de desempenho > Auditoria externa

Fonte: IFAC, 2001, p. 14 (tradução livre)

3.3 Sociedade da Informação e Governo Eletrônico

Inicialmente faz-se necessário e oportuno inserir o conceito de sociedade da informação, visto que é um importante pressuposto para o entendimento do processo que culminou no conceito de governo eletrônico.

De acordo com a publicação “A sociedade da informação no Brasil”, do Ministério da Ciência e Tecnologia (2000), o termo “sociedade da informação” representa uma profunda mudança organizacional da economia e da sociedade. Trata-se de um fenômeno global, entendido como um novo paradigma técnico-econômico com um elevado poder transformador da sociedade.

Phipps (2000) define sociedade da informação, para os fins sociais, como:

conjunto de meios pelos quais nos comunicamos e trocamos informações eletronicamente nas nossas modernas comunidades usando uma variedade de equipamentos em várias aplicações, [meios esses que] incluem o uso de telefones [fixos], telefones celulares, fax, computadores, internet, world wide web, email, comércio eletrônico, CD-ROM, multimídia, videoconferência, quaisquer tipos de informação touchscreen, smart cards, TV digital ou a cabo com caixa de controles set-top, a auto-estrada da informação.

Diante dos conceitos acima, o governo eletrônico surge como consequência do desenvolvimento da tecnologia da informação, com uma ampla dimensão social, em virtude do seu potencial de reduzir distâncias e agilizar processos, promovendo a integração entre as pessoas e disseminando informação para todos.

No início da década de 90 a revolução na tecnologia da informação permitiu que computadores se comunicassem em tempo real. Nesta época começaram a surgir políticas públicas com o objetivo de utilizar sistemas informacionais em rede para simplificar práticas internas do governo. (SANCHEZ, 2003).

A expressão *Governo Eletrônico* ou *e-governo* começou então a ser utilizado por diversos autores para designar “*um conjunto de atividades que os órgãos estatais realizavam através da moderna tecnologia de informação e comunicação*”, principalmente a Internet. Estas atividades não possuíam o objetivo de apenas fornecer eficiência e eficácia às ações do governo, mas também buscavam criar valores democráticos, criando uma relação mais direta, transparente e participativa entre as instituições estatais e o cidadão. (SANCHEZ, 2003).

Para garantir a comodidade e igualdades para os beneficiados, o projeto de governo eletrônico considera, além da Internet, uma multiplicidade de canais de relacionamento que garantam a participação da comunidade, em soluções que funcionam 24 horas em sete dias da semana. Essa estrutura é formada por centrais de atendimento telefônico (0800), postos de atendimento integrado, quiosques de auto-atendimento, etc. (FERREIRA, 2003).

Para o BNDES (2000), convencionou-se chamar de *e-governo* a utilização das novas tecnologias da informação na prestação de serviços e fornecimento de

informações pelo governo para os cidadãos, empresas fornecedoras e outros servidores públicos.

Zweers & Planqué (2001) definem governo eletrônico como um conceito novo que através de meio eletrônico, busca fornecer ou disponibilizar informações, serviços ou produtos, a qualquer momento, em qualquer local e para qualquer cidadão, agregando valor a todos os envolvidos com a esfera pública.

Balutis (1999) define governo eletrônico através da seguinte expressão:

Figura 3.3.1 - Componentes do Governo Eletrônico



Fonte: adaptado de Balutis, 1999

3.3.1 Funções

Para o BNDES (2000) as funções características do *e-governo* são:

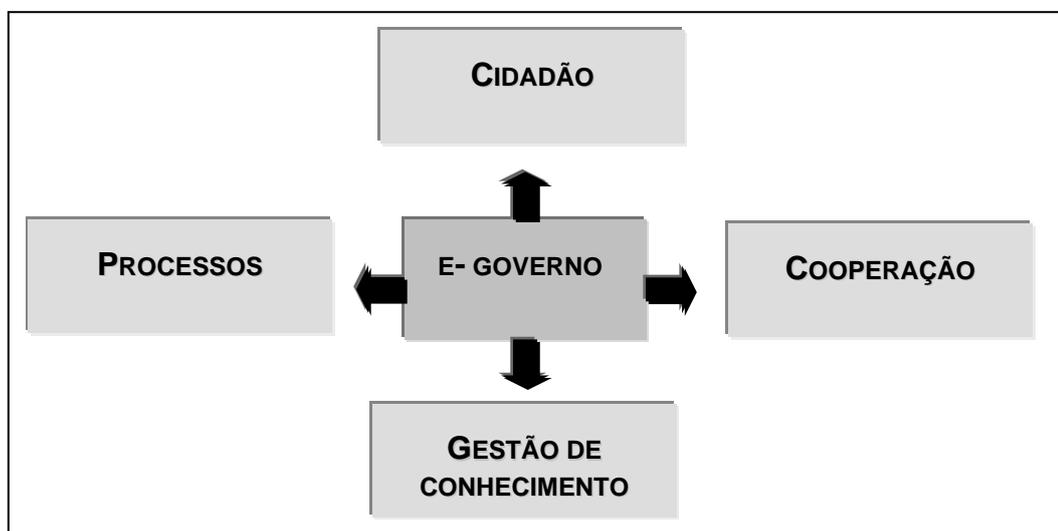
- a) a prestação eletrônica de informações e serviços;
- b) a regulamentação das redes de informação, envolvendo principalmente governança, certificação e tributação;
- c) a prestação de contas públicas, transparência e monitoramento da execução orçamentária;
- d) o ensino à distância, alfabetização digital e manutenção de bibliotecas virtuais;
- e) a difusão cultural com ênfase nas identidades locais, fomento e preservação das culturas locais;
- f) *e-procurement*, isto é, aquisição de bens e serviços por meio da Internet, como licitações públicas eletrônicas, pregões eletrônicos, cartões de compras governamentais, bolsas de compras públicas virtuais e outros tipos de mercados digitais para os bens adquiridos pelo governo;
- g) o estímulo aos *e-negócios*, isto é, efetivação de negócios (compra/venda) pela internet, através da criação de ambientes de

transações seguras, especialmente para pequenas e médias empresas.

3.3.2 Perspectivas

Lenk & Traunmüller (apud Jardim e Marcondes, 2003) afirmam que o governo eletrônico pode ser analisado sob as quatro perspectivas ilustradas abaixo de descritas no quadro I :

Figura 2 - Perspectivas do e-governo



Fonte: Adaptado de Lenk & Traunmüller apud Jardim e Marcondes (2003)

Quadro 3.3.2.1 - Perspectivas do e-governo

Perspectiva	Definição
Cidadão	Busca o oferecimento de serviços de utilidade pública aos cidadãos;
Processo	Consiste em repensar o modo de operação dos processos administrativos existentes no governo, o que alguns autores chamam de "reengenharia com tecnologia";
Cooperação	Busca a integração dos órgãos governamentais e destes com organizações privadas e não governamentais, a fim de agilizar o processo decisório, sem perda da qualidade e evitando retrabalho e redundância de informações;
Gestão de conhecimento	Tem como objetivo permitir ao Governo, em suas várias esferas, a criação, o gerenciamento e a disponibilização em repositórios adequados, do conhecimento tanto gerado quanto acumulado por seus vários órgãos.

Fonte: adaptado de Lenk & Traunmüller apud Jardim e Marcondes (2003)

3.3.3 Tipos de transações

A *United Nations* (2003) e o BNDES (2000) classificam as transações do governo eletrônico em três tipos de acordo com as esferas envolvidas no processo, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 3.3.3.1 – Tipos de transações do e-governo

Transação	Definição
G2G	Da expressão em inglês <i>Government to Government</i> , representa as relações intra ou inter-governos, tanto no âmbito federal como nos âmbitos estaduais e municipais.
G2B	Da expressão em inglês <i>Government to Business</i> , contemplando as relações entre a esfera governamental e de empresas fornecedoras de insumos para o estado.
G2C	Da expressão em inglês <i>Government to Customer</i> , contempla as transações realizadas entre o governo e o cidadão.

Fonte: adaptado de United Nation (2003) e BNDES (2000).

3.3.4 Campos de integração

A viabilização da integração entre o cidadão e o estado propiciada pelo governo eletrônico pode ser realizada, segundo Sanchez (2003) e Perry (2001), em três campos que os autores classificam como:

- a) e-administração: nesta classificação estão contidos os campos de integração relacionados às atividades de prestação de serviço do governo para o cidadão, através da internet, principalmente para simplificar o cumprimento de obrigações que o Estado exige dos empresários. Contemplam principalmente as transações do tipo G2C e G2B.
- b) e-governança: refere-se às interações relacionadas com a dinamização dos processos administrativos do Governo, com o controle interno exercido pelo estado sobre si mesmo e com relação à elaboração de políticas públicas. Contemplam principalmente as transações do tipo G2G.
- c) e-democracia: contempla as interações nos campos relacionados ao fomento e à expansão dos processos democráticos com atividades tais como voto eletrônico, processo de informação e prestação de contas e processo de consulta e interação com os representantes políticos. Envolvem todos os tipos de transações (G2G, G2C e G2B).

3.3.5 Estágio evolutivo

De acordo com estudo realizado pela *United Nations* (2003), o governo eletrônico possui 5 estágios evolutivos, classificados como estágio da presença emergente; presença aprimorada; presença interativa; presença transacional, cujas definições são apresentadas no quadro 4.

Quadro 2.3.5.1 - Estágio evolutivo do e-governo

Estágios	Descrição
Estágio I Presença emergente	Fornecimento de informações básicas e limitadas, possuindo links com outros órgãos do governo.
Estágio II Presença Aprimorada	Fornecimento de informações relativas à políticas públicas e governança, trazendo informações tais como leis, normas, relatórios, boletins de notícias, base de dados, estratégias do governo para download. Possui funções de ajuda e mapa do site. Embora mais sofisticado que o estágio anterior é ainda unidirecional, com informações que fluem essencialmente do governo para o cidadão.
Estágio III Presença Interativa	Permite realização de download de formulários, pagamento de impostos, solicitação para renovação de licenças. Pode haver utilização de ferramentas de áudio e vídeo para informações públicas e relevantes. Fornece informações para contatar agentes oficiais do governo através de email, fax, telefone ou carta. Neste estágio as informações são atualizadas com maior frequência do que as do estágio anteriores.
Estágio IV Presença Transacional	As interações acontecem em dois sentidos: cidadão e governo, incluindo pagamento de impostos, cartões de identicações, certidões, renovação de licenças e outras interações C2G, que podem ser submetidas 24 horas por dia, 7 dias na semana. Possui também atendimento on line para fornecedores de bens e serviços.
Estágio V Presença Networking	Representa o nível mais sofisticado do governo eletrônico. Promovendo integrações G2C, G2B e G2G e no sentido reverso. O governo incentiva participações interativas na sociedade, com diálogo aberto nos dois sentidos, através de formulário e comentários interativos, solicitação ativa de percepções de cidadãos nas decisões nas políticas públicas, através de uma participação democrática.

Fonte: adaptado da United Nations (2003)

3.4 Gestão do Conhecimento na Administração Pública Brasileira

A gestão do conhecimento pode ser definida como um processo de exploração, criação, compartilhamento e utilização efetiva do conhecimento (DAVENPORT, De LONG e BEERS, 1998 *apud* PAIXÃO, 2004, p.24), sendo importante mapear, codificar e compreender o conhecimento fundamental aos negócios da organização e como ele é compartilhado e utilizado nos processos organizacionais. (HANSEN, HOHRIA e TIERNEY, 1999 *apud* PAIXÃO, 2004, p. 24).

Sobre o conceito de Gestão do Conhecimento o *Canada School of Public Service* (ENAP, 2006, p. 20) afirma que em seu nível básico “a gestão do conhecimento é um conjunto de práticas que criam, organizam e alavancam conhecimentos coletivos no sentido de melhorar o desempenho organizacional”.

Complementando o conceito, a instituição esclarece que gestão do conhecimento envolve tipicamente o seguinte (p. 20-21):

- **Saber o que uma organização sabe** – Identificando conhecimentos não usados e escondidos em uma organização, de modo que possam ser usados produtivamente em prol da organização.
- **A “captura” de conhecimentos tácitos e móveis para construir uma “memória” organizacional** – Muitos dos conhecimentos presentes em seres humanos e em práticas organizacionais existem numa forma utilizável para uma organização ou numa forma altamente móvel (ou seja, eles podem “vazar”, pois podem sair junto com funcionários, quando eles deixam uma organização). As práticas da gestão do conhecimento procuram “capturar” essas informações ou, em outras palavras, convertê-las numa forma que possa ser integrada às práticas de uma organização, em bases sustentáveis (por exemplo, numa forma codificada ou documentada).
- **Facilitar o acesso a informações e conhecimentos** – Uma vez identificados e capturados, os conhecimentos precisam ser disponibilizados a pessoas que podem ser beneficiadas por eles.
- **Cultivar um intercâmbio de idéias entre agentes que possuem conhecimentos** – Alguns conhecimentos só podem ser transferidos por meio de intercâmbio direto entre indivíduos. Essa transferência de conhecimentos é lograda pelo mapeamento dos especialistas de uma organização, facilitando-se vínculos de

comunicação (por meio de contatos diretos ou mediados por meios tecnológicos), e pela criação de novos conhecimentos e idéias.

- **Vincular conhecimentos a práticas corporativas** – Para que os conhecimentos possam melhorar o desempenho organizacional, eles precisam ser vinculados aos processos-chave de consecução de metas de uma organização.

Complementando o conceito de Gestão do Conhecimento, é importante estabelecer que a aprendizagem organizacional pode ser entendida como a capacidade da organização em criar, disseminar novos conhecimentos e modificar seu comportamento a fim de incorporá-los aos seus produtos e serviços. (KLEIN, 1998 *apud* CAMPOS e BARBOSA, 2001; GARVIN 1993; THOMAS, SUSSMAN e HENDERSON, 2001 *apud* PAIXÃO, 2004, p. 14).

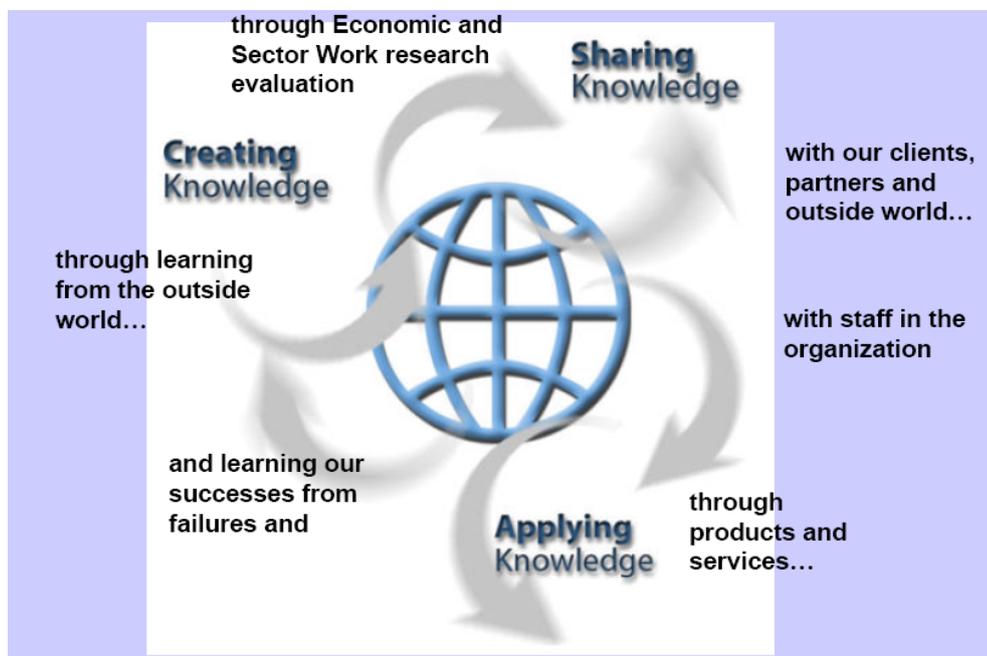
Para Senge (1998, p.1 *apud* Paixão, 2004, p. 14), as organizações de aprendizagem são lugares:

(...) onde as pessoas expandem continuamente sua capacidade de criar os resultados que realmente desejam, onde novos e mais amplos padrões de pensamento são estimulados, onde a aspiração coletiva é livre e onde as pessoas estão, continuamente, aprendendo como aprender juntas.

O *World Bank Institute* (2004) acredita que o compartilhamento do conhecimento permite a instituição responder de forma mais rápida as necessidades do cliente, entregando produtos de melhor qualidade, incentiva a inovação e, introduz continuamente serviços novos aos clientes. A instituição mantém o "*Knowledge Sharing (KS) Program*", que ajuda a funcionários clientes e sócios, a adquirir e compartilhar conhecimentos.

A figura a seguir ilustra o conceito de Gestão do Conhecimento do *World Bank*, onde se percebe, de forma clara, as etapas da criação, compartilhamento e aplicação dos conhecimentos:

Figura 3.3.1 - Modelo de Gestão do Conhecimento do *World Bank*



Fonte: *World Bank Institute, 2004*

Em relação às instituições públicas brasileiras, um importante estudo foi realizado em 2005 pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que analisou a situação atual em relação às práticas de gestão do conhecimento em 28 órgãos da Administração Pública Direta (governo federal).

A pesquisa utilizou a seguinte tipologia para a discussão dos resultados da pesquisa (IPEA, 2005):

- Práticas relacionadas principalmente aos aspectos de **gestão de recursos humanos** que facilitam a transferência, a disseminação e o compartilhamento de informações e conhecimento.
- Práticas ligadas primariamente à estruturação dos **processos** organizacionais que funcionam como facilitadores de geração, retenção, organização e disseminação do conhecimento organizacional.
- Práticas cujo foco central é a **base tecnológica e funcional** que serve de suporte à gestão do conhecimento organizacional, incluindo automação da gestão da informação, aplicativos e ferramentas de Tecnologia da Informação (TI) para captura, difusão e colaboração.

Em relação às práticas relacionadas à gestão de recursos humanos, os resultados relativos à implantação das práticas foram os seguintes:

Tabela 3.4.1 - Estágio de implantação de práticas na área de gestão de recursos humanos (%)

Prática	Estágio de implantação			
	Já produz resultados importantes [4]	Implantada [3] + [4]	Planejada ou em implantação [1] + [2]	Não existem planos [0]
Fóruns/Listas de discussão	33	75	17	8
Comunidades de prática	13	55	38	4
Educação corporativa	38	46	33	21
Narrativas	8	29	12	59
<i>Mentoring</i>	8	25	21	54
<i>Coaching</i>	4	25	12	63
Universidade corporativa	8	16	12	72

Fonte: IPEA (2005, p. 16)

Em relação às práticas relacionadas aos processos facilitadores da gestão do conhecimento, os resultados relativos à implantação das práticas foram os seguintes:

Tabela 3.4.2 - Estágio de implantação de práticas relacionadas aos processos facilitadores da GC (em %)

Prática	Estágio de implantação			
	Já produz resultados importantes [4]	Implantada [3] + [4]	Planejada ou em implantação [1] + [2]	Não existem planos [0]
Melhores práticas	13	46	36	8
<i>Benchmarking</i>	13	38	38	24
Memória organizacional	8	33	50	17
Inteligência organizacional	8	30	58	13
Mapeamento do conhecimento	4	25	58	17
Gestão por competências	8	21	50	29
Banco competências organizacionais	4	17	54	29
Banco competências individuais	4	12	63	25
Gestão do capital intelectual	0	8	25	67

Fonte: IPEA (2005, p. 16)

Em relação às práticas relacionadas à base tecnológica e funcional de suporte a gestão do conhecimento, os resultados relativos à implantação foram os seguintes:

Tabela 3.4.3 - Estágio de implantação de práticas relacionadas a base tecnológica e funcional de suporte da GC (Em %)

Prática	Estágio de implantação			
	Já produz resultados importantes [4]	Implantada [3] + [4]	Planejada ou em implantação [1] + [2]	Não existem planos [0]
Portais/intranets/extranets	29	50	50	0
Sistemas de <i>workflow</i>	21	46	37	17
Gestão de conteúdo	8	29	42	29
Gestão Eletrônica de Documentos (GED)	8	25	67	8
<i>Data warehouse</i>	4	12	59	29
<i>Decision Support Systems</i> (DSS)	8	8	29	63
<i>Balanced Scorecard</i> (BSC)	4	8	29	63
<i>Data mining</i>	4	4	54	42
<i>Customer Relationship Management</i> (CRM)	0	4	25	71
<i>Key Performance Indicators</i> (KPI)	0	0	33	67
<i>Enterprise Resource Planning</i> (ERP)	0	0	25	75

Fonte: IPEA (2005, p. 16)

A pesquisa conclui que os resultados ainda são tímidos, em grande parte, conseqüência de iniciativas isoladas e esforços pulverizados, muitas vezes de um único ministério. A ausência de comunicação e compartilhamento de informações internamente e entre as organizações sobre práticas de gestão do conhecimento e, o desconhecimento do tema entre os membros da alta administração, chefias intermediárias e servidores em geral, faz-se necessária uma institucionalização de uma política de gestão do conhecimento (IPEA, 2005).

4 PRÊMIOS DE QUALIDADE E MODELOS DE GESTÃO

Durante as últimas décadas, a utilização de programas de Gerenciamento pela Qualidade (*TQM – Total Quality Management*) tem se estendido a um número crescente de organizações. William Edwards Deming e Joseph M. Juran desenvolveram seus fundamentos e foram responsáveis pela recuperação econômica do Japão no período posterior a Segunda Guerra Mundial. (FERREIRA, 2003).

Qualidade é definida por Sacconi (2003, apud Schneider, 2005, p. 79) da seguinte forma:

Propriedade, atributo ou condição das coisas ou das pessoas capaz de distingui-las das outras e determinar a sua natureza. A conceitualização atual de qualidade é bastante genérica, todos parecem conhecê-la, tal como a forma popular de afirmar que qualquer defeito é originário da falta de qualidade.

Amboni (2000, apud Schneider, 2005, p. 81), lista de forma resumida alguns conceitos de qualidade e seus autores:

Feigenbaum: Qualidade quer dizer o melhor para certas condições do usuário. Essas são, o verdadeiro uso e o preço de venda do produto.

Juran: Qualidade é adequação ao uso.

Crosby: Qualidade (quer dizer) conformidade com as exigências.

Madras: Qualidade não significa só excelência ou outro atributo de um certo produto final. Com certeza, ela é o objetivo final de uma companhia e é também o que os públicos internos e externos esperam do produto.

Teboul: Qualidade é a capacidade de satisfazer às necessidades, tanto na hora da compra, como durante a utilização, ao menor custo possível, minimizando as perdas.

Maranhão: Qualidade é a conformidade com as especificações.

Paladini: Qualidade corretamente definida é aquela que prioriza o público interno e externo. Isto (sic) mostra que a qualidade é mais do que simples estratégias ou técnicas estatísticas é antes uma questão de decisão, que reflete em políticas de funcionamento da organização.

Loffer (1995 apud Ferreira, 2003, p. 19), destaca a prática de adaptar O TQM para o setor público, de forma a adequá-la as características do setor público, conforme quadro abaixo:

Quadro 3.1 - TQM adaptada para o setor público

Pontos do TQM Clássico	Características do setor Privado	Características do setor Público	Pontos do TQM "Reformado" para o setor público
O cliente é o determinante elementar da qualidade.	Em uma situação de mercado o cliente é a parte sobrevivente dos contratos de mercado; Necessidades divergentes podem ser endereçadas por diferentes bens privados e/ou diferentes produtores.	No Estado, o cidadão é uma concentração de direitos e deveres dentro das leis do Direito; no caso de bens públicos em que divergem interesses entre distintos grupos de clientes tem que ser balanceado.	O pagador de impostos é o determinante elementar da qualidade (e quantidade).
Qualidade deve mais ser almejada no início do processo de produção (upstream) do que ser adicionada no final (downstream).	Indústria manufatureira (com rotina de processo de produção).	No caso de serviços privados e públicos, produção e consumo muitas vezes coincidem .	A qualidade percebida de um serviço depende da aparência e do comportamento da pessoa que está entregando esse serviço.
Prever variações é a chave para produzir com alta qualidade.	Indústria manufatureira (com rotina de processo de produção).	Em caso de jornadas de trabalho intensivas, normalidade é impossível.	Serviços personalizados heterogêneos podem ser usados para aumentar as opções.
Resultados de Qualidade do sistema, não por esforços individuais.	Motivação intrínseca é importante.	Nível geral do salário abaixo do setor privado.	Motivação extrínseca é importante em posições de baixo salário.
Qualidade requer melhoria contínua de resultados assim como de iniciativas e processos.	O produto de qualidade tem que ser adaptado às mudanças de necessidades do cliente; efetividade organizacional leva à lealdade do consumidor.	Recursos fixados limitam a capacidade de aumento da qualidade do resultado de acordo com as "demandas do consumidor"; efetividade organizacional e eficiência levam a economias .	Recursos limitados requerem mais foco na melhoria contínua da eficiência e efetividade organizacional.
Melhoria de qualidade requer forte participação trabalhadora.	A qualidade é aceita como uma meta estratégica da organização, dos trabalhadores e do gerenciamento que tem uma definição da qualidade em comum.	O compartilhamento de uma definição da qualidade é difícil porque em uma organização em que empregados têm diferentes fidelidades e se esforçam para permanecer sem laços, mantêm exclusivas visões de excelência.	Cada unidade organizacional tem que operar qualidade em mensuráveis dimensões conforme o tipo de serviços que oferece.
Qualidade requer total Compromisso organizacional	Negócios culturais focados em gerenciamento.	Cultura governamental muito mais aberta a forças externas.	Para oficiais da política preponderam outros fatores mais importantes que qualidade; o único foco dos empregados fica na satisfação do cliente quando fidelidade e outros fatores de excelência são mais importantes para o sucesso.

Fonte: Loffler (1995, p. 23 apud Ferreira, 2003)

Sem adentrar no contexto histórico, a busca pela qualidade vem crescendo no setor público. Qualidade Total e TQM são definitivamente conceitos novos no setor público, embora a qualidade tenha tido um papel sempre presente na administração pública, porém com outro enfoque. (FERREIRA, 2003).

4.1 Prêmios de Qualidade

Os prêmios Deming, Malcolm Baldrige Award, Prêmio Nacional de Qualidade – PNQ e o European Foundation for Quality Management – EFQM, são todos baseados em critérios que servem de apoio para avaliação de uma determinada organização, servindo de um modelo de referencial de excelência em gestão, sendo atribuídas pontuações por um grupo de avaliadores externos. Inicialmente destinados ao setor industrial, houve a sua utilização pelos setores de serviços e setor público.

Todos esses prêmios utilizam-se de fundamentos e critérios que dão sustentação a um modelo de gestão, permitindo mensurar, de forma lógica e racional, o desempenho da gestão das organizações, por meio de processo de avaliação.

4.2 Prêmio Deming

Criado em 1951 no Japão, esse prêmio tem sido chamado de Prêmio Deming em homenagem a Edward Deming, um dos precursores da qualidade. O Prêmio Deming é o inspirador dos mais importantes prêmios internacionais. Propõe garantir que os bons resultados são obtidos por meio do controle de qualidade exercido em todas as atividades da organização. Está pautado nos seguintes princípios e técnicas: análise de processos, métodos estatísticos e círculos de qualidade. As candidatas ao prêmio são analisadas em nove critérios, com pesos iguais sobre a pontuação final atribuída. Os critérios são (SCHNEIDER, 2005):

- 1) Política e planejamento da organização
- 2) Organização e sua gestão
- 3) Educação e disseminação da Qualidade
- 4) Coleta, transmissão e utilização de informação sobre Qualidade
- 5) Análise
- 6) Uniformização
- 7) Controle
- 8) Garantia da Qualidade
- 9) Efeitos

O Instituto William Edwards Deming, fundado em 1993 pelo Dr. Deming, tem como objetivo promover o entendimento sobre o Sistema Deming da qualidade. Dr. Deming, um precursor da qualidade, foi um dos principais responsáveis por levar as ferramentas e técnicas da qualidade (particularmente as estatísticas) à indústria japonesa do pós 2ª Grande Guerra, assim contribuindo para a reconstrução daquela economia com resultados bem conhecidos por todos. Como reconhecimento ao seu trabalho, naquele país foi instituído o Prêmio Deming de distinção às organizações que, com uso do arsenal da qualidade, ampliam seus resultados. (SCHNEIDER, 2005).

O conceito de excelência do Prêmio Deming baseia-se na performance acima da média; também abrange organizações do setor público, não cobra taxas para participação e é aberto a organizações de fora do Japão. Não tem a característica de uma competição.

4.3 Malcolm Baldrige Award

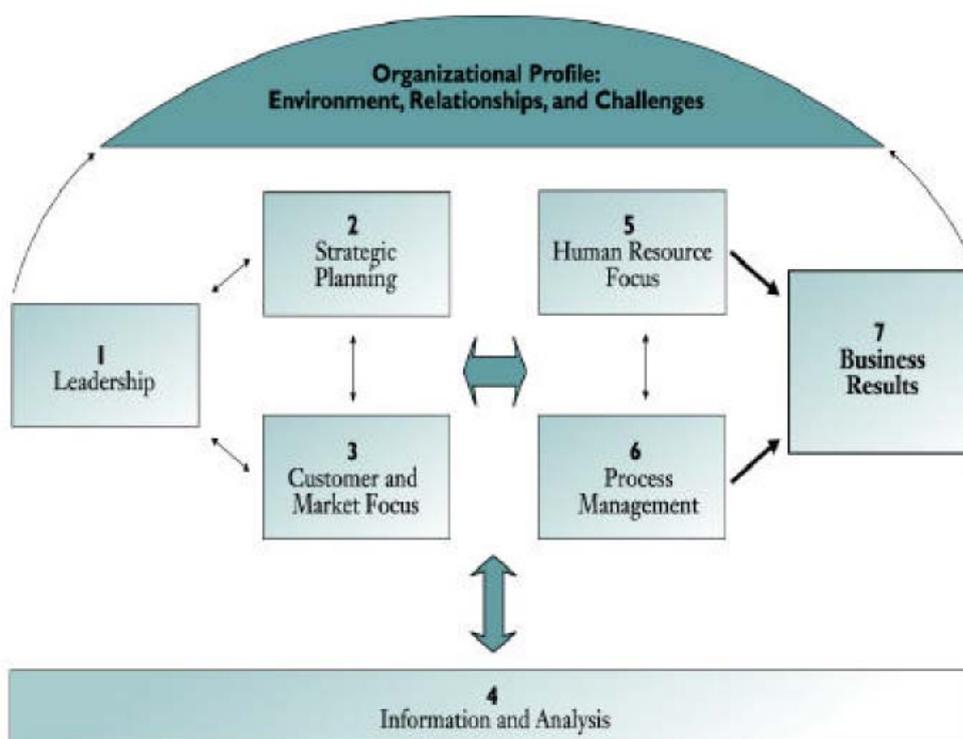
O Prêmio foi criado em 1987 nos Estados Unidos para promover a conscientização sobre qualidade como um elemento cada vez mais importante na competitividade, a compreensão das exigências para excelência no desempenho e o compartilhamento de informações sobre estratégias de qualidade bem-sucedidas e os benefícios derivados da implementação dessas estratégias. (BROWN, 1995 apud FERREIRA, 2003).

Esse prêmio é uma promoção do Departamento de Comércio dos Estados Unidos, com a colaboração da ASQ (American Society for Quality) e do NIST

(National Institute of Standards and Technology). Hoje, tem prestígio nacional e internacional, enquanto propulsor da melhoria em muitas organizações, públicas e privadas que encontram nele um modelo de Gestão pela Qualidade Total que as orienta na busca de maior competitividade e produtividade. (SCHNEIDER, 2005).

A representação gráfica do modelo é apresentada na Figura abaixo, com os 7 critérios de excelência: Liderança, Estratégias e Planos, Clientes e Foco no Mercado, Foco em Recursos Humanos, Gestão de Processos, Informações e Análise e, Resultados do Negócio.

Figura 4.3.1 - Modelo de Excelência do Prêmio Malcolm Baldrige



Fonte: NIST (2002 apud Ferreira, 2003).

Entre suas características, destaca-se o fato de o Baldrige conceber a excelência de forma absoluta, sem classificação; constitui-se em competição para reconhecer a excelência. Esse é um contraponto ao Prêmio Deming. É um prêmio voltado exclusivamente para a iniciativa privada e cobra taxas de participação e de visita ao *site* na *internet*. (FERREIRA, 2003).

4.4 Prêmio Nacional de Qualidade - PNQ

A Fundação Nacional da Qualidade - FNQ – Excelência da Gestão tem como missão a propagação dos fundamentos da excelência em gestão para o aumento de competitividade das organizações e do Brasil. Assim com vista a alcançar este fim a referida instituição lançou o Prêmio Nacional de Qualidade – PNQ.

A FNQ para avaliar o procedimento da gestão empresarial sugere um Modelo de Excelência que está alicerçado sobre um conjunto de conceitos fundamentais. Tais conceitos são explicitados e brevemente discutidos a seguir (FNQ, 2006):

- **Pensamento sistêmico** – Pode ser definido como a compreensão das relações de interdependência entre os distintos integrantes de uma organização, bem como entre a organização e o ambiente externo. O Pensamento Sistêmico é demonstrado e entendido pelos indivíduos de uma determinada organização quando esta adota um modelo de gestão e o difunde de maneira clara, com monitoramento por meio de auto-avaliações periódicas.
- **Aprendizado organizacional** – Define-se como a busca e o alcance de um moderno patamar de conhecimento para a organização por meio da percepção, reflexão, avaliação e compartilhamento de experiências das pessoas que compõe a instituição. O aprendizado organizacional incita a experimentação, utilizando o erro como meio pedagógico, propagando as melhores práticas, partilhando informações e conhecimentos, desenvolvendo soluções e implementando melhorias e inovações de maneira sustentada.
- **Cultura de inovação** – Conceitua-se como a promoção de um ambiente propício à criatividade, experimentação e implementação de novas idéias que possam conceber um diferencial competitivo para a instituição. A promoção da cultura de inovação deve levar em conta mecanismos que estimulem a geração de idéias, tanto de forma espontânea como induzida, com relação a temas de interesse estratégico.
- **Liderança e constância de propósitos** – Pode ser descrita como a atuação de forma aberta, democrática, inspiradora e motivadora das pessoas, focando o desenvolvimento da cultura da excelência, à promoção de relações de qualidade e à proteção dos interesses das partes interessadas. Os líderes devem agir como mentores; necessitam possuir uma visão sistêmica e abrangente, superando as fronteiras da organização e as restrições do curto prazo; comportamento ético e habilidade de negociação.

- **Orientação por processos e informações** – Assume-se como a compreensão e segmentação do conjunto das atividades e processos da organização que reúnem valor para as partes interessadas, sendo que a tomada de decisões e execução de ações deve ter como base à medição e análise do desempenho, levando-se em consideração as informações disponíveis, além de incluir os riscos identificados. Para dar eficácia ao processo de tomada de decisões, a organização deve possuir sistemas estruturados de informação apropriada às suas atividades e desenvolver formas de obtenção e uso sistemático de informações comparativas.
- **Visão de futuro** – Pode ser compreendida como o entendimento dos fatores que afetam a organização, seu ecossistema e o ambiente externo no curto e no longo prazo, objetivando à sua perenização. O planejamento organizacional deve estar voltado para o êxito no longo prazo e para os resultados no presente, sem prejudicar o futuro em função de ganhos no curto prazo.
- **Geração de valor** – Define-se como o alcance de resultados consistentes, assegurando a durabilidade da organização pelo aumento de valor tangível e intangível de forma sustentada para todas as partes interessadas. A geração de valor para todas as partes interessadas objetiva aperfeiçoar as relações de qualidade e garantir o desenvolvimento da organização.
- **Valorização das pessoas** – Toma-se como o estabelecimento de relações com as pessoas, possibilitando condições para que elas se satisfaçam profissionalmente e humanamente, maximizando seu desempenho por meio do comprometimento, desenvolvimento de competências e espaço para empreender. Valorizar pessoas significa garantir seu desenvolvimento, bem-estar e satisfação, criando práticas mais flexíveis e produtivas para atrair e manter talentos, bem como um clima organizacional participativo e agradável, que proporcione um alto desempenho pessoal e organizacional.
- **Conhecimento sobre o cliente e o mercado** – Conceitua-se como o conhecimento e entendimento do cliente e do mercado, objetivando à criação de valor de forma sustentada para o cliente e, conseqüentemente, propiciando maior competitividade nos mercados. A promoção da satisfação do cliente e a conquista de sua fidelidade por meio do estabelecimento de relações duradouras e a diferenciação em relação à concorrência são, portanto, fatores essenciais para o crescimento da competitividade da organização, configurando-se como uma questão estratégica.
- **Desenvolvimento de parcerias** – Assume-se como o desenvolvimento de atividades em conjunto com outras organizações, a partir da utilização plena das habilidades fundamentais de cada uma, objetivando benefícios para ambas as partes. O trabalho conjunto dos parceiros, respaldado nas competências, conhecimento e recursos comuns, assim como o relacionamento baseado em confiança mútua, respeito e abertura, auxiliam a consecução dos objetivos.
- **Responsabilidade social** – É descrita como a atuação que se define pela relação ética e transparente da organização com todos os

públicos com os quais se relaciona, estando voltada para o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para gerações futuras; respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais como parte integrante da estratégia da organização.

Assim, com base nesses conceitos fundamentais, define-se oito critérios para a avaliação do Modelo de Excelência da Gestão, são eles a seguir (FNQ, 2006):

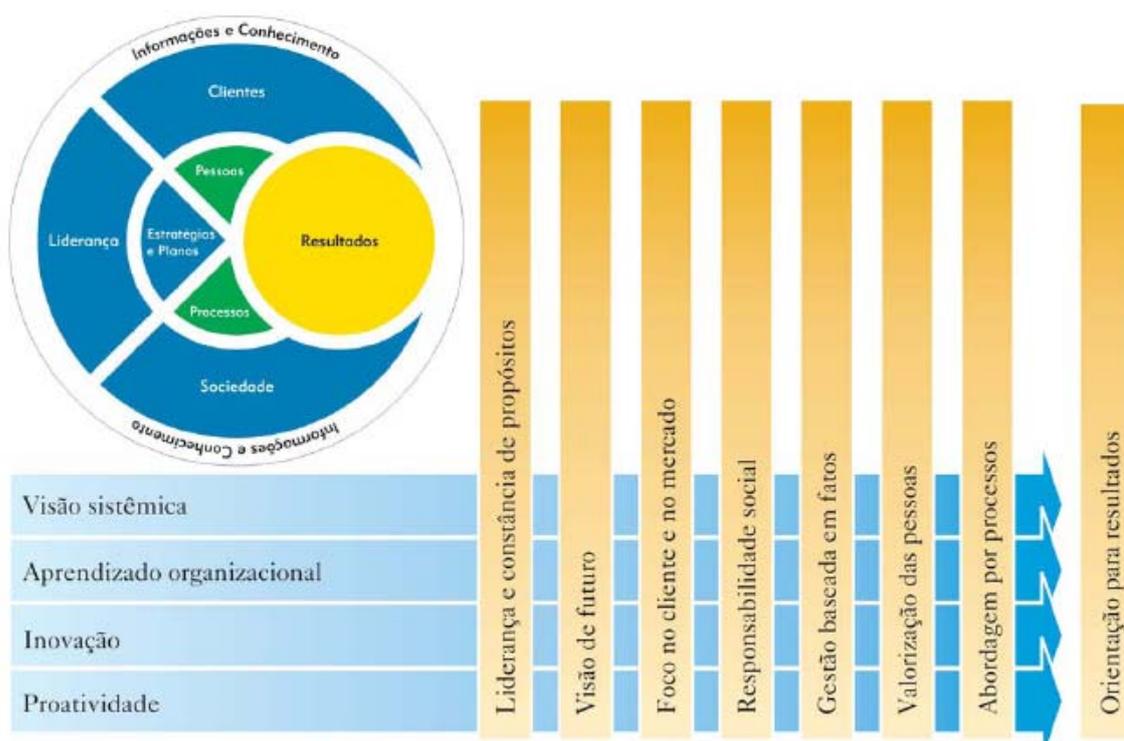
- 1) **Liderança** - Este critério examina o sistema de liderança da organização e o compromisso pessoal dos membros da direção no estabelecimento, propagação e modernização de valores e princípios organizacionais que incentivem a cultura da excelência, considerando os anseios de todas as partes interessadas. Ainda avalia como é analisado o desempenho da organização e como são implementadas as práticas focadas para assegurar a consolidação do aprendizado organizacional.
- 2) **Estratégias e Planos** - Este critério analisa o processo de formulação das estratégias, salientando a análise do mercado de atuação e do macro-ambiente. Também examina o processo de implementação das estratégias, incluindo a demarcação de indicadores, o desenvolvimento dos objetivos e planejamentos para as áreas da organização e o acompanhamento dos ambientes internos e externos.
- 3) **Clientes** - Este critério avalia como a organização segmenta o mercado e como verifica e trata as necessidades e expectativas dos clientes e dos mercados; difunde seus produtos e marcas; e consolida seu relacionamento com os clientes. Também pondera como a organização analisa a satisfação e insatisfação dos clientes.
- 4) **Sociedade** - Este critério identifica como a organização colabora para o desenvolvimento econômico, social e ambiental de forma sustentável; e como interage com a sociedade de forma ética e transparente.
- 5) **Informações e Conhecimento** - Este critério examina a gestão e a utilização das informações da organização e das informações comparativas pertinentes, bem como a administração dos ativos intangíveis geradores de diferenciais.
- 6) **Pessoas** - Este critério analisa como são propiciadas as condições precípuas para o desenvolvimento e utilização plena do potencial das pessoas que formam a força de trabalho, em consonância com as estratégias organizacionais. Também verifica a capacitação e o desenvolvimento, bem como o empenho para conceber e manter um ambiente de trabalho e um clima organizacional que conduzam à excelência do desempenho, à plena participação e ao crescimento das pessoas.
- 7) **Processos** - Este critério avalia como a organização identifica, administra, analisa e aperfeiçoa os processos fundamentais do negócio e os processos de apoio. Também examina como a organização gerencia o processo de relacionamento com os

fornecedores e conduz a gestão dos processos econômico-financeiros, focando a sustentabilidade econômica do negócio.

8) **Resultados** - Este critério analisa os resultados proeminentes da organização, abrangendo os aspectos econômico-financeiros e os relativos aos clientes e mercados, sociedade, pessoas, processos principais do negócio e de apoio, bem como os relativos ao relacionamento com fornecedores.

A figura a seguir apresenta os fundamentos da excelência do PNQ associados diretamente aos critérios:

Figura 4.4.1 - Modelo de Excelência em Gestão do PNQ



Fonte: FNQ (2007)

Com base nos critérios supracitados avalia-se o modelo de gestão empregado pela entidade, para a concessão do Prêmio Nacional de Qualidade, ponderando os pesos dos critérios conforme a tabela de pontuação a seguir:

Quadro 4.4.1- Critérios, Itens e Pontuações Máximas

Critérios e Itens	Percentual Máximo (%)	Pontuação Máxima (Pontos)
Liderança	12	60
Estratégias e Planos	7	35
Clientes	7	35
Sociedade	6	30
Informações e Conhecimento	6	30
Pessoas	9	45
Processos	12	60
Resultados	41	205
Total	100	500

Fonte: FNQ 2007 – Rumo à Excelência

Assim a instituição que obtiver a maior pontuação geral ganha o prêmio em questão, o qual possibilita ganho direto e indireto para a entidade, uma vez que, através desta premiação a instituição transmite ao mercado sinal de solidez e credibilidade gerencial.

É válido ressaltar que o Modelo de Excelência da Gestão não prescreve ferramentas e práticas de gestão específicas, apenas indica diretrizes a serem seguidas e por isso, pode ser útil para a avaliação, o diagnóstico e o desenvolvimento do sistema de gestão de qualquer tipo de organização, no setor público ou privado, com ou sem finalidade de lucro, seja de porte pequeno, médio ou grande.

4.5 European Foundation for Quality Management – EFQM

A EFQM (European Foundation for Quality Management), associação sem fins lucrativos fundada em 1888 pelas 14 empresas líderes na Europa, introduziu em 1991 o Modelo de Excelência da EFQM como uma ferramenta preliminar para avaliação e melhoria das organizações, que materializa e incorpora os conceitos fundamentais da Excelência refletidos num sistema de gestão estruturado.

Analisando conceitualmente o termo excelência aplicado às organizações, obtém-se que este pode ser definido como a manifestação dos Conceitos

Fundamentais da Excelência. Logo, pode-se chegar à conclusão de que as organizações verdadeiramente excelentes são aquelas que empreendem esforços no sentido de satisfazer os *'stakeholders'* (todos os indivíduos ou grupos que exercem de alguma forma impacto sobre a organização, ou na organização) através dos resultados alcançados, da forma como esses são alcançados e dos resultados previstos. (EFQM, 2006).

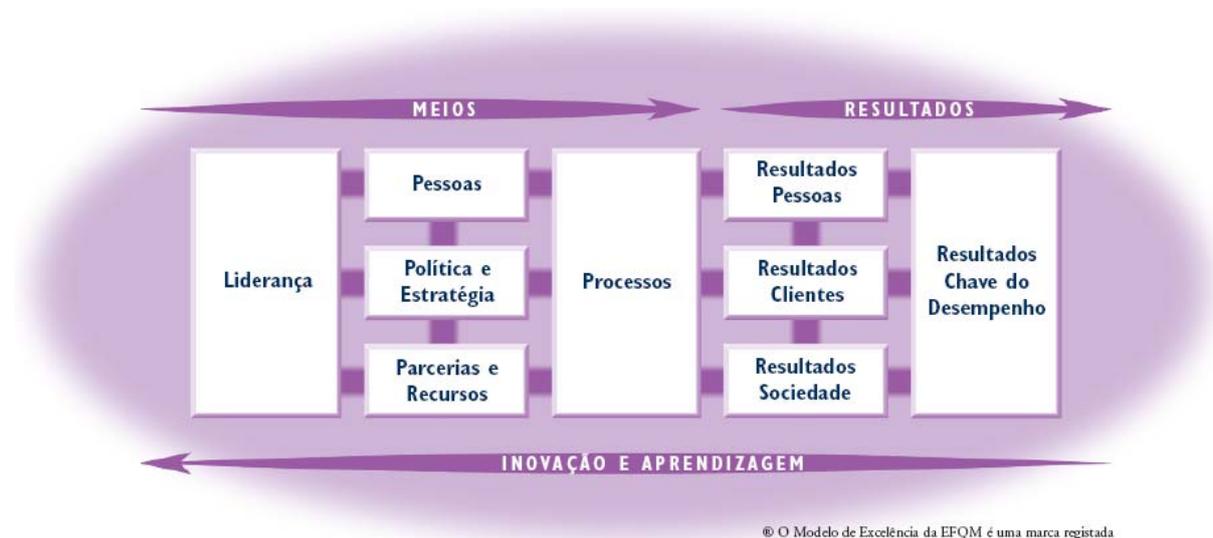
A excelência não é uma disciplina teórica, está relacionada com realizações tangíveis de uma organização relativamente ao que faz, na forma como faz, nos resultados que alcança e na convicção de que estes resultados serão sustentados no futuro. As evidências necessárias para transmitir essa convicção não se limitam aos resultados financeiros, os quais demonstram os resultados do desempenho passado. Essas evidências incluem também os resultados referentes a outros *'stakeholders'* que funcionam como indicadores de previsão do desempenho financeiro futuro. Os indicadores de previsão englobam a medição da excelência em termos da satisfação e fidelização dos clientes, motivação e competências das pessoas, e satisfação da comunidade envolvente. Para que perdure a confiança de que os resultados são sustentáveis, devem também existir evidências de que aquilo que a organização faz e a forma como o faz tem uma base sólida, é sistemático e é revisto e melhorado continuamente. (EFQM, 2006).

Em uma breve descrição cita-se a seguir, sem qualquer intenção de exprimir ordem significativa, os Conceitos Fundamentais de Excelência. É válido ressaltar que estes não possuem caráter de aplicabilidade absoluta, devendo ser adaptados em função das especificidades situacionais decorrentes das habitualidades cotidianas, do desenvolvimento e da melhoria da organização. (EFQM, 2006).

- **Orientação para os Resultados** – alcançar resultados que encantam todos os *'stakeholders'* da organização;
- **Focalização no Cliente** – criar valor sustentável para o cliente;
- **Liderança e constância de Propósitos** – liderança visionária e inspiradora, indissociada de uma constância de propósitos;
- **Gestão por Processos e por Fatos** – gerir a organização através de um conjunto de sistemas, processos e fatos interdependentes e inter-relacionados;

- **Desenvolvimento e Envolvimento das Pessoas** – maximizar a contribuição dos colaboradores através do seu desenvolvimento e envolvimento;
- **Aprendizagem, Inovação e melhorias Contínuas** – desafiar o *'status quo'* e efetuar a mudança, utilizando a aprendizagem para desencadear a inovação e oportunidades de melhoria;
- **Desenvolvimento de parcerias** – desenvolver e manter parcerias com valor acrescentado;
- **Responsabilidade Social Corporativa** – exceder o enquadramento legal mínimo no qual a organização opera e empreender esforços para compreender e responder às expectativas dos *'stakeholders'* na sociedade.

Figura 4.5.1- Modelo de Excelência em Gestão da EFQM



Fonte: EFQM (2006)

Uma admissível definição sintética do Modelo de Excelência da EFQM é: uma ferramenta não prescritiva baseada em nove critérios, podendo ser utilizado para avaliar o desempenho de uma organização no que diz respeito ao seu progresso no percurso da excelência. O modelo reconhece a existência de várias abordagens para alcançar a Excelência sustentável em todos os aspectos do desempenho e baseia-se no pressuposto de que Resultados excelentes no que se refere ao Desempenho, Clientes, Pessoas e Sociedade são alcançados através da Liderança na condução da Política e Estratégia, a qual é transferida através das pessoas, das Parcerias e Recursos, e dos Processos. Vale salientar a evidenciação

da natureza dinâmica do modelo, no qual a melhoria dos Meios é apoiada pela inovação e pela aprendizagem para que se obtenha a condução eficiente a melhores resultados. (EFQM, 2006).

No intuito de proporcionar uma compreensão um pouco mais específica, bem como de sistematizar a disposição conceitual deste modelo, a seguir serão expostos de forma sucinta os nove critérios que o compõe (EFQM, 2006):

- 1) **Liderança** - Líderes excelentes desenvolvem e facilitam o alcançar da missão e visão. Desenvolvem valores e sistemas organizacionais necessários para o sucesso sustentável e implementam-nos através das suas ações e comportamentos. Durante épocas de mudanças, norteiam-se pela constância de propósitos. Quando necessário estes líderes demonstram capacidade para alterar o rumo da sua organização e inspiram suas pessoas.
- 2) **Política e Estratégia** - Organizações excelentes implementam a sua missão e visão através do desenvolvimento de uma estratégia focalizada nos 'stakeholders' que tem em consideração o mercado e o setor nos quais operam. Políticas, planos, objetivos e processos são desenvolvidos e desdobrados para transferir a estratégia.
- 3) **Pessoas** - Organizações excelentes gerem, desenvolvem e libertam o pleno potencial de suas pessoas, em nível individual, de equipe e da organização como um todo. Promovem a equidade e a igualdade, envolvem e incentivam o 'empowerment' nas suas pessoas. Assistem, comunicam, reconhecem e recompensam de uma forma a motivar, gerar envolvimento e incentivar as pessoas na utilização das suas capacidade e conhecimentos em benefício da organização.
- 4) **Parcerias e Recursos** - Organizações excelentes planeiam e gerem as parcerias externas, os fornecedores e os recursos internos de forma a apoiar a condução da política e estratégia e uma eficaz operacionalização dos processos. Durante o planeamento e gestão das parcerias e recursos, equilibram as necessidades atuais e futuras da organização, da comunidade e do ambiente.
- 5) **Processos** - Organizações excelentes concebem, gerem e melhoram os processos de forma a satisfazer completamente e a gerar valor acrescentado para os clientes e outros 'stakeholders'.
- 6) **Resultados Clientes** - Organizações excelentes medem e alcançam, de forma abrangente, resultados relevantes em relação aos seus clientes.
- 7) **Resultados Pessoas** - Organizações excelentes medem e alcançam, de forma abrangente, resultados relevantes em relação às suas pessoas.
- 8) **Resultados Sociedade** - Organizações excelentes medem e alcançam, de forma abrangente, resultados relevantes em relação à sociedade.

- 9) **Resultados Chave do Desempenho** - Organizações excelentes medem e alcançam, de forma abrangente, resultados relevantes em relação aos elementos chave da sua política e estratégia.

4.6 O *Balanced Scorecard* (BSC) – um dos modelos de gestão mais utilizados

Em uma investigação preliminar, através do material recolhido até o momento, foi verificado que alguns órgãos da Justiça Federal, como por exemplo o Superior Tribunal de Justiça, o Conselho da Justiça Federal, utilizam o modelo conceitual do *Balanced Scorecard* como base para criação de indicadores de desempenho, principalmente nas áreas administrativas desses Órgãos. Por isso é importante o referencial teórico do BSC no presente trabalho, afim de que se possam ter subsídios para o entendimento dos propósitos dos órgãos da Justiça Federal que utilizam.

O surgimento do BSC foi motivado pela crença de Robert Kaplan e David Norton que os métodos existentes para a avaliação do desempenho das empresas, em sua maioria baseados apenas em indicadores contábeis e financeiros, estavam-se tornando obsoletas. (KAPLAN E NORTON, 1997).

Houve a criação de um grupo de trabalho, com reuniões entre dezenas de empresas, de manufatura e serviços, da indústria pesada e da alta tecnologia, com a finalidade de desenvolver um novo modelo de para medição de desempenho, onde foram estudados casos recentes de sistemas inovadores de mensuração de desempenho. Numa dessas reuniões foi apresentado por um dos participantes, um recém-criado “scorecard” que além das diversas medidas financeiras tradicionais, haviam outras medidas, tais como prazos de entrega aos clientes, qualidade e ciclo de produção e também eficácia no desenvolvimento de novos produtos. (KAPLAN E NORTON , 1997).

Mesmo com a apresentação de varias outras idéias, os participantes se voltaram para o modelo *scorecard*, que foi ampliado e se transformou no “*Balanced Scorecard*”, organizado em torno de quatro perspectivas multidimensionais e

distintas: financeira, dos clientes, interna e de inovação e aprendizado. A síntese das constatações do grupo de estudo resultou em um artigo, “*The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance*”, publicado pela *Harvard Business Review* em 1992. (KAPLAN E NORTON , 1997).

Para Padoveze (2003, p.120):

O Balanced scorecard é um sistema de informação para gerenciamento da estratégia empresarial. Traduz a missão e a estratégia da empresa em um conjunto abrangente de medidas de desempenho financeiras e não-financeiras que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica.

De forma resumida, podemos dizer que o BSC é um sistema de gestão estratégica baseado em indicadores de desempenho, traduzindo a missão, a visão e a estratégia da empresa sob a óptica das quatro perspectivas, proporcionando uma visão abrangente do negócio da organização, de modo a otimizar o desempenho.

4.6.1 Principais objetivos do *Balanced Scorecard*

Os principais objetivos, de um sistema de gestão baseado no Balanced Scorecard, são para viabilizar os processos gerenciais críticos:

- Esclarecer e traduzir a visão e a estratégia;
- Comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas;
- Planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas;
- Melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico.

Na figura, visualizamos melhor os objetivos do BSC:

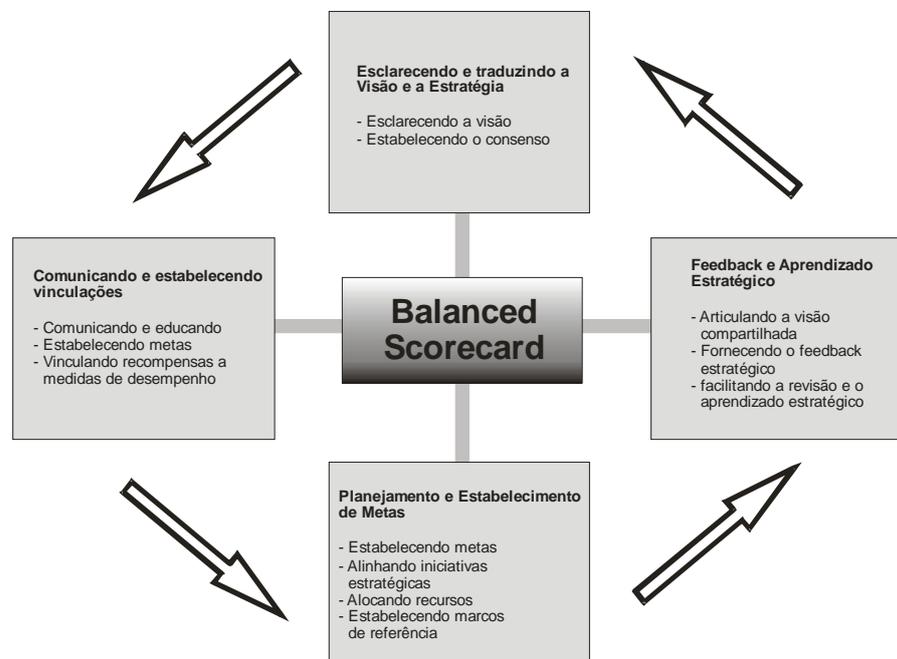


Figura 4.6.1.1 - O BSC como Sistema de Gestão Estratégica

Fonte: Kaplan e Norton (1997)

De acordo com a figura, a metodologia de implementação do BSC tem início com o esclarecimento e tradução da estratégia, onde se procura chegar a um senso comum de entendimento, em seguida, há a disseminação por toda a instituição, através de um processo educacional onde são vinculadas recompensas por desempenho, logo após, tem-se o estabelecimento de metas e os marcos referenciais, e por último, há o *feedback*, ou seja, os resultados alcançados até o momento que possibilitarão o processo de revisão, fechando um ciclo de aprendizado e aplicação de recursos.

A tradução da visão, segundo Padoveze (2003, p.122), “ajuda os gestores a formar um consenso em torno da visão e estratégia da organização”, explicando a estratégia empresarial “de forma compreensível para os gestores divisionais.”

O mesmo autor destaca ainda, em relação à comunicação e comprometimento, que o *scorecard* proporciona aos gestores uma forma de assegurar que todos os níveis da organização entendam as estratégias de longo prazo e que tanto os objetivos departamentais quanto os individuais estão alinhados entre si.

Campos (2001, p.92) destaca que o planejamento e estabelecimento de metas, objetivam alinhar as iniciativas estratégicas e os planos financeiros, e que a utilização do BSC como fator basilar para alocação de recursos e identificação de prioridades, “permite aos executivos concentrar sua atenção nas iniciativas que visem alcançar os objetivos estratégicos a longo prazo, porém sem prejuízos ao atendimento dos objetivos de curto prazo.”

A supracitada autora, referindo-se à relação existente entre o processo gerencial de *feedback* e o aprendizado estratégico, comenta:

Melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico pode ser considerado como o aspecto mais inovador deste método, pois cria instrumentos de aprendizado organizacional em nível executivo. Os processos atuais de análise crítica e reformulação concentram o foco de sua atenção em verificar se os objetivos ou projetados foram realmente alcançados. Como podem surgir novas oportunidades ou respostas a ameaças não previstas na formulação do plano estratégico, os executivos devem avaliar se os objetivos anteriormente definidos continuam válidos. Caso contrário, a estratégia deve ser ajustada e reavaliada à luz dos acontecimentos e do desempenho mais recente. Sendo assim, o *Balanced Scorecard* deve ser usado como um sistema de comunicação, informação e aprendizagem, não como um sistema de controle. (CAMPOS, 2001, p 92).

Padoveze (2003, p.120), evidencia que apesar do *Balanced Scorecard* ser um sistema de gestão estratégica, atua de forma muito forte na área operacional, “pois grande parte dos indicadores sugeridos são, na realidade, objetivos e metas de cunho operacional. “

No trabalho *Medidas de desempenho organizacional em organizações públicas brasileiras*, Galvão (2002, p.4), destaca que

o BSC foi escolhido como referencial teórico da pesquisa, devido tratar-se de modelo para medição de desempenho global da organização e compor-se de elementos consoante os princípios do PQSP.

A mesma autora, defende a utilização do BSC em sua pesquisa de avaliação das organizações do setor público, afirmando que:

Apesar de existirem outros modelos importantes - Sete Critérios de Medição de Sink (1985), Família de Medidas de Thor (1993) e o Sistema de Gerenciamento Visual de Clark (1995) - o BSC aborda a questão do balanceamento das medidas com maior abrangência e detalhamento, tornando-se mais adequado aos objetivos do estudo. (GALVÃO, 2002, p.4).

4.6.2 As Perspectivas do *Balanced Scorecard*

O modelo básico do *Balanced Scorecard* proposto por Kaplan e Norton (1997), possui quatro perspectivas:

- a) perspectiva financeira;
- b) perspectiva dos clientes;
- c) perspectiva dos processos internos e,
- d) perspectiva da aprendizagem e crescimento.

Os autores defendem que essas quatro perspectivas atendem a necessidade da maioria das empresas, entretanto é apenas um modelo, não se constituindo uma estrutura rígida para sua concepção.

Nos tópicos seguintes serão apresentados, com maiores detalhes, as quatro perspectivas que compõem o BSC.

4.6.2.1 Perspectiva Financeira

Na grande maioria das organizações, principalmente no setor privado, temas financeiros são considerados dentre os de maior importância. Muitas empresas adotam objetivos financeiros para toda a organização, não havendo distinção entre suas diversas unidades de negócios.

Conforme Kaplan e Norton (1997), os objetivos financeiros podem diferir entre os diversos ciclos de vida de uma empresa. De uma forma simplificada, os autores apresentam três ciclos básicos (crescimento, sustentação e colheita), e defendem, baseados na teoria da estratégia empresarial, a aplicação de objetivos financeiros diferentes em cada uma dessas fases:

- Na fase de **crescimento**, as empresas estão no início do ciclo de vida. Os produtos e serviços têm, em geral, um significativo potencial de crescimento. Os investimentos de quantias significativas para o aproveitamento dessas potencialidades são freqüentes e quase sempre inevitáveis. Nessa fase há o desenvolvimento e aperfeiçoamento de produtos, ampliação de instalações, investimentos em sistemas, geração de capacidades operacionais, infra-estrutura, enfim, uma série de ações que comprometerão significativos volumes de recursos financeiros.

- A fase de **sustentação** é caracterizada principalmente pela necessidade de aumentar o retorno sobre o capital investido. Há ainda nessa fase investimentos, mas em volume menor, pois os projetos de investimentos estão mais direcionados a melhorar pontos de estrangulamento, melhoria dos processos, ampliação da capacidade produtiva. Nessa fase são estabelecidos os objetivos financeiros de lucratividade.

- O último ciclo descrito pelos autores, o da **colheita**, é onde a empresa alcança a maturidade, e geralmente obtém o retorno feito nas duas fases anteriores. Nesse ciclo, não se justificam mais investimentos significativos, apenas o necessário para manter os equipamentos e a capacidade produtiva. Nesse ciclo, a grande preocupação deverá ser o gerenciamento do fluxo de caixa e a diminuição da necessidade de capital de giro.

As empresas, portanto, tem objetivos financeiros diferentes em cada uma dessas três fases e que, na maioria dos casos, são bastante diferentes.

Para Olve, Roy e Wetter (1999 apud Campos, 2001, p. 94) a perspectiva financeira deve ser concebida de tal forma, que seja capaz de identificar os resultados de curto prazo decorrentes das escolhas estratégicas feitas nas outras

perspectivas, ao mesmo tempo em que deve estar atenta para os objetivos de longo prazo responsáveis pelo desempenho futuro da organização. Como os objetivos dessa perspectiva representam normalmente os interesses dos acionistas, tais objetivos são utilizados como premissas para as demais perspectivas.

Para as estratégias de crescimento, sustentação e colheita, Kaplan e Norton (1997), apresentam três grandes temáticas que norteiam a estratégia empresarial:

- **Crescimento e Mix de Receita:** está relacionado à diversificação das receitas, através da criação de novos produtos, novas aplicações em outras áreas, aumento do número de clientes e novos mercados, novas relações entre empresas de mercado, novo mix de produtos e serviços e uma nova estratégia de preços.
- **Redução de custos / melhoria da produtividade:** este tema está relacionado com a redução de custos unitários, aumento da produtividade da receita, redução das despesas operacionais além da gestão otimizada do fluxo de caixa, o que, indiretamente, reduziria os custos indiretos e otimizaria o lucro.
- **Utilização dos ativos / estratégia de investimento:** nesse caso, há uma relação com a utilização total dos ativos disponíveis, a fim de se eliminar o tempo não-produtivo desses ativos. Cabe ressaltar, portanto, a utilização de capital intelectual, defendida pelos autores como uma forma de aumentar o retorno global sobre o investimento da empresa.

Toda organização com fins lucrativos tem, basicamente, um objetivo principal que é gerar retornos superiores a partir do capital que foi investido em sua unidade. Kaplan e Norton (1997), salientam que o uso do *Balanced Scorecard* não conflita com essa visão, e sim permite tornar os objetivos financeiros explícitos, o que permite ajustar os objetivos financeiros às diversas unidades de negócios nos seus diferentes ciclos de vida.

Em resumo, Kaplan e Norton (1997) destacam que toda medida selecionada para um *scorecard* deve estar associada a uma relação de causa e efeito, ou seja, partindo-se dos objetivos financeiros de longo prazo, há uma seqüência de ações relacionadas aos processos financeiros, de clientes, de processos internos, de

clientes e de pessoas, que tem por finalidade atingir um desempenho econômico desejado.

4.6.2.2 Perspectiva dos Clientes

A segunda perspectiva a ser descrita é a perspectiva dos clientes. Nessa dimensão, Kaplan e Norton (1997) destacam que as empresas poderão identificar os segmentos de clientes e de mercados nos quais a empresa deseja competir.

O enfoque do cliente claramente relaciona-se com o componente de saída do processo sistêmico, pois os clientes é que recebem os produtos e serviços gerados pelo sistema empresa. (PADOVEZE, 2003, p.121).

Olve, Roy e Wetter (1999 apud Campos, 2001, p. 97) acreditam, ainda, que esta perspectiva descreve as maneiras de se criar valor para os clientes, sendo considerada pelos autores como o “coração do BSC”, pois se a organização falhar na satisfação, manutenção ou mesmo captação de novos clientes, isso poderá levá-la à morte.

Na perspectiva financeira Kaplan e Norton (1997) apresentaram três grandes temáticas que consideravam essenciais. No caso da perspectiva dos clientes, os autores definem um grupo de “medidas essenciais”, que seriam comuns a todos os tipos de empresas, são as seguintes:

- **Participação de Mercado:** “Reflete a proporção de negócios num determinado mercado (em termos de clientes, valor gasto ou valor unitário vendido)” (KAPLAN E NORTON, 1997, p.72). Quando o mercado é conhecido, medir a participação não é tarefa difícil. Geralmente os segmentos de mercados organizados, o governo, as associações comerciais em geral fornecem algum tipo de pesquisa em relação aos seus mercados. Os autores destacam ainda que, pode-se selecionar segmentos específicos de clientes ou mercados e ainda, dentro de cada cliente, ver a participação na conta total desse cliente.

- **Retenção de Clientes:** “Controla, em termos absolutos ou relativos, a intensidade com que uma unidade de negócios retém ou mantém relacionamentos contínuos com seus clientes” (KAPLAN E NORTON, 1997, p.72). Os autores ainda destacam que a retenção de clientes é uma forma de aumentar e ainda manter a participação nesse mercado. Nesse sentido, os autores destacam a posição privilegiada das empresas de cartão de crédito, que tem programas de fidelidade de clientes além de poder medir, com certa facilidade a retenção desses clientes.

- **Captação de Clientes:** “Mede, em termos absolutos ou relativos, a intensidade com que uma unidade de negócios atrai ou conquista novos clientes ou negócios” (KAPLAN E NORTON, 1997, p.72). Os autores explicam que a captação de clientes pode ser facilmente medida pela quantidade de novos clientes, em determinado período, ou ainda, pelo volume total de vendas para esses novos clientes.

- **Satisfação de Clientes:** “Mede o nível de satisfação dos clientes de acordo com critérios específicos de desempenho dentro da proposta de valor” (KAPLAN E NORTON, 1997, p.72). Nessa medida essencial, os autores dão uma ênfase especial alertando que não se deve subestimar a importância da satisfação dos clientes. Tanto a retenção quanto a captação de clientes são determinados pelo atendimento da necessidade dos mesmos, daí sua importância.

- **Lucratividade dos Clientes:** “Mede o lucro líquido de clientes ou segmentos, depois de deduzidas as despesas específicas necessárias para sustentar esses clientes” (KAPLAN E NORTON, 1997, p.72). A empresa que tem sucesso nas quatro medidas essenciais anteriores não necessariamente terá sucesso na lucratividade dos clientes. Quando a empresa pretende manter ou aumentar determinado nível de lucratividade, nem sempre será possível atender todas as necessidades dos clientes. Os autores orientam que a lucratividade de clientes pode ser medida através da relação entre o volume negociado com os clientes e da lucratividade associada aos negócios realizados.

4.6.2.3 Perspectiva dos Processos Internos

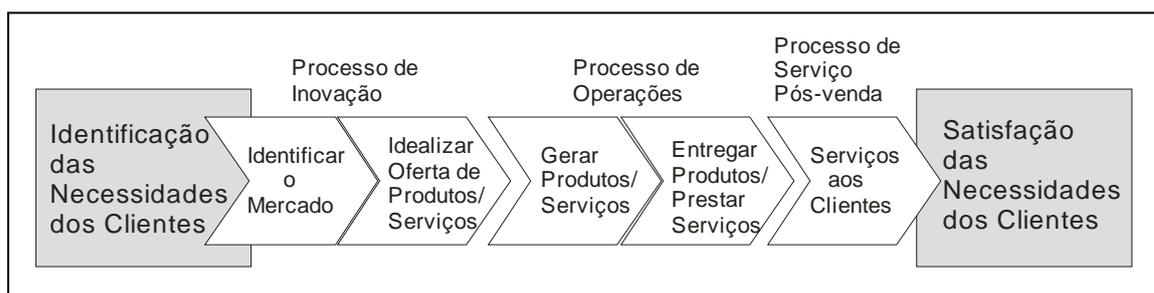
Na perspectiva dos processos internos, os executivos identificam os processos internos mais críticos nos quais a empresa deve alcançar a excelência nas suas operações e resultados.

Esses processos devem permitir que a instituição ofereça as propostas de valor capazes de atrair e reter clientes em segmentos-alvo de mercado e ainda, satisfazer as expectativas que os acionistas têm de excelentes retornos financeiros sobre o capital investido.

Segundo Kaplan e Norton (1997), as medidas dos processos internos devem estar voltadas para aqueles que terão maior impacto na satisfação do cliente e na consecução dos objetivos financeiros da empresa.

Nesse contexto Kaplan e Norton (1997) recomendam que os executivos definam uma cadeia de valor completa dos processos internos que tenha início com o processo de inovação, seguindo pelo processo de operações e terminando com o serviço de pós-venda. Esta cadeia de valor pode ser visualizada no gráfico abaixo:

Figura 4.6.2.3.1 – A perspectiva dos Processos Internos – O modelo da Cadeia de Valores Genérica



Fonte: Kaplan e Norton (1997)

No processo de **Inovação** devem ser pesquisadas as necessidades dos clientes, tanto as necessidades atuais como as necessidades futuras. Após a pesquisa, deverão ser desenvolvidos os produtos ou serviços para satisfazer as necessidades identificadas anteriormente.

O Processo de **Operações**, deve se preocupar com a produção dos produtos e sua colocação a disposição dos clientes. Nessa fase, deve-se buscar a excelência operacional e a redução de custos como metas importantes a serem atingidas.

O processo de Serviço de Pós-Vendas é caracterizado por uma série de serviços prestados ao cliente após a efetivação da compra do produto ou serviço. Esta fase é de grande importância para a imagem da empresa, pois se constitui na plena satisfação das necessidades dos clientes, a última fase da cadeia de valores genérica.

A maioria das empresas e instituições focam quase todas as suas atenções no processo de operações internas, melhoria da qualidade dos produtos, redução de custos, esquecendo, algumas vezes, fatores externos como os interesses dos clientes após o recebimento do produto ou serviço.

Cabe salientar que enquanto a maioria dos sistemas tradicionais de gerenciamento e avaliação de desempenho de processos preocupa-se apenas em melhorar o desempenho de departamentos ou processos específicos, o *Balanced Scorecard* trabalha com uma visão integrada dos processos, dentro de uma relação de causa e efeito, de forma que permite analisar o desempenho da organização como um todo. “Tal abordagem só é possível, uma vez que no BSC, os objetivos e medidas para a perspectiva dos processos internos derivam de estratégias explícitas voltadas para o atendimento às expectativas dos acionistas e clientes-alvo”. (KAPLAN E NORTON, 1997).

Para Kaplan e Norton (1997) os processos operacionais continuam sendo importantes, mas o serviço de pós-venda permite a empresa que ofereçam aos clientes aspectos importantes de serviço, após a entrega do produto.

Apesar de toda a importância da cadeia de valor e da melhoria dos processos internos, de uma certa forma, isso só é possível com a otimização dos processos relacionados aos recursos humanos, assunto que será tratado no próximo item, na perspectiva do aprendizado e crescimento.

4.6.2.4 Perspectiva de Aprendizado e Crescimento

A quarta e última perspectiva do *Balanced Scorecard*, aprendizado e crescimento, tem sua importância pautada no suporte necessário para que sejam atingidas, as objetivas e as metas das demais perspectivas. Essa importância é evidenciada por Kaplan e Norton (1997, p. 131), ao afirmarem que:

(...) a quarta e última perspectiva do *Balanced Scorecard* desenvolve objetivos e medidas para orientar o aprendizado e o crescimento organizacional. Os objetivos estabelecidos nas perspectivas financeira, do cliente e dos processos internos revelam onde a empresa deve se destacar para obter um desempenho excepcional. Os objetivos da perspectiva de aprendizado e crescimento oferecem a infra-estrutura que possibilita a consecução de objetivos ambiciosos nas outras três perspectivas.

De acordo com Olve, Roy e Wetter (1999, apud Campos, 2001), a perspectiva do aprendizado e crescimento tem como principal objetivo o desenvolvimento e a renovação de capacidades relacionadas com os resultados de longo prazo, ressaltando-se que tais capacidades representam um dos principais pré-requisitos para a sobrevivência da empresa. Nessa perspectiva não deve ser considerado apenas o que deve ser feito para manter e desenvolver o *know-how*⁶ necessário para entender e satisfazer o cliente, mas também como fazer para mantê-lo, garantindo eficiência e eficácia necessárias aos processos que culminam com a criação de valor para os clientes e, conseqüentemente, para os acionistas.

Uma instituição que deixa de investir em capacitação de recursos humanos, pode em curto prazo ter resultados financeiros melhores, para aquelas instituições que buscam isso. Entretanto, a empresa que deixa de investir em recursos humanos não terá como melhorar continuamente os seus processos internos, e outros fatores importantes para a satisfação do cliente, que dependem do conhecimento dos seus funcionários, e com isso, poderá comprometer, numa perspectiva de longo prazo, o seu resultado financeiro.

⁶ Por Know-How entende-se conhecimento

Kaplan e Norton (1997), acreditam que o aprendizado e o crescimento organizacionais para uma grande variedade de instituições pesquisadas, revelam-se de três categorias principais: a capacidade dos funcionários, a capacidade dos sistemas de informação e dos procedimentos:

- **Capacidade dos Funcionários:** o desenvolvimento das capacidades dos funcionários passa a ter uma maior importância a partir do momento que estes deixam de realizar funções operacionais para assumir uma postura pró-ativa. Para que os funcionários sintam-se aptos a colaborar com a empresa faz-se necessário que sejam realizadas mudanças comportamentais, de forma a direcionar suas capacidades e habilidades no sentido de contribuir com os objetivos organizacionais. Cada funcionário deve conhecer profundamente os processos internos da organização, bem como os produtos e serviços oferecidos por ela, de forma a ser um ativo colaborador do processo de mudanças.

- **Capacidade dos Sistemas de Informação:** para que os funcionários possam desempenhar suas atividades com eficácia num ambiente competitivo, necessitam de informações precisas sobre clientes, processos internos e até mesmo algumas informações financeiras. Cada vez mais, *feedback* sobre produtos e serviços fornecidos pela empresa são importantes e, por isso, tais informações precisam fluir de forma rápida e precisa.

- **Motivação, Empowerment e Alinhamento:** *“mesmo funcionários habilitados, que dispõem de excelente acesso às informações, não contribuirão para o sucesso organizacional se não forem motivados a agir no melhor interesse da empresa, ou se não tiverem liberdade para decidir ou agir”* (Kaplan e Norton, 1997). Dessa forma é importante que, além de aptos, os funcionários estejam motivados e tenham autonomia para influenciar nas mudanças e nos resultados organizacionais.

De forma resumida, Kaplan e Norton (1997) afirmam que o atingimento de metas e objetivos financeiros, dos clientes e dos processos internos depende das capacidades organizacionais para o aprendizado e o crescimento. Um grupo essencial de três indicadores focados nos funcionários - satisfação, produtividade e

retenção – monitora resultados a partir dos investimentos feitos em funcionários, sistemas de informação e alinhamento organizacional.

5 ALGUNS ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE INDICADORES

A globalização e o rápido desenvolvimento da tecnologia da informação, principalmente no tocante as telecomunicações, tem exercido uma forte pressão nos governos por transparência nas suas ações. O fortalecimento da transparência e do combate à corrupção repercutem de forma positiva sobre o desenvolvimento econômico de uma nação, principalmente porque aumenta a confiança nesse governo, elemento fundamental nos dias de hoje para o crescimento econômico.

Todavia, o desenvolvimento e implementação de ações que visem à transparência e a responsabilização no setor público não são tão simples assim, principalmente porque não diz respeito simplesmente ao cumprimento da legislação, mas, sobretudo ao cumprimento dos princípios de eficiência, eficácia e efetividade das ações públicas.

Nesse sentido, a utilização de indicadores de desempenho institucional torna-se uma ferramenta imprescindível para possibilitar a avaliação das ações governamentais, seus resultados bem como dos gestores de recursos públicos.

Segundo a ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), indicadores são formas de representação quantificável de características de produtos e processos, utilizados para acompanhar e melhorar os resultados ao longo do tempo.

Quanto ao aspecto da amplitude e das perspectivas da utilização de indicadores de gestão no serviço público, Grateron (1999, p.116) destaca:

É importante destacar que a utilização de indicadores de gestão, como técnicas para a avaliação da gestão, não garante a resolução de todos os problemas relacionados a má prestação de contas e à *accountability* ou responsabilidade da administração pública; apenas ajuda a desenvolver um sistema integrado de informação baseados nestes indicadores que, junto a outros instrumentos, permitem dar

uma resposta as demandas da sociedade relativas aos gestores públicos.

Quanto a finalidade na utilização de indicadores de gestão na área pública, pode-se destacar dois grandes propósitos (GRATERON,1999, p.117):

- na perspectiva do gestor público, proporciona ferramentas que lhe permitem gerenciar melhor os recursos disponíveis, ao mesmo tempo em que possa prestar contas ou informar a comunidade sobre o uso destes recursos;
- na perspectiva do cidadão e das entidades fiscalizadoras superiores, terão ferramentas que possibilitarão um melhor controle e avaliação do desempenho do gestor público.

A ENAP, em seu manual de Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional, evidencia as principais finalidades dos indicadores, ou seja, para que servem:

- a) Internalizar na organização pública as necessidades e expectativas dos clientes;
- b) Possibilitar o desdobramento das metas do negócio;
- c) Embasar a análise crítica de resultados do negócio e do processo de tomada de decisão;
- d) Contribuir para a melhoria contínua dos processos organizacionais;
- e) Facilitar o planejamento e o controle do desempenho, pelo estabelecimento de métricas-padrão e pela apuração dos desvios ocorridos com os indicadores e;
- f) Viabilizar a análise comparativa de desempenho da organização em negócios diversificados.

Na mesma linha da ENAP, segundo o TCU (2000), a utilização de indicadores de desempenho pela instituição traz as seguintes vantagens:

- a) Possibilita a avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho global da instituição, por meio da avaliação de seus principais programas e/ou departamentos;
- b) Permite o acompanhamento e a avaliação do desempenho ao longo do tempo e ainda a comparação entre:
 - I desempenho anterior x desempenho corrente;
 - II desempenho corrente x padrão de comparação;
 - III desempenho planejado x desempenho real.
- a) Possibilita focar as áreas relevantes do desempenho e expressá-las de forma clara, induzindo um processo de transformações estruturais e funcionais que permite eliminar

inconsistências entre a missão da instituição, sua estrutura e seus objetivos prioritários;

b) Ajuda o processo de desenvolvimento organizacional e de formulação de políticas de médio e longo prazos;

c) Melhora o processo de coordenação organizacional, a partir da discussão fundamentada dos resultados e o estabelecimento de compromissos entre os diversos setores da instituição;

d) Possibilita a incorporação de sistemas de reconhecimento pelo bom desempenho, tanto institucionais como individuais.

5.1 Classificação dos indicadores

A literatura especializada apresenta uma séria de classificações quanto aos indicadores. Eles variam de uma instituição para outra, bem como de autor para autor, de acordo com a perspectiva que cada um quer ressaltar. No presente trabalho iremos procurar apresentar uma classificação para os indicadores que seja útil ao setor público, objeto do presente trabalho.

Batista e Popinigis (2000), no curso da Elaboração de Indicadores Institucionais, da Escola Nacional de Administração Pública, classificam em cinco os tipos de indicadores:

1) **Estratégicos:** São aqueles que se prestam para avaliar até que ponto se implementou as estratégias fixadas para um certo período de tempo em que se planejou alcançar um determinado padrão de desempenho. Esses indicadores informam o quanto à organização se encontra na direção da consecução de sua visão projetada para o futuro.

2) **Qualidade (eficácia):** O indicador de qualidade, sob um dado aspecto, refere-se ao grau de satisfação do cliente com relação às características do bem ou serviço produzido. Este indicador é medido através de consulta à população, ao destinatário do produto ofertado. Muitas das pesquisas junto ao público externo são realizadas por meio de telefone, através de ligações gratuitas pelo serviço 0800, outras são procedidas por meio de questionários e entrevistas. Os consumidores ou usuários consultados irão responder sobre a adequação das características do produto aos fins para o qual foi realizado, sobre sua utilidade e sobre seu atendimento às expectativas em torno dele criadas. É a avaliação do consumidor a respeito do bem ou serviço apresentado à sociedade. Este indicador revela-se de grande importância para a melhoria e aperfeiçoamento do produto, quer seja ele oferecido a um mercado cada vez mais competitivo, quer seja a uma sociedade cada vez mais cônica de seus direitos de cidadania.

3) **Produtividade (eficiência):** este tipo de indicador visa a aferição do processo interno de produção, i.e., do ponto de vista do procedimento e da otimização dos recursos disponíveis. Este indicador avalia a utilização dos insumos em função do produto final obtido, de modo a relacionar o nível de entrada de recursos e a saída do bem e serviço pretendido. Eles se referem ao “modo correto” de se fazer as coisas para se obter cada vez mais com menos esforço e sem comprometer a qualidade.

4) **Efetividade (impacto):** São aqueles destinados à aferição da repercussão, do impacto dos produtos ou serviços sobre os seus destinatários, sobre a coletividade.

5) **Capacidade:** Medem a capacidade resposta de um processo através da relação entre as saídas produzidas por unidade de tempo. O resultado do indicador da capacidade, juntamente com o da qualidade e produtividade, vão mostrar a competitividade da organização.

5.2 Principais Atributos de um Indicador

Quando da elaboração de indicadores, deve-se ter em mente uma série de características, atributos e qualidades necessários à facilitação de sua utilização. São requisitos que devem ser preenchidos para ajudar a compreensão de quem os vai adotar na apuração dos resultados e conseqüente interpretação dos dados relativos ao que se quer através deles avaliar.

De acordo com o TCU (2000), tanto na análise de indicadores de desempenho já existentes, quanto na elaboração de novos, deve-se verificar as seguintes características:

1) **Representatividade:** o indicador deve ser a expressão dos produtos essenciais de uma atividade ou função; o enfoque deve ser no produto: medir aquilo que é produzido, identificando produtos intermediários e finais, além dos impactos desses produtos (*outcomes*). Este atributo merece certa atenção, pois indicadores muito representativos tendem a ser mais difíceis de ser obtidos.

2) **Homogeneidade:** na construção de indicadores devem ser consideradas apenas variáveis homogêneas. Por exemplo, ao estabelecer o custo médio por auditoria, devem-se identificar os diversos tipos de auditoria, já que para cada tipo tem-se uma Técnica de Auditoria / Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos Operacional composição de custo diversa.

3) **Praticidade:** garantia de que o indicador realmente funciona na prática e permite a tomada de decisões gerenciais. Para tanto, deve

ser testado, modificado ou excluído quando não atender a essa condição.

4) Validade: o indicador deve refletir o fenômeno a ser monitorado.

5) Independência: o indicador deve medir os resultados atribuíveis às ações que se quer monitorar, devendo ser evitados indicadores que possam ser influenciados por fatores externos.

6) Confiabilidade: a fonte de dados utilizada para o cálculo do indicador deve ser confiável, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados.

7) Seletividade: deve-se estabelecer um número equilibrado de indicadores que enfoquem os aspectos essenciais do que se quer monitorar.

8) Simplicidade: o indicador deve ser de fácil compreensão e não envolver dificuldades de cálculo ou de uso.

9) Cobertura: os indicadores devem representar adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado, resguardado o princípio da seletividade e da simplicidade.

10) Economicidade: as informações necessárias ao cálculo do indicador devem ser coletadas e atualizadas a um custo razoável, em outras palavras, a manutenção da base de dados não pode ser dispendiosa.

11) Acessibilidade: deve haver facilidade de acesso às informações primárias bem como de registro e manutenção para o cálculo dos indicadores.

12) Estabilidade: a estabilidade conceitual das variáveis componentes e do próprio indicador bem como a estabilidade dos procedimentos para sua elaboração são condições necessárias ao emprego de indicadores para avaliar o desempenho ao longo do tempo.

5.3 Principais aspectos de desempenho medido pelos indicadores

De acordo com diversos estudos realizados sobre o ENAP (2000, p. 40); TCU (2000, p. 11); GRATERON (1999, p. 122-123); TAKASHINA (1999, p. 25), consideram-se como os principais aspectos de desempenho que devem ser medidos pelos indicadores:

- **Economicidade:** Minimização dos custos dos recursos utilizados na realização de uma atividade sem comprometimento da qualidade envolvida no processo. Refere-se à capacidade de uma organização de gerenciar adequadamente os recursos orçamentários e financeiros colocados a sua disposição.

- **Eficiência:** Relação entre os produtos (bens produzidos ou serviços prestados) gerado por uma atividade e os custos dos insumos empregados para tal em um determinado período de tempo. Se a quantidade do produto está predeterminada, procura-se minimizar o custo total; se o gasto total está previamente fixado, procura-se otimizar a utilização dos insumos para maximizar o produto, em ambos os casos a qualidade deve ser mantida. Essa dimensão, portanto, mede o esforço do processo de transformação de insumos em produtos.

- **Eficácia:** É o grau de alcance de metas programas, em um determinado período de tempo, independente dos custos incorridos.

- **Efetividade:** é a relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional, entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade.

Conforme observado, o desempenho na obtenção de um determinado resultado pode ser medido segundo as seguintes dimensões de análise: economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Para cada dimensão de análise podem existir um ou mais indicadores.

Pode-se concluir, que o controle da gestão, quando baseado num sistema de indicadores de desempenho, servem de ferramenta para possibilitar o gestor público tomar decisões de forma mais acertada e ainda, fazendo as correções necessárias ao aprimoramento contínuo dos processos.

6 O MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA – GESPÚBLICA

O processo de planejamento brasileiro obedece às formalidades legais estabelecidas na Constituição Federal de 1988, que de acordo com Fortes (2002), provocou uma reforma geral no processo orçamentário brasileiro, onde destaca-se:

- a) Devolução ao Legislativo de prerrogativa de fazer emendas;
- b) Unificação do orçamento (fiscal, da seguridade e de investimentos);
- c) Implantação do Plano Plurianual (PPA);
- d) Implantação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- e) Definições das atribuições de controle interno e externo.

A Constituição Federal de 1998 instituiu que as leis de iniciativas do Poder Executivo estabelecerão:

- o O Plano Plurianual (PPA);
- o A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- o A Lei Orçamentária Anual (LOA).

6.1 O Plano Plurianual (PPA)

O PPA é uma peça de planejamento governamental, orientada para um período de 4 anos. A Carta Constitucional, (Brasil, 1988), preceitua que a lei que instituir o PPA estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, para as despesas de capital e outras despesas dela decorrentes e para os programas de duração continuada. De acordo com Fortes (2002), o PPA veio para substituir o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), sendo-lhe bem mais abrangente, já que contém as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para os próximos quatro anos.

A Constituição de 1988 estabelece que o PPA deverá ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Legislativo até 31 de Agosto do primeiro ano de mandato do governante e deverá ser aprovado até 31 de dezembro do mesmo exercício,

vigorando até o primeiro ano de mandato do próximo governante. Atualmente está em vigência no país o PPA 2004-2007.

6.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO é uma peça do sistema de planejamento que, a partir dos projetos estabelecidos no PPA, dispõe de um conjunto de elementos que necessariamente devem ser observados, quando da elaboração dos orçamentos anuais.

Fortes (2002) observa que a implantação da LDO pela Constituição representa uma importante marco na reforma do orçamento brasileiro, pois a mesma permite que a administração defina, no ano anterior, os objetivos, metas e prioridades que constarão da sua proposta orçamentária do ano seguinte, possibilitando ao Poder Legislativo uma prévia discussão das metas e objetivos que se pretende alcançar.

A Constituição estabelece, em seu Art. 165, que a LDO conterá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

6.3 A Lei Orçamentária Anual (LOA)

Finalmente, temos o último instrumento de planejamento do sistema orçamentário brasileiro, a Lei Orçamentária, com periodicidade anual, que compreenderá, conforme o Art. 165, § 5º:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou

indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Fortes (2002) esclarece que a Lei Orçamentária Anual é o instrumento de planejamento que o governo utiliza para gerenciar suas receitas e despesas em cada exercício financeiro.

Na União, a elaboração do orçamento anual desenvolve-se através do *Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal*, centralizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A coordenação da elaboração, consolidação e supervisão do orçamento anual é da Secretaria de Orçamento Federal (SOF). As unidades de orçamentos dos ministérios civis, militares, órgãos da Presidência da República constituem-se em órgãos setoriais e mantêm com a SOF íntima articulação referente às questões orçamentárias (GIACOMONI 2005).

É importante destacar aqui, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), uma Lei Complementar que, conforme explica Fortes (2002), veio para cumprir uma mudança radical na cultura do trato com as finanças públicas em nosso país. Os administradores públicos acostumados com a irresponsabilidade no trato com a coisa pública se vêem, de forma brusca, diante de uma legislação que os responsabiliza pelos seus atos na gestão dos recursos públicos.

Fortes (2002) destaca ainda que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ações planejadas e transparentes, capazes de prevenir riscos e corrigir desvios de forma a manter o equilíbrio nas contas públicas.

6.4 O Plano Gestão Pública para um Brasil de Todos

Em 2003, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) , lançou o plano de gestão do governo Lula, denominado “Gestão Pública para um Brasil de todos”, focalizando a redução do déficit institucional e aumentando a governança, de forma a conseguir mais eficiência, transparência, participação e um alto nível ético (MPOG, 2003).

O documento enfatiza que aumentar a governança promove a capacidade de governo em formular e implementar políticas públicas, tomando decisões mais adequadas entre as diversas opções possíveis. Para isso é necessário fortalecer a inteligência estratégica do governo e adotar práticas de participação e interlocução. Em especial, a reativação da função planejamento demanda essas competências (MPOG, 2003).

O referido documento enfatiza que, no que se refere à implementação, é necessário proporcionar meios para que as organizações públicas tenham como foco os resultados. Para isto é necessário (MPOG, 2003, p.10):

- O ajuste das estratégias, mediante a redefinição de suas missões, de seus objetivos e de suas metas;
- O desenvolvimento de sistemas contínuos de monitoramento e avaliação de políticas, programas, projetos e desempenho institucional;
- A adequação das estruturas e modelos institucionais para agilizar o processo decisório e de ação, otimizar a comunicação, permitir o alcance de resultados e a eliminação de lacunas, paralelismos e sobreposições;
- A otimização dos processos de trabalho, adotando novos parâmetros de desempenho, regras mais flexíveis e incorporando inovações tecnológicas e gerenciais que permitam redimensionar, quantitativa e qualitativamente, os recursos humanos, orçamentários, financeiros e logísticos;
- O aprimoramento do atendimento ao cidadão, mediante simplificação de processos, eliminação de exigências e controles desnecessários e facilitação do acesso aos serviços públicos;
- A adequação dos quadros funcionais, reestruturando carreiras e quadros de cargos, remunerando-os em níveis compatíveis com as responsabilidades e competências exigidas;
- O aprendizado contínuo e a efetiva gestão do conhecimento, mediante, principalmente, capacitação intensiva e permanente de servidores e dirigentes;
- Uma conduta ética e participativa pautada em elevados padrões de transparência e responsabilização;
- O aprimoramento de sistemas de informações, que contribuam para a melhoria da qualidade dos serviços e da agilidade decisória.

6.4.1 Os princípios e premissas orientadoras

De acordo com o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, a construção de um modelo de gestão pública que vise o desenvolvimento e a

inclusão social deve estar pautado nas seguintes premissas ou princípios orientadores (MPOG, 2003):

- O Estado com parte essencial da solução, voltado a redução das desigualdades e visando promover o crescimento;
- O cidadão como beneficiário principal, não devendo ser considerado um mero consumidor de bens ou serviços;
- O Plano de Gestão Pública como uma definição de governo, infra-ministerial, construído de forma coletiva;
- Integração do Plano de Gestão Pública as demais políticas de governo;
- É de fundamental importância o envolvimento e participação dos servidores e demais atores envolvidos;
- O Plano de Gestão Pública deve ser formulado a partir de diagnósticos abrangentes e sistemáticos, identificando os problemas e suas causas e não apenas os sintomas;
- A utilização de ferramentas e metodologia adequadas, de acordo com os problemas identificados no diagnóstico, evitando-se utilizar modismos gerenciais.

6.4.2 Agenda de Transformações da Gestão Pública

O “Plano de Gestão Pública para um Brasil de Todos” é uma agenda positiva de transformações na Gestão Pública. O objetivo é dotar o arranjo organizacional do Poder Executivo de condições reais de formulação e alcance de resultados, por meio de ações em três frentes paralelas, integradas e complementares, ilustrada na figura abaixo:

Figura 6.4.2.1 - Frentes de atuação do Plano de Gestão Pública



Fonte: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão – (MPOG; 2003, p. 14)

6.4.3 O modelo de gestão do PPA

As ações do Plano de Gestão Pública estão direcionadas para a implementação e redefinição de programas através da revisão do PPA, tendo como principais objetos (MPOG, 2003):

- A definição dos papéis dos gerentes de programas;
- A integração entre programas, organizações e processos de trabalho relativos aos mesmos;
- O dimensionamento e alocação de recursos necessários a consecução dos objetivos dos programas;
- O monitoramento e avaliação de resultados.

6.4.4 Instrumentos de Gestão

De acordo com o MPOG (2003) serão considerados instrumentos consagrados de gestão, tanto das experiências no setor público quanto no setor privado, nacionais e internacionais. As escolhas deverão priorizar os problemas que se referem principalmente a:

- Integração interorganizacional e intergovernamental e com segmentos da sociedade civil;
- Coordenação governamental;
- Otimização de recursos;
- Interlocução e a negociação;
- Contratualização de resultados.

6.4.5 Estruturação da Administração Pública Federal

O plano pressupõe uma série de ações que visam melhorar o aparelhamento da máquina pública. De acordo com o MPOG (2003, p.15-16) serão realizadas intervenções de curto e longo prazos, no sentido de proceder:

- à recomposição da força de trabalho do setor público, segundo as necessidades e requisitos identificados, além do redesenho dos sistemas de cargos, carreiras, benefícios e concursos;
- ao realinhamento de salários, de carreiras, posições e condições gerenciais da burocracia;
- à definição de requisitos e modalidades de capacitação técnica e gerencial permanente de servidores;
- à promoção da saúde ocupacional e melhoria da qualidade de vida;
- ao redesenho de estruturas e processos de trabalho, mediante, inclusive, adoção de novas concepções institucionais, e o conseqüente redimensionamento de recursos orçamentários, logísticos e de tecnologias da informação, de forma intensiva e em bases confiáveis;
- à integração entre planejamento e orçamento, tanto no que se refere à elaboração quanto à execução e avaliação orçamentária;
- à redefinição de marcos regulatórios e à conseqüente redefinição do papel das agencias reguladoras;
- ao aprimoramento dos mecanismos de controle e prestação de contas;

- à simplificação administrativa, reduzindo-se os requisitos de formalidades processuais e tornando as decisões mais ágeis e próximas dos interessados;
- à definição de indicadores objetivos de desempenho organizacional, que permitam uma contratualização efetiva de resultados e a avaliação do custo-benefício, dotando o processo orçamentário de mais racionalidade;
- ao estabelecimento de formas de interlocução, participação e atendimento ao cidadão, que o informe a respeito de seus interesses legítimos e proporcione uma prestação de serviços condizente com altos padrões de qualidade;
- ao estabelecimento de altos padrões de conduta ética e de transparência no trato de questões públicas.

6.5 O Modelo de Excelência em Gestão Pública

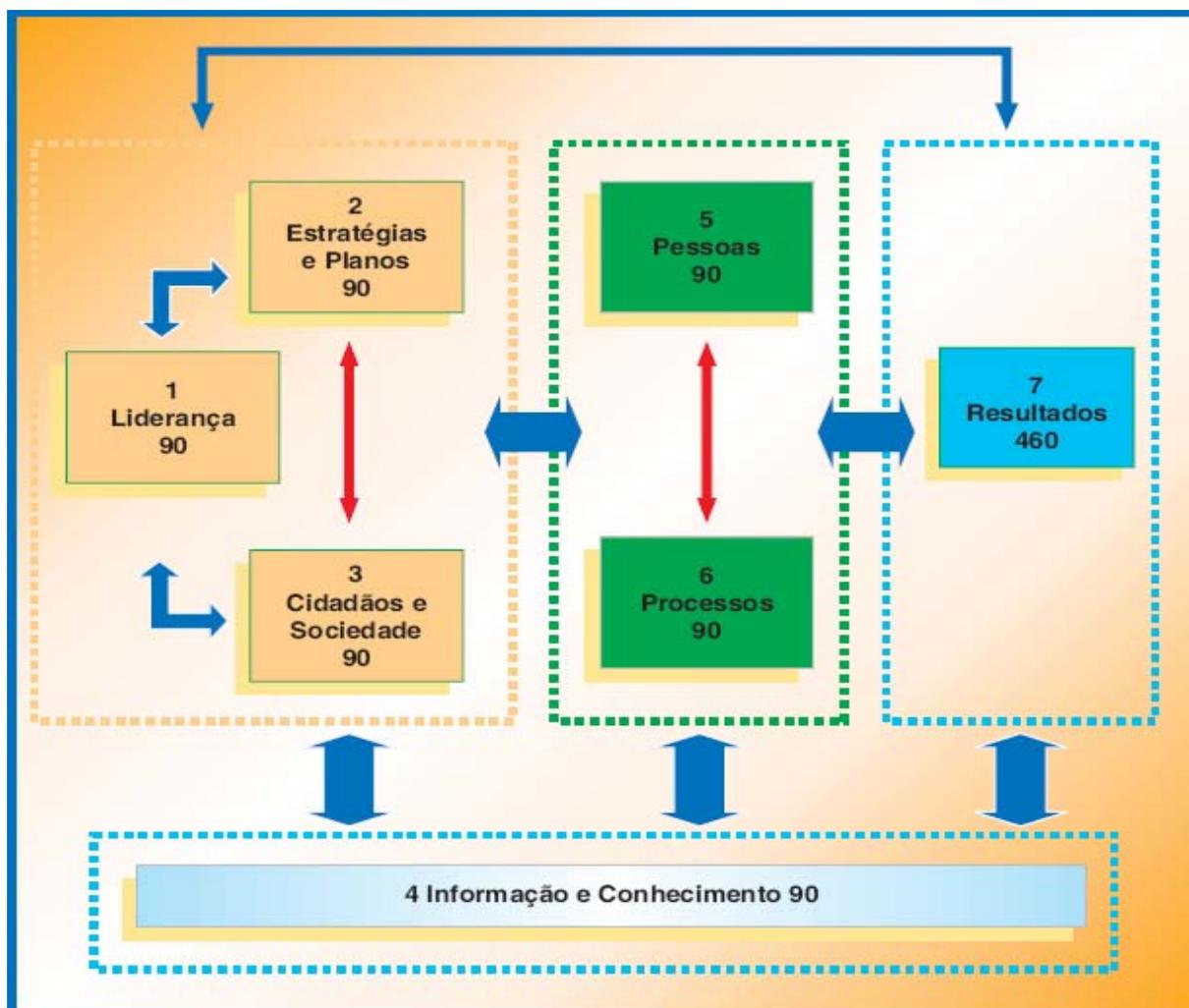
No início da década de 90, houve uma busca por um novo modelo de gestão, com foco em resultados e orientado para o cidadão. Essa busca partiu da compreensão que o maior desafio do setor público brasileiro era de natureza gerencial. A idéia era orientar as organizações para uma transformação gerencial, permitindo avaliações comparativas de desempenho entre organizações públicas brasileiras e estrangeiras e mesmo com empresas do setor privado. A adoção, sem adaptação, dos modelos utilizados pelos prêmios e sistemas existentes, mostrou-se ineficaz para parte das organizações, em razão da sua natureza e da linguagem empresarial adotada por esses modelos (MPOG, 2006).

A estratégia, então, foi a de adaptação da linguagem, procurando respeitar a natureza pública das organizações, preservando, ao mesmo tempo, as características dos modelos analisados como de excelência na gestão. A adaptação da linguagem procurou interpretar para o setor público os conceitos de gestão contidos nos modelos e preservar a natureza pública das organizações. Sob essa orientação, o Modelo de Excelência em Gestão Pública, do Programa Nacional de Desburocratização – GESPÚBLICA, passou por aperfeiçoamentos contínuos, de modo a refletir o “estado da arte”, preconizados por pensamentos contemporâneos sobre excelência em gestão (MPOG, 2006).

O Modelo de Excelência em Gestão Pública é a representação de um sistema gerencial constituído de sete partes integradas, que orientam para a adoção de práticas de excelência em gestão, com o objetivo de conduzir as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de gestão e desempenho (MPOG, 2006).

O primeiro bloco, Liderança, Estratégias e Planos e Cidadãos e Sociedade foi concebida como o **planejamento**. O Segundo bloco, Pessoas e Processos, representa os aspectos principais da **execução** do planejamento. O terceiro bloco, Resultados, representa o **controle**, pois acompanha o atendimento as necessidades dos cidadãos com os serviços e ações do Estado. E por fim, o quarto bloco, Informação e Conhecimento, representa a inteligência da organização. A figura abaixo apresenta graficamente o modelo e o relacionamento existente entre os blocos:

Figura 6.5.1 - O Modelo de Excelência em Gestão Pública



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG, 2006)

6.5.1 Fundamentos

O Modelo de Excelência em Gestão Pública foi alicerçado em princípios constitucionais e fundamentos. Os princípios constitucionais encontram-se no Art. 37 da Constituição Federal, e são a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Orientados pelos princípios constitucionais são apresentados a seguir os fundamentos que integram a base de sustentação do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MPOG; 2006 p.9-11).

- **Excelência dirigida ao cidadão:** Excelência em gestão pública pressupõe atenção prioritária ao cidadão e à sociedade na condição de usuários de serviços públicos e destinatários da ação decorrente do poder de Estado exercido pelas organizações públicas. As organizações públicas, mesmo as que prestam serviços exclusivos de Estado, devem submeter-se à avaliação de seus usuários, obter o conhecimento necessário para gerar produtos e serviços de valor para esses cidadãos e, com isso, proporcionar-lhes maior satisfação. Esse fundamento envolve não apenas o cidadão individualmente, mas também todas as formas pelas quais se faça representar: empresas, associações, organizações e representações comunitárias.
- **Gestão participativa:** O estilo da gestão pública de excelência é participativo. Isso determina uma atitude gerencial de liderança, que busque o máximo de cooperação das pessoas, reconhecendo a capacidade e o potencial diferenciado de cada um e harmonizando os interesses individuais e coletivos, a fim de conseguir a sinergia das equipes de trabalho. Uma gestão participativa genuína, ao requerer cooperação, compartilhamento de informações e confiança para delegar, dá autonomia para o alcance de metas. Como resposta, as pessoas tomam posse dos desafios e dos processos de trabalho dos quais participam, tomam decisões, criam, inovam e dão à organização um clima organizacional saudável.
- **Gestão baseada em processos e informações:** O centro prático da ação da gestão pública de excelência é o processo, entendido como um conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transforma insumos (entradas) em serviços/produtos (saídas) com alto valor agregado. Gerenciar um processo significa planejar, desenvolver e executar as suas atividades, e avaliar, analisar e melhorar seus resultados, o que proporciona melhor desempenho à organização. A gestão de processos permite a transformação das hierarquias burocráticas em redes de unidades de alto desempenho. Os fatos e dados gerados em cada um desses processos, bem como os obtidos externamente à organização, se transformam em informações que assessoram a tomada de decisão e alimentam a produção de conhecimentos. Esses conhecimentos dão à organização pública alta capacidade para agir e poder para inovar.
- **Valorização das pessoas:** As pessoas fazem a diferença quando o assunto é o sucesso de uma organização. A valorização das pessoas pressupõe dar autonomia para atingir metas, criar oportunidades de aprendizado e de desenvolvimento das potencialidades e reconhecer o bom desempenho.
- **Visão de Futuro:** A busca da excelência nas organizações públicas é diretamente relacionada à sua capacidade de estabelecer um estado futuro desejado que dê coerência ao processo decisório e permita à organização antecipar-se às novas necessidades e

expectativas dos cidadãos e da sociedade. A visão de futuro pressupõe a constância de propósitos - agir persistentemente, de forma contínua - para que as ações do dia-a-dia da organização contribuam para a construção do futuro almejado. A visão de futuro indica o rumo para a organização; a constância de propósitos a mantém nesse rumo.

- **Aprendizado organizacional:** O aprendizado deve ser internalizado na cultura organizacional tornando-se parte do trabalho diário em quaisquer de suas atividades, seja na constante busca da eliminação da causa de problemas seja na busca de inovações e na motivação das pessoas pela própria satisfação de executarem suas atividades sempre da melhor maneira possível. É importante destacar que esse fundamento é transversal a toda a organização. Isso significa que, independentemente do processo produtivo, da prática de gestão ou do padrão de trabalho, o aprendizado deve ocorrer de maneira sistêmica. É preciso ir além dos problemas e procurar novas oportunidades para a organização. Isso é um processo contínuo e inesgotável que engloba tanto os aperfeiçoamentos incrementais, como as inovações e a ruptura de práticas que deixam de ser necessárias, apesar da competência da organização em realizá-las.

- **Agilidade:** A postura proativa está relacionada à noção de antecipação e resposta rápida às mudanças do ambiente. Para tanto, a organização precisa antecipar-se no atendimento às novas demandas dos seus usuários e das demais partes interessadas. Papel importante desempenham as organizações públicas formuladoras de políticas públicas, à medida que percebem os sinais do ambiente e conseguem antecipar-se evitando problemas e/ou aproveitando oportunidades. A resposta rápida agrega valor à prestação dos serviços públicos e aos resultados do exercício do poder de Estado.

- **Foco em resultados:** O resultado é a materialização de todo o esforço da organização para o atendimento das necessidades de todas as partes interessadas. O sucesso de uma organização é avaliado por meio de resultados medidos por um conjunto de indicadores.

- **Inovação:** Inovação significa mudanças significativas (tecnologia, métodos, valores) para aperfeiçoar os serviços e produtos da organização. A organização deve ser conduzida e gerenciada de forma que a inovação se torne parte da cultura.

- **Controle Social:** Inovação significa mudanças significativas (tecnologia, métodos, valores) para aperfeiçoar os serviços e produtos da organização. A organização deve ser conduzida e gerenciada de forma que a inovação se torne parte da cultura.

7 A BUSCA POR INDICADORES NO SERVIÇO PÚBLICO

Para Bresser-Pereira (1998, apud Paula, 2005) é necessário transformar a “cultura burocrática” do Estado em “cultura gerencial”. Essa transformação ocorreria pela utilização de idéias e ferramentas de gestão do setor privado “criticamente adaptadas” ao setor público: os programas de qualidade, a reengenharia organizacional, a administração participativa e outras.

Os principais objetivos da administração pública gerencial são (BRESSER-PEREIRA, 1998 *apud* PAULA, 2005, p. 130):

- melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia;
- garantir a propriedade e o contrato, promovendo um bom funcionamento dos mercados;
- garantir a autonomia e a capacitação gerencial do administrador público;
- assegurar a democracia através da prestação de serviços públicos orientados para o “cliente-cidadão” e controlados pela sociedade.

Para alcançar estes objetivos, o modelo de gestão pública que serve de referência para as três esferas governamentais (municipal, estadual e federal), deve apresentar as seguintes características (BRESSER-PEREIRA, 1998 *apud* PAULA, 2005, p. 130):

- Administração profissional, autônoma e organizada em carreiras;
- Descentralização administrativa;
- Maior competição entre as unidades administrativas;
- Disciplina e parcimônia no uso dos recursos;
- **Indicadores de desempenho transparentes;**
- **Maior controle dos resultados;**
- **Ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado.** (grifos nossos).

Atualmente, na administração pública, a larga utilização de indicadores de desempenho, objetivando um maior controle dos resultados, embora haja um indício que aponta para uma necessidade de estudos aprofundados que avaliem a eficácia

destes indicadores de desempenho quando utilizados sem nenhum modelo de gestão para dar o suporte metodológico necessário, o que não raro, eles são utilizados apenas para cumprimento de formalidades, muitas vezes sugeridas por órgãos de controle externo.

Com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, o Tribunal de Contas da União - TCU, disponibiliza em sua página eletrônica na internet, um “Portfólio de Indicadores” que são utilizados por diversos Órgãos da administração pública, no Brasil e no Exterior, para a mensuração de desempenho. Estes indicadores foram obtidos através das auditorias realizadas pelo Tribunal, que resolveu organizar e divulgá-los afim de servir de exemplos de indicadores que estão sendo utilizados na prática pela administração pública.

Os órgãos que dispõem de indicadores de gestão e foram listados pelo (TCU s.d.) são os seguintes:

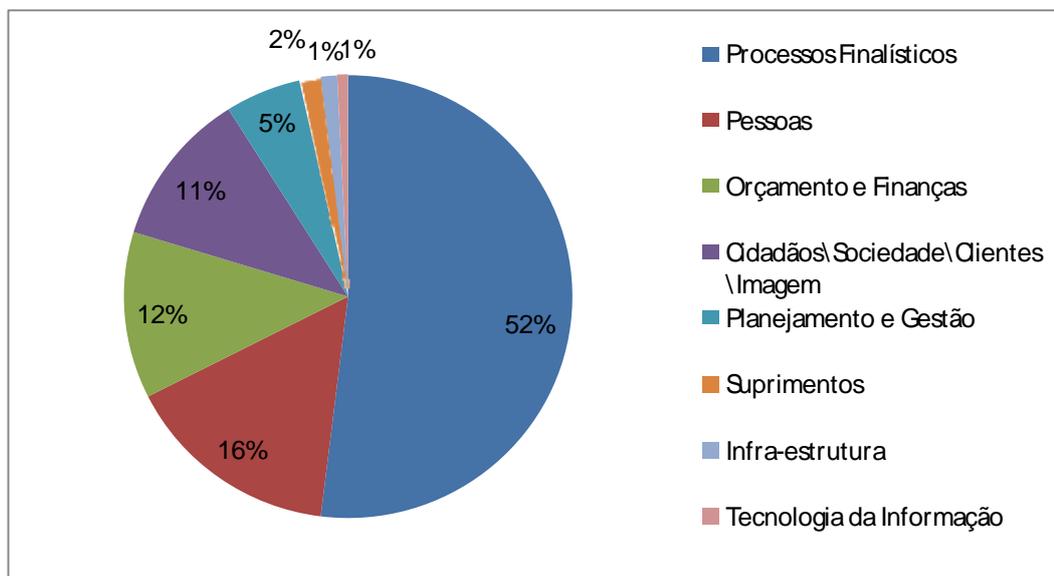
- AGU - Advocacia Geral da União
- ANS - Agência Nacional Saúde
- Anvisa – Agência Nacional Vigilância Sanitária
- Arquivo Nacional
- Câmara dos Deputados
- CGU - Controladoria-Geral da União
- Comissão de Ética Pública
- Denatran – Departamento Nacional de Trânsito
- INMET – Instituto Nacional de Meteorologia
- Justiça Federal
- LNA - Laboratório Nacional de Astrofísica
- Ministério da Cultura
- Ministério da Educação
- Ministério de Minas e Energia
- Ministério do Trabalho e Emprego
- Olacefs - Org. Latino-Americana e do Caribe de Ent. Fiscal. Superiores

- PNUD - Programa Nações Unidas para o Desenvolvimento
- Secretaria Especial de Direitos Humanos
- SPPE/MTE
- SPU – Secretaria do Patrimônio da União
- STJ - Superior Tribunal de Justiça
- STN – Secretaria do Tesouro Nacional
- TCE-PE - Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
- TCE-RS - Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
- TCU – Tribunal de Contas da União
- Outros (não especificados)

Estes 26 órgãos, criaram e utilizam um total de 256 indicadores, classificados em 8 perspectivas:

- Cidadãos\Sociedade\Clientes\Imagem
- Infra-estrutura
- Orçamento e Finanças
- Pessoas
- Planejamento e Gestão
- Processos Finalísticos
- Suprimentos
- Tecnologia da Informação

Gráfico 7.1 - Distribuição das perspectivas dos indicadores pelos Órgãos



Fonte: Autor (criado de acordo com as informações no site do TCU)

Observa-se pelo Gráfico 1, a grande importância que estas instituições que compõem o Portfólio de Indicadores disponível do site do TCU, dispensam aos Processos Finalísticos, que aparece com 52% do total de indicadores criados. Outras perspectivas com quantidade de indicadores em destaque são Pessoas, Orçamento e Finanças, Cidadãos/Sociedade/Cientes/Imagem. Outro ponto observado que merece destaque é em relação aos indicadores de Tecnologia da Informação, que apresenta apenas 1% em relação ao total de indicadores.

Percebe-se, claramente, a influência do modelo do *Balanced Scorecard-BSC* na criação e utilização de indicadores por estes órgãos, haja vista que as 4 perspectivas que apresentam mais indicadores são justamente as adaptações das perspectivas do BSC. As quatro perspectivas tradicionais do BSC são comparadas com as perspectivas apresentadas pelos órgãos supracitados na Figura 11, onde se evidencia que houve modificações nas mesmas numa tentativa de adaptá-las para a Administração Pública.

Figura 7.2 - Setor Público x BSC (perspectivas)



Fonte: Elaboração própria

7.1 Indicadores na Justiça Federal

Não diferente de outros órgãos da Administração Pública, a Justiça Federal também criou uma série de indicadores, com o intuito de padronizar informações, facilitar a comparação entre as diversas instituições que compõem o Órgão e mensurar os seus resultados.

A esse respeito, o *Word Bank* (2004) esclarece que o nível de automatização na Justiça Federal é relativamente avançado, principalmente se considerar aplicativos de gerencia e produtividade dos processos em andamento. O estudo também indica que os dados são enviados aos TRF's, entretanto, não há elaboração de estudos mais detalhados. Enfatiza ainda, que nos poucos resultados encontrados não há evidências que tenha sido submetidos aos Desembargadores dos Tribunais.

Com o intuito de fornecer informações estatísticas do Poder Judiciário, o STF criou o BNDPJ (Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário) que contém dados de todo o Poder Judiciário e também dos Estados. A participação é voluntária e alguns dados são incompletos. Um grande problema é que o STF não tem como validar os dados e assegurar a sua consistência, o que causa uma grande confusão nas informações (*WORLD BANK, 2004*).

7.1.1 Indicadores do Conselho da Justiça Federal

No CJF há o Centro de Estudos Judiciários (CEJ) que entre outras coisas, tem como finalidade proceder a estudos e pesquisas visando ao aperfeiçoamento do

sistema judiciário e, promover o aperfeiçoamento de magistrados e servidores da Justiça Federal. Dentro do CEJ há a Secretaria de Pesquisas e Informações Jurídicas, que coordena esforços no sentido de padronização das informações referentes à Justiça Federal, bem como de pesquisas e publicações referentes ao desempenho do Órgão.

As atividades da Secretaria de Pesquisas e Informações Jurídicas já trouxeram diversos avanços, tais como consulta processual unificada, certidões de âmbito nacional, padronização de tabelas e assuntos e um dos mais importantes que foi a criação do Sistema Nacional de Estatísticas da Justiça Federal, o SINEJUS.

As principais motivações da criação do SINEJUS, segundo o CJF, em apresentação realizada no "I ENCONTRO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO", realizado em Brasília, envolvendo o Superior Tribunal de Justiça (STJ), a Justiça Federal e Estadual, em maio de 2005, segundo de Sordi (2005) foram:

- Dificuldade em fornecer informações precisas;
- Dados não confiáveis por não serem extraídos automaticamente dos sistemas processuais;
- Inexistência de padrões e indicadores para avaliação de desempenho institucional;
- Dados não padronizados (nomenclaturas e informações com significado diferente em cada Região);
- Funcionalidades de análise estatística limitadas;
- Dificuldade em estabelecer comparações;
- Dificuldade em acessar dados estatísticos.

Para viabilização da criação do SINEJUS, No âmbito da Justiça Federal, foi criado um Grupo de Trabalho com representantes dos 5 (cinco) Tribunais Regionais Federais e do Conselho da Justiça Federal (CJF), com a finalidade de elaborar uma proposta de indicadores estatísticos para a Justiça Federal.

Ainda segundo de Sordi (2005), as principais finalidades do SINEJUS são:

- Padronizar os critérios de apuração dos dados estatísticos da Justiça Federal;
- Cumprir as exigências legais de publicidade, art. 37 da Lei da Magistratura Nacional (LOMAN);
- Fornecer informações e indicadores para a tomada de decisões no processo de planejamento e gestão institucional;
- Permitir o acesso público às informações oficiais da Justiça Federal;
- Informar a real contribuição da Justiça Federal à sociedade brasileira;
- Contribuir para a mensuração e a avaliação de desempenho ou produtividade no âmbito interno, de órgãos ou unidades específicas dos tribunais e seções judiciárias e dos servidores, juízes e desembargadores federais.

Ainda sobre o SINEJUS, o CJF na apresentação de Sordi (2005), especifica os módulos que o sistema apresentará:

- I — indicadores da prestação jurisdicional e movimentação processual;
- II — indicadores de arrecadação da Justiça Federal;
- III — indicadores de condenações e de penas;
- IV — indicadores administrativos, orçamentários e financeiros;
- V — indicadores de recursos humanos;
- VI — indicadores de infra-estrutura;
- VII — indicadores de qualidade dos serviços prestados.

7.1.2 Indicadores do Conselho Nacional de Justiça

O CNJ tem como uma de suas principais competências “elaborar e publicar semestralmente relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o país”. Para dar cumprimento a essa obrigação, o Órgão criou, através da Resolução nº 15 de 20 de abril de 2006, uma série de indicadores com o objetivo de concentrar, analisar e consolidar os dados do Poder Judiciário do país. A esse conjunto de indicadores e dados denominou-se “Sistema de Estatística do Poder Judiciário”.

O art. 14 do documento em epígrafe dispõe que

“o Sistema de Estatística do Poder Judiciário contemplará indicadores estatísticos básicos, abrangendo as seguintes categorias:

I – insumos, dotações e graus de utilização;

II – litigiosidade;

III – carga de trabalho;

IV – taxa de congestionamento;

V – recorribilidade e reforma de decisões;

VI – acesso à justiça;

VII – maiores demandas e participação governamental;

VIII – atividade disciplinar;

IX – outros”.

A consolidação de todos esses indicadores é disponibilizado no *website* do CNJ⁷, mas não há análises sobre os dados nem informações de quais ações serão implementadas para resolver as eventuais disfunções encontradas.

8 O MODELO PROPOSTO

Após o cumprimento das etapas necessárias ao desenvolvimento desta dissertação, especialmente quando ao referencial teórico sobre “Modelos de Excelência em Gestão” e a caracterização do órgão estudado, chega-se, finalmente, o modelo conceitual de gestão.

Inicialmente, antes de iniciar a apresentação do referido modelo, serão definidos os termos que conceituam o modelo proposto.

Ao conceituar modelo, Stoner (apud Rocha, 1999, p.86) define como: “(...) uma simplificação da realidade, usada para transmitir relações complexas em termos fáceis de serem entendidas”.

Um modelo conceitual, conforme Almeida (apud Rocha, 1999, p. 86) é: “(...) uma representação de um objeto, (...) sempre esquemático, parcial e sob certos aspectos, convencional (...)”.

⁷ www.cnj.gov.br

E finalmente, segundo Almeida (apud Rocha, 1999, p.86-87) os modelos podem ser descritivos “*quando preocupado em descrever como as coisas ocorrem*” ou normativos que se

definem como um padrão de comportamento, com base em uma estrutura conceitual previamente estabelecida de como devemos proceder tendo em vista os objetivos a serem alcançados. Em resumo, mostram como um dado sistema deve funcionar, para alcançar um particular objetivo”.

A proposta de um modelo conceitual de gestão, objeto deste estudo, é um modelo conceitual normativo.

Há de se ressaltar, porém, que no modelo proposto não há nada novo, é apenas um rearranjo lógico-racional, de conceitos modernos de gestão e práticas utilizadas com sucesso em algumas instituições públicas, aplicados de forma a atender as necessidades específicas de um órgão, nesse caso o TRF da 5ª Região.

Nesse contexto, poderá haver diversas outras formas de arranjo e de funcionamento lógico-racional para essa mesma realidade estudada, o que se propõe aqui é apenas uma contribuição de uma admissível possibilidade.

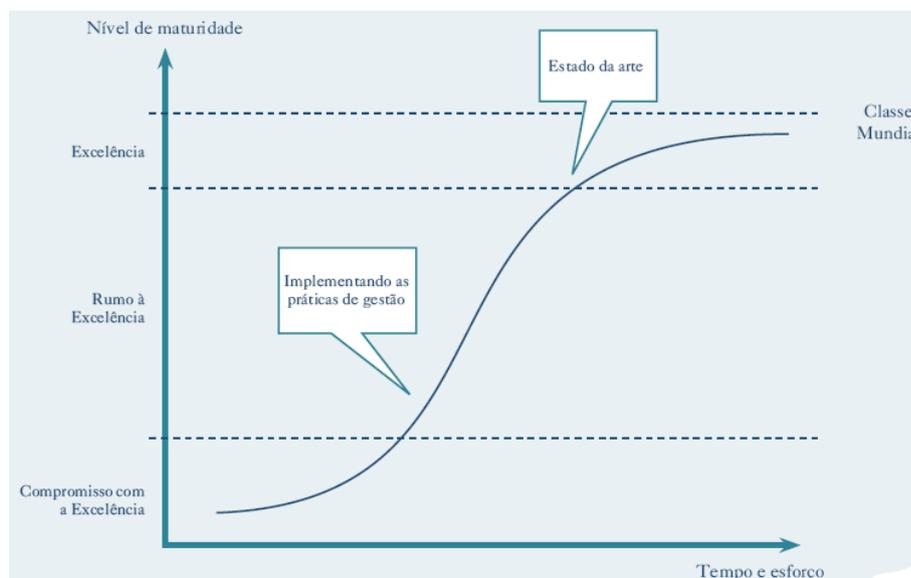
Sobre a questão de modelos a seguir, Osborne e Gaebler (1994, p. 355) entendem que:

A mudança fundamental ocorre de infinitos modos: não há um modelo exclusivo que todos possam seguir. Mas, para as instituições, é confortável ver que o que estão tentando fazer, já funciona em algum outro lugar. Isso lhes dá a oportunidade de aprender o caminho da mesma forma que reforça sua convicção no objetivo a ser alcançado.

O caminho para uma organização atingir a excelência em sua gestão não é uma linha reta e nem tampouco é uma corrida de curta distância. A melhor analogia que pode ser aplicada é a de uma maratona. Trata-se de um caminho com muitos obstáculos, que a organização só consegue suplantar com constância de propósitos e mobilização de todas as suas competências. O caminho rumo a excelência apresenta marcos relevantes que se caracterizam como estágios de maturidade da gestão (PNQ, 2007).

A figura abaixo ilustra de forma clara o caminho representado na curva de evolução da gestão.

Figura 8.4 - Estágios de evolução da gestão rumo à excelência.



Fonte: PNQ (2007, p. 6)

A figura nos mostra que para atingir a excelência é necessário ter compromisso com a mesma, e só com tempo e esforço, através da implementação de práticas de gestão, se consegue chegar a um estágio avançado.

No setor público também há necessidade de modelos de gestão que conduzam à excelência. O MPOG (2006) enfatiza que “é preciso ser excelente sem deixar de ser público”. Os fundamentos que regem o modelo proposto devem ser alicerçados em princípios constitucionais que são inerentes à natureza pública. O modelo também pressupõe a utilização de fundamentos de excelência de gestão contemporânea, adaptados às especificidades e necessidades do setor público.

Os princípios constitucionais encontram-se elencados no art. 37 da Constituição Federal que dispõe que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”. Nesse sentido, os fundamentos do Modelo de Excelência em Gestão proposto para o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, devem manter estrita

consonância e alinhamento com os referidos princípios constitucionais. Os fundamentos e conceitos apresentados abaixo foram oriundos dos modelos de excelência em gestão do EFQM (*European Foundation for Quality Management*), do FNQ (Fundação Nacional da Qualidade) e do MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). Também houve contribuições extraídas do *Performance & Accountability Report, Fiscal Year 2006, do United States Government Accountability Office – GAO*. O quadro abaixo apresenta os referidos conceitos:

Quadro 8.1 - Fundamentos de Excelência do Modelo proposto

Pensamento Sistêmico ⁽²⁾	Entendimento das relações de interdependência entre os diversos componentes de uma organização, bem como entre a organização e o ambiente externo.
Aprendizado Organizacional ⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾	O aprendizado contínuo como parte da cultura da organização. Busca e alcance de um novo nível de conhecimento por meio de percepção, reflexão, avaliação e compartilhamento de informações e experiências entre as pessoas, produzindo melhorias e mudanças na organização.
Cultura de Inovação ⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾	Implementação de novas idéias aperfeiçoando os produtos e serviços da organização. A inovação deve fazer parte da cultura da organização.
Gestão Participativa ⁽³⁾	A própria essência da natureza pública pressupõe uma gestão participativa, buscando o máximo de cooperação das pessoas, reconhecendo a capacidade e o potencial diferenciado de cada um, confiança para delegar no alcance dos fins públicos.
Gestão por processos e por fatos ⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾	A excelência em gestão pública pressupõe o entendimento de um conjunto de atividades inter-relacionadas e interdependentes necessárias para o alcance dos fins públicos. A tomada de decisões deve ser baseada nas informações geradas por esses fatos e processos.
Valorização das Pessoas ⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾	Compreensão de que o desempenho da organização depende da capacitação, motivação e bem-estar da força de trabalho, criando oportunidades de aprendizado e desenvolvimento das potencialidades, incentivando a participação e reconhecendo o bom desempenho.
Visão de Futuro ⁽²⁾⁽³⁾	Compreensão das necessidades e expectativas da sociedade e dos cidadãos, de forma a antecipar-se no estabelecimento de um futuro desejado. A visão de futuro indica o rumo da organização. A própria forma do sistema orçamentário brasileiro, com o PPA, LOA e LDO, pressupõe a necessidade de uma visão de futuro.
Orientação para resultados ⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾	Compromisso com a obtenção de resultados que atendam, de forma ágil, eficaz, eficiente e objetiva, as necessidades da sociedade e dos cidadãos. O sucesso de uma organização é avaliado por meio da mensuração dos seus resultados através de um conjunto de indicadores.
Controle Social ⁽³⁾	A gestão das organizações públicas de forma excelente pressupõe a criação de canais efetivos de participação da sociedade nas ações públicas, de forma transparente, garantindo aos cidadãos a possibilidade de exercerem o seu papel de seus direitos e bens comuns.
Accountability ⁽⁴⁾	A compreensão da responsabilidade de prestar contas das atividades da organização, de forma transparente, não só em relação a quantidade de informações, mas também da confiabilidade dessas informações.
Confiabilidade (Reliability) ⁽⁴⁾	Pressupõe a habilidade do modelo de gestão em excelência proporcionar a execução e manter as suas funções em circunstâncias rotineiras, bem como em circunstâncias hostis ou inesperadas (WIKIPÉDIA, 2007).

Fonte: elaboração própria

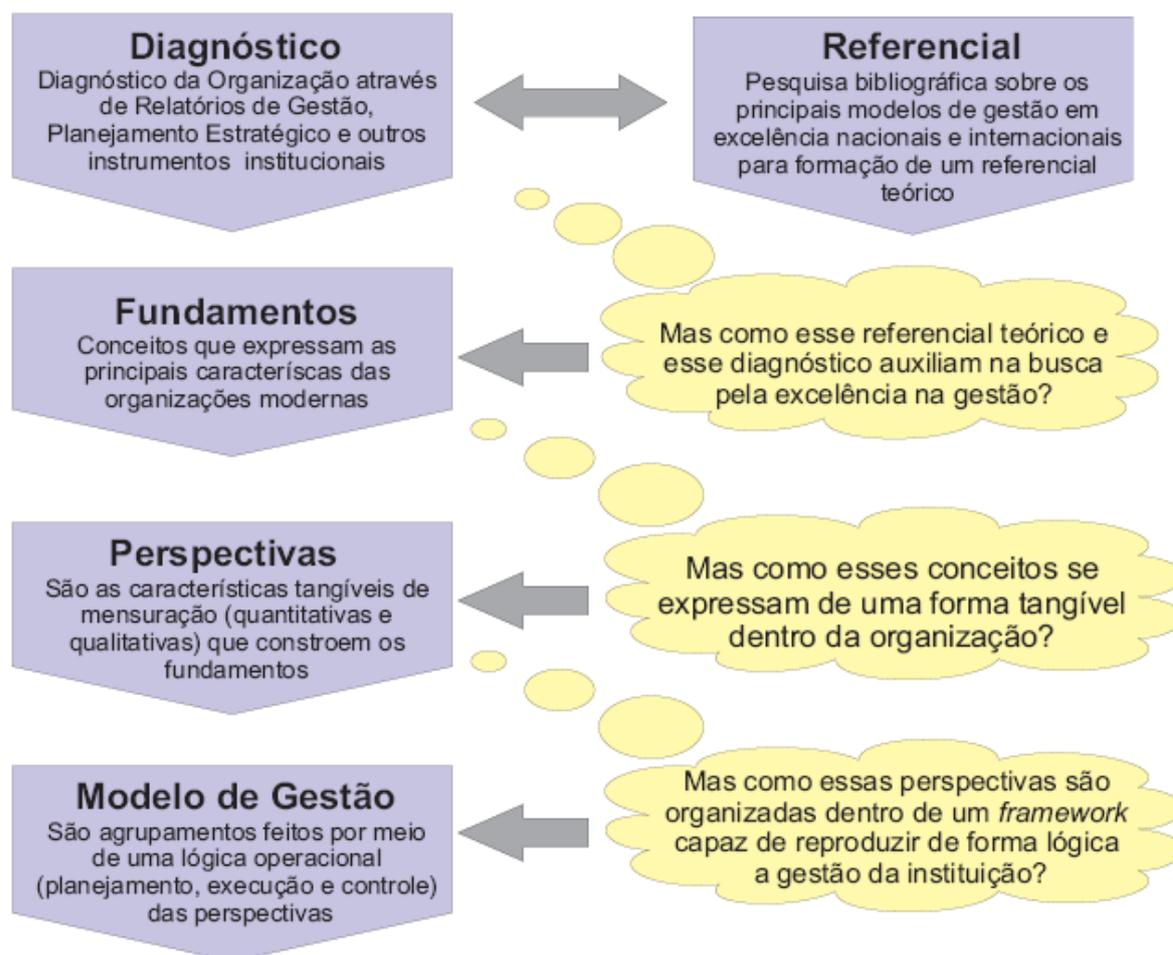
- (1) Fonte EFQM
- (2) Fonte PNQ
- (3) Fonte MPOG
- (4) Fonte GAO

8.1 O Modelo Conceitual de Excelência em Gestão para a Justiça Federal da 5ª Região

O Modelo Conceitual de Excelência em Gestão para a Justiça Federal da 5ª Região foi desenvolvido com base nos princípios constitucionais, nos fundamentos da excelência do modelo e também, levando-se em consideração as características do órgão objeto do estudo, o processo de planejamento estratégico do Tribunal, as informações contidas nos Relatórios de Gestão de 2005 e 2006, o Planejamento Estratégico do Setor de informática para o período de 2006-2010, além de outros diagnósticos institucionais já apresentados anteriormente.

A figura apresenta a lógica de construção do modelo proposto

Figura 8.1.5 - Lógica de construção do Modelo Conceitual de Gestão



Fonte: elaboração própria

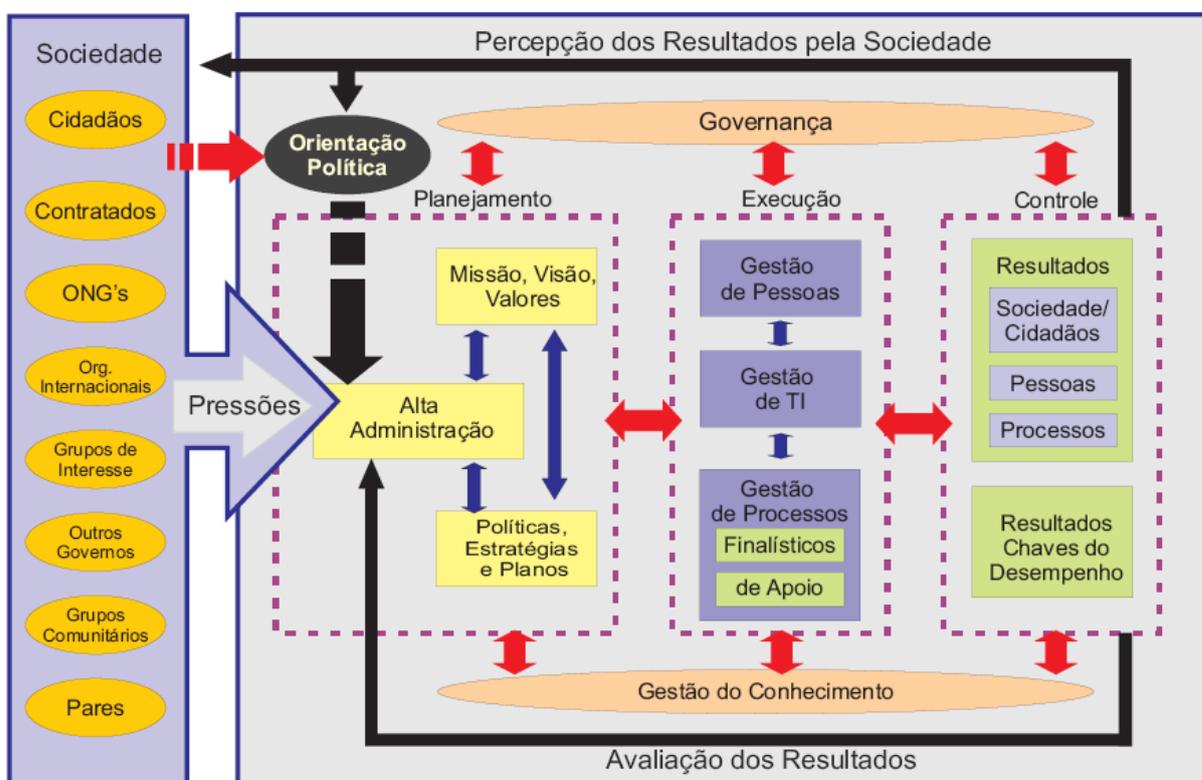
A primeira etapa da construção do modelo consistiu numa análise de diversos documentos institucionais do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, com o intuito de descrever as principais características do órgão, bem como de identificar os seus objetivos e problemas. Após a identificação do objetivo institucional de desenvolver a excelência na gestão, expresso formalmente no Processo de Planejamento Estratégico da Justiça Federal da 5ª Região 2002-2006 (TRF, 2002), o segundo passo foi levantar as referências bibliográficas dos principais modelos de excelência em gestão e, principalmente, do Modelo de Excelência em Gestão do MPOG, o qual pretendeu-se fazer as adaptações necessárias para a concepção do atual modelo. O próximo passo foi, a partir dos modelos pesquisados, identificar os conceitos que fundamentaram os mesmos e, de acordo com as características

institucionais, levando-se sempre em conta as especificidades do setor público, compor os fundamentos que expressam características de organizações modernas. Os fundamentos identificados, foram então, divididos em perspectivas, de forma ordenada para o atendimento das etapas de planejamento, execução e controle, tornando-se assim, características passíveis de mensuração quantitativa e qualitativa, através da utilização de indicadores de desempenho. E finalmente, as perspectivas identificadas foram organizadas num *framework*, que demonstra, de forma gráfica, a organização lógica das perspectivas, as suas relações entre si, como ocorre a interação com a sociedade e sua ligação com outras ferramentas de gestão.

A figura 14 apresenta o Modelo Conceitual de Gestão, proposto para a Justiça Federal da 5ª Região. O modelo é sistêmico, estabelecendo orientação integrada e interdependente, na qual vários elementos da organização e a sociedade, interagem de forma lógica e harmoniosa, em função das estratégias que serão mensuradas em suas perspectivas. O modelo permite que vários elementos de uma organização sejam avaliados em conjunto, de forma interdependente e complementar.

Evidentemente, esse agrupamento do modelo conceitual proposto é algo arbitrário, e vários outros tipos de modelos transcendem a categorização assim estabelecida. Entretanto, ele foi proposto tomando-se por base a uma realidade já existente do Modelo de Excelência em Gestão do MPOG com algumas adaptações sugeridas de acordo com a realidade do órgão que se propõe aplicar, o TRF da 5ª Região.

Figura 8.1.2 - Modelo Conceitual de Gestão



Fonte: elaboração própria

O modelo é apresentado em uma única figura, que visa organizar as suas perspectivas e elementos de gestão de forma sistêmica, num encadeamento lógico de práticas de gestão e geração de resultados.

O modelo é concebido considerando a gestão em três dimensões:

- a **política**, que visa obter apoio e legitimidade para as ações estratégicas do órgão;
- a **estratégica**, que confere uma visão prospectiva à instituição, levando-se em consideração a análise de cenários, definindo estratégias de posicionamento e ação, em relação aos objetivos desejados e;
- **operacional**, onde ocorre, de fato, a transformação das estratégias em ações concretas, articulando a execução e monitoramento de resultados.

As dimensões do modelo são apresentadas, na figura abaixo:

Figura 8.1.3 - Dimensões da Gestão

Fonte: adaptado de Oliveira (2002) – RSP 53 p. 139

Espera-se que os resultados sejam tomados por base pela Alta Administração⁸ para tomada de decisões e, de certa forma, influencie o dirigente máximo do órgão, visando que as orientações políticas estejam dentro de uma linha de convergência para a melhoria contínua da prestação de serviços.

Em relação ao suporte conceitual da administração clássica, o modelo incorpora o conceito de PDCA, definindo de forma clara as etapas de planejamento, execução, controle e avaliação dos resultados. O método PDCA significa, no seu idioma de origem, o inglês, PLAN, DO, CHECK, ACT, conhecido também como método de Melhorias do PDCA ou Ciclo PDCA.

O referido método é fundamento em conceitos da administração clássica (CHIAVENATO, 1997).

Moura (1997) descreve o ciclo PDCA como uma ferramenta que orienta a seqüência de atividades para se gerenciar uma tarefa, organização, etc. O mesmo autor esclarece que o Ciclo PDCA está fundamentado nos conceitos de

⁸ O termo Alta Administração abrange os dirigentes públicos que compartilham responsabilidade principal pelo desempenho e pelos resultados da organização (MPOG, 2006).

administração amplamente divulgados e estudados, tornando-se fácil de ser compreendido.

A etapa do planejamento é influenciada pela missão da instituição, pela sociedade através das pressões sociais exercidas pelas partes interessadas e pela orientação política do dirigente máximo da instituição ou do órgão central, ocorrendo, através da formulação das políticas estratégicas e planos uma tentativa de conciliação de interesses de todas as forças que influenciam nos rumos da instituição. Nesta etapa inicial ocorre a especificação dos objetivos da organização, também são definidas as práticas a serem utilizadas para a obtenção dos resultados desejados. No estudo de caso específico, a orientação política do Tribunal Regional Federal da 5ª Região é exercida, de maneira mais forte, pelo Presidente do Tribunal, e em menor intensidade, pelos diretores da instituição.

Após a elaboração das estratégias tem-se a etapa da execução do que foi planejado. No modelo proposto, organizado de uma maneira lógica e racional, a execução das orientações estratégicas é realizada por meio das pessoas que compõem a força de trabalho utilizando-se dos recursos de Tecnologia da Informação (T I) disponíveis e dos processos de trabalho existentes na organização.

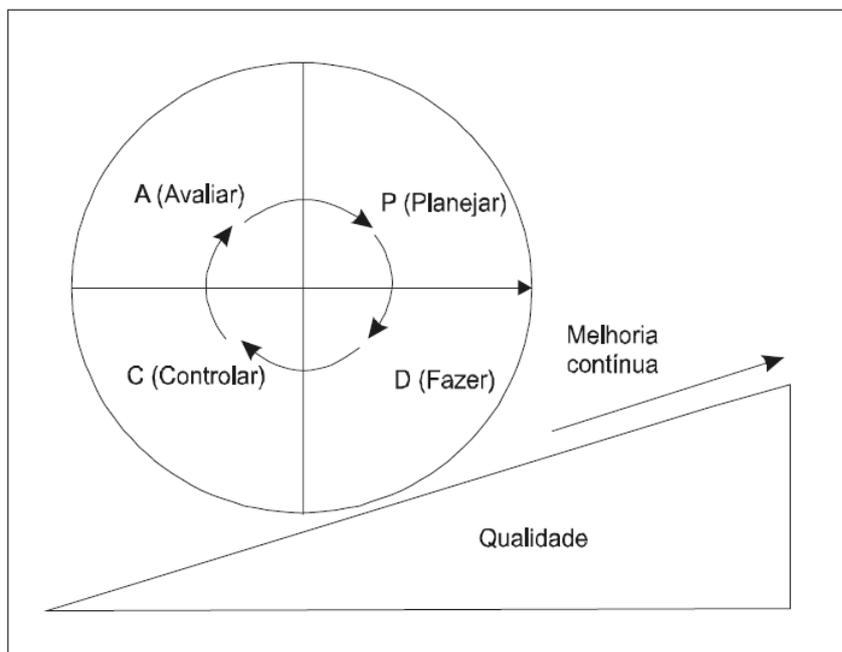
Todo esse ciclo, após a execução conduzirá aos resultados, que deverão ser analisados, entendidos e utilizados pela Alta Administração para tomada de decisões e percebidos pela Sociedade, que farão novas pressões de acordo com a percepção dos resultados, iniciando um novo ciclo da gestão.

Finalmente, é por meio das práticas de Gestão do Conhecimento e Governança que todas as etapas do ciclo se integram, através de uma lógica sistêmica e contínua. Através dos conhecimentos gerados, o modelo é realimentado, produzindo ciclos de melhoria de suas práticas e conseqüentemente, dos seus resultados.

Esta assertiva é corroborada por Oliveira (2002), no artigo “O processo de modernização do Inmetro – relato de uma experiência”, onde o autor explica que o

processo de gestão do órgão tem como matriz básica o ciclo PDCA (planejar, fazer, controlar e avaliar), representado, esquematicamente pela seguinte figura:

Figura 8.1.4 - Ciclo PDCA de Gestão



Fonte: Oliveira (2002) – RSP 53 p.139

8.2 As perspectivas do modelo

As perspectivas do modelo proposto são apresentadas a seguir, com as respectivas dimensões:

- 1. Liderança da Alta Administração**
 - 1.1. Modelo de decisão e comunicação
 - 1.2. Cultura da Excelência
 - 1.3. Análise do desempenho da organização
- 2. Políticas, Estratégias e Planos**
 - 2.1. Formulação das Estratégias
 - 2.2. Desdobramento e Operacionalização das Estratégias
 - 2.3. Compatibilização com as Ações do PPA e da LOA
- 3. Cidadãos e Sociedade**
 - 3.1. Imagem e conhecimento mútuo
 - 3.2. Interação com o cidadão-usuário
 - 3.3. Relacionamento com a Sociedade
- 4. Gestão de Pessoas**
 - 4.1. Sistemas de trabalho
 - 4.2. Capacitação e desenvolvimento
 - 4.3. Qualidade de vida
- 5. Gestão de TI**
 - 5.1. Infra-Estrutura
 - 5.2. Governo Eletrônico (E-gov)
 - 5.3. Processos Virtuais
- 6. Gestão de Processos**
 - 6.1. Gestão de Processos Finalísticos
 - 6.2. Gestão de Processos de Apoio
 - 6.3. Gestão de Processos de Suprimento
 - 6.4. Gestão de Orçamento e Finanças
 - 6.5. Gestão de Custos
- 7. Governança**
 - 7.1. Padrões de comportamento
 - 7.2. Estruturas e processos organizacionais
 - 7.3. Controle
 - 7.4. Relatórios Externos
- 8. Gestão do Conhecimento**
 - 8.1. Gestão de RH
 - 8.2. Estruturação dos processos organizacionais
 - 8.3. Base tecnológica e funcional
- 9. Resultados**
 - 9.1. Resultados relativos à Sociedade/Cidadãos
 - 9.2. Resultados orçamentários e financeiros
 - 9.3. Resultado relativos às Pessoas
 - 9.4. Resultados relativos a suprimento
 - 9.5. Resultados relativos aos Processos
 - 9.5.1. Processos Finalísticos
 - 9.5.2. Processos de Apoio
 - 9.6. Resultados Chaves do Desempenho

A seguir, há o detalhamento proposto de cada perspectiva com as suas respectivas dimensões.

8.2.1 Liderança da Alta Administração

Para que uma administração possa objetivar a excelência nas suas atividades é necessário que as pessoas que integram se envolvam e se comprometam com esse ideal. O estímulo a esse comprometimento exige da Direção uma série de práticas na busca desse ideal de desempenho, servindo de exemplo para todos a partir do seu comportamento ético e transparente, das suas habilidades de planejamento, comunicação e análise (PNQ, 2006).

Líderes Excelentes desenvolvem e facilitam o alcançar da missão e da visão da organização, atuando como modelos de uma cultura de excelência. Os líderes envolvem-se pessoalmente em assegurar que o modelo de gestão da organização seja desenvolvido, implementado e melhorado de forma contínua. Os líderes ainda patrocinam a mudança cultural da organização. (EFQM, 2006).

No caso específico do setor público, a liderança, em sua maioria, é exercida pelas pessoas que ocupam os cargos da Alta Administração. Considera-se, para efeito desse estudo, Alta Administração os cargos de direção do órgão no mais alto nível hierárquico, que exercem o papel de assessoramento direto da autoridade máxima da instituição, sendo responsável pela elaboração das diretrizes estratégicas e de implementação das orientações políticas.

O Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) aborda, em seu Modelo de Excelência em Gestão, o critério da Liderança, como um dos aspectos a serem avaliados na gestão. (MPOG; 2006, p.16):

O Critério Liderança aborda como está estruturado o sistema de liderança da organização, ou seja, sua composição e funcionamento. Discorre sobre o modo como a Alta Administração, a partir das macroorientações de Governo, atua pessoalmente para definir e disseminar entre os colaboradores os valores, as políticas e orientações estratégicas, considerando as necessidades de todas as partes interessadas, orientando-as na busca do desenvolvimento institucional, do seu desenvolvimento individual, estimulando a

iniciativa e a criatividade e estabelecendo uma cultura da excelência que permeie toda a organização. O Critério Liderança também aborda como a alta administração analisa criticamente o desempenho global da organização e como as práticas relativas ao sistema de liderança são avaliadas e aperfeiçoadas.

Orientado conceitualmente pelo MPOG (2006) e PNQ (2006), esta perspectiva foi fragmentada nas seguintes dimensões: Modelo de decisão e comunicação, Cultura da excelência e Análise do desempenho da organização. A figura abaixo, ilustra, de forma gráfica, o desdobramento da perspectiva:

Figura 8.2.6 - Dimensões da Perspectiva Políticas, Planos e Estratégias



Fonte: Autor com base em conceitos do FNQ (2006) e MPOG (2006)

Modelo de decisão e comunicação: evidencia como as principais decisões são tomadas, comunicadas e implementadas pela Alta Administração para as partes interessadas. Essas decisões devem ser tomadas através de reuniões estruturadas com finalidades e frequência próprias, que devem contar com a participação das lideranças de diversos níveis. Deve orientar o desenvolvimento da estratégia. Esta fase aborda as seguintes características MPOG (2006) e PNQ (2006):

- O exercício da Liderança, devendo conduzir o equilíbrio e harmonia no relacionamento com as partes interessadas;
- A interação com as partes interessadas;
- Tomada de decisão, implementação de comunicação;

- Identificação de desenvolvimento de líderes potenciais.

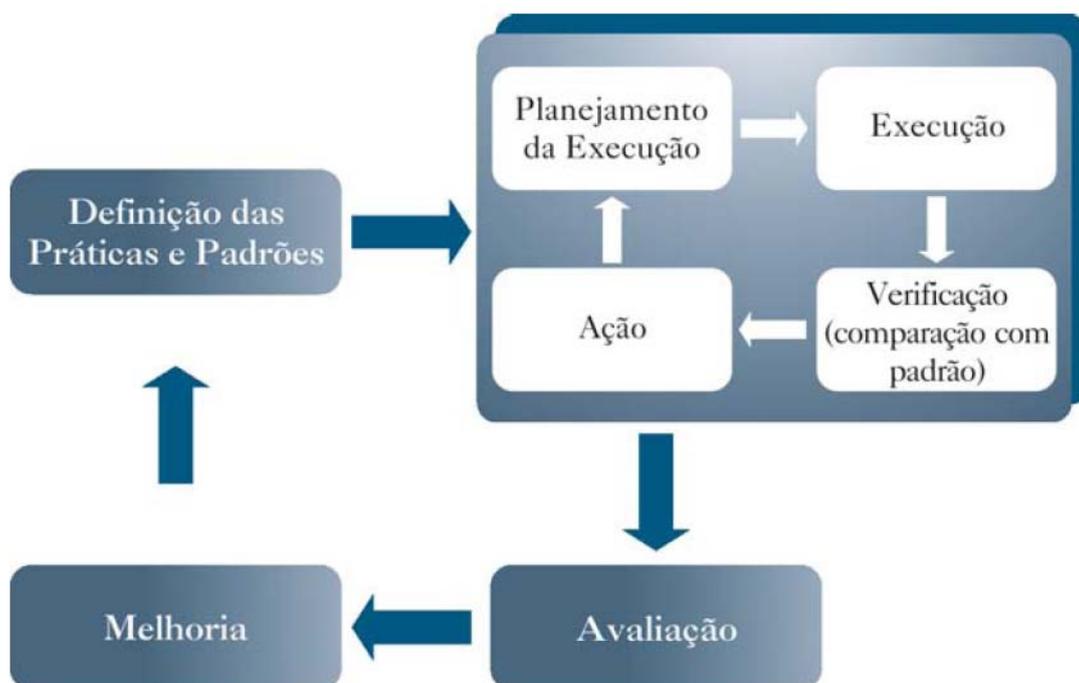
Cultura da excelência: este item aborda como são estabelecidos e disseminados os valores da organização, estabelecimento dos principais padrões de trabalho e práticas de gestão que visam criar condições para a busca da excelência na organização, criação de mecanismos de verificação do cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos e realização do controle das atividades e do aprendizado global. Este critério enfoca os seguintes itens:

- o Estabelecimento dos valores e princípios organizacionais;
- o Implementação de uma cultura de mudanças organizacionais, com o intuito de criar padrões de comportamento, de forma a atender de forma eficiente e eficaz as necessidades da sociedade;
- o Comunicação dos valores e princípios organizacionais, disseminando a informação, e garantindo o entendimento pela força de trabalho e demais partes interessadas;
- o Estabelecimento de padrões de trabalho, visando o aperfeiçoamento contínuo das práticas de trabalho;
- o Verificação do cumprimento dos padrões de trabalho estabelecidos;
- o Cultura de um sistema de aprendizado organizacional contínuo, garantindo as mudanças necessárias nas práticas de gestão, em função das mudanças de tecnologia, novas estratégias, novas exigências, etc. Deve haver mecanismos que possibilitem questionar sempre como o trabalho é feito, constituindo uma forma de aprendizado organizacional. São exemplos desses mecanismos:
 - Avaliações da gestão interna e externa através de modelos de avaliação e pontuação (como por exemplo o MPOG e o próprio modelo proposto);
 - Reuniões de análises e discussão dos erros e acertos da gestão;
 - Prática de *benchmarking* visando incorporar as melhores práticas gerenciais;
 - Auditorias internas visando identificar lacunas em seus sistemas de gestão;

- Pesquisas que avaliam a satisfação das partes interessadas;
- Formação de comitês temáticos para discussão de assuntos de interesse da administração favorecendo o surgimento de novas idéias e inovações;
- Foruns de discussão e reflexão, promovendo o relacionamento multidisciplinar considerando vários campos do conhecimento.

Em relação às práticas de gestão, o PNQ (2006) considera que elas se igualam ao processo de gestão, cuja natureza é essencialmente gerencial e não operacional, portanto, caracterizando também como um processo, conforme ilustrado na figura abaixo:

Figura 8.2.2 - Diagrama das Práticas de Gestão



Fonte: PNQ (2006, p. 20)

Análise do desempenho da organização: avalia o alcance das estratégias e objetivos da organização, possibilitando conclusões acerca das práticas de gestão utilizadas e dando subsídios objetivos para a tomada de decisões. A análise do desempenho é fundamental para que a organização identifique se o cumprimento da sua missão está de acordo com os objetivos e metas estabelecidos e, em última instância, se sua visão de futuro está sendo concretizada. A análise do desempenho

ocorre nos diversos níveis da organização, sendo, entretanto, aquela feita pela Alta Administração mais abrangente e importante. Este item aborda:

- A importância de se ter um processo estruturado, consistente e periódico da análise do desempenho da organização;
- Como as informações são consideradas na análise de desempenho da organização, como por exemplo, necessidades identificadas da sociedade, informações gerais dos ambientes internos e externos, referenciais comparativos, etc;
- Avaliação do alcance das estratégias, verificando o estágio de cumprimento dos objetivos e metas gerenciais e operacionais;
- Abordar como as comunicações das decisões são realizadas a todas as partes interessadas;
- Acompanhamento da implementação das decisões, definindo os responsáveis pelas ações e os prazos para que as mesmas sejam implementadas.

O processo de análise compreende, conforme o PNQ (2006), coleta de dados e informações, integração dos resultados dos indicadores institucionais e identificação de estudos para identificar as causas dos problemas. A figura abaixo ilustra esse processo:

Figura 8.2.3 - Diagrama do Processo de Análise



Fonte: PNQ (2006, p. 28)

De acordo com os fundamentos de cada critério na perspectiva de Liderança da Alta Administração, são sugeridos na tabela abaixo, uma relação de indicadores que poderiam compor cada critério. A maioria destes indicadores foram obtidos no

portfólio de indicadores disponibilizados no *website* do TCU, adaptados para o presente trabalho:

Para fins de exemplificação dos conceitos aqui expostos, na Perspectiva de Liderança da Alta Administração, apresenta-se, abaixo, algumas práticas utilizadas por órgãos públicos em relação ao tema.

Figura 8.2.4 - Principais fóruns de análise crítica, tomada de decisão, comunicação e implementação das ações do INMETRO

Fórum	Objetivos	Freqüência	Participantes
Reunião da Diretoria do Inmetro	Comunicar e debater determinações e orientações de governo e temas políticos pertinentes, assuntos de interesse estratégico e institucional, avaliar posições e conseqüências e tomar decisões decorrentes. Identificar, aprovar e monitorar inovações e aperfeiçoamentos em práticas de gestão	Semanal	Presidente, Diretores e Coordenadores
Reunião de Análise Orçamentária	Avaliar a execução orçamentária e definir ações estratégicas.	Trimestral	Presidente, Diretores e Coordenadores
Reunião do CAGE	Deliberar sobre todos os atos de gestão administrativa. Identificar, aprovar e monitorar inovações e aperfeiçoamentos em práticas de gestão.	Quinzenal	Presidente e titulares de Gabin, Diraf, Audin, Proge e Cplan.
Reunião de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão	Analisar e avaliar indicadores e demais dados sobre desempenho global corporativo e o cumprimento do Contrato de Gestão. Identificar, aprovar e monitorar inovações e aperfeiçoamentos em práticas de gestão.	Semestral para acompanhamento. Anual para avaliação	Comitê de Avaliação MDIC, MF, MP e equipe Cplan/Sepeo
Reuniões Plenárias da RBMLQ-I (Fig.1.3)	Tratar assuntos referentes às atividades da RBMLQ-I.	Quadrimestral	Presidente, Diretores e dirigentes dos IPEM
Reuniões de Comitês e Grupos Internos (Fig.1.2)	Tratar assuntos de caráter estratégico, logístico ou operacional, referentes a apoio, recursos, ações e resultados pertinentes.	Variável por Comitê	Diretores, Gerentes e equipes operacionais
Reunião de Coordenação (cada Diretoria)	Analisar e decidir sobre programas, planos, projetos e indicadores. Identificar, aprovar e monitorar inovações e aperfeiçoamentos em práticas de gestão.	Variável por Diretoria e/ou Grupo	Diretor responsável e Gerentes subordinados
Reunião dos Coordenadores da Qualidade do Inmetro	Avaliar e deliberar ações estratégicas e de sustentação ao SGQI	Mensal	Coordenação do SGQI e Coordenadores da Qualidade das UPs

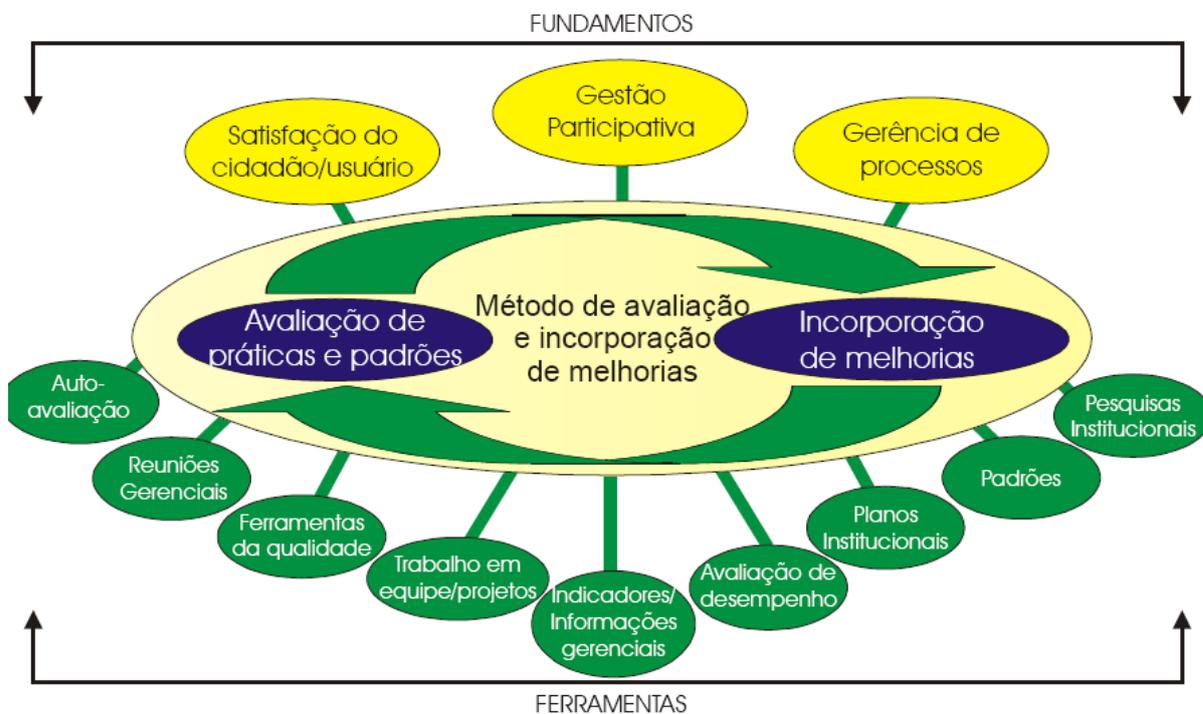
Fonte: INMETRO (2005, p. 11)

Figura 8.2.5 - Principais comitês e grupos internos de discussão do INMETRO

■ Grupo de Usuários de Informática	■ Comitê de Comunicação Social
■ Comitê Internet, Intranet e Gove - Governo Eletrônico	■ Comissão de Ética
■ Grupo de Diárias e Passagens	■ Comissão de Sindicância
■ Grupo de Compras e Importações	■ Comitê de Planejamento e Acompanhamento da Execução Orçamentária e de Gestão de Custo
■ Grupo de Capacitação e Captação de Pessoas	■ Comitê de Atos de Gestão do Inmetro
■ Gestores dos Planos Anuais	■ Grupos de Gestão da Qualidade do Inmetro e de suas Diretorias
■ Grupo de Publicações	
■ Grupo de Engenharia	

Fonte: INMETRO (2005, p. 11)

Figura 8.2.6 - Método de avaliação e incorporação de melhorias (ciclo de aprendizado organizacional) utilizado pelo TCU



Fonte: TCU (2004, p. 15)

As práticas de gestão e padrões de trabalho são avaliados no processo de auto-avaliação de gestão, cujas evidências - diagnóstico institucional da gestão - subsidiam a elaboração de diretrizes e planos das unidades para o ano subsequente. Assim, efetiva-se no TCU o binômio “avaliar-agir” e implementam-se melhorias às práticas de gestão, favorecendo-se o aprendizado organizacional.(TCU, 2004).

8.2.2 Políticas, Estratégias e Planos

Esta perspectiva, tem a finalidade de induzir a organização a fazer um planejamento de suas atividades. Outra finalidade é avaliar a implementação do planejamento, através da criação de indicadores de desempenho, de forma a visualizar o atendimento das metas estabelecidas de acordo com as necessidades da sociedade.

O critério das Estratégias e Planos enfoca como a organização, partindo de sua visão de futuro, elabora suas estratégias e desdobra em planos de curto e longo prazos. O critério também aborda como são utilizadas as informações internas e externas para a elaboração de novas estratégias, e ainda, como é definido e implementado o sistema global de desempenho da organização (MPOG, 2006).

A EFQM (2006) considera que a elaboração de estratégias e planos traduz, o fundamento da Excelência denominada Visão de Futuro. Através da análise do ambiente interno e externo, compreende-se os fatores que influenciam na organização, possibilitando o delineamento de perspectivas futuras, traduzidas em estratégias e planos a serem alcançados.

Seguindo os modelos de Excelência em Gestão do PNQ (2006) e MPOG (2006), esta perspectiva foi fragmentada nas seguintes dimensões: Formulação das Estratégias, Desdobramento e Operacionalização das Estratégias e Compatibilização com as Ações do PPA e da LOA. A figura abaixo, ilustra, de forma gráfica, o desdobramento da perspectiva:

Figura 8.2.2.1 - Dimensões da Perspectiva Políticas, Planos e Estratégias



Fonte: Autor com base em conceitos do FNQ (2006) e MPOG (2006)

Formulação das Estratégias: evidencia como ocorre o processo de planejamento da instituição. São os caminhos que a organização deve trilhar, de acordo com sua missão e com as pressões sociais em relação aos seus resultados. As políticas, planos e estratégias são desdobrados em objetivos e metas em todos os níveis da organização. É desejável a participação de toda a organização nesta fase, através de equipes multidisciplinares, criando uma rede de planejamento. Esta fase aborda as seguintes características:

- Identificação e análise das características estruturais do órgão;
- Análise do ambiente interno e externo (pressões sociais);
- Definição das políticas, planos e estratégias.

Implementação das Estratégias: aborda o desdobramento e operacionalização das políticas, planos e estratégias, a alocação de recursos, a comunicação e o acompanhamento do progresso. Esta etapa aborda:

- Definição de indicadores para avaliação das estratégias;
- Estabelecimento de metas de curto e longo prazos;
- Desdobramento das estratégias em planos de ação para todos os setores da organização;
- Alocação de recursos para garantir a implementação dos planos de ação;

- Comunicação das políticas, estratégias e planos internamente, e se for o caso, externamente;
- Monitoramento e implementação dos planos;
- Realizar as adaptações necessárias de acordo com as alterações ambientais e novos fatores relevantes.

Compatibilização com as Ações do PPA e da LOA: identifica como as políticas, estratégias e planos serão compatibilizadas com os programas, projetos e atividades do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Aborda os seguintes aspectos:

- O alinhamento das ações previstas na Lei Orçamentária Anual, através dos programas de trabalho, com os planos de ação das unidades;
- Definição dos modelos de informação para o acompanhamento físico/financeiro dos projetos e atividades da LOA que atendam as necessidades de informação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal -SIGPLAN e dos superiores da Justiça Federal.

De acordo com os fundamentos de cada critério na perspectiva de Políticas, Estratégias e Planos são sugeridos, na tabela a seguir, uma relação de indicadores que poderiam compor cada dimensão. A maioria destes indicadores foram obtidos no portfólio de indicadores disponibilizados no *website* do TCU, adaptados para o presente trabalho:

Quadro 8.2.2.1 - Indicadores de desempenho da perspectiva Políticas, Estratégias e Planos

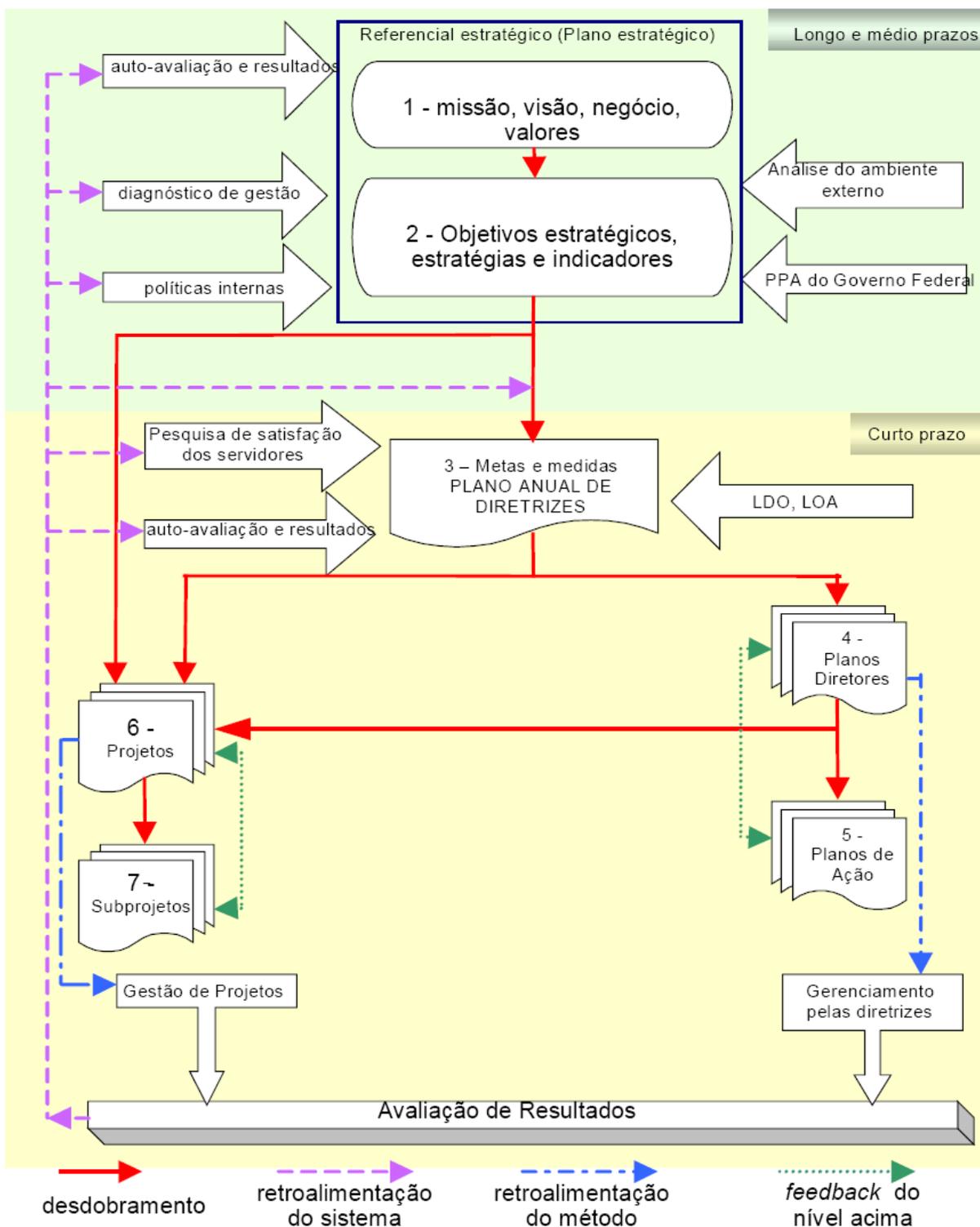
<i>Políticas, Estratégias e Planos</i>	<i>Alguns indicadores utilizados na administração pública</i>	<i>Descrição</i>
Formulação das Estratégias	Índice de formulação de diretrizes (1) Grau de conhecimento da Missão, Visão e valores (2)	% de unidades da instituição que elaboram planos anuais. Pesquisa interna visando a aferir o grau de conhecimento, por parte dos servidores, da missão, da visão e dos valores da instituição.
Implementação das Estratégias	Índice de alcance das metas institucionais (1)(3) Nível de desempenho institucional (3) Índice de realinhamento das diretrizes (1) Índice de Inovação em Gestão (4) Grau de aderência ao planejamento	% médio de alcance das metas institucionais. % médio de alcance das metas individuais das unidades organizacionais. % de unidades com metas não alcançadas que elaboraram relatório de acompanhamento. Número de prêmios e reconhecimentos recebidos de entidades. % das unidades da instituição que utilizam os modelos de informação para acompanhamento do planejamento.
Compatibilização com as Ações do PPA e da LOA	Projetos e Atividades compatibilizadas com o Planejamento Utilização de Modelos de Informação	% da execução orçamentária que se encontra compatibilizada com o planejamento. Quantidade de Modelos de Informação utilizados para o acompanhamento físico/financeiro dos Projetos e Atividades da LOA.

Fonte: Portfólio de Indicadores (Anexo)

(1) TCU, (2) MS – Ministério da Saúde, (3) TCE-PE Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
(4) Outros

Ainda a título de exemplificação, apresenta-se o modelo de gestão do TCU, que implementou em 1999 a metodologia Gerenciamento pelas Diretrizes (GPD), que adaptada à realidade da instituição, conseguiu dar consequência prática ao planejamento estratégico. Desenvolveu a partir desse ponto, o sistema de planejamento abaixo (TCU, 2004).

Figura 8.2.2.2 - Sistema de Gestão e Planejamento adotado pelo TCU



Fonte: TCU (2004)

8.2.3 Cidadãos e Sociedade

Toda organização deveria orientar sua atuação com base em seu relacionamento ético e transparente com todas as partes interessadas e com a sociedade. (FNQ, 2006).

O FNQ (2006) preconiza que o critério **Sociedade** do seu modelo de gestão está baseado, principalmente, no fundamento *Responsabilidade social* que pressupõe o reconhecimento da comunidade e da sociedade como partes interessadas da organização.

A perspectiva “Cidadãos e Sociedade” indica a metodologia de como a organização, identifica os usuários dos seus serviços e conhece suas necessidades, antecipando-se a elas, no cumprimento das suas competências institucionais. Preconiza, também, como divulga seus serviços e ações para reforçar a sua imagem institucional e como a organização estreita o relacionamento com os seus usuários, mede e intensifica a satisfação deles. (MPOG, 2006).

De acordo com os conceitos do MPOG (2006), esta perspectiva está dividida em três dimensões: Imagem e conhecimento mútuo, Interação com o cidadão-usuário e Relacionamento com a sociedade, conforme ilustrado na figura abaixo e nos conceitos posteriores que explicam o modelo:

Figura 8.2.3.1 - Dimensões da Perspectiva Cidadãos e Sociedade



Fonte: Autor com base nos conceitos do FNQ (2006), MPOG (2006) e EFQM (2006)

Imagem e conhecimento mútuo: Refere-se à identificação e classificação dos cidadãos-usuários, identificação e antecipação das necessidades, indicadores de atendimento, divulgação dos serviços / produtos e ações, medição dos níveis de conhecimento dos usuários e da imagem, promoção da responsabilidade pública, interação com a sociedade e gestão do impacto da atuação da organização na sociedade.

Para o FNQ (2006, p. 19),

O valor de uma organização depende de sua credibilidade perante a sociedade e do reconhecimento público que recebe. Por esta razão, ela deve manter práticas que lhe permitam conhecer sua imagem perante a sociedade.

Figura 8.2.3.2 - Segmentação praticada pelo INMETRO para identificar e classificar usuários



Fonte: INMETRO (2005, p. 19)

Interação com o cidadão-usuário: São os canais de acesso para solicitar assistência, reclamar ou sugerir, padrões de atendimento, gestão das reclamações, avaliação da satisfação e da insatisfação e acompanhamento dos serviços/produtos recentemente entregues.

Relacionamento com a Sociedade: Tem a ver com a promoção da responsabilidade pública e estímulo aos colaboradores, promoção da inclusão social, interação com a sociedade e gestão do impacto da atuação da organização na sociedade.

8.2.4 Gestão de Pessoas

O Modelo Conceitual de Gestão proposto inclui uma perspectiva voltada para as pessoas, no reconhecimento da importância das pessoas para qualquer organização, sejam elas públicas ou privadas. Esta afirmativa, a princípio, pode ser julgada como um juízo de valor, já que não está revestida da citação de uma autoridade para corroborar a idéia, entretanto, já em 1932, Eco (2005, p.124) afirmava que “*não é necessário apoiar-se na autoridade de quem quer que seja para demonstrar coisa tão evidente*”, referindo-se a citação de coisas óbvias e de senso comum. Afinal são as próprias pessoas que planejam e executam as atividades das organizações.

O critério pessoas aborda como a instituição desenvolve as pessoas para utilizar seu pleno potencial alinhado com as estratégias da organização. Aborda ainda os esforços necessários para criar um ambiente propício à excelência no desempenho, à plena participação e ao desenvolvimento individual e institucional. Trata também como são avaliadas e aperfeiçoadas as práticas relativas aos sistemas de trabalho, capacitação e desenvolvimento e qualidade de vida (MPOG, 2006).

Para a EFQM (2003, p. 7), em relação ao desenvolvimento e envolvimento de pessoas nas organizações, “*excelência é maximizar a contribuição dos colaboradores através do seu desenvolvimento e envolvimento*”.

A FNQ (2007, p. 13) destaca que “*o sucesso das organizações depende cada vez mais das oportunidades de aprendizado das pessoas que as integram e de um ambiente favorável ao desenvolvimento de suas potencialidades*”.

A perspectiva da Gestão de Pessoas foi criada a partir dos Fundamentos de Excelência do Modelo (Tabela 27) Valorização das Pessoas, Pensamento Sistêmico, Orientação para Resultados e Aprendizado Organizacional.

Seguindo as diretrizes do MPOG (2006) e FNQ (2006), foram definidos as seguintes dimensões para a perspectiva da Gestão de Pessoas: Sistemas de trabalho, Capacitação e desenvolvimento, Qualidade de vida. A figura abaixo ilustra a hierarquia da perspectiva:

Figura 8.2.4.1 - Dimensões da Perspectiva Gestão de Pessoas



Fonte: Autor com base nos conceitos do FNQ (2006) e MPOG (2006)

Sistemas de trabalho: caracteriza como a organização proporciona aos seus servidores e condições para a execução de suas atividades. Inclui basicamente:

- estudos de lotação ideal de servidores;
- requisitos para nomeação de cargos e funções;
- compartilhamento de informações e meios de comunicação entre as unidades;
- oportunidade de participação das pessoas nos processos da organização.

Capacitação e desenvolvimento: Segundo Osborne e Glaeber (1994), essa dimensão reúne requisitos relativos ao desenvolvimento dos servidores. Esse desenvolvimento ocorre tanto na esfera institucional, desenvolvendo a cultura da excelência, como no âmbito pessoal. Inclui basicamente:

- identificação das necessidades de capacitação;
- compatibilização das necessidades operacionais, estratégicas e pessoais;
- o desenvolvimento gerencial das pessoas que ocupam cargos de chefia;
- capacitação das pessoas que atendem diretamente o público externo;
- cultura da excelência;
- avaliação da eficácia dos treinamentos.

Qualidade de vida: promoção de um ambiente de trabalho seguro e saudável, promoção do bem-estar e satisfação dos servidores e, conseqüente motivação para o trabalho. Inclui basicamente:

- promoção de programas de saúde ocupacional;
- identificação dos principais fatores relacionados à ergonomia, saúde e segurança;
- promoção do bem-estar, satisfação e motivação;
- manutenção do clima organizacional;
- avaliação da satisfação.

Os benefícios da implementação de práticas de gestão específicas para a força de trabalho da organização são (EFQM, 2006):

- força de trabalho comprometida e motivada;
- melhoria contínua das competências e desenvolvimento dos indivíduos;
- criação de uma cultura de aprendizado organizacional.

De acordo com os fundamentos de cada critério na perspectiva da “Gestão de Pessoas”, são sugeridos na tabela abaixo, uma relação de indicadores que poderiam compor cada critério. Estes indicadores foram obtidos no portfólio de indicadores disponibilizados no *website* do TCU, utilizados por diversas instituições públicas.

Quadro 8.2.4.1 - Indicadores de desempenho da Perspectiva Gestão de Pessoas

<i>Perspectiva das Pessoas</i>	<i>Alguns indicadores utilizados por órgãos públicos</i>	<i>Descrição</i>
Sistemas de trabalho	Índice de lotação ideal	% de servidores que trabalham na área de formação.
	Índice de organização do trabalho	% de servidores envolvidos em grupos multifuncionais de melhoria.
	Sugestões dadas por servidores	Numero de sugestões implementadas dadas por servidores.
	Índice de adequação dos cargos	% de funções ocupadas por servidores com formação/habilidades requeridas.
Capacitação e desenvolvimento	Índice de qualificação da força de trabalho	% de funcionários com nível superior, pós-graduação, mestrado e doutorado da instituição em relação a força de trabalho.
	Horas de treinamento	Quantidade de horas per capita de treinamento.
	Volume do treinamento	% cumprido do plano de treinamento.
	Cultura da Excelência	% de servidores que conhecem e praticam os valores e os princípios organizacionais da instituição (pesquisa de clima organizacional).
	Universalização do treinamento	% de servidores que participaram de ações de treinamento no exercício.
	Índice de satisfação com o treinamento	% de servidores satisfeitos com os treinamentos realizados (avaliação do treinamento).
Qualidade de vida	Índice de satisfação dos servidores	% de pessoas que se declararam motivadas e satisfeitas na pesquisa de clima organizacional.
	Índice de satisfação com os benefícios	% de pessoas que se declararam satisfeitas com os benefícios do órgão.
	Universalização das ações de saúde	% de servidores que participaram de programas de saúde e qualidade de vida.

Fonte: Portfólio de Indicadores (anexo)

8.2.5 Gestão de TI

Este é um item inovador em relação aos outros modelos de gestão pesquisados neste estudo e, principalmente em relação ao Modelo de Excelência em Gestão do MPOG, porque coloca a gestão da Tecnologia da Informação como um dos mais importantes fatores para a fase de execução das estratégias do órgão e, conseqüentemente, para a obtenção dos resultados desejados.

Para destacar o novo papel da tecnologia da informação nas organizações, Laudon (2005, p. 15) enfatiza que os “administradores não podem ignorar os

sistemas de informação, porque estes desempenham um papel fundamental nas organizações atuais”. E ainda, de forma conclusiva, complementa:

Os sistemas de hoje afetam diretamente o modo como os administradores decidem, planejam e gerenciam seus funcionários e cada vez mais determinam quais os produtos serão produzidos e onde, quando e como.

Não é preciso apoiar-se em citação de nenhuma autoridade para reconhecermos as transformações que a tecnologia da informação está realizando na vida das pessoas e nas organizações. Diversas lojas já vendem seus produtos pela internet, onde é possível escolher o produto, realizar a compra, pagar e receber o produto na sua residência. Outro grande exemplo disso são os serviços prestados pelos bancos através da internet. Já é possível consultar saldos e extratos, fazer transferências, realizar diversos tipos de pagamentos entre vários outros serviços. Muito em breve, esses e outros serviços serão oferecidos pela telefonia móvel, através dos celulares, como já noticiam diversas matérias jornalísticas na mídia.

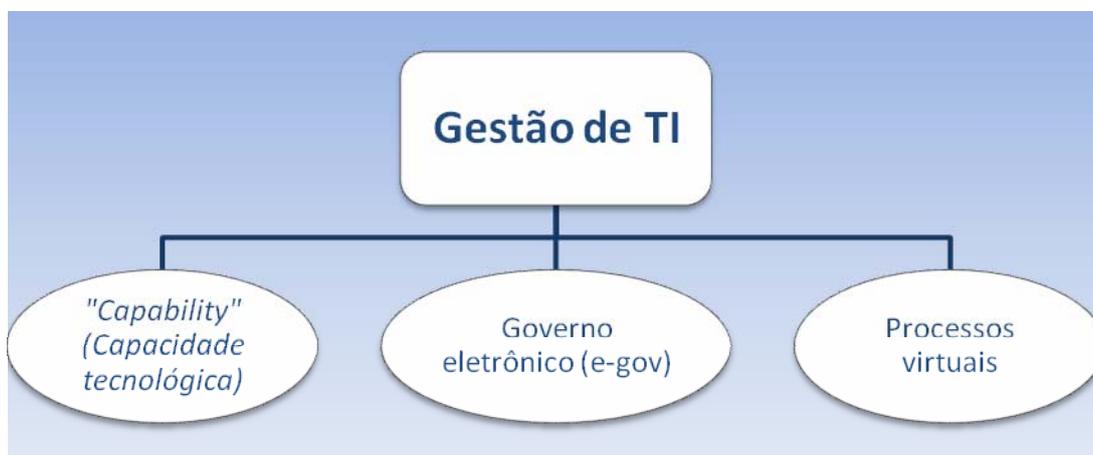
No setor público um grande exemplo de avanço tecnológico encontra-se na Receita Federal. A declaração de Imposto de Renda de Pessoas Físicas através da internet é um sucesso. Para este ano, de acordo com notícias no *website* da Receita Federal, há uma expectativa que cerca de 23,5 milhões de contribuintes prestem contas através da internet. Há outros exemplos que poderiam ser citados no setor público do sucesso no uso da tecnologia da informação, como por exemplo as eleições informatizadas, as Secretarias de Fazenda dos Estados, entre diversos outros, mas isso se tornaria um “lugar comum”.

As principais diretrizes da perspectiva Gestão de TI são:

- a) Ser um canal de interação com a sociedade/cidadãos;
- b) Melhorar a gestão dos processos de trabalho, tanto os finalísticos quanto os da área meio.

O modelo da perspectiva da Gestão de TI, com suas respectivas dimensões, é apresentado na figura abaixo:

Figura 8.2.5.1 - Dimensões da Perspectiva Gestão de TI



Fonte: elaboração própria

Capability: de acordo com o Wikipédia (2007), o termo *capability* é a capacidade de realizar ações. Já o termo *"technological capability"* (capacidade tecnológica ou potencialidade tecnológica) é um termo usado para abranger os sistemas de atividades, sistemas físicos, habilidades, bases de conhecimento e valores que criam uma vantagem competitiva sobre os negócios (tradução livre).

Nesse contexto, é importante para a perspectiva de Gestão de TI, essa dimensão preconiza que deve-se criar um mecanismo de mensuração da sua capacidade de apresentar soluções que atendam as necessidades demandadas dos diversos setores da instituição. Nesse modelo de avaliação da "capacidade tecnológica" propõe-se que sejam considerados os seguintes fatores determinantes:

- Capacidade das pessoas;
- Capacidade de hardware;
- Capacidade de software;
- Capacidade de organização;
- Capacidade da infra-estrutura.

Governo eletrônico (e-gov): O objetivo dessa diretriz consiste em adequar o *website* do TRF da 5ª Região à evolução tecnológica do governo eletrônico, utilizando as potencialidades da Internet e viabilizando a execução de serviços

interativos, promovendo troca e o compartilhamento de informações, sendo avaliado de acordo com a classificação dos estágios evolutivos do governo eletrônico apresentado pelas Nações Unidas em 2003.

De acordo com estudo realizado pela *United Nations* (2003) o governo eletrônico possui 5 estágios evolutivos:

1) **Presença emergente:** Fornecimento de informações básicas e limitadas, possuindo links com outros órgãos do governo.

2) **Presença aprimorada:** Fornecimento de informações relativas à políticas públicas e governança, trazendo informações tais como leis, normas, relatórios, boletins de notícias, base de dados, estratégias do governo para download. Possui funções de ajuda e mapa do site. Embora mais sofisticado que o estágio anterior é ainda unidirecional, com informações que fluem essencialmente do governo para o cidadão.

3) **Presença interativa:** Permite realização de download de formulários, pagamento de impostos, solicitação para renovação de licenças. Pode haver utilização de ferramentas de áudio e vídeo para informações públicas e relevantes. Fornece informações para contatar agentes oficiais do governo através de email, fax, telefone ou carta. Neste estágio as informações são atualizadas com maior frequência do que as do estágio anterior.

4) **Presença transacional:** As interações acontecem em dois sentidos: cidadão e governo, incluindo pagamento de impostos, cartões de identificações, certidões, renovação de licenças e outras interações C2G, que podem ser submetidas 24 horas por dia, 7 dias na semana. Possui também atendimento *on line* para fornecedores de bens e serviços.

5) **Presença networking:** Representa o nível mais sofisticado do governo eletrônico. Promovendo integrações G2C, G2B e G2G e no sentido reverso. O governo incentiva participações interativas na sociedade, com diálogo aberto nos dois sentidos, através de formulário e comentários interativos, solicitação ativa de percepções de cidadãos nas decisões nas e políticas públicas, através de uma participação democrática.

Processos Virtuais: este tópico refere-se à automação e virtualização de processos de trabalho, que de acordo com Isoldi (2000 apud West, 2003, p. 50), as organizações para atingir o seus objetivos, em relação a transformação das estruturas com a tecnologia da informação, precisam de tecnologias adequadas que se resume nos seguintes pontos:

- **informação acessível, útil, integrada e compartilhada** – cada um destes adjetivos é auto-explicativo, exprimindo exatamente o seu significado;
- **conectividade** – a plataforma tecnológica deve ter a capacidade de se ligar com todo o planeta, não sendo mais possível que se pense hoje em dia em sistemas que não se comuniquem em nível mundial;
- **escalabilidade** – devido à grande velocidade com que as inovações de hardware ocorrem, devemos ter cuidado em utilizar a capacidade de aumentar a sua potência sem precisar trocar todo o equipamento, substituindo apenas partes de sua composição;
- **modularidade** – da mesma forma que o hardware, o software para atender à grande velocidade de inovações precisa ter sua arquitetura modularizada para que a sua substituição seja uma escolha do cliente e não do fornecedor;
- **sistemas abertos** – os sistemas proprietários, que exigem uma determinada configuração, ou que não se comunicam estão com seus dias contados e só deverão ser utilizados em casos muito especiais. A tendência por sistemas que se comunicam e possibilitam uma troca de funcionalidade, seja através de procedimentos definidos, seja através de linguagens de interface tem trazido benefícios que os usuários não podem mais dispensar.

Para o autor, as organizações devem procurar uma gestão integrada para guiar suas ações, pois o aspecto tecnológico não pode prescindir de aspectos políticos e organizacionais.

De acordo com os fundamentos de cada diretriz na perspectiva de Gestão de TI, são sugeridos na tabela abaixo, uma relação de indicadores que poderiam compor cada dimensão:

Quadro 8.2.5.2 - Indicadores sugeridos para a Perspectiva Gestão de TI

<i>Gestão de TI</i>	<i>Alguns indicadores sugeridos para essa perspectiva</i>	<i>Descrição</i>
“Capability” (Capacidade tecnológica)	Índice de capacidade tecnológica	Número-índice, variando de 0 a 1, de acordo com os pesos estabelecidos para os fatores determinantes do desempenho da capacidade tecnológica.
Governo eletrônico (e-gov)	Índice do estágio evolutivo do governo eletrônico (e-gov)	% de itens apresentados que caracterizam os estágios evolutivos do governo eletrônico de acordo com o estudo das Nações Unidas em 2003.
Processos virtuais	Índice de processos Finalísticos virtualizados	% de processos finalísticos virtuais em comparação com os processos totais da instituição.
	Índice de processos da área meio virtualizados	% de processos da área meio virtuais em comparação com os processos totais da instituição.

Fonte: elaboração própria

8.2.6 Gestão de Processos

Este item aborda a capacidade do órgão de como sistematizar e gerenciar os seus processos de trabalho, visando a melhoria e aperfeiçoamento contínuo dos mesmos, bem como o aprimoramento dos resultados obtidos.

Os processos de trabalho de uma organização podem ser compreendidos como os recursos e atividades inter-relacionados que transformam insumos em produtos e serviços. Deste modo, um processo pode ser composto por pessoas, equipamentos, materiais, métodos, procedimentos, informações e medidas que, combinados, originam produtos e serviços (TCU, 2004).

A perspectiva da Gestão de processos está baseada no fundamento “gestão por processos e por fatos” que, de acordo com o PNQ (2006):

(...) orienta a organização para a compreensão e gerenciamento por meio de processos, obtendo, em decorrência, o pleno domínio dos recursos empregados pela organização, a previsibilidade dos seus

resultados, a melhoria do seu desempenho e a implementação sistemática de inovações e melhorias.”

De acordo com os critérios do MPOG (2006) e FNQ (2006), a perspectiva processos foi dividida em: Processos Finalísticos, Processos de Apoio, Processos de Suprimento e Gestão Orçamentária e Financeira. A gestão de custos é sugestão do autor, por entender de fundamental importância para a administração orçamentária e financeira da instituição. A figura abaixo detalha a perspectiva:

Figura 8.2.6.1 - Dimensões da Perspectiva Gestão de Processos



Fonte: Autor com base nos conceitos do FNQ (2006) e MPOG (2006)

Os conceitos abaixo, que explicitam cada dimensão, são oriundos dos modelos de gestão do FNQ (2006) e MPOG (2006), com exceção da dimensão de Gestão de Custos, inserida no modelo e com base conceitual de outros autores:

Processos Finalísticos: são os processos principais da instituição, que no caso específico do TRF da 5ª Região, está diretamente ligado a sua missão, que é uma prestação jurisdicional célere e eficaz, ou seja, o julgamento de processos.

Processos de Apoio: são aqueles que suportam ou apóiam os processos principais e a si mesmos, fornecendo produtos, insumos, serviços, adquiridos ou comprados, equipamentos, tecnologia, *software*, manutenção de equipamentos, infra-estrutura, recursos humanos e outros peculiares de cada organização (FNQ, 2006).

Processos de Suprimento: este item aborda os suprimentos da organização, no que tange aos produtos, materiais ou serviços adquiridos. No caso específico do TRF da 5ª Região, o modelo proposto sugere abordar principalmente as compras, classificação e gestão de bens materiais e serviços, classificação e avaliação de fornecedores, atendimento aos requisitos da organização, pelos fornecedores e gestão do processo de serviços terceirizados.

Gestão Orçamentária e Financeira: este item enfatiza o suporte orçamentário e financeiro eficaz para a obtenção dos resultados desejados da organização. Para este modelo proposto, sugere-se destacar como é feita a elaboração da proposta orçamentária, como são feitos o monitoramento da execução orçamentária e financeira, quais os critérios de distribuição orçamentária entre as unidades que compõem a Justiça Federal da 5ª Região.

Gestão de Custos: Em 2001, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), analisou experiências implementadas por instituições públicas federais no sentido de apurar os custos de seus bens e serviços produzidos. O estudo foi realizado com os objetivos de produzir aplicação pedagógica nos cursos da ENAP e oferecer referências para o desenvolvimento e aplicação de sistemas de custos em organizações governamentais.

A consciência da necessidade de apuração dos custos e de condução da administração pública, com eficiência, profissionalismo e transparência, está se consolidando entre os administradores públicos, como resultado de grandes

mudanças no cenário de atuação das organizações públicas. Nesse contexto, a necessidade de se aprimorar a gestão de custos relacionados à produção desses serviços ganha importância (ENAP, 2001).

Ainda ressaltando a importância da apuração de custos na administração pública, a ENAP (2001) esclarece que há um número crescente de iniciativas nessa área em todo o mundo e também o tema vem ganhando espaço na literatura especializada.

Na administração pública contemporânea, os sistemas de custos podem ajudar o gestor público a perceber (ENAP; 2001, p. 5):

- a) em que medida cada tipo de despesa contribui para os resultados obtidos;
- b) quais atividades que agregam valor ao resultado final de suas ações;
- c) qual é a taxa de consumo de recursos pelas atividades;
- d) quanto custam os processos de trabalho ou os programas governamentais;
- e) onde ocorre desperdício e onde há eficiência na aplicação de recursos.

A implantação de sistemas de gestão de custos proporcionou resultados significativos no aperfeiçoamento gerencial das instituições analisadas, verificam-se, desse modo, casos concretos de (ENAP;2001, p. 16):

- redução de consumo;
- melhoria na gestão orçamentária, com a apuração adequada de custos;
- melhoria no monitoramento e controle de estoques;
- otimização do uso do espaço físico e do transporte de cargas;
- aperfeiçoamento da estratégia de novos produtos;
- ampliação da flexibilidade na definição de preços e produtos;
- descoberta de atividades com reduzida contribuição ao valor do produto;
- oferta de tratamento customizado aos clientes;
- criação de indicadores econômicos, financeiros e de desempenho;
- realização de compras mais racionais e planejadas;
- identificação de áreas em que existe ociosidade de mão-de-obra;
- identificação de órgãos ineficientes exercendo atribuições não-estratégicas;

- verificação da viabilidade econômica da terceirização de atividades.

Para todos estes critérios, tanto nos processos finalísticos quanto nos processos de apoio, são essenciais as seguintes ações (FNQ, 2006):

a) **Identificação dos processos:** os processos da organização precisam ser conhecidos, principalmente os finalísticos, para que o fundamento da gestão por processos e por fatos seja efetivamente praticado na organização;

b) **Determinação dos requisitos dos processos:** nos requisitos aplicáveis há um processo que são as traduções das necessidades e expectativas dos clientes e das demais partes interessadas, como por exemplo prazos, especificações técnicas do serviço, tempo de atendimento, qualificação de pessoal, etc.;

c) **Projetos dos Processos:** a partir das necessidades e expectativas das partes interessadas e da definição dos requisitos, os processos finalísticos e de apoio precisam ser projetados para assegurar o atendimento dessas necessidades e expectativas;

d) **Gerenciamento dos Processos:** os processos finalísticos e de apoio precisam ser gerenciados de forma adequada para assegurar o atendimento dos requisitos aplicáveis;

e) **Análise e melhoria dos processos:** os processos da organização, além de monitorados e gerenciados, precisam ser analisados e melhorados.

8.2.7 Governança

As recomendações de governança propostas nesse trabalho foram extraídas do “*Study 13*” do *International Federation of Accountants (IFAC)*, denominado “*Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*”, já referenciado no item 3.2 deste trabalho. De acordo com o respectivo estudo, a governança para o setor público está dividida em 4 dimensões: Padrões de comportamento, Estruturas e processos organizacionais, Controle e Relatórios Externos. A figura abaixo apresenta o modelo graficamente:

Figura 8.2.7.1 - Dimensões da Perspectiva Governança



Fonte: Autor, elaborado com os conceitos do IFAC (2005)

Para melhor entendimento, faz-se necessário a explicação de cada dimensão recomendada. De forma resumida, os conceitos e recomendações são os seguintes (IFAC, 2001):

1) Padrões de comportamento: A reputação da entidade depende dos padrões de comportamento de todos os servidores e membros da instituição.

- **Liderança:** Os membros da cúpula (Alta Administração) devem exercer a liderança de acordo com altos padrões de comportamento, servindo de modelo para os demais membros da organização.

- **Códigos de Conduta:** É necessária a elaboração de um código formal de conduta, definindo os padrões de comportamento ao qual a cúpula e todos os outros servidores sejam solicitados a concordar. Pode ser adaptado o código de conduta do governo, nesse caso, o do governo federal.

2) Estruturas e processos organizacionais: É necessário estabelecer estruturas e processos organizacionais que sejam realmente efetivos.

- **Responsabilidade estatutária:** o governo necessita de estabelecer planos efetivos para garantir a conformidade com todos os estatutos e regulamentos aplicáveis e outras demonstrações relevantes das melhores práticas.

- **Responsabilidade pelo dinheiro público:** há necessidade de se estabelecer regras apropriadas para garantir que os recursos públicos estejam adequadamente protegidos e sejam usados economicamente, eficientemente e efetivamente de acordo com as autorizações que controlam seu uso.

- **Comunicação com as partes interessadas (sociedade):** o governo precisa estabelecer canais claros de comunicação com a sociedade sobre a missão, papéis, objetivos, desempenho da entidade e procedimentos para assegurar que tais canais operem de forma efetiva na prática. A comunicação deve ser equilibrada, compreensível, transparente e oportuna.

- **Papéis e responsabilidades:** a boa governança requer definições claras sobre as responsabilidades e compreensão do relacionamento entre a sociedade e os gestores dos recursos públicos. Há necessidade de definições das divisões de responsabilidades dos principais cargos da instituição, para assegurar o equilíbrio de poder e autoridade.

3) Controle: é necessário o estabelecimento de formas efetivas de controle das ações e da aplicação dos recursos públicos.

- **Gestão de risco:** a estrutura de controle da necessidade de um sistema efetivo de gestão de riscos. O risco pode ser definido como uma medida de incerteza associada com a realização dos objetivos da instituição. Os controles não devem ser estáticos, como o ambiente, a instituição sofre mudanças em seus objetivos e atividades, devendo os sistemas de controle também mudar.

- **Auditoria interna:** o gestor público precisa assegurar uma efetiva auditoria interna, como parte da estrutura de controle, garantindo uma revisão sistêmica, avaliação dos sistemas gerenciais, financeiros, operacionais e de controle.

- **Controle interno:** é de fundamental importância a atuação de um controle interno efetivo, para verificar a efetividade e eficiência das operações, considerando objetivos operacionais básicos, metas de desempenho e proteção de recursos; confiabilidade dos relatórios externos e, conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis.

- **Orçamento:** O orçamento é um elemento essencial do planejamento financeiro, do controle e do processo de evolução da organização. É um meio de alocar recursos para alcançar os objetivos definidos, é um importante instrumento de gestão, e também um meio de controlar os recursos para assegurar que os objetivos declarados possam ser conhecidos.

- **Administração financeira:** O objetivo de um sistema de administração financeira é de suporte administrativo na utilização dos recursos públicos, que são limitados, com o propósito de assegurar da forma mais econômica e eficiente, a prestação dos serviços.

4) Relatórios externos: para prestar contas da utilização dos recursos públicos, é necessário a publicação de relatórios externos como forma de garantir a informação à sociedade.

- **Relatório Anual:** a instituição precisa publicar, um relatório anual, apresentando seus objetivos, demonstrações financeiras, avaliação das atividades e realizações, avaliação de desempenho, sempre de forma clara e compreensível.

- **Uso de normas contábeis apropriadas:** as demonstrações financeiras incluídas nos relatórios anuais, precisam estar de acordo com as normas contábeis vigentes, como forma de garantir a confiança, consistência e transparência das informações financeiras.

- **Medidas de desempenho:** é preciso estabelecer e divulgar as medidas de desempenho, para assegurar e demonstrar que os recursos foram aplicados com economicidade e são utilizados de forma eficiente e efetiva. Os indicadores de desempenho são instrumentos úteis de gestão, pois evidenciam o grau de alcance dos objetivos institucionais declarados.

8.2.8 Gestão do conhecimento

Este é mais um item inovador em relação aos outros modelos de gestão pesquisados neste estudo e, principalmente em relação ao Modelo de Excelência em Gestão do MPOG, porque coloca a gestão do conhecimento atuando nas três fases do processo de gestão: planejamento, execução e controle.

De acordo com o IPEA (2005, p. 40), nos ministérios pesquisados em que a Gestão do Conhecimento é definida como uma prioridade, são diversos resultados positivos observados com a implantação das práticas, os mais citados são:

- melhoria no acesso à informação;
- maior contribuição e uso de informações;
- melhor qualificação e agilidade na tomada de decisões;
- ganhos de produtividade e eliminação de duplicidades; e
- acordos e compartilhamento de procedimentos entre diversos órgãos com atividades similares.

Nessa perspectiva, as dimensões foram divididas de acordo com a tipologia da pesquisa realizada pelo IPEA (2005), sendo definido da seguinte forma:

Figura 8.2.7.2 - Dimensões da Perspectiva Gestão do Conhecimento



Fonte: Autor, de acordo com os conceitos do IPEA (2005)

Gestão de Recursos Humanos RH: implementação de práticas que facilitam a transferência, a disseminação e o compartilhamento de informações e conhecimento.

Estruturação dos processos organizacionais: implementação de práticas que funcionam como facilitadores de geração, retenção, organização e disseminação do conhecimento organizacional.

Base tecnológica e funcional: aplicação de práticas que servem de suporte à gestão do conhecimento organizacional, incluindo automação da gestão da informação, aplicativos e ferramentas de Tecnologia da Informação (TI) para captura, difusão e colaboração.

Para construção do modelo de gestão do conhecimento proposto neste estudo serão utilizadas, como referencial de excelência, as práticas elencadas no estudo do IPEA (Gestão do Conhecimento na Administração Pública), haja vista ser fruto de uma pesquisa empírica em diversos órgãos da Administração Direta do governo federal, com alguns resultados satisfatórios já observados.

Portanto, irão compor o conjunto de ações a serem implementadas no modelo de Gestão do Conhecimento relativo à **Gestão de Recursos Humanos**, as seguintes práticas (IPEA, 2005):

- **Fóruns (presenciais/virtuais)/Listas de discussão:** espaços para discussão e compartilhamento de informações, idéias e experiências que contribuem para o desenvolvimento de competências e para o aperfeiçoamento e atividades da organização;
- **Comunidades de prática ou comunidades do conhecimento:** grupos informais e interdisciplinares de pessoas unidas em torno de um interesse comum. São auto-organizadas, permitindo a participação inclusive de pessoas externas à organização, funcionando com um facilitador da transferência de melhores práticas e o acesso a especialistas, bem como a reutilização e adaptação de modelos, do conhecimento e das lições aprendidas;

- **Educação corporativa:** são processos de educação continuada, com o objetivo de capacitação de pessoal, de maneira uniforme em todas as áreas da organização. Pode ser implementada sob a forma de universidade corporativa, ensino a distância, etc.;
- **Narrativas:** são técnicas utilizadas em ambientes de Gestão do Conhecimento com o intuito de descrever assuntos complicados, comunicar lições aprendidas ou ainda interpretar mudanças culturais. São relatos do pessoal envolvido nos acontecimentos.
- **Mentoring e coaching:** o *mentoring* é uma modalidade de gestão do desempenho no qual um “*expert*” (mentor) molda as competências de grupos ou indivíduos, através da observação do desempenho retroalimentação das atividades. Semelhante ao *mentoring*, o *coaching* não participa da execução das atividades, faz parte apenas do processo de planejamento, orientação, apoio, diálogo e acompanhamento, alinhado as diretrizes estratégicas.
- **Universidade corporativa:** é uma unidade organizacional, formal, dedicada a promover a aprendizagem e contínua dos colaboradores da organização. Programas de duração continuada, palestras, cursos técnicos, visam desenvolver o comportamento, atitudes e conhecimentos mais amplos, como habilidades técnicas mais específicas.

Em relação ao conjunto de ações a serem implementadas no modelo de Gestão do Conhecimento, relativo à **Estruturação de processos organizacionais**, serão compostas das seguintes práticas (IPEA, 2005):

- **Melhores práticas (*Best practices*):** iniciativa de identificação e difusão de melhores práticas para a realização de uma tarefa ou solução de um problema. São documentadas por meio de manuais, banco de dados ou diretrizes. Deve ser avaliado o contexto da aplicação.
- **Benchmarking interno e externo:** é a busca sistemática das melhores referências para comparação a processos, produtos ou serviços da organização.
- **Memória Organizacional / Lições aprendidas / Banco de conhecimentos:** indica o registro do conhecimento organizacional, sobre processos,

produtos ou serviços. A gestão de conteúdo mantém atualizadas as idéias, informações, experiências, lições aprendidas e as melhores práticas documentadas na base de conhecimentos.

- **Sistemas de inteligência organizacional:** também conhecidos como sistemas de inteligência empresarial, ou inteligência competitiva, são voltados à transformação de dados em conhecimento e inteligência, com o objetivo de apoiar a tomada de decisão. São extraídos dados e informações, de fontes internas e externas, formais ou informais, sendo documentado e de fácil acesso.

- **Mapeamento ou auditoria do conhecimento:** é o registro do conhecimento organizacional sobre processos, produtos ou serviços. Inclui a elaboração de mapas ou árvores do conhecimento, descrevendo fluxos e relacionamentos de indivíduos, grupos ou da organização como um todo.

- **Sistema de Gestão por competências:** indica uma estratégia de gestão baseada nas competências requeridas para o exercício das atividades de determinado cargo ou função. As iniciativas nessa área visam determinar as competências essenciais à organização, avaliar o domínio referente a essas competências e definir os conhecimentos e habilidades necessárias para superar as deficiências existentes em relação ao padrão desejado pela organização.

- **Banco de competências:** trata-se de um repositório de informações sobre a localização dos conhecimentos da instituição. Inclui fontes de consultas, pessoas ou equipes detentoras de determinado conhecimento.

- **Banco de competências individuais:** também conhecido como Banco de Talentos ou Páginas Amarelas. Trata-se de um repositório de informações sobre a capacidade técnica, científica, artística e cultural das pessoas. Pode-se mapear de forma restrita ou mais ampla as competências dos servidores, incluindo informações sobre conhecimentos tácitos, experiências, habilidades negociais e processuais.

Finalmente, em relação ao conjunto de ações a serem implementadas no modelo de Gestão do Conhecimento relativo à **base tecnológica e funcional**, serão compostas das seguintes práticas (IPEA, 2005):

- **Ferramentas de colaboração como portais, *intranets* e *extranets*:** este conjunto de práticas é referente aos portais ou outros sistemas informatizados que capturam e compartilham o conhecimento e experiências na organização. Existem vários níveis de portais, podendo se constituir, em níveis mais avançados, em verdadeiros ambientes de trabalho e repositório de conhecimento da organização.
- **Sistemas de *Workflow*:** são práticas ligadas à qualidade da informação apoiadas na automação dos fluxos de trabalho ou trâmites de documentos. *Workflow* é um termo utilizado para descrever a automação de sistemas e processos, implantada para facilitar e agilizar o negócio.
- **Gestão de conteúdo:** representa processos de seleção, captura, classificação, indexação, registro e depuração de informações. Tipicamente envolve em base de dados, árvores de conhecimentos, redes humanas, etc.
- **Gestão eletrônica de documentos (GED):** adoção de sistemas informatizados de controle de emissão, edição e acompanhamento da tramitação, distribuição, arquivamento e descarte de documentos.

8.2.9 Perspectiva Resultados

O termo resultados faz referência aos efeitos das atividades produzidos pela organização no atendimento ao planejamento e aos requisitos de seu modelo de gestão. Sua importância é evidenciada pela necessidade prática de demonstrar a passagem do “discurso para a ação”, mostrando a medição do desempenho e o cumprimento das metas. (FNQ, 2006).

Complementando a definição da perspectiva de resultados, o MPOG (2006) esclarece que a perspectiva “Resultados” aborda a evolução do desempenho da organização referente à satisfação de seus cidadãos, à melhoria dos seus serviços/produtos e dos processos organizacionais; à satisfação, avaliação, bem-estar, educação e capacitação das pessoas; à gestão dos fornecedores; ao cumprimento das metas e aplicação dos recursos orçamentários e financeiros.

A perspectiva de Resultados foi criada a partir do Fundamento de Excelência do Modelo (Tabela xx) Orientação para Resultados, Controle Social e *Accountability*.

Seguindo as diretrizes do MPOG (2006), FNQ (2006), EFQM (2006) e TCU (2004), foram definidas as seguintes dimensões para a perspectiva de Resultados:

- a) Resultados relativos à sociedade/cidadãos
- b) Resultados orçamentários e financeiros
- c) Resultados relativos às pessoas
- d) Resultados relativos a suprimento
- e) Resultados relativos aos processos
 - a. Processos Finalísticos
 - b. Processos de Apoio
- f) Resultados chaves do desempenho

Ainda seguindo as diretrizes MPOG (2006), FNQ (2006), EFQM (2006) e TCU (2004), define-se cada dimensão da Perspectiva Resultados:

a) Resultados relativos à sociedade/cidadãos: Níveis atuais, níveis de tendência e referenciais para comparar a satisfação da sociedade/usuários em relação à prestação dos serviços, imagem da instituição, responsabilidade social, universo potencial e interação com a sociedade.

b) Resultados orçamentários e financeiros: Níveis atuais, níveis de tendência e referenciais para comparar a aplicação dos recursos orçamentários e financeiros, redução de custos dos processos e nível de execução dos programas e projetos.

c) Resultados relativos às pessoas: Níveis atuais, níveis de tendência e referenciais para comparar os resultados da satisfação das pessoas, bem-estar, aprendizagem, avaliação, capacitação e desenvolvimento das pessoas e eficácia dos sistemas de trabalho.

d) Resultados relativos a suprimento: Níveis atuais, níveis de tendência e referenciais para comparar com os resultados do desempenho relativos a suprimentos.

e) Resultados relativos aos processos:

a. **Processos Finalísticos:** Níveis atuais, níveis de tendência e referenciais para comparar com os resultados do desempenho em relação aos processos finalísticos, que neste caso específico, do TRF da 5ª Região, a maioria encontram-se definidos nas atribuições específicas do Poder Judiciário.

b. **Processos de Apoio:** Níveis atuais, níveis de tendência e referenciais para comparar com os resultados do desempenho em relação aos processos de apoio.

f) **Resultados chaves do desempenho:** São os resultados referentes às políticas, estratégias e planos, incluindo informações comparativas pertinentes.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À medida que crescem as pressões sociais por uma Justiça mais célere e eficaz, há a necessidade de ajustes organizacionais que promovam a profissionalização da gestão, conduzindo para uma melhoria da sua atuação e, conseqüentemente, da sua efetividade.

Buscou-se no presente trabalho fornecer uma contribuição, através da proposta de um Modelo Conceitual de Gestão para a Justiça Federal da 5ª Região, para auxiliar os gestores na elaboração de um planejamento estratégico com visão sistêmica, abrangendo as diversas dimensões de uma gestão no serviço público, orientando para os resultados no atendimento das demandas dos cidadãos, nas bases conceituais de uma Administração Pública Gerencial.

A busca pela excelência na gestão da Justiça Federal da 5ª Região é constatada no Planejamento Estratégico do Órgão, onde se encontra expressa, em uma de suas estratégias, “Desenvolver a Excelência na Gestão”, além de outros objetivos relacionados, como por exemplo uma “Justiça orientada para resultados” e o desenvolvimento de uma “Gestão avançada de pessoas”.

O referencial teórico apresentou os principais modelos de excelência em gestão que suportam conceitualmente grandes prêmios nacionais e internacionais de qualidade tais como: *Prêmio Deming*, *Malcolm Baldrige Award*, *European Foundation for Quality Management – EFQM*, Prêmio Nacional de Qualidade – PNQ além do Modelo de Excelência em Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Apresentou-se ainda, o *Balanced Scorecard*, um sistema de gestão estratégica bastante adaptado para o setor público, utilizado por diversas instituições públicas para mensuração de resultados.

Foi possível constatar, ainda através do referencial teórico, a utilização tanto nacionalmente, quanto a nível mundial, da prática de avaliação da gestão e o esforço de implantação de uma cultura organizacional de melhoria contínua dos

processos de trabalho, com uma gestão voltada para o atendimento das necessidades dos clientes e orientada para resultados.

Para a construção do modelo proposto, procurou-se utilizar as características semelhantes dos diversos modelos estudados, tomando-se como principal pilar o Modelo de Excelência em Gestão do MPOG, adicionando contribuições de ferramentas de gestão e indicadores de desempenho, já em utilização em outros órgãos públicos, de forma a atender as necessidades de uma organização pública, bem como as características específicas da Justiça Federal da 5ª Região.

O Modelo Conceitual de Gestão proposto, não é um planejamento estratégico pronto, é um conjunto recomendado de dimensões que podem ser observadas na formulação das políticas e diretrizes do órgão, que contém elementos de gestão a nível de classe mundial, com o propósito de criar uma visão conectada entre a natureza política, organizacional e operacional da gestão.

A gestão da Tecnologia da Informação foi elevada ao *status* de processo fundamental na execução do planejamento, haja vista a constatação da necessidade do órgão de virtualização de vários processos de trabalho, principalmente administrativo, e também, pelo poder transformador do chamado governo eletrônico.

O modelo prevê ainda o norteamento das ações do órgão com base nas pressões sociais e na orientação política, através da articulação dos diversos interesses envolvidos das partes interessadas com a missão institucional do órgão, organizada por uma Liderança da Alta Administração forte e consistente com capacidade de formulação e negociação dos objetivos a serem alcançados. Aqui, o modelo sugere uma integração de modernas ferramentas de gestão, de uma administração pública gerencial, de uma orientação política de atuação do órgão e do controle social.

O objetivo do trabalho foi alcançado a medida em que foi possível propor um Modelo de Gestão Conceitual para a Justiça Federal da 5ª Região, fundamentado em bases conceituais e nas necessidades específicas do Órgão, através de uma

organização lógico-racional e inter-relacionadas das dimensões da Gestão, conduzindo a um ciclo de planejamento, execução, controle e avaliação (PDCA) das ações, com elementos de governança para o setor público em todas as fases e, a utilização de práticas de gestão do conhecimento para suportar o processo de aprendizagem organizacional.

Os resultados alcançados com as contribuições elencadas para a concepção de um modelo conceitual de gestão para o TRF da 5ª Região sugerem o aprofundamento de pesquisa em vários pontos deste estudo tais como:

- a) A concepção de um modelo governança com características adequadas ao setor público e à Justiça Federal;
- b) Contribuição para a concepção de um modelo de gestão de pessoas no serviço público federal;
- c) Aplicação das práticas de Gestão do Conhecimento no setor público e na Justiça Federal;
- d) A importância da Liderança da Alta Administração como fator essencial para uma profissionalização do serviço público;
- e) Um modelo de avaliação da capacidade de contribuição da Tecnologia da Informação na efetividade dos serviços públicos;
- f) Identificação das melhores práticas em relação a um modelo de gestão na Justiça Federal.

10 REFERÊNCIAS

A era Vargas Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Fundação Getúlio Vargas Documentário disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br/>> Acesso em: 20 de novembro de 2006.

AFONSO, António; SCHUKNECHT, Ludger e TANZI, Vito. **Public Sector Efficiency: an international comparison**. *European Central Bank (ECD). Working Paper Series nº 242*. Frankfurt, Julho de 2003.

ALONSO, Marcos. Custos no Serviço Público Revista do Serviço Público – Ano 50, número 1. 2003. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br> > Acesso em: 20 de novembro de 2005.

BALUTIS, A. P. **Digital Government - When All is Said and Done**. *Electronic Government Journal*, v. 2, n. 6, November, 1999.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal: Editora Edições 70. 1977.

BATISTA, Fábio Ferreira. **A Avaliação da Gestão Pública no Contexto da Reforma do Aparelho do Estado**. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão nº 644. Brasília, maio de 1999.

_____ e POPINIGIS, Flávio **Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional: Elaborando Indicadores no Processo de Implantação do Planejamento Estratégico** Brasília, 2000, (Curso ENAP; Parte I).

BEUREN, Ilse Maria. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: Teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003.

BNDES - Secretaria para Assuntos Fiscais. **E-governo: o que já fazem Estados e Municípios**. outubro/2000. Disponível em <www.bndes.gov.br> Acessado: 20 out 2005.

BRASIL. Constituição (1998) **Constituição da República Federativa do Brasil** Brasília: Senado, 1988.

_____. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Sociedade da informação no Brasil**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. 195p. Disponível em: <www.socinfo.org.br/livro_verde>. Acesso em: 20/10/2005

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado Cadernos do MARE da Reforma do Estado Caderno 15. **Os avanços da reforma na administração pública: 1995-1998** Brasília: MARE, 1998. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br> > Acesso em: 07 de novembro de 2005.

_____. **Decreto 4.781**, de 16 de julho de 2003 Publicado no DOU de 17/7/2003 Disponível: <<http://www.planalto.gov.br> > Acesso em: 07 de novembro de 2005.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000 Estabelece normas de finanças públicas Publicada no Diário Oficial da União de 5/5/2000. Disponível:<<http://www.planalto.gov.br> > Acesso em: 04 de novembro de 2005.

_____. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível:<<http://www.planalto.gov.br> > Acesso em: 04 de novembro de 2005.

BRESSER PERREIRA, Luiz Carlos **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle** Cadernos do MARE da Reforma do Estado. Caderno 1 Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br> > Acesso em: 07 de novembro de 2005.

CAMPOS, Lucila Maria de Souza. **SGADA – Sistema de Gestão e Avaliação de Desempenho Ambiental: Uma Proposta de Implementação 2001** 220f-Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

CAMPOS, R. L. & BARBOSA, F. V. (2001) - **Gestão do Conhecimento: o conhecimento como fonte de vantagem competitiva sustentável**. In: ENANPAD, XXV, 2001. Campinas. Anais... Campinas-SP: ANPAD, 2001. CD-ROM.

Canada School of Public Service. **Cartilha da Gestão do Conhecimento no Serviço Público**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. (Cadernos ENAP, 30)

CERVO, Amado Luiz e BERVIAN, Pedro A. **Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

CHIAVENATO, I. **Recursos Humanos**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 1997.

_____, I. **Teoria Geral da Administração**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CJF. Conselho da Justiça Federal. A imagem da Justiça Federal na imprensa escrita. 1993. <http://www.cjf.gov.br/revista/seriepesq02.htm> (acesso em 27 de FEV de 2007).

CLAD Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento **Uma Nova Gestão Pública para a América Latina**. Documento do CLAD. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve>> Acesso em: 16 de novembro de 2004.

DEMO, Pedro — **Metodologia científica em ciências sociais**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1995.

De SORDI, Neide. **Unificação de tabelas processuais para aprimoramento de sistemas cooperativos: utilização no Sistema Nacional de Estatísticas da Justiça Federal- SINEJUS**. Secretária de Pesquisa e Informação Jurídicas do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal. I ENCONTRO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. Brasília-DF. Maio de 2005.

_____. **Diagnóstico da Estrutura e Funcionamento dos Juizados Especiais Federais**. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Secretaria de Pesquisa e Informação Jurídicas. – Brasília: CJF, 2003.

ECO, Humberto. **Como se faz uma tese**. Tradução Gilson Cesar Cardoso de Souza. 20ª Ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

EFQM – *European Foundation for Quality Management*. **Os Conceitos Fundamentais da Excelência**. Disponível em <<http://www.efqm.org>> Acesso em: 30 de novembro de 2004.

FERREIRA, André Ribeiro. **Análise comparativa do Prêmio de Qualidade do Governo Federal com outros prêmios nacionais e internacionais de qualidade.** 2003. 118 p. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas – Escola Brasileira de Administração Pública. Brasília, 2003.

FORTES, João. **Contabilidade Pública.** Brasília: Franco&Forte, 2002.

GALVÃO, Lavínia de Lima. **Medidas de desempenho organizacional em organizações públicas brasileiras** VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 811 Oct 2002 Disponível em: <<http://www.clad.org.ve>> Acesso em: 07 de novembro de 2005.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** São Paulo: Atlas, 2005.

GOODSELL, Charles T. **A New Vision for Public Administration.** *Public Administration Review.* July/August 2006.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara **Auditoria de Gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público** 1999 173f Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Controladoria). Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade. Universidade de São Paulo São Paulo, 1999.

IFAC. *International Federation of Accountants.* **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective.** *International Public Sector Study.* Public Sector Committee. Study 13. New York, August 2001.

INMETRO. Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Relatório de Gestão 2005.** Rio de Janeiro: Inmetro, 2005.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. **Gestão do Conhecimento na Administração Pública.** Texto para discussão nº 1095. Brasília, 2005.

JARDIM, José Maria; MARCONDES, Carlos Henrique. **Políticas de Informação Governamental: a construção de Governo Eletrônico na Administração Federal do Brasil.** DataGramZero – Revista de Ciência da Informação, v.4, n.2. abr.2003. Disponível em <<http://www.dgzero.org>> Acesso em 25/10/ 2005.

Kaplan, R. S. e Norton, D. P., **A estratégia em Ação – Balanced Scorecard**. Rio de Janeiro: Campos, 1997.

LAKATOS, E M e MARCONI, M de A. **Fundamentos de Metodologia Científica** 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LAUDON, K. C.; LAUDON, J.P. **Sistemas de Informação Gerenciais – Administrando a empresa digital**. Pearson/Prentice Hall, 2005, 5.ed.

LEVIN, J. **Estatística aplicada a Ciências Humanas**. 2ª ed. São Paulo: Editora Harbra, 1987.

LOPES, Jorge. et al. **O Fazer do trabalho científico em ciências sociais aplicadas**. Recife: Universitária, 2006.

MARTINS, Humberto Falcão. **O plano gestão pública para um Brasil de todos: em busca de uma nova geração de transformações da gestão pública**. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

MEDEIROS, João Bosco. **Redação científica: a prática de fichamentos, resumos, resenhas**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MELLO, Gilmar Ribeiro. **Governança Corporativa no setor público federal brasileiro**. Dissertação (mestrado). Universidade de São Paulo, 2006.

MOORE, MARK H. ***The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to "Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations" by Robert Kaplan***. *The Hauser Center for Nonprofit Organizations. The Kennedy School of Government. Harvard University*. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=402808>. Acesso em 30/01/2007.

MOURA, L. R. **Qualidade simplesmente total: uma abordagem simples e prática da gestão da qualidade**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão Pública para um Brasil de todos: um plano de gestão para o governo Lula**. Brasília, MP, SEGES, 2003.

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Modelo de Excelência em Gestão Pública. Programa Nacional de Desburocratização – GESPÚBLICA.** Brasília, MP, SEGES, 2006.

OSBORNE, David. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público.** Tradução de Sergio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 2ª ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

OLIVEIRA, Ricardo. **O processo de modernização do Inmetro – relato de uma experiência.** in Revista do Serviço Público. V. 53, n. 4. Brasília: ENAP, 2002.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. (1994). **Reinventando o governo; como o espírito empreendedor está transformando o setor público.** Brasília: MH Comunicação.

PADOVEZE, Clóvis Luis **Controladoria estratégia e operacional: conceitos, estrutura e aplicação.** São Paulo: Pioneira *Thomson Learning*, 2003.

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

PHIPPS, Linda. **Controle social pelos excluídos: modelos para a sociedade da informação.** Informática Pública. Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 97-144, maio, 2000.

PISCITELLI, R.B. et al **Contabilidade Pública Uma abordagem da Administração Financeira Pública.** 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

PNQ 2006. **Introdução ao modelo de excelência da gestão. Fundação Nacional de Qualidade – FNQ.** São Paulo: Fundação Nacional de Qualidade, 2006.

SALOMON, D. V. **Como fazer uma monografia.** 9ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SANCHEZ, Oscar Rodolfo. **O Governo Eletrônico no Estado de São Paulo.** CEDEC – Centro de Estudo de Cultura Contemporânea, 2003.

TAKASHINA, Newton Tadachi, FLORES, Mario Cezar Xavier, **Indicadores da Qualidade e do Desempenho: Como Estabelecer Metas e Medir Resultados**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996 100 p.

TCU – Tribunal de Contas da União. Técnica de Auditoria. **Indicadores de Desempenho e Mapa de Produto**. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000 Disponível: <<http://www.tcu.gov.br> > Acesso em: 6 de fevereiro de 2006.

_____. Premio Nacional da Gestão Pública. Prêmio 2004. **Relatório de Gestão**. Brasília: TCU. Disponível: <<http://www.tcu.gov.br> > Acesso em: 15 de Março de 2007.

_____. Portfólio de Indicadores. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br/PortfoliIndicadores/index.asp>> (acesso em 16 de Fevereiro de 2006).

TRF – Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Processo de Planejamento Estratégico 2002-2006 da Justiça Federal da 5ª Região**. Recife: TRF da 5ª Região, 2002

UNITED Nations. **UN Global E-Government Readiness Report 2004: Towards Access for Opportunity**.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1998.

WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/>>. Acesso em: 17/03/2007.

*World Bank. **Making Justice Count: Measuring and Improving Judicial Performance in Brazil**. Document of the World Bank. New York, NY 10017. December 30, 2004.*

ZAMOT, Fuad. **Os tribunais de contas no governo eletrônico. O SIGFIS do TCE-RJ: um estudo de caso**. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

ZWEERS, K. e PLANQUÉ, K. **Electronic Government: from a Organizational Based Perspective Towards a Client Oriented Approach.** In: *Designing E-Government*, Prins J.E.J. (ed.), Kluwer Law International.