



**UNIFACS**  
**UNIVERSIDADE SALVADOR**  
LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES

**UNIVERSIDADE SALVADOR - UNIFACS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA**  
**MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**ISABELLA BERTONCINI**

**MODERNIZAÇÃO GERENCIAL E DESEMPENHO DA JUSTIÇA ELEITORAL: A**  
**IMPLANTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO TRIBUNAL**  
**REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA**

Salvador  
2014

**ISABELLA BERTONCINI**

**MODERNIZAÇÃO GERENCIAL E DESEMPENHO DA JUSTIÇA ELEITORAL: A  
IMPLANTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO TRIBUNAL  
REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em  
Administração, Universidade Salvador – UNIFACS, como  
requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Augusto de Oliveira Monteiro

Salvador  
2014

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade  
Salvador – UNIFACS

Bertoncini, Isabella

Modernização gerencial e desempenho da justiça eleitoral: a implantação do planejamento estratégico no Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. / Isabella Bertoncini. – Salvador: UNIFACS, 2014.

138 f. : il.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração, Universidade Salvador – UNIFACS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Augusto de Oliveira Monteiro.

1. Planejamento Estratégico 2. Modernização da Gestão. 3. Justiça Eleitoral. 4. Reforma do Judiciário. I. Monteiro, Augusto de Oliveira, orient. II. Título.

CDD: 658.8

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela oportunidade de estar, todos os dias, aprendendo coisas novas.

Ao meu grande companheiro, meu esposo Ary, pelo incentivo, carinho e paciência.

Aos meus filhos, Luiza e Pedro, pelos momentos em que estive ausente em razão das horas intermináveis de estudo, e pelo sorriso de vocês, que me faz feliz todos os dias.

Aos meus pais, Salete e Mário, e ao meu padrasto, Túlio, pelo apoio que me deram nesta jornada do mestrado, cuidando dos meus filhos.

Aos meus irmãos, Eduardo e Mário Cesar, e em especial, à minha irmã, Mariana, doutoranda de Engenharia, pelos grandes ensinamentos e disposição em me auxiliar a cada passo do mestrado.

Ao meu orientador, Professor Augusto Monteiro, pela dedicação, pelo apoio nos momentos difíceis, pela oportunidade de ter convivido com uma pessoa brilhante.

À Professora Élvia, por quem tenho um carinho especial, por toda a ajuda que me deu nesta trajetória, e, acima de tudo, pelo exemplo de doçura e simplicidade.

Aos colegas do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, por terem me recebido tão bem durante a minha estada na Bahia, e por contribuírem com esta pesquisa.

À Ana Amoedo, pela amizade, acolhimento e auxílio.

Aos servidores do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, pelo apoio nesta pesquisa, em especial a Augusto Cesar Campos, Sylvia Marinho, e aos colegas da Coordenadoria de Controle Interno (COCIN).

Ao Asthar, que me ensinou que a verdadeira amizade continua a crescer mesmo com longas distâncias.

À turma número 13, pela união nas horas infindáveis de estudo e de sofrimento, e pelas risadas.

Aos professores da instituição UNIFACS, pessoas preparadas não só tecnicamente, mas como seres humanos, para nos guiar e nos mostrar o quanto ainda temos a aprender.

Aos funcionários da UNIFACS, em especial à Iracema, Taiana e Regina, pela presteza e carinho em sempre me auxiliar, mesmo estando longe.

A Salvador, a terra de todos os santos, que me ensinou a ser uma pessoa melhor!

E, a todos aqueles que, direta e indiretamente, contribuíram para a finalização desta pesquisa.

*O valor das coisas não está no tempo em que elas duram,  
mas na intensidade com que acontecem.  
Por isso existem momentos inesquecíveis,  
coisas inexplicáveis e pessoas incomparáveis.*

Fernando Pessoa

## RESUMO

Este estudo de caso trata da análise da implantação da gestão estratégica no Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (TRE-BA), no período de 2010 a 2012, e seus efeitos. Para tanto, buscou-se apresentar a sua estrutura gerencial, analisar a motivação para a adoção do modelo de gestão estratégica, estudar o plano estratégico do TRE-BA e seu modelo de gestão, discutir as transformações empreendidas nesse Tribunal a partir da implantação do modelo de gestão estratégica, e avaliar a possível obtenção de ganhos de desempenho com o modelo de gestão estratégica. Assim, foi efetuada pesquisa documental, aliada à realização de entrevistas com os gestores e aplicação de questionários com os servidores do tribunal. Esta demonstrou que a implantação do planejamento estratégico trouxe, de maneira geral, ganhos de desempenho, em especial quanto à celeridade do julgamento dos processos mais antigos, à agilidade no processamento das eleições e ao acesso à justiça por parte da sociedade.

**Palavras-chave:** Planejamento Estratégico. Modernização da Gestão. Justiça Eleitoral. Reforma do Judiciário.

## ABSTRACT

This case study is an analysis of the implementation of strategic management at the Regional Electoral Court of Bahia (TRE-BA), in the period 2010-2012, and its effects. To do so, we sought to present its management structure, analyze the motivation for the adoption of strategic management, study TRE-BA's strategic plan and its management model, discuss the transformations undertaken in that Court from the implementation of the strategic management model, and evaluate the potential gains in performance with the strategic management model. Thus, documentary research was conducted, combined with interviews with managers and questionnaires with the servers of the court. This demonstrated that the implementation of strategic planning brought, in general, performance gains, particularly as to expedite the trial of older processes, and in regards to agility in the handing of elections and the access to justice for society.

**Keywords:** Strategic Planning. Modernization of Management. Electoral Court. Judicial Reform.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Tradução da visão e estratégia: quatro perspectivas .....	36
Figura 2 - O Balanced Scorecard para as organizações públicas .....	38
Figura 3 – Mapa estratégico do Poder Judiciário .....	49
Figura 4 - Diagnóstico da Gestão Estratégica 2012 .....	60
Figura 5 - Organograma da alta Administração do TRE-BA.....	72
Figura 6 - Mapa Estratégico do TRE-BA 2012-2014 .....	76
Figura 7 - Magistrados por 100.000 habitantes 2011 .....	99
Figura 8 - Magistrados por 100.000 habitantes 2012 .....	99
Figura 9 - Total de Servidores por 100.000 habitantes 2011.....	99
Figura 10 - Total de Servidores por 100.000 habitantes 2012.....	100



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Indicadores de desempenho .....	36
Quadro 2 - Modelo de análise.....	62
Quadro 3 – Percentual de respondentes por grupo .....	64
Quadro 4 - Objetivos estratégicos do TRE-BA .....	75
Quadro 5 - Capacitação dos respondentes do questionário .....	79
Quadro 6 - Índice de acesso à justiça – TRE-BA .....	107
Quadro 7 - Respostas dos servidores que ‘não tenho conhecimento.....	109

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Motivação para adotar o modelo de gestão estratégica.....	77
Gráfico 2 – Obstáculos à implantação do planejamento estratégico no TRE-BA.....	80
Gráfico 3 – Monitoramento dos planos de ação do TRE-BA.....	82
Gráfico 4 - Envolvimento das diversas áreas do TRE-BA na formulação das estratégias.....	85
Gráfico 5 - Razões da resistência em adotar o planejamento estratégico no TRE-BA .....	87
Gráfico 6 - Processos beneficiados com a implantação do planejamento estratégico no TRE-BA.....	88
Gráfico 7 – Litigiosidade do TRE-BA, de 2010 a 2012.....	97
Gráfico 8 – Taxa de congestionamento do TRE-BA, de 2010 a 2012 .....	98
Gráfico 9 - Aumento da confiabilidade do processo eleitoral após a implantação do planejamento estratégico .....	105
Gráfico 10 - Ganhos a partir da implantação do planejamento estratégico no TRE-BA, de 2010 a 2012 .....	108

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMB	Associação dos Magistrados do Brasil
ANADEP	Associação Nacional dos Defensores Públicos
APF	Administração Pública Federal
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DGE	Departamento de Gestão Estratégica
EC	Emenda Constitucional
EnANPAD	Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
ENAP	Escola Nacional de Administração
EnAPG	Encontro de Administração Pública e Governança
EUA	Estados Unidos
FNQ	Fundação Nacional da Qualidade
GesPública	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPS	Instituto de Políticas Públicas e Sociais
MBNQA	<i>Malcolm Baldrige National Quality Award</i>
MBO	<i>Management by Objectives</i>
NPM	<i>New public management</i>
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEJE	Planejamento Estratégico da Justiça Eleitoral
PJe	Processo Judicial Eletrônico
PNCJ	Plano Nacional de Capacitação Judicial
RAP	Revista de Administração Pública
RSP	Revista do Serviço Público
SISPS	Sistema de Indicadores de Percepção Social
STF	Supremo Tribunal Federal
TRE-BA	Tribunal Regional Eleitoral da Bahia
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UnB	Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>18</b>
2.1 A REFORMA DO ESTADO .....	18
<b>2.1.1 A Reforma Gerencial no Brasil</b> .....	<b>20</b>
2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO .....	24
<b>2.2.1 Estratégia</b> .....	<b>24</b>
<b>2.2.2 Gestão Estratégica</b> .....	<b>25</b>
<b>2.2.3 Planejamento Estratégico</b> .....	<b>26</b>
<b>2.2.3.1 Implantação do Planejamento Estratégico</b> .....	<b>29</b>
<b>2.2.4 Planejamento Estratégico em Organizações Públicas</b> .....	<b>31</b>
2.3 MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO .....	34
<b>2.3.1 Mensuração de Desempenho nas Organizações Públicas</b> .....	<b>38</b>
2.4 A REFORMA DO JUDICIÁRIO .....	41
<b>2.4.1 A Criação do Conselho Nacional De Justiça – CNJ</b> .....	<b>46</b>
2.5 GESTÃO DE DESEMPENHO NO JUDICIÁRIO BRASILEIRO .....	53
<b>2.5.1 Gestão Judiciária</b> .....	<b>53</b>
<b>2.5.2 Mensuração do desempenho no Judiciário brasileiro</b> .....	<b>57</b>
2.6 MODO DE ANÁLISE E QUESTÕES DE PESQUISA .....	60
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	<b>63</b>
<b>4 ANÁLISE DOS RESULTADOS</b> .....	<b>67</b>
4.1 APRESENTAÇÃO DA ESTRUTURA GERENCIAL DO TRE-BA .....	67
<b>4.1.1 A Justiça Eleitoral brasileira</b> .....	<b>67</b>
<b>4.1.2 Histórico da Justiça Eleitoral no Brasil</b> .....	<b>68</b>
<b>4.1.3 Histórico da Justiça no Estado da Bahia</b> .....	<b>71</b>
<b>4.1.4 A Gestão Estratégica do TRE-BA</b> .....	<b>73</b>
4.2 MOTIVAÇÃO PARA A ADOÇÃO DO MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA.....	76
4.3 PLANO ESTRATÉGICO DO TRE-BA E SEU MODELO DE GESTÃO .....	77
<b>4.3.1 Estratégias e Planos</b> .....	<b>78</b>
<b>4.3.2 Liderança e constância de propósitos</b> .....	<b>83</b>
<b>4.3.3 Pessoas</b> 85	
<b>4.3.4 Processos</b> .....	<b>88</b>
4.4 TRANSFORMAÇÕES EMPREENDIDAS NO TRE-BA, A PARTIR DA IMPLANTAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA.....	91
4.5 DESEMPENHO .....	95

<b>4.5.1 Eficiência .....</b>	<b>95</b>
<b>4.5.1.1 Despesa Total do TRE-Ba por Habitante.....</b>	<b>95</b>
<b>4.5.1.2 Litigiosidade .....</b>	<b>96</b>
<b>4.5.1.3 Agilidade no processamento das eleições .....</b>	<b>101</b>
<b>4.5.1.4 Maior celeridade no julgamento dos processos .....</b>	<b>102</b>
<b>4.5.2 Efetividade.....</b>	<b>104</b>
<b>4.5.2.1 Confiabilidade do Processo Eleitoral.....</b>	<b>104</b>
<b>4.5.3 Acesso.....</b>	<b>106</b>
<b>4.5.3.1 Acesso à Justiça pela Sociedade .....</b>	<b>106</b>
<b>5 CONCLUSÕES.....</b>	<b>112</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>119</b>
<b>APÊNDICE A - Questionário.....</b>	<b>128</b>
<b>ANEXO A - Documentos pré-selecionados para coleta de dados .....</b>	<b>135</b>
<b>APÊNDICE B - Roteiro para as entrevistas .....</b>	<b>136</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Na década de 90 foi implementada a Reforma do Estado no Brasil, que buscou modernizar a gestão pública, introduzindo o modelo gerencial. As bases desta Reforma, segundo Bresser Pereira (1997), foram quatro processos básicos: delimitação das funções do Estado; a redução do grau de interferência do Estado; o aumento da governança; e a governabilidade. Por meio dela, foram estruturadas práticas de gestão com foco na eficiência, no controle de resultados, na descentralização, na qualidade e na produtividade do serviço público, e na profissionalização do servidor público.

Nesse contexto, o Poder Judiciário brasileiro encontrava-se em crise institucional, decorrente do acúmulo do número de processos, em razão da ampliação dos mecanismos de acesso à Justiça trazidos pela Constituição Federal de 1988, ocasionando a morosidade processual. Com o intuito de identificar os problemas desse Poder, o estudo “A Imagem do Judiciário junto à população Brasileira”, do Centro de Pesquisas de Opinião Pública da Universidade de Brasília (UnB) *apud* Vieira e Pinheiro (2008), concluiu que a Justiça no Brasil não atendia às necessidades do povo brasileiro, tinha problemas de gestão e de planejamento, precisava de reformulações, era lenta, e não oferecia tratamento igualitário aos seus demandantes.

Com vistas a criar uma Justiça mais célere e próxima do cidadão, foi editada a Emenda Constitucional nº 45/2004, conhecida como “Reforma do Judiciário”, trazendo mudanças inspiradas na melhoria da qualidade dos serviços públicos judiciários e na gestão estratégica. Dentre outras inovações, essa Emenda criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cuja competência é efetuar o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, e fazer cumprir os deveres funcionais dos magistrados.

Iniciativa importante desse órgão foi a Resolução CNJ nº 70/2009, que disciplinou o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário, estabelecendo objetivos e diretrizes, e determinando aos tribunais que elaborassem seus planejamentos estratégicos, alinhados com o do Judiciário Nacional, estruturado sob temas como: eficiência operacional; acesso à justiça; responsabilidade social; alinhamento e integração; atuação institucional; gestão de pessoas e infraestrutura.

Em decorrência dessa normativa, o Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (TRE-BA) realinhou<sup>1</sup> seu planejamento estratégico de acordo com as premissas e diretrizes estabelecidas para todo o Poder Judiciário, norteadas sua nova gestão para os exercícios de 2010-2014.

Todavia, constatou-se a necessidade de unificar o planejamento estratégico da Justiça Eleitoral, uma vez que os vinte e sete Tribunais Regionais Eleitorais haviam apresentado propostas diferenciadas. Assim, em 2011, foi editada a Resolução Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nº 23.371, que instituiu o Planejamento Estratégico da Justiça Eleitoral (PEJE) para o período 2012-2014. Em seu artigo 2º, determinou a adequação dos planos de todos os tribunais eleitorais até 30 de dezembro de 2012, observada a compulsoriedade de recepção dos objetivos, metas e indicadores denominados obrigatórios, sem prejuízo da previsão de direcionadores e metas que refletissem as especificidades de cada Estado da Federação.

Diante desse quadro, a problemática que se coloca é: qual a influência da implantação do planejamento estratégico no Tribunal Regional Eleitoral da Bahia e seus possíveis ganhos de desempenho?

Para responder tal questão, elaborou-se como objetivo geral analisar o processo e os efeitos da implantação da gestão estratégica do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia no período de 2010 a 2012.

Desta forma, constituem objetivos específicos deste trabalho:

- a) analisar a motivação para a adoção do modelo de gestão estratégica;
- b) discutir as transformações empreendidas no TRE-BA, a partir da implantação do modelo de gestão estratégica; e,
- c) avaliar a possível obtenção de ganhos de desempenho com o modelo de gestão estratégica.

O que motivou a escolha desse tema foi a sua relevância para o processo de transformação do Judiciário e seu impacto para a sociedade, bem como a carência de estudos científicos sobre gestão no Poder Judiciário. Nogueira (2010), ao realizar, entre 1995 e 2008, pesquisa nos anais dos Encontros Nacionais de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – EnANPADs e dos Encontros de Administração Pública e Governança – EnAPGs (estes para os anos de 2004, 2006 e 2008), assim como nos periódicos Revista do Serviço Público - RSP e Revista de Administração Pública - RAP, relata que apenas 0,8% dos artigos pesquisados são nitidamente dedicados ao Poder Judiciário. Esse mesmo autor levanta as

---

<sup>1</sup> O primeiro planejamento estratégico do TRE-BA, relativo aos exercícios 2008-2010, foi aprovado por meio da Portaria DG nº 763/2008.

possíveis razões para a escassez de literatura sobre o Poder Judiciário na Administração Pública brasileira, quais sejam: grande ênfase que a própria instituição dá à sua gestão externa (caracterizada pela lida com o ambiente externo, suas ações e ameaças) em detrimento da gestão interna (aspectos relativos às operações regulares, processos de trabalho, mensuração de desempenho, gestão de pessoas, entre outros), fator este que parece atrair mais a atenção de cientistas políticos e juristas do que de pesquisadores da área de Administração Pública. Também aponta a questão da inadequação do uso da literatura referente à gestão do Poder Executivo, alvo de maior parte dos estudos da Administração Pública no Brasil, à gestão do Poder Judiciário, em razão de características estruturais.

Foi realizado um estudo de caso no TRE-BA, utilizando-se a análise documental e a realização de entrevistas com dez servidores de diferentes níveis hierárquicos, que tiveram participação efetiva no processo de implantação do planejamento estratégico. Foram entrevistados servidores da Presidência, da Direção-Geral, da Coordenadoria de Planejamento, Estratégia e Gestão, das Secretarias Judiciária, de Orçamento, Finanças e Contabilidade, de Tecnologia da Informação, de Controle Interno e Auditoria, e de Gestão de Pessoas. Também foi aplicado questionário remoto com os servidores lotados na sede e nos cartórios eleitorais, bem como com os gerentes de projeto.

Cabe ressaltar que na pesquisa documental, exploratória, procurou-se analisar resoluções normativas, relatórios de gestão, e informações colhidas dos relatórios do Conselho Nacional de Justiça. No tocante à realização de entrevistas (presenciais em sua totalidade), foram realizadas com base em um roteiro com perguntas semi-estruturadas.

A dissertação será dividida em cinco capítulos. O primeiro capítulo consiste na presente introdução, contemplando a definição do objeto da pesquisa, sua relevância, objetivos e uma apresentação sintética dos conceitos-chave para o entendimento global deste trabalho. No segundo, será apresentada a base conceitual deste estudo, que discutirá: Reforma do Estado brasileiro, sob o enfoque de Abrucio (2007, 2011), Abrucio e Pó (2002), Andriolo (2006), Bresser Pereira (1997, 1999), Fadul e Silva (2008), Fadul e Souza (2005), Lindblom (2009), Marini (2003), Matias-Pereira (2008), Souza e Araújo (2003), Secchi (2009), e Rua (2009); Planejamento estratégico, na visão de Ackoff (1982), Andrews (1977), Ansoff, Declerck e Hayes (1981), Baracho (2002), Bossidy (2005), Bossidy e Charam (2002), Bryson (1995), Chandler (1962), Davis e Newstrom (1997), De Geus (1977), Drucker (1998), Hrebiniack (2006), Kaplan e Bienhocker (2003), Kich e Pereira (2010), Megginson et al. (1991), Mintzberg (1995, 1998), Oliveira (2013), Pereira (2013), Porter (1999), Robbins (1978), Rodrigues e Leite (2006), Rogers, Miller e Judge (1998), Santos (2008), Tregoe e



Zimmermen (1984), Vidal (2000), Waldersec e Griffiths (1997), Whittington (2002); Mensuração de desempenho, na perspectiva de Bethlem (2002), Bimbatti e Toledo (2002), Djellal e Gallouj (2008), Felix, Felix e Timóteo (2011), Fernandes (2003), Fischmann e Zilber (1999), Gangemi e Fernandes (2010), Ghelmann e Costa (2006), Grateron (1999), Hronec (1994), Kaplan e Norton (1997, 2001), MacDonald (2003), Marcovitch e Vasconcellos (1977), Pelicardis, Formoso e Nogueira (2009), Rocha e Lavarda (2011), Rocha e Oliveira (2006), e Rummler e Brache (1994); Reforma do Judiciário, na visão de Abrúcio e Loureiro (2004), Costa, Martinewski, Vieira (2006), Freire e Rover (2012), Lima e Cruz (2011), Moraes e Freire (2011), Motta (2010), Paula (2006), Renault (2005), Rodovalho (2012), Sadek (2004), Sena (2012), Sena, Silva e Luquini (2012), Vieira e Pinheiro (2008), e Wolfovitch e Monteiro (2011); Gestão de desempenho no Judiciário brasileiro, na visão de Bezerra (2004), Elbially (2011), Gomes e Guimarães (2012), Grangeira (2011), Hagstedt e Proos (2008), Hazra e Micevska (2007), Mitsopoulos e Pelagidis (2007), Yeung e Azevedo (2012); e, por fim, Mensuração do desempenho no Judiciário brasileiro, conforme Cunha (2010), Gangemi e Fernandes (2010), Lima e Cruz (2011), Mintzberg (1995), Nogueira (2010), Vieira (2007), e Vieira e Pinheiro (2008).

O terceiro capítulo especificará o método de pesquisa utilizado, detalhando as etapas e o roteiro do estudo de caso sobre o TRE-BA, e a técnica proveniente da análise qualitativa e de fenômenos. Os passos recomendados por Yin, para a construção do projeto, serão: (a) coleta de dados; (b) coleta de evidências; (c) análise das evidências; e, (d) composição do relatório (YIN, 2010).

O capítulo quarto consistirá em apresentar e analisar os resultados obtidos quanto à adesão do processo de modernização do TRE-BA à abordagem teórica do planejamento estratégico e gestão pública, estudando a sua eficiência à luz de determinados indicadores de desempenho, e a possível obtenção de ganhos de desempenho com o modelo de gestão estratégica.

O último capítulo trata das conclusões do estudo, incluindo as suas limitações.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 A REFORMA DO ESTADO

As reformas gerenciais ocorrem em decorrência da crise do Estado na década de 1970, e começam a ser adotadas a partir da década de 1980 por países como o Reino Unido e os Estados Unidos.

Diante do descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento de desemprego e elevados índices de inflação. A desordem econômica evidenciava a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar social, que teve relativo sucesso no pós-guerra.

Sobre esse assunto, Abrucio e Pó (2002) discorrem:

O tema da reforma do Estado surge com força ao final da década de 70, quando entra em crise o modelo estatal montado no pós-guerra, o qual tinha sido o agente fundamental de uma era gigantesca de prosperidade das economias capitalistas, centrais e periféricas. Neste primeiro momento, o impulso para a mudança veio da crise fiscal, iniciada com choques do petróleo e com efeitos por toda a década de 80.

Por esta razão, as primeiras propostas de reforma do estado no mundo desenvolvido articulavam-se em torno da redução da dimensão e dos gastos do aparelho estatal, o que fez com que muitos identificassem nesta temática uma visão necessariamente neoliberal. As vitórias dos conservadores na Grã-Brethanha e nos E.U.A. deram o pontapé inicial neste processo, algo que incentivou ainda mais a identificação anterior.

As ondas de “modernização” foram ativadas por fatores como a crise fiscal do Estado, a crescente competição territorial pelos investimentos privados e mão de obra qualificada, a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnológicos, a ascensão de valores pluralistas e neoliberais, e a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades, tornando-se o modelo burocrático alvo de críticas em razão de sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial e descolamento das necessidades dos cidadãos (SECCHI, 2009).

Assim, surgia um novo modelo gerencial, cujas bases, calcadas na eficiência, eram: a profissionalização da alta burocracia, transparência na administração pública, descentralização da execução dos serviços públicos, desconcentração organizacional nas atividades exclusivas do Estado, orientação para o controle dos resultados, a flexibilização da gestão, a redução dos níveis hierárquicos e o aumento da autonomia dos gerentes para a tomada de decisão (CLAD, 1998).

No contexto internacional foram identificadas duas gerações distintas de propostas de reforma do Estado. A primeira, teve início na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, a partir da eleição dos governos conservadores, mais especificamente a primeira-ministra inglesa Margareth Thatcher e o presidente americano Ronald Reagan. Os principais objetivos das reformas, naquele momento, foram o corte de custos e o aumento da eficiência do setor público, sendo adotadas políticas direcionadas ao ajuste fiscal, através da redução nos gastos públicos, reformas tributárias, liberalização econômica, desregulamentação e privatizações; essas reformas foram conduzidas com base no conceito do Estado mínimo. Já a segunda geração das reformas do Estado se desenvolveu nos anos 90 e incorporava novas propostas, como o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado, a melhoria da qualidade dos serviços públicos e o fortalecimento da *accountability* (ANDRIOLLO, 2006).

Interessante pontuar que, ao proceder à análise de políticas públicas adotadas nas reformas administrativas nos governos democráticos, observa-se que a maioria das decisões se aproxima muito do modelo incremental (RUA, 2009).

As ideias fundamentais do modelo incremental foram concebidas por Charles Edward Lindblom, que entende que a resolução de problemas ocorre de maneira gradual, limitando o foco das análises, de modo a identificar problemas específicos e pontuais, e que vê a política pública como continuação de atividades governamentais passadas, as quais recebem modificações incrementais.

Nesse sentido, Rua (2009, p. 90) esclarece:

[...] em vez de especificar objetivos e de avaliar que decisões podem atender a esses objetivos, os formuladores decidem o seu curso de ação mediante a comparação de algumas alternativas específicas e da estimativa de quais dessas alternativas enfrentam menos restrição e poderão melhor produzir os resultados esperados. Assim, a melhor decisão não é aquela que maximiza os valores e objetivos dos tomadores de decisão, mas aquela que oferece menos dificuldade e assegura o melhor acordo entre os interesses envolvidos.

Na realidade, Lindblom (2009) considera que outros elementos afetam a formulação das políticas públicas - como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse -, não podendo ser levadas em conta tão-somente questões de racionalidade.

Nas democracias ocidentais, os administradores públicos e os analistas de políticas, em geral, de fato limitam, em boa parte, suas análises a suas diferenças incrementais ou marginais nas opções políticas que são eleitas para produzir diferença apenas incrementalmente. Mas eles não fazem isso apenas porque precisam, desesperadamente, de alguma maneira de simplificar seus problemas; eles o fazem também por uma questão de relevância. As democracias modificam suas políticas quase exclusivamente mediante ajustes incrementais. (LINDBLOM, 2009, p.172).

Fadul e Silva (2008) explicam que o movimento gerencialista possui vários ramos e abordagens, dentre elas a *New Public Administration* (a Nova Administração Pública),

movimento de orientação americana, adotado e popularizado durante o governo de Ronald Reagan em 1980, e que foi disseminado através do livro de Osborne e Gaebler, *Reinventando o Governo*.

Osborne e Gaebler fundamentam este novo modelo em um conjunto de princípios do novo paradigma para a administração pública, destacando-se: o governo catalisador, a partir da redefinição do papel de provedor direto para promotor (“navegar, não remar”); o governo competitivo, que privilegia as vantagens da competição - a questão não é público *versus* privada, mas competição *versus* monopólio; o governo da comunidade, que transfere responsabilidades da burocracia para o cidadão; o governo orientado por missões e resultados, que muda o enfoque em regras e procedimentos para missões e resultados; o governo voltado para clientes, que destaca o papel preponderante de servir aos cidadãos com qualidade e enfatizando o controle social (MARINI, 2003).

A outra vertente apresentada por Fadul e Silva (2008) é a *New Public Management* (a Nova Gestão Pública), de orientação mais liberal, adotada pela Inglaterra durante o governo da primeira-ministra Margareth Thatcher, em 1979, e disseminada a partir das reformas administrativas realizadas no Reino Unido durante as décadas de 70 e 80. A Nova Gestão Pública gerou quatro modelos de gerencialismo: o impulso para eficiência, o *downsizing* e a descentralização, a busca pela excelência, e a orientação para o público. Brulon, Ohayon e Barzelay (2001) *apud* Rosemberg (2012) explicam que o termo *New Public Management* expressa a ideia de um fluxo cumulativo de decisões políticas que levaram à mudança na governança e no gerenciamento do setor estatal, a partir do desenvolvimento de práticas de rotinas inovadoras, voltadas ao aumento do desempenho.

Por derradeiro, o *Managerialism*, última vertente, também de tradição inglesa, que se desdobrou em três abordagens diferentes: o modelo gerencial puro, o *consumeirism*, e o *public service orientation*.

### **2.1.1 A Reforma Gerencial no Brasil**

No Brasil, a reforma gerencial, inspirada no gerencialismo britânico, também recebeu influência dos princípios da *new public management* (NPM); assim, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, coordenado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (BRASIL, 1995), fortemente apoiado na *new public management* e na *progressive governance*, incorporou muitos elementos do paradigma neodesenvolvimentista. A implantação da NPM no Brasil procurou delinear um novo padrão de gestão pública, a

denominada “administração gerencial”, apoiada nos princípios da flexibilidade, da ênfase em resultados, do foco no cliente e no controle social (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Esta Reforma do Estado teve como finalidade manter as contas públicas equilibradas e, ao mesmo tempo, elevar a capacidade da ação estatal, propondo uma reconfiguração das estruturas estatais, e buscando a substituição do modelo burocrático de administração pública por um modelo gerencial. Por tratar-se de um modelo pós-burocrático, importou ferramentas de gestão provenientes do setor privado, bem como a aplicação da lógica de mercado dentro do setor público, focalizando o aumento da eficiência econômica do Estado. Em consonância com as experiências internacionais que estavam em curso, dar-se-ia início a um amplo processo de revisão das formas de prestação dos serviços públicos no Brasil (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Fadul e Souza (2005) traçam uma trajetória das principais reformas havidas no Brasil, categorizando quatro reformas paradigmáticas a partir do início do século XX. O principal marco da primeira reforma foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), durante o Estado Novo, que se caracterizou por estabelecer uma burocracia pública profissionalizada, e por institucionalizar uma gestão profissional e impessoal nos padrões weberianos. Implantada no Regime Militar de 1964, a segunda reforma, buscou desenhar um modelo de administração pública gerencial, com a publicação do Decreto Lei nº 200/67. A terceira, ocorreu com a promulgação da Constituição de 1988.

Sobre esse ponto, vale trazer o entendimento de Abrucio (2007):

A Constituição de 1988 abriu um caminho para um conjunto de grandes mudanças na administração pública brasileira. Em grandes linhas, houve três frentes de atuação na Carta Constitucional: a profissionalização da burocracia – particularmente com a universalização do concurso público –, a definição de mecanismos de controle e publicização do Poder Público e a descentralização das políticas públicas, rompendo com a tradição mais centralizadora do Estado brasileiro pós-Vargas.

Por fim, a quarta e última reforma, iniciada no Governo Collor e consolidada de forma extensiva e aprofundada nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, teve por base a construção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995 (FADUL; SILVA, 2008). Esse Plano, consolidado pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, propunha a adoção de um modelo de administração pública gerencial, pautado na eficiência<sup>2</sup>, no controle de resultados, na descentralização, na qualidade, na produtividade e na profissionalização do servidor público.

---

<sup>2</sup>A EC nº 19/1998 incluiu no rol de princípios que regem a Administração Pública o princípio da eficiência (art. 37, *caput*). Sobre o assunto, cabe trazer o entendimento excerto do artigo de Paulo Modesto *apud* Juarez Freitas (2007), *in litteris*: **Eficiência, para fins jurídicos, não é apenas o razoável ou correto aproveitamento dos recursos e meios disponíveis em função dos fins prestados, como é corrente entre os economistas e os**

O referido Plano categorizou o aparelhamento do Estado em quatro setores:

- a) Núcleo estratégico: é o governo, em sentido *lato*, que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É onde as decisões estratégicas são tomadas. É composto pelos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Presidência da República (Poder Executivo), ministros, assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e pelas políticas públicas;
- b) Atividades Exclusivas: setor em que são prestados os serviços que só o Estado pode realizar. É onde reside o poder extroverso do Estado, constituído pelo poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Tem-se como exemplo a cobrança de impostos, a polícia, o controle do meio ambiente;
- c) Serviços não-exclusivos: setor em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas, atividades que envolvem os direitos humanos fundamentais, tais como educação e saúde (universidades, hospitais<sup>3</sup>, museus);
- d) Produção de Bens e Serviços para o mercado: área de atuação das empresas. Atividades econômicas voltadas ao lucro que ainda permanecem no Aparelho do Estado (infraestrutura) (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 41).

À época da implantação da reforma gerencial do Estado, Bresser Pereira (1999), mentor do PDRAE, traçou um diagnóstico da administração pública brasileira, identificando três dimensões de problemas: (1) dimensão institucional-legal, concernente a obstáculos de ordem legal, que impediam o alcance de maior eficiência do aparelho do Estado; (2) dimensão cultural, contrastando os valores à época existentes (patrimonialistas e burocráticos) com os novos valores (gerenciais e modernos); (3) dimensão gerencial, que consistia na aplicabilidade das novas práticas administrativas.

Com o intuito de dirimir tais entraves, foram estruturados os seguintes processos básicos da Reforma do Estado, *in verbis*:

- (a) delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos, principalmente, de pessoal, através dos programas de privatização, terceirização e “publicização”<sup>4</sup>. (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);

---

**administradores.** A eficiência, para os administradores, é um simples problema de otimização de meios; para o jurista, diz respeito tanto à otimização dos meios quanto a qualidade do agir final. Recorde-se que o administrador público é obrigado a agir tendo como parâmetro o melhor resultado, consultando-se o princípio da proporcionalidade.

<sup>3</sup>Nesse caso, poderíamos citar a Santa Casa de Misericórdia de São Paulo.

<sup>4</sup>Publicização: processo de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não estatal (BRESSER PEREIRA, 1997a, p.18).

(b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional, ao invés de promotor na economia nacional contra competição internacional;

(c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas do Estado, entre a formulação de políticas públicas e sua execução; e, finalmente,

(d) o da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta<sup>5</sup>. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 18).

Abrucio (2007) ressalta os principais avanços obtidos pela chamada reforma Bresser. A primeira mudança foi a continuação e o aperfeiçoamento da *civil service reform*, com grande reorganização administrativa do governo federal, especialmente no que concerne à melhoria substancial das informações da administração pública – antes desorganizadas ou inexistentes – e ao fortalecimento das carreiras de Estado. Um número significativo de concursos foi realizado e a capacitação, feita pela revitalizada Escola Nacional de Administração (Enap); em síntese, “[...] o ideal meritocrático contido no chamado modelo weberiano não foi abandonado pelo MARE; ao contrário, foi aperfeiçoado”. Já a segunda se refere ao aspecto legal, em especial na reforma constitucional, com as Emendas n<sup>os</sup> 19 e 20, sendo introduzidas medidas referentes ao teto para o gasto com funcionalismo, alterações no caráter rígido no Regime Jurídico Único, e introdução do princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo. Tais mudanças constituíram peças essenciais na criação de uma ordem jurídica que estabeleceu parâmetros de restrição orçamentária e de otimização das políticas.

Acrescenta que o então ministro Bresser também foi responsável por um movimento de disseminação das novas formas de gestão, orientadas pela melhoria do desempenho do setor público. Ressalta que, neste aspecto, a existência do plano diretor como diretriz geral de mudanças teve um papel estratégico, sendo essencial para dar um sentido de

---

<sup>5</sup>Sobre este último aspecto, inclua-se a *accountability*, que, segundo Secchi (2009, p. 354) “[...] é um termo de difícil tradução para o português. Literalmente *accountability* significa a prestação de contas por parte de quem foi incumbido de uma tarefa àquele que solicitou a tarefa (relação entre o agente e o principal). *Accountability* pode ser considerada o somatório dos conceitos de responsabilização, transparência e controle. Para Bresser Pereira (1997a), esse termo se refere a mecanismos de responsabilização ou de controle – responsabilização por resultados, competição administrada por excelência, responsabilização social e na auditoria de resultados.”.

comprometimento às ações, ultrapassando a manifestação normalmente fragmentadora das boas iniciativas de gestão. Assim, a partir de Bresser, concebeu-se a ideia de uma administração voltada para resultados, ou “modelo gerencial”, como era chamado à época.

Contudo, Fadul e Silva (2008, p. 15), ao analisarem a implantação do gerencialismo trazido pela reforma do Estado no Brasil, afirmam que

[...] a nova administração pública, do modo como se instalou no Brasil, conseguiu alguns êxitos no campo instrumental, objetivo, mas no campo substantivo, social, além do seu impacto ser limitado, **não conseguiu dar conta de muitas questões, além de não ter conseguido superar, de forma mais contundente, as heranças provindas tanto do patrimonialismo, como do modelo burocrático de gestão.** Para o gerencialismo se estabelecer nas organizações públicas é preciso superar barreiras políticas, ideológicas e corporativas, existentes no âmbito do funcionalismo público e nos atuais desenhos organizacionais e institucionais. Consideradas as suas limitações e a trajetória histórica e política inconclusa que a reforma ainda mantém, fica, por fim, a reflexão sobre o custo social de manutenção no equilíbrio fiscal. (FADUL; SILVA, 2008, p.15, sem grifo no original).

Por outro lado, ao avaliar a atuação da gestão pública brasileira nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula, Abrucio (2011) pontua as linhas que mereceram destaque: gestão por resultados, governança federativa e mecanismos de controle público. No primeiro caso, observou que houve a continuidade, nos dois governos, com também a expansão das metas por resultados para alguns governos estaduais. A governança federativa, por sua vez, caminhou mais para a articulação governamental, em especial nas áreas de saúde e educação, e para a redescentralização na área tributária. No que se refere aos mecanismos de controle, ainda que frágeis, avançaram, especialmente por meio de instituições como a Controladoria Geral da União, os Tribunais de Contas e o Ministério Público.

O balanço geral que esse autor faz é que os dois governos trouxeram melhoria significativa para a administração pública brasileira, apesar dos déficits ainda existentes. Afirma, ainda, que foi constatado o aperfeiçoamento contínuo no processo de profissionalização meritocrática das carreiras do Estado, muito embora “[...] persista uma relação precária dos partidos e do Legislativo com o tema gestão pública.” (ABRUCIO, 2011, p. 119).

## 2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

### 2.2.1 Estratégia

Para Chandler (1962), estratégia é a determinação de metas e objetivos básicos e de longo prazo de uma empresa, e a adoção de ações e recursos necessários para o alcance dos



objetivos. Andrews (1977) a define como sendo o padrão de decisões da empresa, onde estão determinados os objetivos e as metas, as políticas e os planos para a obtenção daqueles. Porter (1999) assim a conceitua:

Estratégia é a criação de compatibilidade entre as atividades da empresa. Seu êxito depende do bom desempenho de muitas atividades – e não apenas de umas poucas – e da interação entre elas. Se não houver compatibilidade entre as atividades, não existirá uma estratégia diferenciada e a sustentabilidade será mínima. (PORTER, 1999, p. 73).

### 2.2.2 Gestão Estratégica

Bartol e Martin (1998) *apud* Santos (2008) define gestão estratégica como um processo pelo qual os gestores formulam e implementam as estratégias, com vistas a assegurar os objetivos da organização, em função do meio em que estas se encontram integradas a das próprias condições internas. Entendem que o processo de gestão estratégica é composto por vários elementos, e se desenvolve de forma sequencial em dois subprocessos distintos e sucessivos: a formulação da estratégia e a implementação da estratégia.

A formulação da estratégia inicia-se a partir da definição da missão e dos objetivos estratégicos da organização. Em seguida, procede-se à análise da sua situação competitiva, por meio do estudo do ambiente externo e dos fatores internos relevantes, identificando as oportunidades, ameaças, pontos fortes e pontos fracos da organização.

Esse subprocesso segue para o desenvolvimento, a formulação e a seleção das estratégias (para os níveis corporativos, unidades de negócio e das áreas funcionais) mais adequadas à consecução dos objetivos estratégicos da organização, dentro das limitações e oportunidades relacionadas com o seu ambiente interno e externo. Concluída essa etapa, passa-se à implementação das estratégias, relativa à execução dos planos estratégicos formulados, do controle e do *feedback* da forma que estão sendo conduzidos os resultados obtidos.

Por outro lado, Mintzberg (1998) acredita que o processo de formulação e implementação de estratégias é um processo dinâmico, sem princípio nem fim, em que as estratégias vão sendo moldadas em razão das alterações do meio em que estão inseridas.

Quinn (1980) entende que a maior parte das estratégias não é implementada justamente por se considerar os processos de formulação e de implementação das estratégias como dois processos separados e sequenciais, sugerindo a adoção de “incrementalismo lógico”, por meio do qual os gestores devem propiciar circunstâncias para que haja compreensão, identidade e compromisso psicológico com o processo de criação de estratégias

[...] “suscetível de assegurar que quando a estratégia estiver claramente definida, parte dela já tenha sido objeto de uma implementação flexível”. Assim, defende que a “constante interação dos processos incrementais simultâneos de formulação e implementação de estratégias vem assim a constituir-se como arte central da gestão estratégica efetiva.”

Sob essa ótica, Santos (2008) reformula o conceito de gestão estratégica, *verbis*:

Processo sistemático e dinâmico de planejamento, organização, liderança e controle do sistema de valor de uma organização, tendente a assegurar a contínua adaptação desta às constantes alterações do meio envolvente e às necessidades dos clientes, com vistas à criação e manutenção de vantagens competitivas, que garantam o cumprimento da sua missão e objetivos com a máxima eficácia e eficiência. (SANTOS, 2008).

### 2.2.3 Planejamento Estratégico

Preliminarmente à definição de Planejamento Estratégico, impende conceituar os termos planejamento e estratégia na Administração.

O planejamento, na visão de Ackoff (1982), é a definição de um futuro desejado e de meios eficazes para alcançá-lo. Para Oliveira (2013) é um processo contínuo que envolve um conjunto complexo de decisões inter-relacionadas que podem ser separadas de formas diferentes.

Drucker (1998) define planejamento estratégico como “processo contínuo de tomar decisões atuais que envolvam riscos, organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões e medir o resultado dessas decisões com as expectativas almejadas”.

Para Pereira (2010) planejamento estratégico é:

[...] um processo que consiste na análise de pontos fortes (competências) e fracos (incompetências ou possibilidades de melhorias) da organização e das oportunidades e ameaças do ambiente externo, com o fim de formular (formar) estratégias e ações estratégicas com a intenção de aumentar a competitividade e seu grau de resolutividade.

Oliveira (2013) define planejamento estratégico como o “processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela empresa, visando ao otimizado grau de interação com os fatores externos – não controláveis – e atuando de forma inovadora e diferenciada.”

Segundo Megginson et al. (1991), o planejamento estratégico proporciona vantagens para as empresas, como auxiliar a administração a adaptar-se às mudanças do ambiente, a estabelecer mais precisamente as atividades, a propiciar a coordenação entre as várias partes da organização e a tornar os objetivos mais específicos e conhecidos. Já para Kaplan e Bienhocker (2003), a principal vantagem do planejamento estratégico é ser utilizado como

processo de aprendizagem organizacional, aprimorando a capacidade das empresas se autodesenvolverem e viverem em harmonia com o mundo dos negócios, até mesmo em turbulentos períodos de mudança (DE GEUS, 1977).

Seguindo esta mesma linha, Ackoff (1982) assevera que o valor do planejamento para os administradores está especialmente na participação dos *stakeholders* no processo de planejamento, que estimula o desenvolvimento de compreensão mais abrangente da empresa e de seu ambiente, compele à formulação e à avaliação sistemática de alternativas, e promove a redução significativa de problemas associados à implementação dos planos, já que as pessoas estão consideravelmente mais inclinadas a implementar planos dos quais participaram efetivamente. Rodrigues e Leite (2006) lembram que esta participação não deve estar restrita aos gestores, *litteris*:

Os demais empregados precisam não somente conhecer e entender os objetivos e metas traçadas, mas, principalmente, sentir-se influentes nas suas definições e não apenas serem chamados a colaborar com a execução do plano definido, para que possíveis resistências possam ser superadas mais facilmente. (RODRIGUES; LEITE, 2006).

Segundo Oliveira (2013), o processo do planejamento estratégico é composto das seguintes etapas:

**Fase I – Diagnóstico estratégico:** nessa fase a empresa determina “como se está”, sendo realizada por pessoas representativas das várias informações, que analisam e verificam todos os aspectos concernentes à realidade externa e interna da empresa. Subdivide-se em quatro fases:

a) Identificação da visão: são identificadas as necessidades e as expectativas dos envolvidos;

b) Análise Externa: esta fase examina as ameaças e as oportunidades que estão inseridas no ambiente da empresa e as melhores formas de evitar ou usufruir dessas situações. “Oportunidades”, de acordo com Oliveira (2013), são a força ambiental incontrolável pela empresa, que pode beneficiar sua ação estratégica, desde que conhecida e aproveitada, de maneira satisfatória, enquanto persiste. E a ameaça também como uma força incontrolável pela empresa, mas que cria obstáculos à sua ação estratégica, que poderá ou não ser impedida, desde que conhecida em tempo hábil;

c) Análise Interna: esta etapa verifica os pontos fortes, fracos e neutros da empresa. O ponto forte é a diferenciação alcançada pela empresa, ou seja, uma variável controlável, que lhe causa uma vantagem operacional no ambiente empresarial. Já o ponto fraco é uma situação inadequada da empresa, também com uma variável controlável, que lhe gera uma

desvantagem operacional no ambiente empresarial. E o ponto neutro é uma variável identificada pela empresa, para a qual não existiam critérios e parâmetros de avaliação para classificação como ponto forte ou fraco;

d) Análise dos concorrentes: fase observável a partir da análise externa, tendo em vista que seu tratamento deve ser detalhado, uma vez que seu produto final identifica as vantagens competitivas da própria empresa.

**Fase II - Missão da empresa**: determina a razão de ser da empresa, o seu posicionamento competitivo e a sua postura estratégica, ou seja, a maneira mais apropriada para a empresa alcançar seus propósitos, respeitando sua situação interna e externa atuais, apuradas no diagnóstico estratégico.

**Fase III - Instrumentos prescritivos e quantitativos**: nesta fase a análise fundamental é de “como chegar à situação que se deseja”. Esta fase pode ser dividida em dois instrumentos conexos:

a) Instrumentos prescritivos: apresentam o detalhamento do que deve ser feito pela empresa para que se direcione à obtenção dos propósitos constituídos dentro de sua missão, conforme sua postura estratégica, quais sejam: estabelecimento de objetivos, desafios e metas; estabelecimento de estratégias e políticas funcionais (estas determinam os níveis de delegação, estabelecidos por áreas funcionais, formando a base de sustentação para o planejamento estratégico, ainda que sejam parâmetros de orientação para a tomada de decisões pela empresa como um todo); e estabelecimento de projetos e planos de ação.

b) Instrumentos quantitativos: incidem nas projeções econômico-financeiras do planejamento orçamentário, que devem estar devidamente associadas à estrutura organizacional da empresa. Esses instrumentos são necessários ao desenvolvimento dos planos de ação, projetos e atividades previstas, tornando-se essencialmente importante, devido à interligação que ocorre entre os planejamentos estratégico e operacional.

**Fase IV – Controle e avaliação**: nesta fase examina-se “como a empresa está indo” para a situação almejada. Em sentido amplo, esta função abrange processos de avaliação de desempenho, comparação do desempenho real com os objetivos, desafios, metas e projetos estabelecidos, análise dos desvios dos objetivos, desafios, metas e projetos estabelecidos, e tomada de ação corretiva, provocada pelas análises efetuadas, pelo acompanhamento avaliativo da eficiência da ação de natureza corretiva e pela adição de informações ao processo de planejamento para desenvolver os ciclos futuros da atividade administrativa. Deve-se considerar dentre outros fatores, portanto, a situação adequada de custos *versus*

benefícios. Concluídas essas etapas, passa-se à fase de implantação do planejamento estratégico.

### **2.2.3.1 Implantação do Planejamento Estratégico**

Hrebiniack (2006) entende que o processo de implementação é essencial para o sucesso do planejamento estratégico. Nesse sentido, Whittington (2002) acredita que as estratégias, por mais que sejam bem selecionadas, falharão se não tiverem adequada implementação.

Kich e Pereira (2011) e Bossidy e Charan (2002) entendem que a implementação de uma estratégia de sucesso não é somente um aglomerado de “iniciativas estratégicas” e atividades à ela relacionadas, desenvolvidas por pessoas distintas. Pelo contrário, a implementação da estratégia deve ser verificada como a construção de uma vantagem competitiva, de forma consciente e coordenada, por meio do gerenciamento dos vários componentes organizacionais, tanto de dentro quanto de fora da empresa. Para tanto, Oliveira (2013) defende ser importante atentar para a qualidade da implementação das estratégias empresariais, que depende de três vertentes: qualidade na formulação das estratégias, qualidade na escolha das estratégias básicas, e qualidade decisória e administrativa da equipe que cataliza e ordena sua implementação.

Bossidy (2005) defende que a maior causa do fracasso das empresas é a incapacidade de executarem suas idéias e estratégias, pois falta-lhes disciplina para criar, promover e executar um sistema integrado, que envolva as pessoas, a estratégia e as operações da organização; no entanto, é necessário que os administradores entendam que a elaboração e a implementação da estratégia são interdependentes. Mintzberg (1998) entende que na maioria das vezes que uma estratégia não é realizada, a responsabilidade é atribuída à implementação, enquanto, segundo ele, dever-se-ia ir além, apurando a causa na formulação da estratégia e a necessidade de ser desenvolvida gradualmente, por meio das ações e experiências da organização. Por isso, o autor defende com veemência a utilização das chamadas “estratégias emergentes”, que são aquelas que se originam durante a implementação do planejamento estratégico, ou seja, aquelas que não foram previamente elaboradas.

No processo de implantação do planejamento estratégico observa-se, com frequência, a presença de resistência cultural. Sobre o assunto, Ansoff, Declerck e Hayes (1981) asseveram:

Por si mesmo, o planejamento estratégico não produz ações, nem mudanças visíveis na empresa. A resistência [à implantação de planos], embora bastante real, não será devida a uma espécie de perversidade interna, mas antes à falta de motivação e das aptidões requeridas e à relutância das pessoas em abandonar atividades familiares e conhecidas por atividades desconhecidas e cheias de risco. (ANSOFF; DECLERCK; HAYES, 1981).

Entre 1993 e 1996, Waldersec e Griffiths (1997) desenvolveram um estudo longitudinal com 500 grandes empresas australianas. Nesse estudo, a resistência do empregado era o problema de implantação mais mencionado pelo gerenciamento ao inserir uma mudança, encontrada em cerca de 50% das empresas pesquisadas.

Assim, de acordo com Bossidy e Charan (2002), Kich e Pereira (2010), Hrebiniack (2006), Robbins (1978), Rogers, Miller e Judge (1998), e Tregoe e Zimmerman (1984), para que essa resistência seja atenuada e que o planejamento estratégico seja bem sucedido, é importante que haja uma liderança que confie no que a sua implantação é capaz de promover, e que também exista um sistema de comunicação na empresa - o compartilhamento das informações e a transferência de conhecimento.

Tregoe e Zimmerman (1984) *apud* Kich e Pereira (2010) advertem que uma estratégia bem formulada é o primeiro passo para a implantação eficiente; quando o enunciado da estratégia é claro, simples e específico, ela pode ser transmitida, lembrada e usada de maneira eficiente. Uma vez comprovado seu entendimento e assegurado que ela constitui a base do que acontece na organização, o planejamento estratégico torna-se parte do diálogo funcional da empresa e, particularmente, audível, sempre que se formulam planos ou se tomam decisões-chave. Esses autores também entendem que a comunicação auxilia a organização a atingir suas metas e a otimizar as relações interpessoais, utilizando mais amplamente os bancos de dados inteligentes e exigindo de seus profissionais uma postura de estrategista, planejando e antecipando mudanças, caminhando junto com os objetivos globais da empresa.

Outro requisito necessário à implantação é, segundo Rodrigues e Leite (2006), que haja uma gestão participativa:

Os demais empregados precisam não somente conhecer e entender os objetivos e metas traçadas, mas, principalmente, sentir-se influentes nas suas definições e não apenas serem chamados a colaborar com a execução do plano definido, para que possíveis resistências possam ser superadas mais facilmente. (RODRIGUES; LEITE, 2006).

Agregado a esse fator está, segundo Vidal (2000), a necessidade de investir na capacitação das pessoas, das equipes e da própria organização, para que se possa apresentar melhores resultados. Dessa forma os empregados se sentirão responsáveis pelos resultados e

serão estimulados a aprender e a desenvolver suas habilidades, bem como trabalhar em conjunto, compartilhando suas ideias.

É preciso que os colaboradores sejam estimulados a participar da formulação e execução do plano estratégico, inclusive mediante recompensas. Davis e Newstrom (1997) pregam que existem outras formas de promover esse estímulo que não somente a questão financeira, verbis:

Independente de quanto à administração associar salários a desempenho, salário ainda é algo que se origina fora do cargo e é útil somente longe do cargo. Desta forma, tende a ser imediatamente menos gerador de satisfação de que as recompensas extrínsecas, como exemplo, a satisfação pessoal gerada por um trabalho bem executado representa forte motivação para muitas pessoas. (DAVIS; NEWSTROM, 1997).

#### 2.2.4 Planejamento Estratégico em Organizações Públicas

A aplicação das teorias sobre gestão de organizações do setor privado para o setor público nem sempre tem apresentado resultados relevantes. Segundo Baracho (2002), o seu uso tem se tornando mais comum a partir da década de 80, na Europa e nos Estados Unidos, destacando, para este último, alguns fatos e experiências que evidenciam essa tendência:

[...] a edição, em 1993, do *Government Performance and Results Act* (GPRA), ou *Public Law 103-62*, que determinou que todas as agências federais se preparassem para, até o ano de 1996, já terem elaborado planos estratégicos nos quais a avaliação seria feita com base nos produtos e não nos processos; essa lei estimulou diversos governos estaduais a elaborarem planos estratégicos orientados para a performance (Bryson, 1995); uma experiência relevante de adoção do planejamento estratégico no setor público, antecipando a própria edição da *Government Performance and Results Act* (GPRA), ocorreu no Estado americano do Oregon (Kissler et al., 1998) em meados da década de 1980 e início dos anos 90, quando aquele Governo Estadual desenvolveu, dois planos estratégicos sucessivos, ambos com um horizonte temporal de cinco anos, enfocando o Estado como um todo, nos quais foi dada grande ênfase à utilização de *benchmarks*, que servissem de balizadores de desempenho. A conclusão à qual eles chegaram, com a experiência, foi a de que o planejamento estratégico pode ser um processo valioso para ajudar um Estado a se ajustar a um cenário de grandes mudanças sociais e econômicas. Em função dessas experiências o Estado de Oregon foi premiado, em 1993, pela *National Governors Association* e, em 1994, pela *Ford Foundation e a Kennedy School of Government at Harvard*; e c) de acordo com pesquisa realizada por Weiss e Piderit (1999), a partir da edição do *Government Performance and Results Act*, diversos Estados americanos passaram a criar normas complementares, exigindo que as suas agências e órgãos definissem as suas missões, como primeiro passo para a elaboração dos seus planos estratégicos, o que fez com que escolas, hospitais, grupamentos de bombeiros, museus e outros órgãos que compõem a máquina pública nesses Estados passassem a trabalhar, não só o planejamento estratégico, como, de forma prioritária, as suas definições de missão, fato que dá uma boa ideia do nível de disseminação das idéias de planejamento estratégico no setor público americano. (BARACHO, 2002).

O processo de planejamento estratégico para organizações públicas tem características peculiares, entre elas o fato de ser construído levando em consideração tanto o processo decisório racional quanto o político, consoante Bryson (1995):

a) o modelo “racional” de decisão se fundamenta no pressuposto da existência de um consenso sobre as metas, as políticas, os programas e as ações necessárias para atingir os objetivos organizacionais, ou se baseia no fato de haver alguém com poder suficiente para centralizar as decisões, para que se possa prescindir da existência de um consenso sobre esses temas; e,

b) o modelo “político” de decisão, que é classificado como indutivo e não como racional-dedutivo, abordando questões que, por definição, envolvem conflito e não consenso. Esses conflitos podem ser sobre fins, meios, prazos, localização, conveniência política, razões da mudança, ou princípios filosóficos, podendo, em alguns casos, ser muito sérios.

Baracho (2002) explica que, na medida em que esforços são realizados para resolver essas questões conflituosas, políticas e programas são formulados, atribuindo-lhes uma racionalidade política politicamente aceitável para as partes envolvidas ou afetadas (*stakeholders*). Assim, ao longo do tempo, outras políticas gerais podem ser formuladas para capturar, enquadrar, modelar, guiar ou interpretar as políticas e os programas desenvolvidos para lidar com esses temas. Nesse sentido, as várias políticas e programas são vistos como acordos firmados entre os diferentes grupos de *stakeholders* e, mesmo que não representem um consenso, ao menos são o reflexo de um razoável nível de concordância entre os *stakeholders* (LINDBLOM; PFEFFER; SALANCIK; BRYSON apud MARCH; OLSEN, 1995). Destarte, de acordo com Bryson (1995), é possível afirmar que o centro do processo de planejamento estratégico é a identificação e a resolução de temas estratégicos. Para tanto, são adotados processos decisórios políticos, seguidos da formulação e resolução técnica desses temas. Dessa forma, o planejamento estratégico tem grandes possibilidades de êxito na administração pública, exatamente por ser capaz de construir soluções fundamentadas na decisão política; se for bem feito, o planejamento estratégico pode melhorar as decisões políticas tomadas dentro dessas organizações, do mesmo modo que os seus programas e políticas. Esses dois modelos não são incompatíveis, podendo ser intercomplementares desde que usados de forma sequenciada, uma vez que, enquanto o modelo político de decisão trata dos acordos acerca dos programas e políticas que melhor se prestam à solução de temas-chave, o modelo racional pode ser usado para transformar esse consenso em metas, objetivos e ações.



Segundo Baracho (2002), no Brasil a disseminação das ideias e da prática do planejamento estratégico nas organizações públicas tem ocorrido de forma ainda mais lenta, sendo poucas as organizações que a adotam de forma regular. Contudo, Eck (1994) acredita que a consciência da importância de se incorporar à prática da administração pública processos de planejamento estratégico está sendo recuperada paulatinamente.

Na sua proposta de planejamento, o Governo Federal defende uma metodologia participativa, conforme se depreende da Cadernos MARE de Reforma do Estado “é imprescindível que cada servidor tenha plena consciência da missão institucional e pleno conhecimento dos resultados globais desejados, de forma a poder identificar qual é o espaço de sua contribuição individual.” (BRASIL, 1997).

Nesse modelo proposto pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado, as principais etapas do processo de planejamento proposto para o Governo Federal, são (BRASIL, 1997):

a) definir a missão – tarefa de responsabilidade da alta administração, voltada para a definição da razão de ser da Instituição, devendo definir o que ela faz, para quem e como faz, que deve ser feita em sintonia com as políticas públicas da sua área de atuação e deve ser compartilhada com todos os servidores, de modo a permitir a compreensão dos rumos da instituição;

b) definir a visão de futuro – que precisa ser feita levando em conta a análise de cenários que permitam prospectar, num horizonte de médio e longo prazos, onde e como a organização estará no futuro;

c) identificar e definir resultados sociais – definidos como “... benefícios, efeitos ou impactos sociais, diretos ou indiretos, que a instituição pretende atingir...”;

d) identificar macroprocessos – consistente no conjunto de atividades-fim, através das quais a organização pública realiza a sua missão;

e) definir objetivos estratégicos – que devem representar os resultados pretendidos para que a instituição cumpra a sua missão, e que venham a impactar o atendimento às demandas dos cidadãos;

f) efetuar a análise do ambiente – definição, através da técnica de elaboração de “cenários”, de avaliações do ambiente interno e do ambiente externo da instituição;

g) definir metas de desempenho – matéria-prima para o acompanhamento e a avaliação do planejamento, devendo ser definidos os níveis mínimos de desempenho a serem atingidos pela Instituição, sendo de preferência, quantificáveis; e,

h) avaliar o desempenho institucional – que consiste na avaliação dos resultados alcançados, através da comparação com o desempenho pretendido, servindo para que sejam analisados as causas e os efeitos dos desvios, e para que sejam tomadas as medidas corretivas necessárias.

E ainda, conforme Baracho (2002), novas variáveis e condicionantes externas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o processo de Reforma do Estado, dentre outros, podem ser elementos importantes para a mudança da realidade brasileira a médio e a longo prazos, impelindo os gestores públicos a adotar uma postura gerencial de maior transparência e de preocupação com a eficiência, a eficácia e a efetividade, utilizando, para tanto, técnicas e ferramentas de gestão, como o planejamento estratégico, que desponta como uma das mais efetivas.

### 2.3 MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO

As organizações, públicas ou privadas, devem constantemente medir o seu desempenho para manter o controle de suas atividades de forma estruturada; entenda-se por desempenho a habilidade de uma organização, ou qualquer outra unidade de análise, alcançar determinados objetivos predefinidos, relacionados com o seu âmbito de atuação (DJELLAL; GALLOUJ, 2008). A “mensuração de desempenho” é a capacidade de a empresa atingir seus objetivos estratégicos por meio da implementação de estratégias adotadas dentro do seu processo de planejamento. Assim, a empresa deve contar com um sistema de indicadores de desempenho que permita a verificação do efetivo sucesso da gestão estratégica (FISCHMANN; ZILBER, 1999).

Bethlem (2001) classifica o processo de formulação de uma estratégia de acordo com as seguintes etapas: a) aspirações da organização; b) análise de recursos; c) identificação dos objetivos; d) aceitação dos objetivos (validação); e, e) proposição das estratégias. Para implementar a estratégia são empregados métodos de mensuração de desempenho organizacional através de indicadores.

Os indicadores de desempenho, por meio de processo contínuo de medição, permitem à organização obter informações acerca dos seus sistemas e de suas capacidades, e, principalmente, ajudam os gestores a identificar pontos em que devem ser implementadas melhorias. Hronec (1994, p.5) conceitua indicadores ou medidas de desempenho como:

Os sinais vitais da organização. Elas informam às pessoas o que estão fazendo, como elas estão se saindo e se elas estão agindo como parte do todo. Elas comunicam o que é importante para toda a organização: a estratégia da gerência do primeiro

escalão para os demais níveis, resultados dos processos, desde os níveis inferiores até o primeiro escalão, e controle de melhoria do processo.

De acordo com Rummler e Brache (1994), a medição de desempenho é necessária para auxiliar o processo de monitoramento, controle e aperfeiçoamento da organização em todos os níveis hierárquicos. Sob o enfoque estratégico, Hronec (1994) defende que o sistema de medição de desempenho deve ser vinculado à estratégia organizacional, e deve ser esclarecido a todos os interessados diretamente em seu sucesso, como clientes, empregados, acionistas, fornecedores, entre outros.

A década de 80 foi marcada pela crença de que somente os indicadores de desempenho financeiros não eram efetivos na medição do desempenho organizacional. Surgiu nesse período, então, o movimento da *Qualidade*, levando os gestores a considerar outros pontos fundamentais para referida medição.

Fernandes (2003) afirma que a utilização de metodologias para medição e avaliação do desempenho nas organizações ocorreu a partir do final do século XIX, sendo elas: *Tableau de Bord*, na França, *Management by Objectives* (MBO) e Gerenciamento das Diretrizes (*HoshinKanri*). Esses métodos incluíam como indicadores de desempenho medidas não financeiras, mas careciam de estruturação lógica que evidenciasse como as relações (entre atividades ou entre processos) interferem no desempenho.

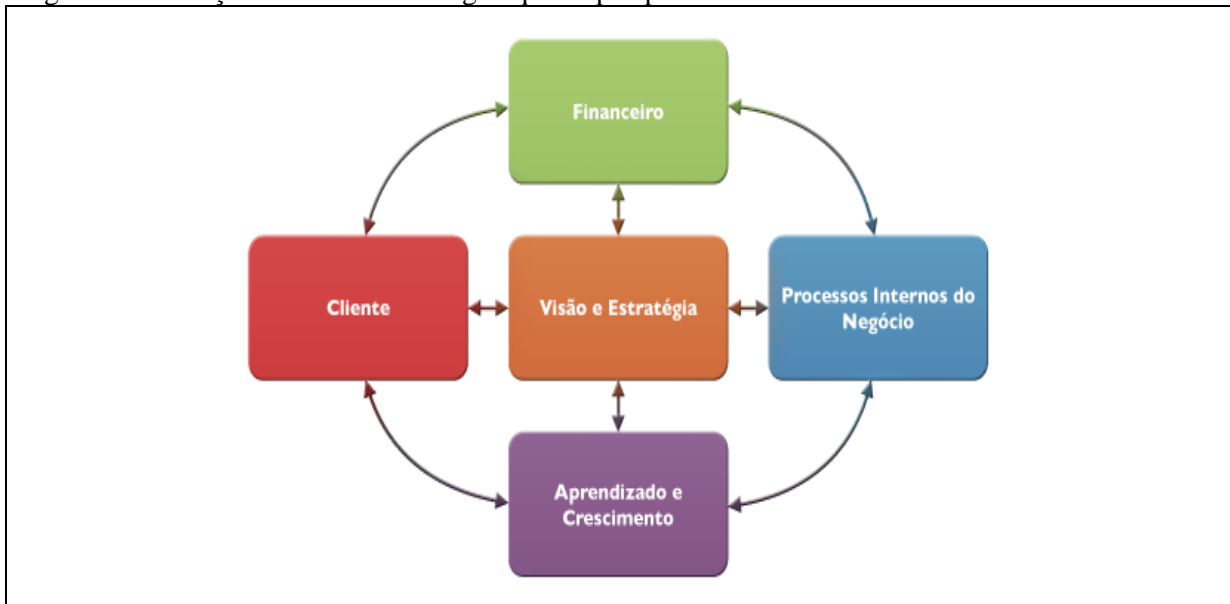
No início da década de 90, Robert Kaplan e David Norton desenvolveram o *Balanced Scorecard*<sup>6</sup>, também conhecido pela sigla BSC, o qual leva em consideração os indicadores financeiros e não-financeiros provenientes da estratégia da organização. Seu diferencial é a capacidade de comunicar a visão e a estratégia da empresa por meio de indicadores de desempenho oriundos de objetivos estratégicos, e metas que interagem em uma estrutura lógica de causa e efeito. Por meio dele, são gerenciadas metas estabelecidas, possibilitando aos gestores realocar recursos físicos, financeiros e humanos, com vistas ao alcance dos objetivos estratégicos (KAPLAN; NORTON, 1997).

A metodologia do BSC possibilita às organizações maximizarem seus resultados por meio das perspectivas financeira, do cliente, dos processos internos, e do aprendizado e crescimento, interligando todos os processos a fim de adquirir uma vantagem competitiva em relação aos custos, à qualidade, ao tempo e à flexibilidade (ROCHA; OLIVEIRA, 2006).

---

<sup>6</sup>Fruto do estudo intitulado *Measuring Performance in the Organization of the Future* (Medindo Desempenho na Organização do Futuro).

Figura 1 - Tradução da visão e estratégia: quatro perspectivas



Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (2004).

Assim que são definidos os objetivos, parte-se para o estabelecimento dos indicadores para o acompanhamento do desempenho e as metas desejadas a médio e longo prazo. Os projetos são, então, elaborados e implantados, com o intuito de atingir a estratégia traçada no tempo delimitado. São traçadas estratégias para as perspectivas definidas, os indicadores, as metas e os projetos, que formam os elementos necessários para a formatação do BSC. Nesse contexto, Marcovitch e Vasconcellos (1977) destacam o papel dos gerentes de projeto como detentores de informações relevantes para a estratégia (os quais, frequentemente, a própria instituição não possui), pois, via de regra, estão em constante interação com o meio ambiente.

Ainda sobre os indicadores de desempenho, Kaplan e Norton (1997) os dividem em dois grupos essenciais:

Quadro 1 - Indicadores de desempenho

Indicadores de ocorrência ( <i>lagging indicators</i> )	Exprimem as medidas de resultado da empresa. Exemplos: lucratividade, participação de mercado, satisfação de clientes, habilidade dos funcionários.
Indicadores de tendência ( <i>leading indicators</i> )	São os vetores de desempenho da empresa, ou seja, indicam se seus recursos estão sendo utilizados de maneira coerente à consecução dos objetivos. Normalmente são usados indicadores específicos para uma determinada unidade de negócios.

Fonte: Kaplan e Norton (1997).

No BSC os indicadores precisam fazer parte de um sistema de comunicação, informação e aprendizado dos colaboradores em todos os níveis hierárquicos da organização, realizando a conexão entre a formulação e a implementação das estratégias já existentes na

organização, permitindo, assim, o equilíbrio, o estabelecimento e a divulgação de seus objetivos estratégicos no planejamento e controle empresarial (MACDONALD, 2003).

De acordo com Bimbatti e Toledo (2002), o BSC tem por fim traduzir a missão e a estratégia de uma organização ou unidade de negócios em objetivos e medidas tangíveis, que devem representar o equilíbrio entre indicadores externos voltados para os *stakeholders* e as medidas internas dos processos críticos de negócios, inovação, aprendizado e crescimento.

Kaplan e Norton (1997) estabeleceram processos gerenciais do BSC<sup>7</sup>, para serem utilizados com o fito de esclarecer e obter consenso em relação à estratégia, comunicar a estratégia a toda a empresa, alinhar as metas departamentais e pessoais à estratégia, associar os objetivos estratégicos com metas de longo prazo e orçamentos anuais, identificar e alinhar as iniciativas estratégicas, realizar revisões estratégicas periódicas e sistemáticas, e, obter *feedback* para aprofundar o conhecimento da estratégia e aperfeiçoá-la.

Contudo, somente os elementos oriundos do BSC não são suficientes para implementar as estratégias de uma organização. Kaplan e Norton (2001) advertem que é necessário que as empresas respeitem os seguintes princípios, comuns em organizações que implementaram suas estratégias com sucesso: a) mobilizar a mudança por meio da liderança executiva; b) traduzir a estratégia em termos operacionais, por meio de mapas estratégicos, indicadores, metas e projetos; c) alinhar a organização à estratégia, através do desdobramento nas áreas e unidades de negócio, e afinamento dos principais processos da organização; d) transformar a estratégia em tarefa de todos, por meio de processos de comunicação, capacitação e remuneração por desempenho; e, e) converter a estratégia em processo contínuo, em que ela seja regularmente revisitada a partir da análise de desempenho.

Além disso, Almeida (2009) adverte que em um sistema de gestão estratégica baseada no BSC, a implantação de uma Unidade de Gestão da Estratégia (UGE) é de suma importância para que sejam criadas condições para a conquista da excelência, pois tal unidade tem visão geral do processo que está sendo desenvolvido por uma organização, permitindo promover situações necessárias para alcançar os objetivos propostos no planejamento. Esse autor esclarece que:

A UGE trabalha com equipes temáticas e gestores locais, buscando somar seus resultados aos da qualidade administrada na organização e visando ao melhor desenvolvimento do processo de gestão, em desenvolvimento. Suas atividades são, pois, de parceria junto a departamentos. Ela pode atuar em conjunto com a área responsável pelos recursos financeiros e orçamentários para viabilizar planos, em consonância com a estratégia a ser executada. Pode atuar também em conjunto com a área de gestão de pessoas, visando estabelecer programas de desenvolvimento de

---

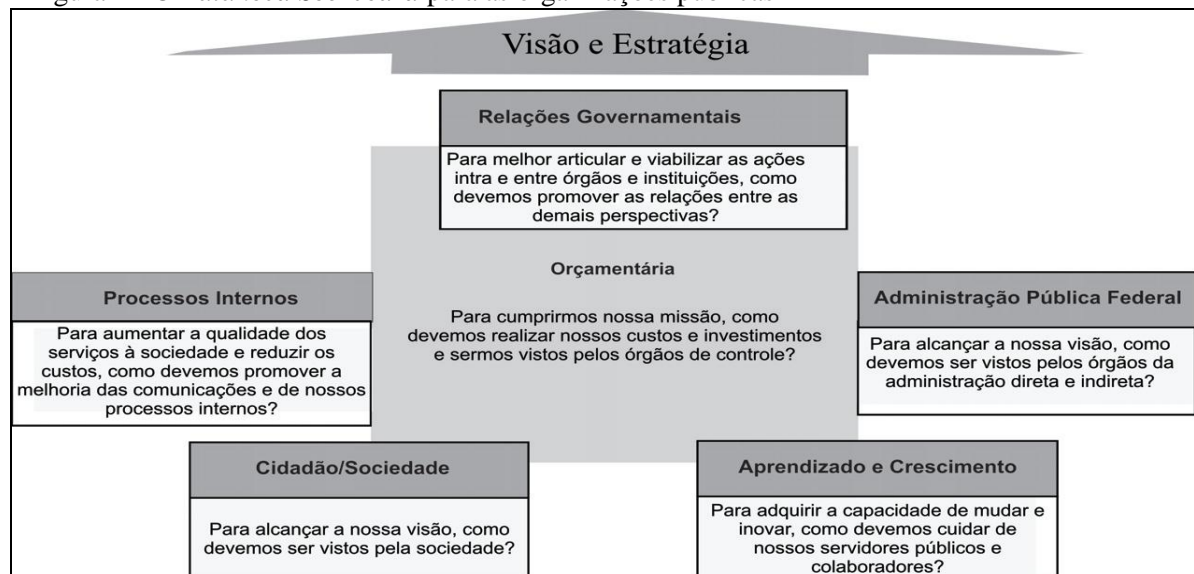
<sup>7</sup>Processos gerenciais do BSC: tradução da visão, comunicação da estratégia, planejamento e realimentação, e aprendizado.

competências, planos de incentivo e processos de aprendizado. Cabe-lhe ainda coordenar os processos de comunicação das estratégias e de gerenciamento das iniciativas; o compartilhamento das melhores práticas; e a promoção do *benchmarking* interno, um estimulador ao crescimento da organização.

### 2.3.1 Mensuração de Desempenho nas Organizações Públicas

Rocha e Lavarda (2011) constataram que, na concepção inicial de Kaplan e Norton (1997), o BSC era destinado à implementação de estratégias em empresas privadas; em razão do sucesso nessas empresas, a aplicação do modelo foi adaptada para as organizações públicas, passando a ser utilizado em corporações, universidades, empresas sem fins lucrativos e entidades governamentais, nos moldes abaixo.

Figura 2 - O *Balanced Scorecard* para as organizações públicas



Fonte: Adaptado a partir de Kaplan e Norton (1997, p.10).

A utilização do BSC em organizações públicas se difunde a partir da experiência da cidade de Charlotte (Carolina do Norte, EUA), no início da década de 1990, que adota uma estratégia de criação de valor ao 'cidadão-cliente', característica da primeira onda de reformas. Desde então, a ferramenta tem sido crescentemente utilizada pelas organizações públicas como uma maneira para estabelecer foco, prioridade, racionalização e eficiência dos programas estratégicos de governo. O BSC apresenta-se como um modelo de gestão que pode ser utilizado pelo Poder Público tendo em que vista promover a conexão entre a declaração de missão e a estratégia, e as medidas de desempenho da operação da organização, além de contribuir com uma mudança de foco da organização quanto aos programas e projetos para os resultados que se almeja, e permitir que as organizações alinhem iniciativas, departamentos e

indivíduos de forma a reforçar o desempenho uns dos outros, e, assim, alcançar um melhor desempenho conjunto (KAPLAN; NORTON, 2001; PERDICARIS; FORMOSO; NOGUEIRA, 2009).

Segundo Felix, Felix e Timóteo (2011), o *Balanced Scorecard*, como modelo de gestão estratégica para as organizações públicas, deve seguir os seguintes passos: 1º) traduzir a estratégia em objetivos estratégicos; 2º) estabelecer metas para cada perspectiva; 3º) articular e manter relações governamentais intra e entre os órgãos das diversas esferas de governo, empresas privadas e organismos internacionais, em busca de parceria e inovação tecnológica; 4º) destacar os processos mais críticos para a obtenção de desempenho superior no atendimento ao cidadão/sociedade e Administração Pública Federal (APF); 5º) investir na reciclagem de servidores e colaboradores, na infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação, que produza inovações e melhorias significativas para os processos internos, para a APF e para o cidadão/sociedade. Por fim, as metas orçamentárias devem ser claramente estabelecidas para que sustentem a execução dos demais objetivos estratégicos (as demais perspectivas).

No que tange especificamente aos órgãos públicos brasileiros, a utilização dessa metodologia ocorreu em virtude de reformas estruturais, que objetivavam: 1º) a revisão da sua própria dimensão ou tamanho, de forma que os custos de manutenção de estruturas físicas e de despesas de pessoal também diminuíssem; 2º) pela introdução de técnicas de gestão que permitam um funcionamento mais eficaz, eficiente e econômico; e, 3º) pela criação de um sistema de informações úteis para o processo de tomada de decisões (GRATERON, 1999).

Gangemi e Fernandes (2010) traçam um panorama histórico deste quadro:

A crise do Estado, impulsionada pelo esgotamento e sobrecarga a máquina pública e pela falta de capacidade para a manutenção a qualidade de atendimento ao cidadão, dentre outros fatores, fizeram com que os governos começassem a buscar alternativas de gestão e modelagem de políticas públicas. Uma das alternativas foi a incorporação de soluções advindas do setor privado. Entre elas, uma gama de ferramentas anteriormente exclusivas à estratégia empresarial, que tiveram seu marco no ideal do *New Public Management* (novo estado gerencial). [...] Foi assim que o conceito e estratégia no setor privado passa a ser incorporado também por alguns Estados em suas administrações. (GANGEMI; FERNANDES, 2010, p. 66).

Dessa forma, impulsionada pelas medidas anunciadas pela Reforma Gerencial do Aparelho do Estado brasileiro, a nova Administração Pública começou a pautar-se em resultados, em busca da eficiência nos serviços públicos e da efetividade de resultados para a população; para tanto, com base na metodologia *Balanced Scorecard*, passou a utilizar indicadores de gestão.

O objetivo, na perspectiva do gestor público, consiste em proporcionar ferramentas que permitam gerenciar melhor os recursos disponíveis e que, ao mesmo tempo, possibilitem a prestação de contas ou a informação à comunidade sobre o uso desses recursos; na perspectiva do cidadão e de entidades fiscalizadoras superiores, tem por escopo exercer melhor controle e avaliação do desempenho do gestor público. A referida metodologia apresenta como vantagens principais: conhecer os objetivos e as metas que a organização persegue; obter informação em detalhe das atividades e os custos envolvidos para atingir os objetivos; conhecer os resultados e compará-los com padrões estabelecidos facilitando o entendimento dos termos *eficácia, eficiência e economia*; e melhorar o processo de prestação de contas e controlar mais efetivamente os recursos (GRATERON, 1999).

Vale registrar que atualmente o BSC está sendo utilizado por diversas organizações públicas brasileiras, sendo inclusive objeto de auditoria pelo Tribunal de Contas da União, conforme se depreende do Acórdão TCU nº 1.952/2007:

3.1 – Indicadores de Gestão: O Anexo II da DN/TCU no 81/2006 contém três itens (02, 03 e 04 da Seção 1) que tratam de formas diferentes o mesmo tema, qual seja, indicadores de desempenho da gestão. A IN/TCU no 47/2004 já havia avançado consideravelmente ao considerar o controle do desempenho da gestão, como forma de contribuição para o aperfeiçoamento da Administração Pública, como princípio a ser considerado no exame e julgamento das tomadas e prestações de contas dos gestores.

Ao utilizar a ferramenta BSC em busca da modernização da gestão pública e do controle orçamentário, e ao relacionar os objetivos estratégicos com a perspectiva orçamentária, atrelando-se aos resultados, estar-se-ia contribuindo para a mudança de cultura em busca da eficiência, privilegiando as organizações públicas que demonstrem maior capacidade de gerir os seus gastos. Infelizmente não é o que, por vezes, se observa na prática.

Em pesquisa realizada com seis órgãos da administração pública que implantaram o BSC, Ghelman e Costa (2006) constataram que:

[...] no universo das organizações pesquisadas, apenas uma instituição tinha objetivos que tratavam de maneira superficial da questão da eficiência. Comprova-se que, apesar da eficiência ser um princípio constitucional que rege a administração pública e um critério do Modelo de Gestão Pública criado pelo Ministério do Planejamento, esta questão não faz parte da cultura das organizações públicas. Em uma amostra de organizações de vanguarda da administração pública que implantaram o BSC, apenas uma, ainda que timidamente, se preocupou com a questão da eficiência ao criar seu *Balanced Scorecard*. É necessário destacar que o fato do orçamento público não estar atrelado ao resultado contribui para esta falta de cultura de busca da eficiência, pois o processo de orçamentação é baseado no passado. Privilegia-se a organização que tem a maior capacidade de gastos e não a que gasta de acordo com as suas necessidades. É prática comum na administração pública a realização no final do exercício de despesas supérfluas ou sem critério, tal como a compra de material de consumo em excesso, para evitar a devolução dos recursos excedentes ao Tesouro Nacional, pois um órgão que devolve recursos terá seu orçamento reduzido no ano posterior. (GHELMAN; COSTA, 2006, p. 6).



## 2.4 A REFORMA DO JUDICIÁRIO

Após doze anos de tramitação no Congresso Nacional, resultado de um longo processo de amadurecimento, impulsionado pela necessidade do Judiciário em se modernizar, para ampliar o acesso das pessoas à prestação jurisdicional do Estado e garantir que os serviços prestados à sociedade sejam de melhor qualidade, foi editada a Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, conhecida como “Reforma do Judiciário”, promulgada em meio a críticas ao funcionamento do Poder Judiciário e à pressão da sociedade por uma Justiça mais célere e próxima do cidadão.

A necessidade de reforma deu-se em razão da crise do sistema de justiça brasileiro. Sadek (2004) aponta que, à época anterior à referida Emenda, já havia um descontentamento geral em relação ao anacronismo, à inoperância e à desigualdade no acesso aos serviços judiciais, como também havia críticas ao insatisfatório desempenho das instituições encarregadas de distribuir justiça, incapazes de responder à crescente demanda judicial e refratária a qualquer modificação.

Renault (2005) identifica os principais problemas que explicam o mau funcionamento do sistema judicial brasileiro: lentidão na tramitação dos processos judiciais, pouca transparência, obsolescência administrativa, dificuldade de acesso, complexidade estrutural, concentração de litigiosidade, e desarticulação institucional.

Ao analisar tais dificuldades, Sena (2012) afirma que a lentidão na tramitação dos processos judiciais no país decorre da existência de um complexo sistema jurídico-legal, que prioriza os procedimentos, em detrimento da satisfação da pretensão judicial. Dessa forma, os processos perduram anos, muitas vezes em razão da utilização, pelos operadores do direito, de mecanismos protelatórios, que culminam por reduzir as expectativas dos demandantes, gerando, assim, um alto custo social e financeiro.

No que tange à obsolescência administrativa, esta ocorre em razão da dificuldade histórica do Poder Judiciário em se modernizar, fazendo adequada utilização dos recursos tecnológicos disponíveis no mercado para oferecer um serviço (público) de qualidade à população. A dificuldade de acesso se dá em razão do próprio custo desse serviço, que impossibilita o acesso da população mais carente à justiça do país, assim como em razão da localização – apesar de haver vários tribunais no Brasil, estes se encontram localizados em cidades de médio e grande porte, havendo considerável número de municípios sem estrutura judicial, inclusive itinerante.

No que diz respeito à complexidade estrutural, é sabido que o sistema judiciário brasileiro é composto por diversos órgãos e estruturas que dificultam sua compreensão. Tal complexidade decorre da própria Constituição Federal, que disciplina a organização do Poder Judiciário, como bem coloca Renault (2005):

Há, na verdade, vários poderes judiciários. Temos a Justiça Federal, a justiça comum dos estados da Federação, as justiças especializadas (militar, trabalhista e eleitoral, a primeira e a segunda instâncias, os tribunais superiores, os juizados especiais etc.). Em suma, temos 91 tribunais com grande nível de autonomia administrativa e praticamente nenhuma interligação entre eles. (RENAULT, 2005, p. 128).

A concentração de litigiosidade resulta na excessiva convergência de processos que respondem a interesses das grandes corporações empresariais e financeiras, da União, estados e municípios, congestionando grande parte dos tribunais do país. É o que Sadek (2004) chama de ‘demandas de mais’ e ‘demandas de menos’, ou seja, poucos procurando muito, e muitos procurando pouco ou não procurando a justiça.

Por fim, a desarticulação institucional, que decorre da ausência de envolvimento dos agentes públicos no tratamento das questões concernentes ao sistema judiciário. Os problemas são considerados questões internas, de interesse dos magistrados e das associações de classe.

Sadek (2004) analisa a atuação do Poder Judiciário sob dois enfoques:

a) como Poder de Estado, que garante aos magistrados a capacidade de agirem politicamente, quando permite o questionamento e a paralisação de políticas e de atos administrativos aprovados pelos demais Poderes, possibilitando a determinação de medidas de forma independente da vontade expressa do Executivo e da maioria parlamentar; e,

b) como agência pública prestadora de serviços, tratando-se de um serviço público encarregado da prestação da tutela jurisdicional, arbitrando conflitos e garantido direitos.

Sobre o primeiro aspecto, oportuno registrar que a Constituição de 1988 ampliou os direitos individuais, estabelecendo que o núcleo do próprio Estado brasileiro é a proteção dos direitos fundamentais – e fundamentais são os direitos individuais, de primeira geração, provenientes de reivindicações de não intervenção do Estado, os de segunda geração, referentes a prestações positivas do Estado, e de terceira geração os direitos difusos e coletivos. Assim, quanto mais direitos, maior a demanda: se todo direito merece proteção judicial, maiores são as demandas judiciais, incluindo a avaliação da regularidade do processo legislativo e definição de políticas públicas.

Mais do que judicializar<sup>8</sup> a política, a Constituição cidadã fez com que a discussão política encontrasse no Judiciário uma arena mais propícia a se desenvolver<sup>9</sup> (RODOVALHO, 2012). Contudo, tal alargamento de direitos gerou uma prestação falha de serviços jurisdicionais, uma vez que a estrutura do Judiciário permaneceu a mesma, aumentando o volume de trabalho dos serventuários da Justiça; ademais, ainda persistem as deficiências decorrentes da legislação processual, que é extremamente formalista e excessiva em recursos.

Dessarte, o que se pode observar é que há uma carência de sintonia das políticas públicas com efeito no funcionamento do judiciário, tendo em vista que se alargam os direitos, mas não se equipa o Judiciário com pessoal, tecnologia e recursos para atender esses direitos. Pode-se citar como exemplo o acesso à Justiça, não há carência de normas que garantam os direitos, mas meios para que esses direitos sejam defendidos em juízo. Com a Carta Magna foi criada a Defensoria Pública<sup>10</sup>, todavia, em levantamento recente (2013) produzido pela Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), foi comprovada a falta de defensores públicos em 72% das comarcas, ou seja, os dados mostram que a defensoria só está presente em 754 das 2.680 comarcas do país.

O mapa resultante dessa pesquisa permite apontar problemas e características, como casos de defensores que, além da própria lotação, atendem outras comarcas, de modo itinerante ou em extensão. Outro aspecto importante revelado no estudo é a discrepância dos investimentos no sistema de Justiça: há estados que contam com 11.835 magistrados, 9.963

---

<sup>8</sup>Judicialização, no entender de Luís Roberto Barroso (2010), significa “[...] que questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário. Trata-se, como intuitivo, de uma transferência de poder para as instituições judiciais, em detrimento das instâncias políticas tradicionais, que são o Legislativo e o Judiciário”.

<sup>9</sup>Conforme explica Sadek (2004), no desenho constitucional aprovado em 1988 algumas características devem ser salientadas: todos os princípios democráticos básicos que sustentam a fundação de um Estado governado pela Lei foram garantidos; direitos e garantias fundamentais foram ampliados de modo a incluir um amplo espectro de direitos supraindividuais, tais como direitos difusos e coletivos, e foram criados instrumentos necessários para a defesa desses direitos; a preocupação com a desigualdade social e econômica provocou a inclusão não só de preceitos de igualdade jurídica, mas de medidas afirmativas para diminuir ou solucionar esses problemas; foi ampliada a lista de artigos que não podem ser modificados, nem mesmo por emenda constitucional (cláusulas pétreas); houve ambiguidade em relação ao tipo de governo - por um lado, afirmação do sistema presidencialista e, por outro, criação de instrumentos típicos do sistema parlamentarista, como as medidas provisórias. O tipo de sistema presidencialista escolhido adotou o princípio da separação e independência entre os poderes; tal modelo, contudo, estimula mais o conflito entre os diferentes ramos do que a cooperação. Isto porque, ao mesmo tempo em que fortaleceu o Legislativo, ampliando sua capacidade de fiscalizar e controlar o Executivo, facultou ao Executivo a possibilidade de legislar por meio de medidas provisórias. Essas potencialidades aumentaram a responsabilidade do Judiciário de exercer a mediação política entre os dois outros poderes e no controle constitucional dos atos legislativos e de governo.

<sup>10</sup>Constituição Federal/88, art. 5º, inciso, LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; art.134 - A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.

membros do Ministério Público e 5.054 defensores públicos; ou seja, na grande maioria das comarcas brasileiras, a população tem só juiz e acusação, sem o defensor, que, em tese, deveria cuidar dos interesses jurídicos da parte da população que não pode contratar um advogado particular<sup>11</sup>.

Nesse sentido, Paula (2006) assevera:

A deficiência no sistema de provocação decorre do pouco caso na estruturação das defensorias públicas no País, que, embora não surjam da responsabilidade do Poder Judiciário, vão influir drasticamente na manutenção de um sistema de privilégio, determinando a inacessibilidade do Judiciário ao economicamente hipossuficiente e, por consequência, afetando o exercício da cidadania.

No que concerne à segunda dimensão - agência pública prestadora de serviços -, verifica-se uma distinção entre acesso ao Judiciário (demanda) e processamento da demanda. Neste último os sintomas da crise do Judiciário são mais evidentes, pois “diz respeito a uma estrutura pesada, sem agilidade, incapaz de fornecer soluções em tempo razoável, previsíveis e a custos acessíveis para todos” (SADEK, 2004, p.88).

Vieira e Pinheiro (2008) apontam que as causas para a crise do Judiciário podem ser vistas sob os aspectos processual e estrutural. As primeiras, apontadas com maior frequência por Costa, Martinewski, Vieira (2006) e Paula (2006), decorrem do número excessivo de recursos previstos em lei, do crescimento do número de processos novos a cada ano, do excesso de formalismo cartorial, das formalidades protelatórias nas audiências, e da improbidade das leis (abundância de leis, inadequação aos fatos que pretendem reger e má elaboração). As intituladas como de ordem estrutural, segundo esses autores, são:

[...] o difícil acesso ao Judiciário por setores da população; o fato de o Judiciário não ser mais órgãos de exceção, a ser consultado somente quando todas as demais instâncias para a composição dos conflitos não funcionarem; número insuficiente de magistrados e servidores; ingresso de servidores não vocacionados e desmotivados; falta de instalações físicas adequadas; a pouca informatização dos cartórios e varas judiciais; a falta de planejamento; a incapacidade de gestão; a deficiência no controle administrativo; e a falta de estruturação das demais instituições que integram o Sistema de Justiça, em especial a Polícia e a Defensoria Pública. (VIEIRA; PINHEIRO, 2008 apud COSTA, MARTINEWSKI; VIEIRA, 2006; PAULA, 2006) .

Diante do contexto em que se encontrava o Brasil – resultado de décadas de uma gestão ineficiente, lentidão na prestação jurisdicional, implicando em um serviço caro, pouco democrático e desprovido de transparência – , a Reforma do Judiciário foi colocada na agenda política no início do mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, com o intento de ampliar o acesso das pessoas à prestação jurisdicional do Estado e garantir que os serviços prestados fossem de melhor qualidade (RENAULT, 2005).

---

<sup>11</sup>O mapa está disponível na internet, no site [www.ipea.gov.br/mapadefensoria](http://www.ipea.gov.br/mapadefensoria).

Rodvalho (2012) elenca como motivos para reformar o Judiciário: reduzir a morosidade da justiça; resolver problemas da judicialização da política e abrir o Judiciário para os mais pobres; diminuir o custo, não só com a manutenção dos serviços (incluindo pessoal e patrimônio), como também o custo social, que representa o desempenho do Judiciário.

Dificuldades de todas as ordens (nem sempre devidas apenas ao Judiciário, senão a todo o Estado), caracterizaram a chamada “crise de legitimidade do Judiciário”. Assim, a Reforma trouxe como principais inovações:

a) planejamento e controle do Poder Judiciário, com a criação de órgãos de controle externo ao Judiciário e ao Ministério Público – Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público (arts. 103-B e 130-A, da Constituição Federal);

b) eficiência e celeridade no Judiciário, com a instituição da súmula vinculante<sup>12</sup> e da repercussão geral como requisito necessário ao recurso extraordinário<sup>13</sup>, e com a criação de um plano de metas pelo CNJ, com o fim de atingir os resultados almejados pela instituição;

c) autonomia e independência dos magistrados, com a afirmação dos princípios constitucionais correlatos, trazendo autonomia financeira ao Poder Judiciário, estabelecendo critérios unificados para o ingresso na magistratura e no Ministério Público, e instituindo a quarentena para o exercício da advocacia; e,

d) funções essenciais e acesso à justiça, por meio da concessão de autonomia às defensorias públicas.

Dentre essas medidas, destaca-se a criação do CNJ como de fundamental importância para que o Poder Judiciário fosse mais transparente, propiciando algum controle da sociedade.

Consoante Sena (2012, p.8):

[...] as antigas práticas administrativas do Poder Judiciário começaram a ser fiscalizadas por esse novo órgão, o qual impôs uma série de metas aos tribunais brasileiros, visando, sobretudo, tornar a justiça brasileira mais célere e transparente. Além disso, novos mecanismos de gestão foram implantados, instituições foram fortalecidas, com o escopo de ampliar o acesso à justiça no país, além de tornar este serviço público essencial mais ágil, eficaz e menos oneroso para a sociedade brasileira.

<sup>12</sup>A súmula de efeito vinculante (*state decisis*) garante a segurança jurídica e evita à multiplicação, considerada desnecessária, de processos nas várias instâncias; obriga os juízes de primeira instância a cumprir as decisões dos tribunais superiores, mesmo discordando destas, impedindo assim, que grande parte dos processos tivesse continuidade, desafogando o Judiciário de processos repetitivos (SADEK, 2004, p. 28). Art. 102, § 2º, CF/88.

<sup>13</sup>Ferramenta que possibilita ao Supremo Tribunal Federal selecione os Recursos Extraordinários que irá analisar de acordo com os critérios de relevância jurídica, política, social ou econômica; este filtro resulta numa diminuição do número de processos encaminhados à Suprema Corte. Uma vez constatada a existência de repercussão geral, o STF analisa o mérito da questão e a decisão proveniente dessa análise será aplicada posteriormente pelas instâncias inferiores, em casos idênticos. Art. 102, § 3º, CF/88. STF (2013).

### 2.4.1 A Criação do Conselho Nacional De Justiça – CNJ

[...] são antigos os anseios da sociedade pela instituição de um órgão superior, capaz de formular diagnósticos, tecer críticas construtivas e elaborar programas que, no limite de suas responsabilidades constitucionais, dêem respostas dinâmicas e eficazes aos múltiplos problemas comuns em que se desdobra a crise do Poder<sup>14</sup>.

O CNJ foi criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 31 de dezembro de 2004 (Reforma do Judiciário), e instalado a 14 de junho do ano seguinte, para exercer a função de controle externo do Judiciário. Compõe a cúpula do Sistema de Justiça, estando abaixo do Supremo Tribunal Federal.

De composição heterogênea, é integrado também por não magistrados. Dos quinze membros, nove são magistrados oriundos de diversas instâncias e órgãos do Poder Judiciário, dois (02) são membros do Ministério Público, dois (02) advogados e dois (02) cidadãos. Seus membros são chamados *Conselheiros*. O CNJ é presidido pelo Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal, que vota em caso de empate.

Houve grandes resistências corporativas quando da criação desse órgão. A Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) impetrou uma ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (ADI nº 3.367/2004), afirmando que a instituição do CNJ, formado por representantes de outros poderes, ofenderia o princípio da separação e da independência dos poderes, além de atentar contra o pacto federativo – a ação foi julgada oportunamente improcedente.

Suas principais atribuições são: a) definir o planejamento estratégico e a gestão administrativa dos tribunais; b) controlar disciplinar e correicionalmente as atividades dos magistrados; e, c) controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário brasileiro, à exceção do Supremo Tribunal Federal (STF), e supervisionar o desempenho funcional dos magistrados.

De acordo com Vieira e Pinheiro (2008), o primeiro triênio de atuação do CNJ (2005-2007) teve a publicação de resoluções e recomendações direcionadas para a melhoria da gestão, em especial nas atividades de planejamento, organização e controle. Ainda merecem destaque as ações de proibições do nepotismo e a atividade correicional. As resoluções do CNJ têm ampla abrangência, tratando da definição de critérios para a promoção de concurso de juízes, até a definição do planejamento estratégico do judiciário brasileiro.

---

<sup>14</sup>Apontamento do Ministro Cesar Peluzo, em julgamento do dia 13.4.2005, do Plenário do Supremo Tribunal Federal que, por maioria de votos, desacolheu em Ação Direta de Inconstitucionalidade interposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros, tendo por objeto dispositivos do CNJ.

Wolfovitch e Monteiro (2011) avaliam o segundo biênio (2008-2009) como aquele caracterizado pela ênfase dada à aplicação prática da Reforma do Judiciário, tendo em vista os encontros regionais promovidos pelo CNJ, buscando um diagnóstico e um direcionamento ao Poder Judiciário em busca de uma atuação mais efetiva.

Segundo o Relatório Anual do CNJ 2010, merecem destaque as diversas ações da Corregedoria Nacional de Justiça, incluindo as inspeções realizadas, o Planejamento Estratégico Nacional, as ações voltadas à modernização tecnológica da Justiça, bem como medidas para o aperfeiçoamento do Poder Judiciário como a regulamentação e a criação de Ouvidorias (Res. CNJ nº 103/2010), a documentação dos depoimentos por meio do sistema audiovisual e a realização de interrogatório e inquirição de testemunhas por videoconferência (Res. CNJ nº 105/2010), a instituição do controle dos prazos prescricionais (Res. CNJ nº 112/2010), a instituição de regras sobre planejamento, execução e monitoramento de obras no Poder Judiciário (Res. CNJ nº 114/2010), a divulgação de dados processuais eletrônicos da rede mundial de computadores, e o estabelecimento da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses do Poder Judiciário.

O Relatório anual de 2011, por sua vez, aponta como principais atividades: a criação do Plano Nacional de Capacitação Judicial (PNCJ) e a Pesquisa de Clima Organizacional junto a servidores, magistrados, advogados, membros da advocacia pública, do Ministério Público, além das partes em processos judiciais; o levantamento realizado sobre os principais litigantes do Poder Judiciário, que permitiu diagnosticar os gargalos e as inoperâncias capazes de viabilizar a adoção de políticas judiciais para o aperfeiçoamento da gestão judiciária; e a criação da Comissão Nacional de Metas, com o intuito de definir e acompanhar os objetivos de desempenho do Poder Judiciário, com vistas a aprimorar a interlocução com tribunais superiores.

Por fim, no Relatório de 2012, o Ministro Joaquim Barbosa, então Presidente do CNJ, relata as principais iniciativas desenvolvidas pelo Conselho naquele ano:

Em 2012 o CNJ deu continuidade à sua atividade de fiscalização e correição e também às suas ações de cidadania, mediante melhorias do sistema carcerário, ressocialização de egressos do sistema prisional, campanhas de enfrentamento à impunidade e à violência contra a mulher, à proteção da criança e do idoso, entre outras iniciativas. Permaneceu no propósito de modernização tecnológica da Justiça, investindo na implantação do Processo Judicial Eletrônico (PJe) e no aperfeiçoamento do banco de jurisprudência. Frise-se, também, o incremento dos sistemas de precatórios de todo o País, com padronização de procedimentos e estruturação, em cada um dos tribunais, das unidades responsáveis pelo processamento das dívidas do Estado com o cidadão.

Com o propósito de alcançar melhores padrões de gestão para a Justiça brasileira, o CNJ realizou diagnóstico sobre o cumprimento da sua Resolução nº 70, de 18 de março de 2009, que dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito

do Poder Judiciário. Como resultado dessa pesquisa, recomendou: maior engajamento da alta administração dos órgãos da Justiça com as metas institucionais; e aperfeiçoamento do processo de comunicação da estratégia. (CNJ, 2013).

Dentre suas diretrizes, merecem destaque: a) planejamento estratégico, controle e proposição de políticas judiciárias; b) modernização tecnológica do Judiciário; c) ampliação do acesso à justiça, da pacificação e da responsabilidade social; d) garantia de efetivo respeito às liberdades públicas e às execuções penais. Para operacionalizar tais diretrizes, o CNJ implementou um plano de metas, as quais definem indicadores de eficiência, de produtividade e de qualidade para o Poder Judiciário, a fim de tornar o serviço público judiciário mais efetivo.

Sena, Silva e Luquini (2012) realizaram pesquisa com o objetivo de verificar como o panorama da Reforma do Estado afetou o Poder Judiciário brasileiro. Para tanto, foram analisadas vinte e nove metas propostas pelo CNJ, de 2009 a 2011, identificando como categorias: a celeridade processual, a gestão do Poder Judiciário, a capacitação dos servidores, a informatização e a transparência, e a responsabilidade social.

Foi constatado que sete metas tinham por fim dar efetividade ao princípio da celeridade processual<sup>15</sup>, visando desafogar os tribunais e tornar a justiça mais rápida. Por outro lado, em pesquisa publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 31 de maio de 2011, no âmbito do denominado Sistema de Indicadores de Percepção Social (SISPS), que retratou os Sistemas de Justiça no Brasil na avaliação da população, o quesito rapidez da justiça teve a pior avaliação.

Já a segunda categoria – gestão do Poder Judiciário – englobou nove orientações, com a finalidade de desenvolver novos métodos de gestão administrativa no Poder Judiciário, abrangendo desde a elaboração do planejamento estratégico até a facilitação do acesso dos magistrados aos sistemas oficiais de informação, com o intento de agilizar o procedimento de coleta de informações sigilosas.

No que tange ao planejamento estratégico, foi disciplinado pela Resolução nº 70, de 18 de março de 2009, fixando objetivos e diretrizes, determinando aos tribunais que o elaborasse, tomando como base os temas da eficiência operacional, do acesso à justiça, da responsabilidade social, do alinhamento e da integração, da atuação institucional, da gestão de pessoas e de infraestrutura (Figura 3).

---

<sup>15</sup>Art. 5º, LXXVIII, Constituição Federal de 1988: “[...] a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam celeridade de sua tramitação”. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).



Figura 3 – Mapa estratégico do Poder Judiciário



Fonte: CNJ (2010).

Segundo documento do CNJ intitulado “Estratégia do Poder Judiciário”, o mapa estratégico tem como finalidade definir o caminho (estratégia) para se alcançar a *Visão de Futuro* (principal objetivo de longo prazo) e realizar a *Missão* (razão de ser), o que é obtido mediante a articulação de objetivos estratégicos dispostos em perspectivas (sociedade, processos internos e recursos), e ligados por relações de causa e efeito que propiciam a identificação de ações necessárias ao alcance de cada objetivo. Além disso, foram elaborados indicadores para mensurar o alcance da estratégia e, por conseguinte, as metas e os projetos prioritários com vistas a obter um melhor desempenho para a atuação do Judiciário (CNJ, 2009).

Sobre o assunto, vale trazer o comentário de Lima e Cruz (2011) sobre Resolução nº 70/2009, *verbis*:

Assim, após a construção de um mapa estratégico, importante para a identificação da trajetória a ser seguida pelo Judiciário brasileiro, foram estabelecidas 10 metas a serem alcançadas pelo Judiciário em 2009. E, então, a partir deste direcionamento,

os órgãos do poder judiciário começaram a construir os seus planejamentos estratégicos utilizando a metodologia *Balanced Scorecard (BSC)*, previamente definida pelo Conselho para a formulação e acompanhamento do planejamento estratégico. Tal metodologia preconiza o uso de indicadores de desempenho e favorece a gestão por resultados.

A terceira categoria foi a capacitação de servidores e magistrados (meta 6 de 2009 e meta 8 de 2010) em gestão estratégica, preparando os primeiros em administração judiciária e os segundos em gestão de pessoas e processos de trabalho.

A quarta categoria, dividida em duas vertentes (informatização e transparência) que se complementam, facilitando sobremaneira o acesso dos operadores do Direito às informações judiciais, além de proporcionar à sociedade acesso a dados que antes eram restritos a servidores e magistrados. Neste quesito, foi constatado que nove metas propostas têm por objetivo informatizar os diversos procedimentos inerentes à atividade jurisdicional, propiciando transparência à prestação jurisdicional, haja vista a disponibilização mensal da produtividade dos magistrados nos portais dos respectivos tribunais, incluindo a quantidade de julgamentos com ou sem resolução do mérito, e homologatórios de acordos, subdivididos por competência.

Por fim, a responsabilidade social (metas 4 e 7 de 2011), com o escopo de esclarecer a população sobre as funções, as atividades e os órgãos do Poder Judiciário.

No que se refere à produtividade, registre-se a implantação, pelo CNJ, do programa *Justiça em Números*<sup>16</sup>, que acompanha e divulga a produtividade de todos os magistrados brasileiros. Outra ferramenta implantada pelo CNJ foi o Banco de Boas Práticas de Gestão do Poder Judiciário, que apresenta técnicas de gestão que tornam a administração eficiente e eficaz, e promove a divulgação e o compartilhamento de projetos e ações desenvolvidas pelos tribunais.

Destarte, é possível perceber o grande enfoque dado às metas *gestão do Poder Judiciário e informatização/transparência* – dezoito das vinte nove metas estabelecidas de 2009 a 2011 (62%), utilizam indicadores de eficácia e eficiência, demonstrando o viés gerencial desta Reforma e buscando oferecer à sociedade um serviço público mais transparente, moderno e menos oneroso. A celeridade processual também merece destaque

---

<sup>16</sup> O *Justiça em Números* é um banco de dados construído por meio de dados disponibilizados pelos tribunais brasileiros, que permite a avaliação dos tribunais em relação à quantidade de processos, questão financeira e o acesso à Justiça; analisa ainda o perfil de cada região e Estado, com base nas informações sobre população e economia. Vale salientar que somente a partir do ano de 2010 foram estabelecidas metas para a Justiça Eleitoral. (CNJ, 2011).

(24,14%), demonstrando o interesse em atender a demanda da sociedade brasileira, no sentido de propiciar a razoável duração dos processos e o acesso à Justiça.

Freire e Rover (2012) avaliaram as principais inovações do Sistema de Justiça a partir da leitura e da análise dos relatórios anuais das atividades do CNJ, confrontadas com as pesquisas de percepção da população sobre o Judiciário e com as pesquisas de juristas que serviram de referência para a Reforma do Judiciário<sup>17</sup>, tendo observado maior transparência, ampliação dos canais de informação, investimentos maciços em informatização e eficiência, estabelecimento de planejamento e de metas, e avaliação dos processos de gestão, realidade esta que inexistia no sistema judicial antes da Reforma.

Nessa pesquisa foram estudadas as resoluções do CNJ, desde sua criação até dezembro de 2011, sendo identificadas 34 resoluções que versam, direta ou indiretamente, sobre o uso das novas tecnologias, representando um percentual de quase 30% das 125 resoluções publicadas. Para melhor análise, essas novas tecnologias foram classificadas em três categorias: transparência e informação (*accountability*); serviços e processo eletrônico; e gestão.

Os temas mais frequentes tratam da transparência do Poder Judiciário, garantindo informações sobre estatísticas, banco de soluções, endereços eletrônicos, gastos e orçamentos (detalhados), plano estratégico, plantões dos juízes, comunicação social, prestação de contas (inserção do *Portal Transparência* em todos os tribunais), ouvidorias, entre outros. No entanto, a referida análise não parte de uma classificação estanque; algumas resoluções podem ser classificadas em mais de um assunto, principalmente no que concerne à transparência, por exemplo. A maioria das resoluções ligadas à gestão torna transparente a administração do Judiciário, compreendendo uma ação de *accountability* (MORAES; FREIRE, 2011).

No que tange ao estabelecimento de planejamento e de metas, e à avaliação dos processos de gestão, a própria inserção do art. 103-B, §4º, incisos VI e VII, na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004 (incluindo o CNJ na cúpula do Sistema de Justiça, com foco no controle das atividades administrativas, de planejamento e elaboração de relatórios estatísticos e de comunicação), é indicativa da necessidade de políticas públicas abrangendo diagnóstico, planejamento, implementação e avaliação.

Em que pese que tais medidas ainda não impactaram na imagem da justiça junto à população, de acordo com a pesquisa divulgada pelo Ipea-2011, observa-se que uma série de

---

<sup>17</sup>Pesquisas: USP, 1994, IDESP, Sadia e Arantes (1995) “A crise do Judiciário e a visão dos juízes”; Escola de Direito de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas (ICJ – Brasil 2010) – percepção da população em relação ao Judiciário; BRASIL-IPEA, 2011; (MORAES; FREIRE, 2011).

práticas ainda em curso apontam para uma nova estrutura e atuação do Judiciário, carecendo, ainda, de maior apropriação da sociedade, para que o que foi estabelecido esteja em sintonia com as necessidades sociais.

Assim, o Conselho Nacional de Justiça, como órgão formulador de políticas públicas, contribuiu sobremaneira para a construção de uma cultura de planejamento a nível nacional, uma vez que inovou ao iniciar um processo de virtualização promovedor de aproximação do Sistema de Justiça com a sociedade, seja por sua transparência (*accountability*), seja pelos serviços inovadores (processo eletrônico) ou por uma gestão mais democrática. Ao efetuar a análise da Reforma do Judiciário, verifica-se o início de uma mudança de estrutura e organização no sistema judiciário brasileiro, mas que ainda não repercutiu de forma efetiva na percepção da população brasileira.

Na avaliação de Rodvalho (2012), a grande mudança da EC nº 45/2004 foi a criação do CNJ, contudo, o conjunto de medidas adotadas não reduziu o acúmulo, nem propiciou o aumento do número juízes; não houve impacto sobre a entrada de novas demandas. Ao discorrer sobre a atuação do Judiciário, a autora afirma que a criação do CNJ teve dois efeitos: i) a estipulação de metas de atuação, com a avaliação do número de decisões, estabelecendo uma tensão de realizar, ao mesmo tempo, os papéis do Judiciário integrante da arena de discussão de direitos (metas constitucionais), ou, como parte da Administração Pública, alicerçada nos propósitos de eficiência e rapidez; ou seja, a grande dificuldade de se constituir um Judiciário ao mesmo tempo justo e eficiente<sup>18</sup>; ii) proximidade de atuação do CNJ ao de controle externo; nesse sentido, é notória a importância da publicidade, divulgando os dados relativos ao Poder Judiciário, e da transparência promovida por esse órgão, propiciando a viabilização da *accountability* também nos Tribunais.

Assim, ao criar o CNJ, acaba por se estabelecer um novo critério de duração do processo, instaurando a ideia de que a eficiência da prestação jurisdicional está mais atrelada à duração do processo do que à de justiça na decisão.

Por fim, verifica-se o processo incremental nas ações do Poder Judiciário, tanto na Reforma do Judiciário<sup>19</sup> quanto na atuação do CNJ. É o que constata Motta (2010), *verbis*:

---

<sup>18</sup>Em determinadas situações, especialmente nas ações coletivas, não é possível alcançar o objetivo da justiça sem o sacrifício do quesito eficiência, notadamente no que concerne ao tempo de tramitação do processo. Por outro lado, demandas repetitivas, a respeito das quais há decisões já consolidadas na Jurisprudência, não podem ter um julgamento lento. O andamento de todas as demandas é aferido pelo mesmo critério de planilha, o que faz com que a rapidez da resposta pareça preponderar sobre o critério justiça (RODOVALHO, 2012, p. 116).

<sup>19</sup>Nesse sentido, Abrucio (2004), ao analisar as reformas no mundo, constata que estas apresentam um viés incremental: em vez de uma concepção totalizadora de reforma, que supõe a necessidade de uma alteração completa do *status quo* e a um só tempo, a concepção incrementalista reconhece que mudanças importantes se dão gradualmente, e que cada medida tomada e/ou aprovada influencia, em maior ou menor medida, o caminho

Por se inserirem em um sistema social e econômico maior, as organizações judiciárias são tanto entidades autônomas e independentes quanto partes de redes complexas em constante alteração. Apesar de rupturas bruscas não ocorrerem com frequência, há um processo cotidiano e incremental de mudanças afetando objetivos e metas já programados: ações e consensos são provisórios e sujeitos ao dinamismo organizacional. Por exemplo, novas demandas trazidas ao Poder Judiciário refletem situações problemáticas variadas, experimentadas por uma diversidade de grupos populacionais. Mesmo problemas de grande visibilidade, e de solução aparentemente fácil, são de implementação difícil, em razão de as diferenças sociais e as formas de agregação de interesses influenciarem as decisões sobre distribuição de recursos. Ademais, a maior consciência sobre os direitos de cidadania e de acesso leva não só ao crescimento da demanda como também à maior expectativa sobre a qualidade dos serviços. (MOTTA, 2010).

## 2.5 GESTÃO DE DESEMPENHO NO JUDICIÁRIO BRASILEIRO

### 2.5.1 Gestão Judiciária

Segundo Bezerra (2009), gestão judiciária é um conjunto de tarefas que procuram garantir a aplicação eficaz de todos os recursos disponibilizados pelo Poder Judiciário com o objetivo de alcançar a entrega da prestação jurisdicional excelente. E acrescenta: “gestão otimiza o funcionamento da unidade judiciária através da tomada de decisões racionais fundamentadas pelo gestor como forma de caminhar para o desenvolvimento das necessidades do jurisdicionados”.

Yeung e Azevedo (2012) asseveram que “é de conhecimento comum que o setor público brasileiro, em particular o judiciário, por sua composição e modo de funcionamento, é menos permeável às técnicas de gestão e avanços das ciências administrativas”, alinhando-se à perspectiva de Renault (2005), para quem o sistema judicial brasileiro é hermético e refratário a mudanças.

---

posterior – é a chamada *pathdependence*, ou histerese, para adequar o sentido original a uma palavra em português. Ocorre algo como uma sedimentação por “camadas geológicas”. Nessa mesma linha, Gerald Caiden constatou que as reformas administrativas pelo mundo afora foram realizadas menos por esquemas grandiosos de transformação e mais por aperfeiçoamento e melhorias substantivas incrementais (CAIDEN, 1991, p.87). A ênfase no caráter incremental das reformas não só leva em conta a sua recorrência empírica, como o estudo de Caiden constata para a área administrativa, mas também pressupõe que esse modelo possa conjugar melhor os ângulos do desempenho e da democratização das políticas. O incrementalismo pode ser visto como uma contraposição analítica e normativa em relação à visão totalizadora de mudança, fundada numa concepção tecnocrática e insulada de reforma. Ao contrário do que supõe essa concepção, a prática incrementalista, ao incluir mais atores e estender no tempo o processo de transformação, não reduz necessariamente a coerência e a consistência dos projetos. Na verdade, ao abrir mais espaços de discussão e fazer as alterações aos poucos, pode-se aprender mais com os possíveis erros de implementação (variável do desempenho) e tornar as decisões mais responsivas e responsáveis (variável democrática) (ABRUCIO, 2004).

Vieira e Pinheiro (2008) identificaram no Poder Judiciário vários elementos da *Burocracia Profissional*, definida por Mintzberg (1995, p.196) como uma “estrutura organizacional que se caracteriza pela importância do seu núcleo operacional, pela coordenação das suas atividades mediante a padronização das habilidades dos seus membros e pela descentralização do poder decisório de forma vertical e horizontal”. Tal estrutura requer especialistas treinados e doutrinados para o núcleo operacional, denominados “profissionais”, com considerável autonomia de controle sobre seu trabalho. O poder do profissional deriva do fato de que o seu trabalho não só é muito complexo para ser supervisionado por gerentes ou padronizado por analistas, como também porque seus serviços são de grande procura (MINTZBERG, 1995). Nessas estruturas, em geral, as assessorias de apoio são muito grandes para poder dar suporte aos profissionais, conforme descrevem Vieira e Pinheiro (2008), para o caso do Judiciário:

No caso do Judiciário, os magistrados caracterizam-se como sendo os operadores profissionais, pois possuem grande capacidade técnica e autonomia no exercício das suas funções de aplicação da jurisdição e na supervisão de atos de gestão. As assessorias de apoio são formadas pelos cartórios judiciais, onde estão alocados os demais servidores da justiça que dão suporte à atividade exercida pelo magistrado: escrivão, oficial de justiça, oficial escrevente, assessores e estagiários.

A padronização das habilidades dos membros do Judiciário decorre de influências externas (o disposto na lei) e por determinações internas dos órgãos de correição. Tal padronização também decorre da exigência de formação específica em curso superior de Direito para os cargos com maiores responsabilidades e subsequente remuneração mais elevada do Poder: magistrado, escrivão, analista judiciário.

Esta estrutura organizacional é fortemente descentralizada na dimensão horizontal porque seu poder permanece com grande número de operadores, sendo também caracterizada como descentralizada na dimensão vertical quando seu poder decisório permanece no núcleo operacional. (VIEIRA; PINHEIRO, 2008, p.5).

Vieira (2007) pontua três problemas das *Burocracias Profissionais*: coordenação, autonomia e inovação. A primeira dificuldade – coordenação – ocorre pelo fato das atividades não serem integradas e serem indesejadas quaisquer interferências nas tarefas a serem executadas, apesar desses grupos trabalharem com recursos e serviços de apoio comuns. Assim, a existência de vários tribunais e comarcas, cada qual com o seu órgão de cúpula ou responsável pela gestão das atividades administrativas no seu âmbito de competência, com raros canais de interlocução entre si, e a deficiência na gestão dos órgãos judiciais por parte dos magistrados e demais servidores, por carência de formação na área de administração, agravam este problema. No que se refere à autonomia, que diz respeito ao trato com profissionais incompetentes ou inescrupulosos, constata-se dificuldade de exclusão dos maus profissionais da Justiça, em razão da vitaliciedade dos magistrados, da estabilidade funcional

dos demais servidores e da atuação deficiente de algumas corregedorias dos tribunais. Por fim, no que tange à inovação, observa-se, por parte do Judiciário, uma resistência a mudanças a nível institucional por parte dos operadores profissionais (VIEIRA, 2007, p.27).

Mintzberg (1995) sugere que sejam tomadas determinadas providências para solucionar os problemas advindos da *Burocracia Profissional*: controle financeiro das estruturas burocráticas, legislação contra o comportamento irresponsável dos profissionais, e limitações à autonomia dos operadores realizada por uma auditoria pública. As mudanças nesse tipo de organização infiltram-se pelo lento processo de mudar os profissionais e em como eles podem ampliar suas habilidades.

Ainda no que concerne às características da gestão do Judiciário, Meier (2007) *apud* Nogueira (2010), assevera que a gestão interna<sup>20</sup> das organizações judiciárias normalmente não é objeto de atenção dos magistrados, já que a legitimidade do Poder Judiciário está relacionada a fatores da gestão externa<sup>21</sup> e às ações voltadas à criação de estruturas e institucionalização; desta forma, a organização judiciária conta com reduzida contribuição de sua própria gestão interna para a promoção de sua estabilidade administrativa. Por ter uma gestão interna enfraquecida, depende quase exclusivamente de sua gestão externa e de sua estruturação (representadas por hierarquias que seguem o estilo de “burocracia weberiana”), para a composição de suas diretrizes de gestão, que se concentra em seguir majoritariamente normas judiciais na prática de sua gestão interna. Segundo o autor, esse fenômeno é em parte originado no fato de serem demandados julgamentos imparciais do juiz (em que não é cabível a exigência de previsibilidade nas decisões judiciais), tornando-se um problema quando, na atuação do juiz como administrador, sua conduta judicial estende-se do campo processual para o administrativo, passando o juiz a proceder de forma a evitar a previsibilidade e o planejamento, ambos necessários ao exercício da atividade administrativa.

Ainda há que considerar que a formação acadêmica e profissional do magistrado não contempla matérias que tratam de gestão, não sendo moldados para serem administradores. Percebe-se que o juiz tende a encontrar problemas legais onde existem problemas gerenciais, e a aplicar soluções legais-autoritárias onde seriam necessárias soluções gerenciais; ademais, juízes frequentemente tomam decisões por si só, sem o envolvimento de outras pessoas. Esta prática leva a um estilo muito hierarquizado, em que a maioria dos assuntos gerenciais torna-

---

<sup>20</sup>A “gestão interna” pode ser entendida como aquela que se refere aos aspectos relativos à sua organização e ao seu funcionamento: hierarquia interna e às operações regulares (estruturação de processos de trabalho e gestão de pessoas - a criação de incentivos aos funcionários-, dentre outros), englobando também o estabelecimento de metas.

<sup>21</sup>A gestão externa diz respeito à lida com o ambiente externo, à organização, suas ações e ameaças.

se centralmente dirigidos pelo juiz. Tais práticas conduzem à inefetividade na resolução de problemas administrativos (NOGUEIRA, 2010).

Sobre o assunto, Grangeira (2009) afirma:

O despreparo de magistrados e servidores para lidar com a sobrecarga de trabalho, a ineficácia por parte dos tribunais na distribuição e na utilização de recursos materiais, e a **falta de cultura de gestão administrativa** para enfrentar os desafios da modernidade, levam o Poder Judiciário a uma letargia na sua atuação, o que compromete a sua participação na realização dos fins do Estado Brasileiro, conforme preconizado no texto constitucional. (sem grifo no original).

Sherweed (2007) *apud* Yeung e Azevedo (2012) explicam com detalhes essa situação, ao afirmar que cada tribunal tem um presidente, que é responsável pelo orçamento, pelos recursos materiais (imóveis e papéis), pela tecnologia da informação, pela contratação e treinamento de pessoal, etc.. Em decorrência de determinação legal, todo presidente de tribunal precisa ser um juiz, e terá mandato de, no máximo, dois anos, todavia, é praticamente inexistente a inclusão de disciplinas de gestão no currículo das escolas de Direito, concluído que o sistema judicial brasileiro é gerido por amadores (em Gestão, não em Direito) – os magistrados brasileiros passam grande parte do seu tempo cuidando de assuntos administrativos e não julgando processos<sup>22</sup>.

Ainda sobre a gestão interna, segundo pesquisa conduzida por Young e Azevedo (2012), nos tribunais estaduais brasileiros, o desempenho de eficiência está pouco relacionado com o nível de recursos materiais e humanos que um tribunal possui, concluindo que é possível melhorar os resultados de um tribunal sem aumentar necessariamente a quantidade de recursos empregados, ou seja, a questão está mais em saber gerir os recursos do que obter recursos adicionais.

Sobre esse mesmo assunto, Hagstedt e Proos (2008) comprovaram que, após a reforma na Suécia, em que diminuíram a força de trabalho e os tribunais, houve aumento da eficiência no judiciário, o quê contraria os achados de Hazra e Micevska (2007), que entendem que a quantidade de magistrados *per capita* influencia negativamente a taxa de congestionamento na justiça civil e criminal da Índia, corroborando a perspectiva de Elbially (2011), para quem a quantidade de magistrados em tribunais da Índia tem impacto positivo no desempenho, e Mitsopoulos e Pelagidis (2007), que descobriram que a força de trabalho, em tribunais de apelação, influencia o tempo de julgamento de processos na Grécia.

Assim, constatada no Brasil forte presença de *Burocracia Profissional* (que normalmente não se habitua à supervisão de gerentes, nem a padronizações feitas por

---

<sup>22</sup> Dakolias (1999) levantou que os juízes brasileiros gastam, em média, 65% do seu tempo envolvidos com obrigações não judiciais.



analistas), com muita ênfase na gestão externa e pouca na gestão interna, e o reduzido destaque dado à formação do magistrado para o exercício da função de administrador, Nogueira (2010) afere que, ao analisar tais características em conjunto, há uma retroalimentação: todas se reforçam mutuamente e desenvolvem uma estrutura que se põe resistente à prática da mensuração de desempenho e do planejamento estratégico no Judiciário.

### **2.5.2 Mensuração do desempenho no Judiciário brasileiro**

Por meio da Resolução nº 70/2009, do Conselho Nacional de Justiça, o planejamento e a gestão estratégica foram instituídos no âmbito do Poder Judiciário. Tal normativa estabeleceu objetivos e diretrizes, e determinou aos tribunais que elaborassem seus planejamentos estratégicos, tratando de temas como eficiência operacional, acesso à justiça, responsabilidade social, alinhamento e integração, atuação institucional, gestão de pessoas e infraestrutura.

Para mensurar o desempenho no planejamento estratégico, utilizou-se a metodologia BSC, com algumas adaptações; uma delas diz respeito às dimensões, que passaram de quatro – aprendizado e crescimento, processos internos, clientes e finanças –, para três – recursos, processos internos e sociedade.

Gangemi e Fernandes (2010) descrevem a metodologia empregada para arquitetar os mapas estratégicos do Judiciário Nacional, *verbis*:

Para proceder os desenhos dos mapas estratégicos de cada tribunal, buscou-se construir a gestão estratégica a partir da observação de suas realidades. Foram também traçados indicadores e respectivas metas de curto, médio e longo prazos, bem como os meios necessários para seu alcance, sempre procurando aderência aos mapas dos respectivos tribunais superiores e com a devida identificação de causa e efeito entre os objetivos estratégicos para traçar uma cadeia de valor. (GANGEMI; FERNANDES, 2010, p.67).

Além disso, a criação de indicadores, que seriam mensurados regularmente, permitiria a construção de um quadro comparativo do funcionamento da Justiça em todo o país, possibilitando o aprimoramento, e a correção de distorções que limitam ou dificultam um acesso rápido e de qualidade à Justiça, gerando celeridade nos processos e qualidade no atendimento à sociedade.

Depois de construir o mapa estratégico, foram estabelecidas dez metas nacionais a serem alcançadas pelo Judiciário desde 2009. Esse direcionamento embasou os órgãos do Poder Judiciário para iniciarem a elaboração de seus planejamentos estratégicos utilizando a

metodologia BSC, previamente definida pelo Conselho Nacional de Justiça para a formulação e o acompanhamento do planejamento estratégico. Tal metodologia exige que sejam utilizados indicadores de desempenho e favorece a gestão por resultados (LIMA; CRUZ, 2011). Ademais, foram apresentados pelo CNJ quarenta e seis indicadores de desempenho a serem utilizados nos tribunais do país.

Após o desenvolvimento da metodologia BSC antes descrita, com as devidas adaptações para sua aplicação no setor público, o Poder Judiciário passou a figurar com 90% dos seus tribunais (de um total de noventa e quatro tribunais e instâncias superiores da Justiça) detentores de um plano estratégico alinhado e vinculado ao plano do CNJ, com aderência às respectivas Justiças Superiores, contemplando visão de futuro, missão, objetivos estratégicos, indicadores, metas e portfólio de projetos, com matriz de priorização para alcançar os objetivos delineados (GANGEMI; FERNANDES, 2010).

É possível constatar que a maneira como o BSC está sendo utilizado, alinhado nas várias entidades organizacionais que compõem o Poder Judiciário Nacional, demonstra o interesse em se fazer uso dessa metodologia para, simultaneamente, proporcionar o funcionamento de um sistema de mensuração do desempenho, de gestão da estratégia e de uma ferramenta de comunicação, com vistas a alcançar a estratégia do Judiciário como um todo.

Especificamente no que concerne aos indicadores de desempenho do Poder Judiciário brasileiro, Cunha (2010) pontua que, apesar de a produção de informação no Judiciário brasileiro possibilitar o conhecimento das atividades desempenhadas e atender em certa medida às orientações das organizações internacionais na área<sup>23</sup>, apresenta problemas quanto à forma como os dados são coletados, a sua organização, a sua consistência e confiabilidade, e a sua instrumentalidade na administração dos tribunais.

Observa, ainda, que:

[...] o Judiciário brasileiro produz dados sobre as suas atividades, mas estes se referem basicamente ao volume de casos processados pela instituição, não sendo possível identificar o tempo dos processos, as partes ou mesmo os tipos de casos mais frequentes.

[...] as informações atuais produzidas pelo Sistema da Justiça ainda não são capazes de se transformar em propostas de políticas públicas que tenham como finalidade a melhoria dos serviços prestados. Este diagnóstico pode indicar até que ponto o

---

<sup>23</sup>Entre as informações consideradas importantes estão (i) o número de processos iniciados por ano; (ii) o número de casos resolvidos por ano; (iii) o número de casos pendentes no final de cada ano; (iv) a taxa de congestionamento; (v) a média de duração dos casos; (vi) o número de juízes por habitante. Esses dados devem estar organizados por área, por instância judicial e por jurisdição, e ser de fácil acesso, com apresentação e linguagem claras (CUNHA, 2010).

Judiciário se vê como um poder do Estado prestador de serviço público e, dessa forma, ainda não se adequa no atendimento aos requisitos da democracia contemporânea acerca da existência de mecanismos de *accountability*<sup>24</sup> e *responsiveness*.<sup>25</sup> (CUNHA, 2010, p.41).

Por outro lado, Nogueira (2010) ressalta a importância dos primeiros passos para ser feito diagnóstico até então inexistente no Poder Judiciário, diagnóstico esse que almeja uma mensuração e um planejamento mais críticos. Tal mudança não ocorre de imediato, sendo necessário a mudança de culturas, práticas, procedimentos e rotinas. Vieira e Pinheiro (2008) corroboram com tal assertiva quando afirmam que, antes do CNJ, a realidade institucional do Judiciário era de inexistência de um tratamento uniforme para os problemas administrativos, em que os tribunais são verdadeiras ‘ilhas incomunicáveis’, administrados em células de autoconfiança e improviso.

Em novembro de 2012, durante o VI Encontro Nacional do Poder Judiciário, foi divulgado o último Diagnóstico da Gestão Estratégica do Poder Judiciário, abrangendo todos os ramos da justiça, elaborado pelo Departamento de Gestão Estratégica (DGE) do CNJ, tendo sido fixadas recomendações de melhoria de gestão para os tribunais brasileiros a serem alcançadas no ano seguinte. O levantamento levou em consideração as seis perspectivas estabelecidas pela Resolução nº 70/2009, cujos resultados, para todo o Poder Judiciário, é o que segue: envolvimento da alta administração (46%); gestão participativa (54%); estrutura organizacional, tecnológica e de capacitação para estratégia (42%); planejamento da estratégia (40%); comunicação da estratégia (24%); e monitoramento e a execução da estratégia (37%), tendo como média geral 42%.

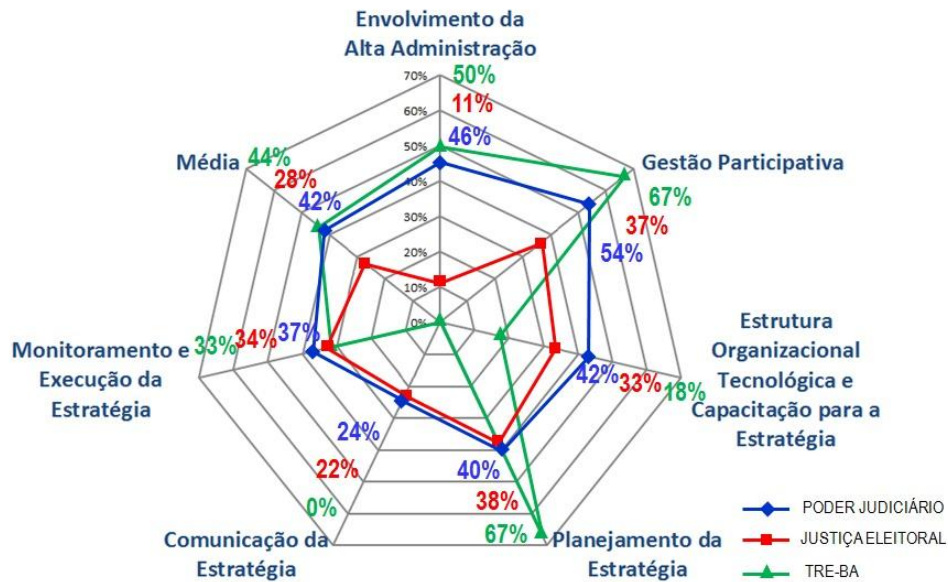
Pelos resultados levantados, percebe-se que há muito por melhorar, contudo, considerando que a grande maioria dos tribunais iniciaram a elaboração de seus planejamentos estratégicos após a edição daquela Resolução, pelo curto espaço de tempo, já houve avanços significativos para um Poder que até então tinha pouco ou nenhum contato com a gestão estratégica. O gráfico a seguir demonstra as perspectivas antes mencionadas, no âmbito do Poder Judiciário, destacando-se, em vermelho, a Justiça Eleitoral e, em verde, o TRE-BA.

---

<sup>24</sup>O termo *accountability* de difícil tradução para o português, tem a ver com os mecanismos de controle das instituições do Estado na democracia. No sentido lato, ele significa a obrigação que alguém ou uma instituição tem em prestar contas de seus atos (CUNHA, 2010, 41).

<sup>25</sup>*Responsiveness* corresponde à capacidade das instituições públicas serem não somente responsáveis pelas suas ações, como também responderem pelos seus atos (CUNHA, 2010, p.41).

Figura 4 - Diagnóstico da Gestão Estratégica 2012



Fonte: CNJ (2012).

## 2.6 MODO DE ANÁLISE E QUESTÕES DE PESQUISA

a) Observa-se que a maioria das reformas administrativas no mundo se dá conforme o modelo incremental.

b) A Reforma do Estado no Brasil instituiu a gestão por resultados, a governança federativa, bem como mecanismos de controle público. Esse modelo gerencialista trouxe avanços, como melhoria nas informações da Administração Pública, fortalecimento das carreiras do Estado, fixação do teto para gastos com funcionalismo, alteração no Regime Jurídico Único, e introdução do princípio da eficiência (Emendas nº 19 e 20), contudo, no campo substantivo e social, teve um impacto limitado.

c) A Constituição de 1988 ampliou os direitos individuais, aumentando a demanda judicial fundamentada nesses direitos e gerando uma prestação falha de serviços judiciais, já que a estrutura do Judiciário permaneceu a mesma. Assim, cresceu o volume de trabalho dos serventuários da Justiça, agravando os sintomas já existentes no Poder Judiciário da então chamada “crise do Judiciário”, como o da morosidade processual; ademais, acresce-se a esse

problema as deficiências da legislação processual, extremamente formalista e excessiva em recursos.

d) Observa-se uma carência de sintonia das políticas públicas com efeito no funcionamento do judiciário, tendo em vista que se alargam os direitos, mas não se equipa o Judiciário com pessoal, tecnologia e recursos para atender esses direitos.

e) A edição da Emenda Constitucional nº 45/2004 (Reforma do Judiciário) buscou amenizar este quadro; contudo, na visão de Rodvalho (2012), as medidas adotadas não reduziram o acúmulo de processos, nem aumentaram o número de juízes, tampouco provocaram a diminuição da entrada de novas demandas. Como pontos positivos, essa autora destaca a inclusão dos princípios da celeridade processual (garantia de que o processo judicial terá duração razoável) e da proporcionalidade de juízes (os cargos serão distribuídos pelo país levando em conta a demanda processual e a população das localidades) à Constituição Federal, facilitando, assim, a adoção de critérios objetivos de planejamento. Também criou o Conselho Nacional de Justiça, órgão responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário.

f) Dentre as iniciativas desse órgão, merece destaque a Resolução CNJ nº 70/2009, que disciplinou o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário, estabelecendo objetivos e diretrizes, e determinando aos tribunais que elaborassem seus planejamentos estratégicos, alinhados com o do Judiciário Nacional, inovando ao dar início à construção de uma cultura de planejamento em nível nacional. Todavia, tal mudança ainda não repercutiu de forma efetiva na percepção da população brasileira.

g) Verifica-se, ainda, um processo cotidiano e incremental de mudanças nas organizações judiciárias, afetando objetivos e metas já programados.

h) Percebe-se que as iniciativas do CNJ caminham para a realização de um diagnóstico até então inexistente no Poder Judiciário, com o intento de que se efetive uma mensuração e um planejamento mais críticos. Para que isto ocorra, é preciso que se instaure uma mudança de cultura, de práticas, de procedimentos e de rotinas, o que, via de regra, não se dá de maneira imediata.

A seguir, será apresentado o Modelo de Análise e a metodologia de pesquisa utilizada para realização deste estudo.

Quadro 2 - Modelo de análise

<b>Dimensão</b>	<b>Variáveis</b>	<b>Indicador</b>	<b>Autores</b>
Motivação			Sampaio (2007)
Estrutura	Estratégias e Planos		Ansoff, Declerck e Hayes (1981) Bossidy (2005) Bossidy e Charam (2002) Grangeira (2009) Hrebiniack (2006) Kaplina e Norton (1997) Kich e Pereira (2010) MacDonald (2003) Marcovitch e Vasconcellos (1997) Nogueira (2010) Renault (2005) Robbins (1978) Rodrigues e Leite (2006) Rogers, Miller e Judge (1998) Tregoe e e Zimmerman (1984) Vieira (2007) Waldersec e Griffiths (1997) Yeung e Azevedo (2012)
	Liderança e constância de propósito		Freire e Rover (2012) Kaplan e Norton (2001) Rodrigues e Leite (2006)
	Pessoas		Davis e Newstrom (1997) Rodrigues e Leite (2006) Vidal (2000)
	Processos		GesPública (2010)
Desempenho	Eficiência	Despesas total do TRE por habitante (R\$)  Despesas com Pleitos Eleitorais por Eleitor (R\$)  Litigiosidade (carga de trabalho, taxa de congestionamento)	Castilho, Iwanikow e Macedo (2012) Coneglian (1999) Falcão e Oliveira (2012) Hagstedt e Proos (2008) Martins Filho (2009) Megginson et al. (1991) Mitsopoulos e Pelagidis (2010) Rodovalho (2012) Young e Azevedo (2012)
	Efetividade	Grau de satisfação de clientes	Falcão e Oliveira (2012)
	Acesso	Índice de acesso à justiça Índice de conteúdo adequado para pessoas com deficiência no sítio eletrônico do TRE-BA Índice de respostas a contatos dirigidos à Ouvidoria  Tempo médio de resposta a contatos dirigidos à Ouvidoria	Freire, Bernardes e Rover (2011)

Fonte: Elaborado pela autora (2014).

### 3 METODOLOGIA

A metodologia utilizada nesta pesquisa foi basicamente qualitativa e descritiva, configurando um estudo de caso. Segundo Yin (2010), “um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto são evidentes”.

Para a área da administração pública, o estudo de caso apresenta-se como uma estratégia de pesquisa tradicionalmente aceita, uma vez que essa metodologia possui entre suas características a capacidade de ajustar-se “especialmente ao estudo de eventos ou ações discretas, ou mesmo não ações, e à implementação de políticas ou processos complexos de gestão.” (SENGER; CUNHA; SENGGER, 2004).

A coleta de dados primários e secundários foi efetuada mediante entrevistas semiestruturadas e observação direta com os gestores da alta Administração (titulares e representantes) dos seguintes níveis hierárquicos: Direção-Geral; Coordenadoria de Planejamento, Estratégia e Gestão; Secretarias Judiciária, de Orçamento, Finanças e Contabilidade, de Tecnologia da Informação, de Controle Interno e Auditoria, e de Gestão de Pessoas. As entrevistas ocorreram no local de trabalho (sede do TRE-BA), e foram gravadas com o consentimento dos participantes, sendo posteriormente transcritas para viabilizar a análise das informações. Para a análise desses dados foi utilizada a análise de conteúdo de acordo com Bardin (2006). A categorização decorreu de uma grade de análise mista, com categorias predeterminadas.

Também foi aplicado um questionário, no mês de outubro do ano de 2013, composto de dezoito perguntas objetivas, com possibilidade de expressar a opinião em três delas, por meio da *Internet*, utilizando-se a ferramenta *Google Docs*. Esse instrumento de pesquisa foi endereçado para três segmentos de servidores do TRE-BA (os lotados na sede, nos cartórios eleitorais e os gerentes de projeto), não participando os estagiários e os profissionais terceirizados. Esses grupos foram escolhidos com o intuito de obter as percepções eventualmente diversas daqueles que se encontram no nível estratégico (alta Administração – entrevistas), e dos demais, integrantes dos níveis tático e operacional. Quanto aos gerentes de projeto, a escolha deu-se em razão do contato mais direto desse grupo com as práticas do planejamento estratégico. Cabe registrar que foram realizadas três testes-piloto, para aperfeiçoar os instrumentos de pesquisas utilizados.

O questionário foi encaminhado, via *Internet*, para oitocentos e setenta e três servidores, tendo-se obtido a média de aproximadamente 20% de respondentes para os quatro grupos, ou seja, cento e setenta e cinco servidores, quantitativo considerado expressivo em relação ao universo total; já para gestores da alta Administração, obteve-se o percentual de 75%. O gráfico abaixo demonstra o percentual de respondentes por grupo.

Quadro 3 – Percentual de respondentes por grupo

<b>Segmento</b>	<b>Alta Adm.</b>	<b>Sede</b>	<b>Cartórios eleitorais</b>	<b>Gerente de projeto</b>
<b>Enviados</b>	12	422	406	24
<b>Respondentes</b>	9	77	88	10
<b>% de respostas</b>	75%	18,24%	21,67%	41,66%

Fonte: Elaborado pela autora (2014)

Essa pesquisa teve as seguintes características: anônima, uma vez que a ferramenta utilizada no *Google Docs* não permitiu a identificação dos respondentes; facultativa; idêntica para os segmentos servidores da sede, dos cartórios eleitorais e dos gerentes de projeto; tabulada por grupos; e indicativa, por não ter se obtido uma amostra altamente representativa, considerando o erro amostral toletável ( $E_0$ ) de cinco por cento, para os grupos servidores da sede e dos cartórios eleitorais.

Para viabilizar a análise da implantação da gestão estratégica do estudo de caso Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, e seus efeitos, buscou-se, primeiramente, apresentar a sua estrutura gerencial. Para tanto, será analisado banco de dados do TRE-BA, de 2010 a 2012, mais especificamente a legislação concernente à criação desse órgão e sua estrutura, discriminada no Anexo A (Documentos pré-selecionados para a coleta de dados).

O passo seguinte consistiu em analisar a motivação para a adoção do modelo de gestão estratégica. Para tanto, foram realizadas entrevistas e formulado questionário, como antes descrito, como também foram examinadas as resoluções mencionadas nos itens 2 e 3 do Anexo A. A ideia foi buscar compreender se a adoção da gestão estratégica nesse órgão deve-se à imposição legal, em razão das normativas expedidas pelo CNJ e pelo TSE, ou se tal iniciativa teve sua origem na percepção da liderança em investir em gestão para obter uma estrutura menos burocrática e mais eficiente (questão 1 do Roteiro para as entrevistas e do questionário – Apêndices B e C).

Depois, procurou-se estudar o plano estratégico do TRE-BA e seu modelo de gestão, a partir do banco de dados do TRE-BA (itens 4 a 9 do Anexo A), qual seja:

- a) as resoluções aprovaram e alteraram o planejamento estratégico do TRE-BA;
- b) relatórios de gestão, dos exercícios de 2010 a 2012; e,



c) estatísticas do *Justiça em Números* (CNJ, 2009, 2011, 2012).

As resoluções mencionadas na letra *a* e os relatórios de gestão relatam a trajetória da gestão estratégica do TRE-BA, desde a edição da primeira normativa que instituiu o planejamento estratégico nessa justiça, até a descrição e a análise de seus indicadores, metas, planos de ação e projetos. Já as estatísticas do *Justiça em Números* contém a série histórica do número de processos julgados mês a mês, desde 2010, bem como da taxa de congestionamento, e a análise do diagnóstico da Gestão Estratégica do Poder Judiciário Nacional, por ramo de justiça.

Para avaliar a gestão estratégica do TRE-BA, bem como analisar a dimensão *Estrutura*, do modelo de análise desta pesquisa, utilizou-se como parâmetro o Modelo de Excelência da Gestão Pública – Gespública –, especificamente o critério *Estratégias e Planos*, que diz respeito à formulação e à implementação de estratégias (questões 2 a 12 do Roteiro para as entrevistas – Apêndice B; e 2 a 13 do questionário – Apêndice A). A *Formulação de Estratégia* aborda questões sobre o ambiente e a escolha de estratégias, já a *Implementação de Estratégias* abrange as ações interna e externamente, executadas em função das estratégias formuladas, com indicadores, metas e planos, de forma que a organização, em todos os níveis, alinhe seus processos, monitore o seu êxito e reavalie suas estratégias. Assim, foi efetuada uma adaptação do *Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2010*, conjuntamente com os padrões do Fundo Nacional de Qualidade 2011 (FNQ), para que fosse possível aplicar à realidade do TRE-BA. Oportuno registrar que foram utilizados também os critérios correlatos ao de Estratégias e Planos, haja vista que interagem entre si, conforme discriminado a seguir:

a) Liderança e constância de propósitos: enfoca, na *Implementação de Estratégias*, a necessidade de monitoramento de planos de ação para assegurar o engajamento dos liderados (questões 5 e 6 do Roteiro para as entrevistas – Apêndice B –, e 5 a 6 do questionário – Apêndice A);

b) Pessoas: no subcritério *Formulação de Estratégias*, aborda o estímulo ao envolvimento das diversas áreas da administração no processo, e na *Implementação de Estratégias*, a necessidade de comunicar as estratégias, metas e planos de ação para a força de trabalho (questões 7 a 11 do Roteiro para as entrevistas – Apêndice B –, e 7 a 12 do questionário – Apêndice A);

c) Processos: no subcritério *Formulação de Estratégias*, indica que a organização se oriente por processos e informações, norteando-se pelo resultado de análise de dados e fatos

(questões 12 do Roteiro para as entrevistas – Apêndice B –, e 13 do questionário – Apêndice A).

De posse dessas informações, partiu-se para a discussão acerca das transformações empreendidas no TRE-BA, a partir da implantação do modelo de gestão estratégica, ou seja, o que mudou na instituição após o ingresso dessa ferramenta no tribunal e seus efeitos sobre o desempenho. Para tanto, com o intuito de analisar a dimensão *Desempenho*, do modelo de análise desta pesquisa, elegeu-se as dimensões de eficiência, efetividade e acesso, levantadas por Gomes e Guimarães (2012) em pesquisa anterior sobre o desempenho no Poder Judiciário em âmbito mundial. Também utilizou-se a série histórica, de 2010 a 2012, de determinados indicadores do TRE-BA, constantes do Relatório da Gestão Estratégica - *Taxa de congestionamento, Índice de acesso à justiça, Índice do conteúdo adequado para pessoas com deficiência no sítio eletrônico do TRE-BA, Índice de respostas a contatos da Ouvidoria, Tempo médio de resposta a contatos dirigidos à Ouvidoria*. Também foram utilizadas informações do *Justiça em Números*, entre elas as referentes aos indicadores assim classificados:

a) insumos, dotações e graus de utilização: levantam-se dados sobre recursos financeiros, recursos humanos e físicos;

b) litigiosidade: são calculados os casos novos, a carga de trabalho, e a taxa de congestionamento.

Esses dados foram correlacionados com as respostas dos entrevistados (questões 13 a 18 do Roteiro para as entrevistas – Apêndice B –, e 14 a 18 do questionário – Apêndice A).

Por fim, procedeu-se à avaliação da possível obtenção de ganhos de desempenho com o modelo de gestão estratégica, por meio de (a) análise da percepção dos entrevistados e dos respondentes do questionário, (b) exame dos relatórios de gestão, que contêm as informações sobre os indicadores de desempenho do TRE-BA, (c) estudo das informações colhidas no *Justiça em Números*, e (d) o resultados das pesquisas de opinião sobre o Poder Judiciário.

## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1 APRESENTAÇÃO DA ESTRUTURA GERENCIAL DO TRE-BA

#### 4.1.1 A Justiça Eleitoral brasileira

A Justiça Eleitoral<sup>26</sup> brasileira é um ramo especializado do Poder Judiciário, conforme o art. 92, inciso V, da Constituição Federal. Atua simultaneamente em três esferas: jurisdicional, em que se destaca a competência para julgar questões eleitorais; administrativa, responsável pela organização e realização de eleições, referendos e plebiscitos; e regulamentar, em que elabora normas referentes ao processo eleitoral.

Coneglian (1999) afirma que a Justiça Eleitoral se diferencia das demais justiças especializadas em decorrência de três fatores: composição realizada com membros emprestados; membros provisórios; e justiça executiva.

No que se refere ao primeiro aspecto, a Justiça Eleitoral não possui um corpo de magistrados de carreira. Os juízes eleitorais são juízes de Direito com competência eleitoral (art. 32, do Código Eleitoral). Assim, o Juiz Eleitoral exerce, além da sua função originária de Juiz Federal, Juiz Estadual, ou advogado, a função eleitoral, mas não há acúmulo de cargos, uma vez que os magistrados não possuem vencimentos, percebendo apenas uma gratificação pelo exercício da atividade eleitoral.

Também caracteriza-se por possuir membros provisórios, isto é, membros emprestados com mandato definitivo – normalmente de dois anos, podendo ser reconduzidos por igual período, à exceção de Comarca com um único Juiz Eleitoral, que exercerá esta função por tempo indefinido.

E, por fim, a justiça eleitoral é uma justiça executiva, ou seja, que se administra internamente, e administra as eleições (Poder Executivo das Eleições, criando zonas eleitorais, recrutando Juízes Eleitorais, convocando mesários, juntas, escrutinadores, adquirindo equipamentos eletrônicos, alistando eleitores, fiscalizando partidos, declarando inelegibilidades, recebendo e deferindo pedidos de registro de candidaturas, fiscalizando e comandando propaganda, requisitando tempo em emissoras de rádio e de televisão, estabelecendo locais de votação, convocando eleitores para votar, multando eleitores e candidatos, comandando a eleição, contando votos, proclamando e diplomando os eleitos).

---

<sup>26</sup> As informações referentes à Justiça Eleitoral foram retiradas do sítio Portal da Justiça Eleitoral. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br>> Acesso em: 14 ago. 2013.

Assim, enquanto o magistrado de qualquer ramo do Poder Judiciário tem como função exclusiva o exercício da jurisdição, o magistrado eleitoral atua concomitantemente como juiz e executor, exercendo as funções jurisdicional e administrativa.

A Justiça Eleitoral é formada pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE, pelos Tribunais Regionais Eleitorais – TREs, pelos Juízes Eleitorais e pelas Juntas Eleitorais<sup>27</sup>. O TSE encontra-se sediado em Brasília; os TREs nas capitais dos Estados, no Distrito Federal e nos territórios; e os juízes e Juntas Eleitorais em cada uma das Zonas Eleitorais existentes no Brasil (BRASIL, Constituição, 1988).

Os TREs são compostos, mediante eleição, por dois desembargadores e dois juízes do Tribunal de Justiça do estado; por um juiz do Tribunal Regional Federal (TRF) com sede na capital do estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de juiz federal, escolhido, em qualquer caso, pelo TRF respectivo; e, por derradeiro, pela nomeação do Presidente da República de dois advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça do estado, por meio de lista sêxtupla (art. 120, §1º, da Constituição Federal). (CNJ, 2013).

#### **4.1.2 Histórico da Justiça Eleitoral no Brasil**

Segundo Castilho, Iwanikow e Macedo (2012), o Brasil nos últimos quinze anos se posicionou como uma das referências mundiais na visão eleitoral, especialmente no quesito informatização do sistema de votação eleitoral, por intermédio da urna eletrônica e de seu sistema logístico de distribuição e apuração de votos.

Nos registros dos *sites* do TSE e do TRE/SC, as eleições não são uma experiência recente no Brasil; existem neste país há aproximadamente 500 anos. O livre exercício do voto surgiu com os primeiros núcleos de povoadores, logo após a chegada dos colonizadores, resultado da tradição portuguesa de eleger os administradores do povoado sob domínio português.

No Período Colonial não havia no Brasil um sistema eleitoral próprio, sendo observadas as Ordenações do Reino. Essas leis foram utilizadas por ocasião das primeiras

---

<sup>27</sup> As juntas eleitorais são compostas por um juiz de direito, que é o Presidente, e por mais dois ou quatro cidadãos de notória idoneidade. Seus membros são indicados pelo juiz eleitoral e nomeados pelo Presidente do TRE, sessenta dias antes da eleição, depois de aprovados os nomes pelo órgão colegiado do TRE. Têm por competência: a) apurar, no prazo de dez dias, as eleições realizadas nas zonas eleitorais sob sua jurisdição; b) resolver as impugnações e demais incidentes verificados durante os trabalhos da contagem e da apuração; c) expedir boletins de urna; d) expedir diploma aos eleitos para cargos municipais (TRESC, 2013).

eleições gerais realizadas no país, quando foram escolhidos deputados brasileiros para as Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da nação portuguesa.

Em 1822 foi publicada a primeira lei eleitoral brasileira, que regulamentava a escolha de uma Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, a qual, eleita após a Proclamação da Independência, elaborou a Constituição do Império, outorgada em 1824.

Seguiram-se vários regulamentos, entre eles:

- Decreto nº 157/1842, instituiu o alistamento prévio e a eleição para membros das Mesas Receptoras, proibindo o voto por procuração;
- Decreto nº 842/1855 (Lei dos Círculos), estabeleceu o voto por distritos ou círculos eleitorais;
- Decreto nº 2.675/1875 (Lei do Terço), criou o título de eleitor; e,
- Decreto nº 3.029/1881 (Lei Saraiva), estabeleceu o voto secreto e as eleições diretas.

Com a proclamação da República e a promulgação da primeira Constituição dos Estados Unidos do Brasil, mediante sufrágio universal, foi eleito, em 1894, o primeiro Presidente da República por voto direto - Prudente José de Moraes Barros.

O primeiro Código Eleitoral foi instituído por meio do Decreto nº 21.076/1932, que criou a Justiça Eleitoral. Esse diploma disciplinou, também, o sistema de representação proporcional, os partidos políticos, o voto feminino e o segredo do voto, que, apesar de normatizado desde 1821, ainda não haviam sido efetivados.

Após a revolução de 1930, com o advento do Estado Novo, a Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, excluiu a Justiça Eleitoral dos órgãos do Poder Judiciário. No período de 1937 a 1945 foram nomeados interventores para o Poder Executivo Estadual e Municipal, e as Casas Legislativas foram dissolvidas, cancelando-se as eleições em todo o território nacional. Em decorrência do Decreto-Lei nº 7.586/1945, foram regulamentadas as eleições e restabelecida a Justiça Eleitoral.

Após a queda do Estado Novo, o parlamento eleito em 2 de dezembro de 1945, valendo-se dos poderes ilimitados a ele conferidos pela Lei Constitucional nº 13, do mesmo ano, reuniu-se em Assembleia Constituinte e votou a nova Constituição. Com isso, em 5 de outubro de 1946, os Tribunais Regionais Eleitorais foram extintos e reinstalados a seguir nos moldes estabelecidos pela Constituição de 1946.

No período compreendido entre 1950 e 1965, os partidos políticos e toda a matéria relativa a alistamento, eleições e propaganda eleitoral foram regidos pelas disposições contidas na Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950.

Até 1955, os próprios candidatos confeccionavam e distribuíaam as cédulas aos eleitores. Com a edição da Lei nº 2.582, de 30 de agosto do mesmo ano, a cédula da eleição presidencial passou a ser oficial, sendo que o mesmo critério foi estendido aos demais cargos somente em 1962.

A partir de 1964, com a instalação do regime militar e a deposição do Presidente João Goulart, o processo eleitoral foi modificado inúmeras vezes por atos institucionais, emendas constitucionais, leis e decretos-leis. Nessa época, foram realizadas eleições indiretas para presidente da República, governadores dos Estados e Territórios e para prefeitos das capitais, estâncias hidrominerais e municípios caracterizados como área de segurança nacional. O período foi marcado, ainda, pela extinção dos partidos e a cassação de direitos políticos.

O Código Eleitoral hoje em vigor teve origem na Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que estabeleceu os princípios básicos do atual sistema eleitoral brasileiro e ampliou o campo de atuação dessa Justiça Especializada.

O Ato Institucional nº 2/1965 extinguiu os partidos políticos existentes à época, dando origem ao bipartidarismo, representado pela ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e pelo MDB (Movimento Democrático Brasileiro). O pluripartidarismo foi restabelecido somente em 1979.

Com a não aprovação da "Emenda Dante de Oliveira" (1984), que previa a realização de eleições diretas para presidente e vice-presidente da República, restou adiado para 1989 o pleito que instituiria novamente o sufrágio direto para tais cargos. Nos termos da Emenda Constitucional nº 25/1985 foram instituídos dois turnos de votação para os cargos de Chefe dos Executivos, eleições diretas para as capitais dos Estados, estâncias hidrominerais e áreas consideradas de segurança nacional.

Diante das exigências de segurança e rapidez, e visando ao aperfeiçoamento do sistema eleitoral e à eliminação de fraudes, a Justiça Eleitoral implantou, a partir de 1986, importantes modificações, como o controle informatizado do cadastro eleitoral, o recadastramento de eleitores, e o processamento eletrônico dos resultados dos pleitos.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi estabelecido o sistema de eleição em dois turnos para os cargos de presidente da República e de governador, além do voto facultativo para os analfabetos e para os maiores de dezesseis anos. A mesma Carta previu, ainda, a realização de plebiscito para escolha do sistema de governo (organizado em 1993), e assegurou ampla autonomia aos partidos políticos para definirem sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Atualmente, as normas concernentes ao funcionamento do sistema eleitoral brasileiro encontram-se previstas, em síntese, na Constituição Federal de 1988 e nos seguintes diplomas: Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral), Lei nº 9.504/1997 (normas para as eleições), Lei Complementar nº 64/1990 (inelegibilidades), e Lei nº 9.096/1995 (partidos políticos). Além disso, devem ser observadas, anualmente, as resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

De acordo com pesquisa de Falcão e Oliveira (2012), existe atualmente, pela população brasileira, uma percepção positiva do papel da justiça eleitoral que, no processo político eleitoral, goza de legitimidade para organizar e fiscalizar a competição política. Nesse sentido, quando se trata de governança eleitoral, o brasileiro confia nas instituições da justiça e reconhece a legitimidade do Poder Judiciário, tendo contribuído para tanto, também, as Ouvidorias, que, na visão de Freire, Bernardes e Rover (2011), têm assumido o papel de relevo enquanto mecanismo de abertura/interação popular.

#### **4.1.3 Histórico da Justiça no Estado da Bahia**

O TRE-BA foi instalado em 30 de julho de 1932, em uma sala da antiga Câmara dos Deputados, sua primeira tarefa foi novo alistamento eleitoral, ocasião em que o título passou a exigir fotos e impressões digitais. Em 1937, com o Estado Novo, as eleições foram suspensas, o Legislativo fechado, os partidos e a Justiça Eleitoral extintos.

Em 8 de junho de 1945, o TRE-BA foi reinstalado precariamente, mudando de endereço três vezes naquele ano. Já em 1951, o TRE-BA foi transferido para o Fórum Ruy Barbosa. A ampliação do eleitorado e das suas atribuições fez com que, em 1981, o TRE-BA fosse para um espaço mais amplo em um prédio alugado na Avenida Vasco da Gama.

Carvalho Neto (2012) registra que na Bahia, dois acontecimentos, de sinais politicamente contrários (em 1998 e 2001), somaram-se para garantir maior autonomia, institucional e política, ao TRE-BA (2012):

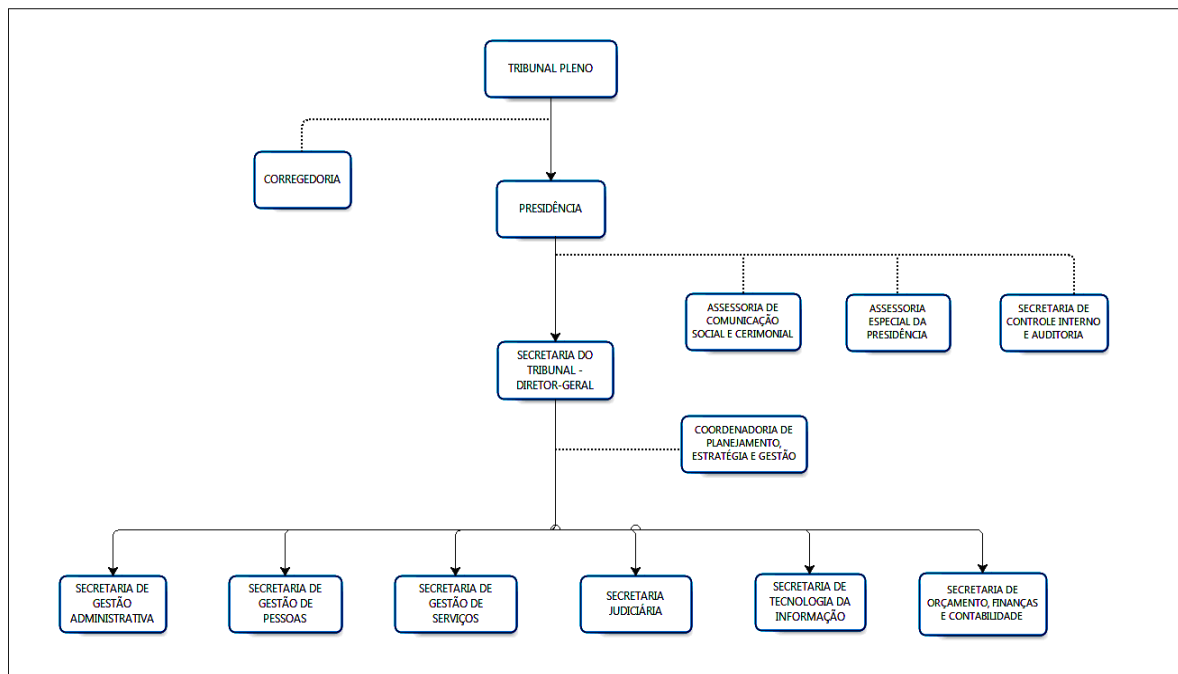
Em 1996/97, mobilizando o apoio do grupo político hegemônico (o “carlismo”) o Presidente do TRE-BA, Amadiz Barreto, obteve terreno e recursos para a construção da sede própria, em moderno e amplo prédio no Centro Administrativo, inaugurado em 23/03/1988. A afirmação da identidade nas suas gestões (1996/1981/2000/2002) incluiu concursos públicos, modernização técnica e instituição de símbolos heráldicos – bandeira, estandarte e brasão (“Meliores usque eligendo” – isto é: elegendo até chegar aos melhores). A posição, explícita, de reconhecimento de liderança de Antônio Carlos Magalhães passava a imagem de atrelamento político, o que reforçava o sentimento dos opositoristas. A imagem de desatrelamento e independência política do Judiciário será obtida pela disputada eleição, em 03/12/2001, de Carlos Cintra para a Presidência do Tribunal de Justiça, vencendo

Amadiz Barreto, identificado como candidato do “carlismo”<sup>28</sup>. Esta mudança refletirá no TRE a partir de 2002, quando sucessivos presidentes acentuarão o caráter técnico jurídico de suas decisões e o seu comprometimento com o processo democrático.

Atualmente o TRE-BA opera com cerca de 860 servidores efetivos, 205 desses nas Zonas Eleitorais. Além dos servidores do quadro próprio, conta também com funcionários públicos cedidos e requisitados de outros órgãos e com terceirizados. A maioria dos cargos é de técnico judiciário (formação com 2º grau) e Analista Judiciário – áreas meio e fim (curso superior).

O TRE-BA conta com sete secretarias; as subordinadas à Direção-Geral são: Secretaria de Gestão Administrativa; Secretaria de Gestão de Pessoas; Secretaria de Gestão de Serviços; Secretaria Judiciária; Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade; e Secretaria de Tecnologia da Informação. A Diretoria-Geral é subordinada à Presidência, estando ligadas a esta uma Secretaria e duas Assessorias, a Secretaria de Controle Interno e Auditoria, a Assessoria Especial da Presidência e a Assessoria de Comunicação Social e Cerimonial. A Figura 5 representa a alta Administração do organograma do TRE-BA.

Figura 5 - Organograma da alta Administração do TRE-BA



Fonte: Elaborado pela autora

<sup>28</sup>Carlismo na Bahia: *Em mais de 40 anos de atuação política na Bahia, Antônio Carlos Magalhães (ACM), que faleceu em 2007, liderou um grupo político de influência no Estado e com grande influência no Estado e com grande importância no Brasil. As atitudes de ACM, junto aos políticos que o rondaram durante este período, receberam a denominação de Carlismo. Entre as particularidades carlistas, podem ser citadas: continuidade da tecnocracia administrativa, clientelismo, controle dos veículos de comunicação, conservadorismo político e modernização econômica.* (INFO ESCOLA, 2014).



#### **4.1.4 A Gestão Estratégica do TRE-BA**

A gestão estratégica do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia foi implantada formalmente em 2008, quando da elaboração do primeiro planejamento estratégico do órgão, aprovado para o período 2008-2010, por meio da Portaria da Diretoria-Geral nº 763. O referido instrumento de gestão resultou de processo iniciado em 2004, e que envolveu desde a contratação da empresa de consultoria Planus Estratégia & Gestão (entre 2005 e 2006) e a capacitação da equipe gestora, até a reestruturação administrativa da Justiça Eleitoral, estabelecida pela Lei nº 11.202/2005, regulamentada pela Resolução TSE 22.138/2005, que destinou cargos e funções específicos para a área de planejamento e gestão.

Em 2009, em atendimento à determinação da meta de nivelamento nº 1 da Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 70/2009 (desenvolver e/ou alinhar planejamento estratégico plurianual aos objetivos estratégicos do Poder Judiciário, com aprovação no Tribunal Pleno ou Órgão Especial), a formulação estratégica então vigente foi submetida a procedimento de revisão com vistas ao alinhamento às premissas estabelecidas para todo o Poder Judiciário, bem como às diretrizes definidas para toda a Justiça Eleitoral. Assim, em 17 de dezembro de 2009, por meio da Resolução Administrativa nº 14, restou aprovado o planejamento estratégico do TRE-BA, para o período 2010-2014, composto por missão institucional, visão de futuro, atributos de valor para a sociedade e vinte objetivos estratégicos distribuídos em oito eixos temáticos – eficiência operacional; acesso ao sistema de justiça; alinhamento e integração; atuação institucional; responsabilidade socioambiental; gestão de pessoas; infraestrutura e tecnologia; e orçamento –, organizados sob a lógica de três perspectivas interrelacionadas – recursos, processos internos e sociedade.

Para alcance desses objetivos estratégicos, foram definidos quarenta e um indicadores, sendo que quatorze guardavam correspondência com indicadores destinados ao acompanhamento da gestão do Poder Judiciário, e vinte e três, de recepção obrigatória, que correspondiam àqueles concebidos para avaliar o plano estratégico da Justiça Eleitoral.

Em 2010, tendo em vista a alternância de gestão do TSE, novo entendimento foi construído acerca das diretrizes que norteariam a Justiça Eleitoral, o que implicou na não aprovação do plano estratégico e respectivos indicadores propostos pela Administração antecessora, desobrigando os TREs a recepcionar os indicadores e metas então propostos. Cientes disto, os integrantes do Comitê Gestor do TRE-BA sugeriram a alteração parcial da

matriz de indicadores, sendo a proposta acolhida pela Corte, resultando na Resolução Administrativa nº 12, de dezembro de 2010.

Em decorrência da aprovação de planejamento estratégico para toda a Justiça Eleitoral, por meio da Res. Adm. TSE 23.371/2011 – que buscou assegurar a implantação de diretrizes nacionais para todos os órgãos integrantes desta Justiça Especializada, promovendo e integrando ideias e soluções voltadas ao aperfeiçoamento dos serviços prestados à sociedade brasileira –, novo procedimento revisional do plano estratégico vigente foi instaurado.

Os trabalhos de revisão do planejamento estratégico do TRE-BA, com a participação de representantes dos níveis estratégico, tático e operacional em suas diversas etapas – reunião ampliada de análise da estratégia; reuniões setoriais; diligenciamento de pendências e prestação de esclarecimentos/orientações; reunião do comitê gestor da estratégia institucional; e compilação das deliberações resultantes das etapas anteriores em relatório –, foram realizados sob a coordenação da Assessoria de Planejamento Estratégico – ASPLANE<sup>29</sup>, entre 28 de maio e 12 de novembro de 2012.

O processo revisional teve início com a apreciação da análise diagnóstica efetuada em 2008, e recepcionada pelo planejamento 2010-2014, em cotejo com o diagnóstico que fundamentou o plano estratégico da Justiça Eleitoral para o período 2012-2014. O trabalho teve por objetivo evidenciar aspectos atinentes aos riscos e às oportunidades decorrentes das possíveis influências exercidas pelos ambientes interno e externo à Justiça Eleitoral baiana, ainda vigentes ou agora relevantes para o planejamento da gestão.

Em seguida foram observadas as premissas de missão unificada para todo o Judiciário Eleitoral, objetivos estratégicos e indicadores de desempenho de recepção obrigatória, possibilidade de proposição de visão de futuro, objetivos estratégicos e indicadores destinados a refletir as especificidades de cada Regional, e vigência 2012-2014. A formulação estratégica do TRE-BA para o referido triênio restou definida, sendo aprovada pela Corte desse Tribunal, em 18 de dezembro de 2012, por meio da Resolução Administrativa nº 13. O planejamento estratégico norteador da gestão do triênio 2012-2014, restou composto por:

a) missão unificada, comum a todos os órgãos da Justiça Eleitoral, sintetizada na seguinte declaração: garantir a legitimidade do processo eleitoral;

b) visão de futuro definida em 2008, de ser reconhecido como uma instituição pública independente e imparcial, modelo de excelência na prestação de serviços no âmbito de sua atuação; e,

---

<sup>29</sup>Atual Coordenadoria de Planejamento, Estratégia e Gestão – COPEG. Tal alteração decorreu da reestruturação no TRE-BA, por meio da Resolução Administrativa TRE-BA 5/2013, de 28 de maio.

c) atributos de valor para a sociedade, definidos quando da elaboração da formulação estratégica 2010-2014, orientados pelo valor credibilidade (acessibilidade, celeridade, eficiência, ética, imparcialidade, modernidade, responsabilidade socioambiental e transparência).

Para a concretização da missão institucional ora delineada e o alcance da visão de futuro definida, foram estabelecidos onze objetivos estratégicos, sendo seis elencados na categoria de recepção obrigatória e cinco denominados opcionais no planejamento estratégico da Justiça Eleitoral. Desta forma, à exceção do objetivo estratégico *prestar serviços de excelência*, os demais foram distribuídos em seis eixos temáticos, consoante demonstrado a seguir:

Quadro 4 - Objetivos estratégicos do TRE-BA

TEMA	OBJETIVO ESTRATÉGICO
	Prestar serviços de excelência
Eficiência Operacional	Aprimorar o processo eleitoral
	Garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos
	Buscar a excelência na gestão de custos operacionais
Acesso à Justiça	Facilitar o acesso à Justiça Eleitoral
Atuação Institucional	Aprimorar a comunicação interna e externa
Responsabilidade Socioambiental	Promover ações sociais e ambientais
Gestão de Pessoas	Desenvolver competências necessárias às atividades institucionais
	Motivar e comprometer magistrados e servidores com a execução da Estratégia
Infraestrutura e Tecnologia	Garantir a infraestrutura apropriada às atividades institucionais
Orçamento	Assegurar recursos orçamentários necessários à execução da Estratégia

Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Para mensuração do desempenho da gestão, de acordo com os incisos I, II e III do §1º do art. 2º da Resolução CNJ nº 70/2009, propôs-se a utilização de vinte e seis indicadores de desempenho, aos quais foram agregadas metas de curto, médio e longo prazos, escalonadas para cumprimento no decorrer do período 2012-2014. Dentre os indicadores definidos, quinze foram relacionados, pelo planejamento estratégico da Justiça Eleitoral, como de recepção obrigatória e quatro de incorporação facultativa. Os sete indicadores restantes foram mantidos ou propostos pelo TRE-BA de forma a contemplar o acompanhamento de outros aspectos da gestão considerados prioritários pela sua administração.

O acompanhamento da execução da estratégia, por sua vez, continuou reservado ao Comitê Gestor do plano estratégico, composto pelo Presidente do Tribunal e pelos titulares da Diretoria-Geral da Secretaria, da Assessoria Especial da Presidência, da Assessoria da Corregedoria Regional Eleitoral, da Assessoria de Planejamento, Estratégia e Gestão, da Assessoria de Imprensa e Comunicação Social, da Secretaria de Administração, da Secretaria de Controle Interno, da Secretaria de Gestão de Pessoas, da Secretaria Judiciária, da Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade, e da Secretaria de Tecnologia da Informação.

A seguir, o atual mapa estratégico do TRE-BA:

Figura 6 - Mapa Estratégico do TRE-BA 2012-2014

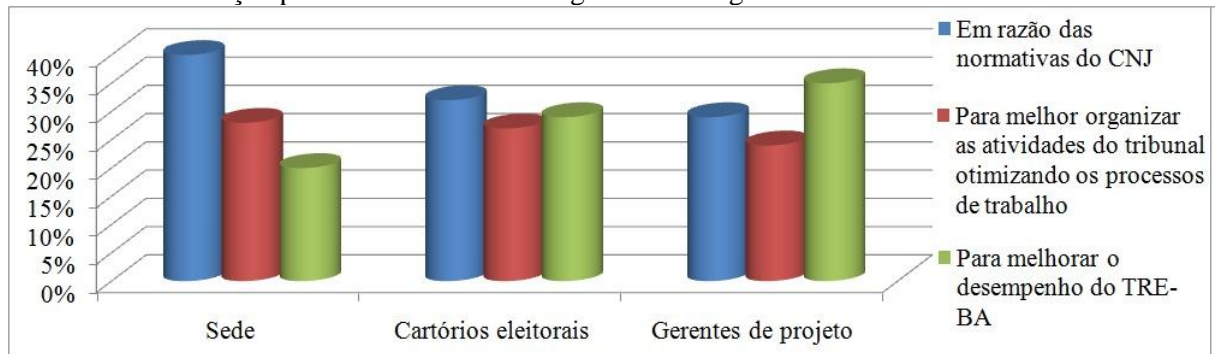


Fonte: TRE-BA (2012).

## 4.2 MOTIVAÇÃO PARA A ADOÇÃO DO MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA

Na percepção dos servidores da sede e dos cartórios eleitorais, bem como dos gestores da alta Administração do TRE-BA, a principal razão que motivou a adoção do planejamento estratégico no TRE-BA foi a imposição legal do CNJ. Já os gerentes de projeto elegeram ‘para melhorar o desempenho do TRE-BA’ como primeira opção. O gráfico a seguir apresenta os resultados de três categorias – servidores da sede, dos cartórios eleitorais e dos gerentes de projeto -, decorrentes da aplicação dos questionários remotos.

Gráfico 1 – Motivação para adotar o modelo de gestão estratégica



Fonte: elaborado pela autora

Os gerentes de projeto escolheram uma alternativa diferente dos demais grupos porque têm contato frequente com a gestão estratégica do TRE-BA, já que são responsáveis pelos projetos resultantes do desbobrimento das estratégias do TRE-BA.

Quanto à motivação, verifica-se que o planejamento estratégico foi implantado no TRE-BA principalmente em razão das normativas do CNJ, em especial, a Resolução nº 70/2009, que instituiu o Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, com um plano estratégico alinhado e vinculado ao próprio CNJ. Para tanto, estabeleceu a Meta 1/2009, cujo teor é desenvolver e/ou alinhar planejamento estratégico plurianual (mínimo de 5 anos) aos objetivos estratégicos do Poder Judiciário, com aprovação no Tribunal Pleno ou Órgão Especial. Assim, segundo Sampaio (2007), em que pese o CNJ ter instituído medidas para que o planejamento estratégico não fosse impositivo para os tribunais, já que para ocorrer a sua implementação seria necessário a participação democrática na elaboração do diagnóstico e do planejamento com o intuito de não interferir na autonomia administrativas destes e evitar resistências, foi em decorrência dessas iniciativas que, no TRE-BA, se iniciou o processo para implantar o referido planejamento.

#### 4.3 PLANO ESTRATÉGICO DO TRE-BA E SEU MODELO DE GESTÃO

Para o estudo do plano estratégico do TRE-BA foram analisadas as seguintes, variáveis:

a) Estratégias e Planos: participação na construção e execução do plano de gestão do TRE-BA, fatores de sucesso e obstáculos observados na implantação do planejamento estratégico, monitoramento dos planos de ação, e comunicação das estratégias, metas e planos de ação;

- b) Liderança e constância de propósito: êxito das estratégias e alcance dos objetivos, e estímulo ao envolvimento das diversas áreas na formulação das estratégias;
- c) Pessoas: reconhecimento, por meio de incentivos, aos servidores que buscam a cultura de excelência, e resistência à utilização do planejamento estratégico;
- d) Processos: processos beneficiados com o modelo de gestão estratégica.

#### **4.3.1 Estratégias e Planos**

Verificou-se, mediante análise dos depoimentos dos entrevistados, que a maioria dos gestores participou da construção do plano de gestão do TRE-BA, e atualmente participa da sua execução, o que denota a presença de uma gestão participativa.

Tal constatação coincide com o resultado da pesquisa realizada pelo CNJ, divulgada no V Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizado em 2012 (Diagnóstico da Gestão Estratégica), onde o quesito *Gestão Participativa* atingiu o patamar de 67%, para o TRE-BA, acima, portanto, do percentual de 37% para da Justiça Eleitoral e 54% do Judiciário Nacional.

O estudo empírico mostra-se alinhado às proposições de Rodrigues e Leite (2006), que afirmam que planejamento estratégico só pode ser bem sucedido se houver elevada participação do corpo de colaboradores, tendo em vista restar evidenciado que, no TRE-BA, o planejamento estratégico é participativo, estando, dessa forma, cumprido um dos requisitos para que tenha êxito.

Quanto aos fatores de sucesso que influenciaram na implantação do planejamento estratégico, os entrevistados elegeram a qualificação técnica do quadro funcional como o mais relevante, seguido das imposições do Tribunal de Contas da União, da criação das Assessorias de Planejamento Estratégico, pelo TSE, da normatização e do assessoramento por parte do CNJ e do TSE, da conscientização da importância de planejar, pelo fato de haver indicadores acompanhando o planejamento estratégico, e, por fim, a predisposição em se trabalhar em equipe nos momentos críticos.

Realmente constatou-se, no que tange à qualificação técnica dos servidores, que a maior parte dos respondentes do questionário tem curso superior e pós-graduação completa, conforme demonstra a tabela a seguir.

Quadro 5 - Capacitação dos respondentes do questionário

Servidores do TRE-BA	Pós-graduação completa	Com capacitação em gestão estratégica
Sede	65%	54%
Gerentes de projeto	80%	50%
Cartórios eleitorais	61%	17%

Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Percebe-se que apenas 17% dos servidores dos cartórios eleitorais têm capacitação em gestão estratégica, por outro lado, metade dos respondentes do grupo dos gerentes de projeto e servidores da sede tem capacitação nessa área, o que denota a necessidade de concentrar esforços no primeiro grupo.

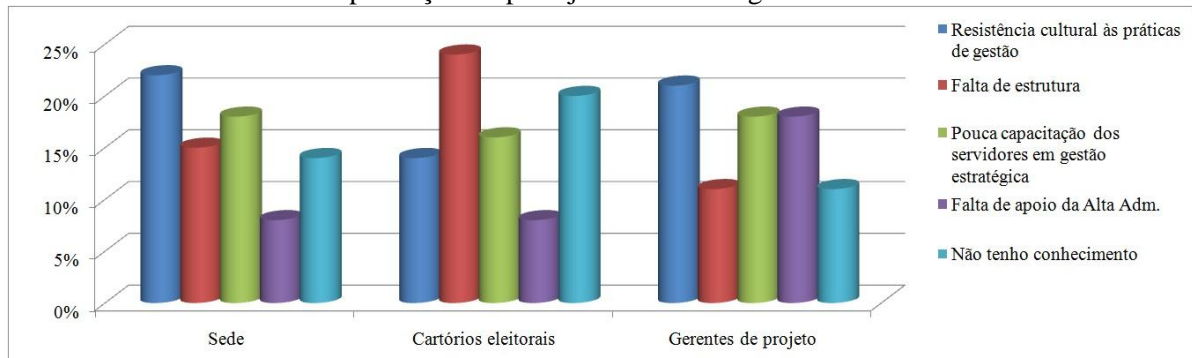
Ao analisar os Relatórios da Gestão Estratégica do TRE-BA, nos exercícios de 2010 a 2012, observa-se que constava do mapa estratégico do exercício de 2010 o objetivo estratégico *Desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos servidores*, sendo um de seus indicadores *Índice de capacitação nas competências estratégicas*. Dos 883 servidores que compunham o quadro de pessoal do TRE-BA, 247 foram capacitados nas competências consideradas estratégicas, com pelos menos 20 horas de treinamento, resultando num percentual de 27,97% do quadro de pessoal, superando a meta estipulada de 15%. Em 2011, a meta era de 20%, e foi alcançado o percentual de 28,91%.

Destarte, tendo em vista que uma das condições necessárias à adoção da metodologia BSC, utilizada no planejamento estratégico do TRE-BA, é a presença da perspectiva *Aprendizado e Conhecimento*, e tendo sido constatado que a maioria dos servidores do TRE-BA tem capacitação na área de gestão estratégica, têm-se um agente facilitador ao sucesso do planejamento estratégico, em consonância com o entendimento de Kaplan e Norton (1997), quando prelecionam que essa perspectiva é o vetor de resultados excelentes nas outras três (*Clientes, Financeiro e Processos Internos do Negócio*), compondo a base de aprimoramento da gestão da empresa, pois aumenta o nível agregado de conhecimento dessas, com vistas à obtenção de melhores resultados para a empresa.

No que tange ao TCU, vale registrar que, por meio das normativas editadas por esse órgão, a cada ano tem-se exigido a realização de auditorias mais acuradas em planejamento estratégico, o que, de certa forma, acaba por impelir as unidades jurisdicionadas a incrementar seus planos estratégico, tático e operacional.

No que diz respeito aos obstáculos encontrados, observou-se que o mais apontado, pelos gestores da alta Administração, pelos servidores da sede e pelos gerentes de projeto, foi a resistência cultural às práticas de gestão, já para os servidores dos cartórios eleitorais foi a falta de estrutura. No gráfico a seguir, tem-se a percepção dos grupos servidores da sede, dos cartórios eleitorais e dos gerentes de projeto, respondentes dos questionários.

Gráfico 2 – Obstáculos à implantação do planejamento estratégico no TRE-BA



Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Ademais, os gestores da alta Administração e os gerentes de projeto também destacaram a falta de apoio daquela como um fator importante, e os servidores da sede, dos cartórios eleitorais e os gerentes de projeto, a pouca capacitação dos servidores em gestão estratégica.

Foi constatado, pela maioria dos servidores que participaram da pesquisa, que há resistência cultural às práticas de gestão no TRE-BA; nesse tribunal ocorreu uma mudança organizacional relativamente recente, com a implantação do planejamento estratégico em 2008, alterando as práticas de gestão. Tal fato vai ao encontro do levantamento efetuado nas pesquisas de Waldersec e Griffiths (1997), que, ao desenvolverem um estudo longitudinal com 300 empresas australianas, constataram que a resistência do empregado era o problema de implantação mais mencionado, encontrado pelo gerenciamento, quando se insere uma mudança. Também corrobora o pensamento de Ansoff, Declerck e Hayes (1981), quando afirmam que a resistência à implantação do planejamento estratégico é devida à falta de motivação e das aptidões requeridas, e à relutância das pessoas em abandonar as atividades familiares e conhecidas por atividades desconhecidas e cheias de risco.

Esses argumentos vão ao encontro das constatações de Nogueira (2010), Grangeira (2009) e Vieira (2007), que afirmam que não se dá a devida atenção, no Poder Judiciário, à gestão interna, e também que há pouca formação acadêmica e profissional dos magistrados e



servidores desse Poder na área de Administração, aumentando tal resistência, por se tratar de assunto até então pouco conhecido. Renault (2005) e Yeung e Azevedo (2012) reforçam tais argumentos quando afirmam que o sistema judicial brasileiro, de modo geral, é hermético e refratário a mudanças, especialmente no que diz respeito às técnicas de gestão e avanços das ciências administrativas. Dessa forma, considerando que no TRE-BA o planejamento estratégico é novo, que há carência de serventuários com aptidões em gestão estratégica, e que faz parte de um meio naturalmente refratário, como é o Poder Judiciário, o que foi encontrado nesse estudo empírico reforça os argumentos de Waldersec e Griffiths (1997), Ansoff, Declerck e Hayes (1981), Nogueira (2010) e Grangeira (2009) e Renault (2005).

O fato de 24% dos servidores dos cartórios eleitorais terem apontado a falta de estrutura como o principal obstáculo encontrado na implantação do planejamento estratégico, demonstra a dificuldade que enfrentam para cumprir as atribuições a eles conferidas, uma vez que acumulam as atividades típicas da justiça eleitoral, e são responsáveis pela coleta dos dados processuais referentes à litigiosidade. A falta de estrutura material e de pessoal na primeira instância da Justiça brasileira foi considerado o principal motivo da solução de apenas três de cada dez processos em 2012, segundo *Relatório Justiça em Números 2013*.

Quanto à falta de apoio da alta Administração, os resultados evidenciam que os servidores que têm contato direto com a gestão estratégica (gestores da alta Administração e gerentes de projeto) não sentem que os dirigentes máximos do TRE-BA se envolvem de maneira efetiva. Tregoe e Zimmerman (1984), Bossidy (2005) e Hrebiniack (2006) asseveram que o apoio da liderança é fundamental para o sucesso do planejamento estratégico, o que não foi observado no TRE-BA, reforçando os argumentos desses autores.

Já sobre a capacitação, pode-se observar que, cotejando os dados da pesquisa com os colhidos do indicador *Índice de capacitação nas competências estratégicas*, constante do planejamento do TRE-BA, dos anos de 2010 e 2011, e descrito no item anterior, o investimento para capacitar 30% do quadro funcional em gestão estratégica, na percepção dos servidores da sede, dos cartórios eleitorais e dos gerentes de projeto, não foi suficiente para disseminar o conhecimento nessa área.

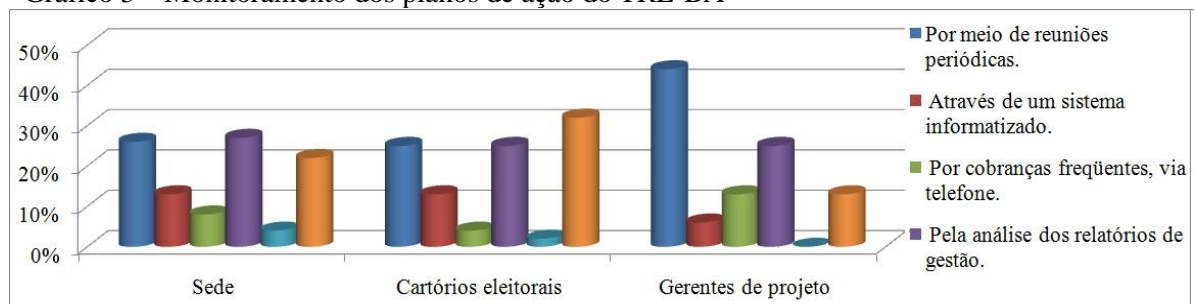
No que se refere ao monitoramento dos planos de ação, constatou-se que a maioria dos entrevistados (gestores da alta Administração) respondeu que é feito de maneira muito incipiente, carecendo de comunicação e interação entre as áreas, havendo necessidade de monitoramento mais frequente, de um plano estratégico mais prático e com maior engajamento dos liderados.

Sobre esse ponto, vale trazer o depoimento da Secretária de Orçamento, Finanças e Contabilidade do TRE-BA:

Ainda [o monitoramento é feito] de forma muito incipiente no tribunal. Infelizmente esse monitoramento ainda está concentrado na área de planejamento estratégico. Na minha opinião esse monitoramento tinha que ser elaborado e inicialmente perseguido pelas áreas responsáveis pela execução dele; então, deveria haver um engajamento dos gerentes responsáveis e não necessariamente pela área de planejamento. A área de planejamento estratégico tem que estar monitorando, mas a nível macro, supervisionando e atualizando o gestor máximo do órgão quanto ao atingimento das metas. Mas eu não vejo, ainda, no tribunal essa maturidade para que as áreas responsáveis assumam aquelas metas, aqueles objetivos como seus.

No que diz respeito aos servidores da sede e dos cartórios eleitorais, foi possível constatar que aproximadamente 30% têm conhecimento que os planos de ação são monitorados por meio de reuniões periódicas e pela análise dos relatórios de gestão, conforme quadro a seguir.

Gráfico 3 – Monitoramento dos planos de ação do TRE-BA



Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Quanto aos gerentes de projetos, pode-se observar no Gráfico 3 a discrepância da opção do monitoramento feito ‘por meio de reuniões periódicas’, assinada por 44% dos respondentes desse grupo, isso porque nas RAEs somente comparecem os servidores do Comitê Gestor, que normalmente são gestores da alta Administração. Nessas reuniões, os Secretários apresentam os projetos referentes à sua área de atuação e replicam as informações ali tratadas aos servidores lotados na sua respectiva Secretaria, que são gerentes de projeto. Dessa forma, os referidos gerentes estão sempre inteirados das práticas adotadas na gestão estratégica da Justiça Eleitoral baiana. Pode-se perceber que o TRE-BA encontra-se alinhado com a perspectiva de Marcovitch e Vasconcellos (1977), quando afirmam que os gerentes de projeto estão geralmente em contínua interação com o meio ambiente e são detentores de informações relevantes para a estratégia, que frequentemente a própria instituição não possui.

Contudo, quanto à periodicidade desse monitoramento, verifica-se que a maioria dos servidores não tem conhecimento que é realizado trimestralmente (83% dos servidores dos

cartórios eleitorais), comprovando, dessa forma, a necessidade de melhor divulgação dos resultados obtidos no planejamento estratégico, especialmente para os servidores lotados nos cartórios.

Por fim, no que diz respeito à comunicação das estratégias, metas e planos de ação, na percepção dos servidores dos quatro grupos, o planejamento estratégico não é devidamente comunicado, tendo sido mencionada, inclusive, a necessidade de elaboração de Plano de Comunicação da Estratégia, resultado de recomendação do CNJ. Coincide tal percepção com os resultados da pesquisa realizada pelo CNJ em 2012, onde o TRE-BA obteve, no quesito *Comunicação da Estratégia*, o percentual de 0%.

Bossidy e Charan (2002), Kich e Pereira (2010), Hrebiniack (2006), Robbins (1978), Rogers, Miller e Judge (1998), e Tregoe e Zimmerman (1984), sustentam que o sistema de comunicação da empresa, entendido como o compartilhamento de informações e a transferência de conhecimento, influencia na execução do planejamento estratégico. Dessa forma, uma vez que, na percepção dos servidores do TRE-BA, a comunicação da estratégia não é realizada de maneira eficaz, tem-se que um dos requisitos necessários ao êxito do planejamento estratégico não está sendo observado. Também MacDonald (2003) afirma que para que o BSC, metodologia utilizada no planejamento estratégico do TRE-BA, traga resultados, é preciso que os indicadores façam parte de um sistema de comunicação, informação e aprendizado dos colaboradores em todos os níveis hierárquicos da organização.

#### **4.3.2 Liderança e constância de propósitos**

No que se refere à avaliação do êxito das estratégias e do alcance dos respectivos objetivos da organização, a partir das conclusões da análise do desempenho do TRE-BA, na percepção da maioria dos gestores da alta Administração é realizado de maneira superficial, haja vista haver indicadores demais, que deveriam ser revistos e excluídos (alguns de nível tático e operacional); também foi comentado que há projetos e metas desnecessários. Na percepção de alguns gestores, as Reuniões de Análise das Estratégias – RAEs não trazem uma análise global, ficando restritas aos resultados fornecidos por cada Secretaria.

A Coordenadora de Planejamento, Estratégia e Gestão explica como essa análise é realizada:

São avaliados [êxito das estratégias e o alcance dos respectivos objetivos da organização] nas RAEs feitas com o Comitê Gestor da Estratégia. Fazem parte deste Comitê a Presidente, o Diretor-Geral, os Secretários, a Assessora Especial da presidência, o Assessor de Comunicação e a Coordenadora de Planejamento, Estratégia e Gestão.

De um modo geral, avalia-se o percentual de atingimento de cada um dos projetos e indicadores, frente às metas, proporcionalmente ao período em que estão sendo avaliados.

Assim, na RAE correspondente ao 1º trimestre, espera-se, em regra, o atingimento de 25% da meta anual, na RAE correspondente ao 2º trimestre, 50% da referida meta, e assim por diante.

Caso o projeto ou indicador não atinja o patamar esperado são propostas ações preventivas ou corretivas, a depender do grau de distanciamento do alvo. São também classificados de acordo com a situação, quanto aos projetos: no prazo; fora do prazo; concluído; sem atividade para o período ou suspenso, quanto aos indicadores: alcance esperado; incerto; e temerário.

A maioria dos servidores da sede, dos cartórios eleitorais e os gerentes de projeto têm conhecimento de que o desempenho do TRE-BA é avaliado por meio do alcance dos objetivos e metas do planejamento estratégico. Isso se deve ao fato de que os objetivos e as metas do planejamento estratégico do TRE-BA são frequentemente publicados aos servidores, na página do tribunal (Intranet), indicando, nesse aspecto, maior transparência da gestão, consoante as pesquisas de Freire e Rover (2012), que observaram maior transparência, ampliação dos canais de informação e de avaliação dos processos de gestão no Sistema de Justiça após a Reforma do Judiciário.

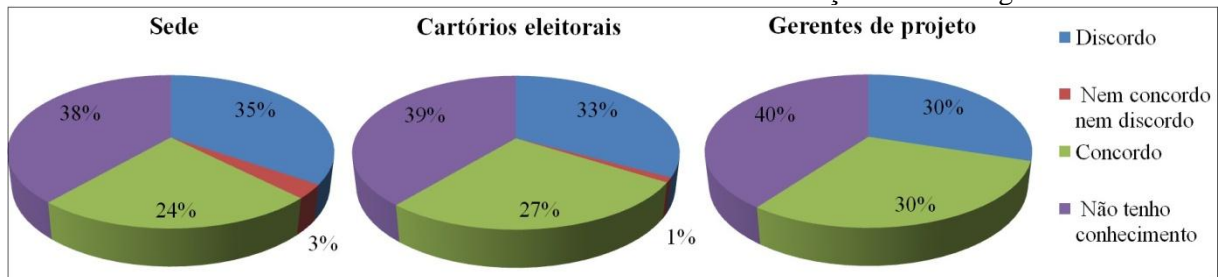
Quanto ao estímulo ao envolvimento das diversas áreas na formulação das estratégias, os gestores da alta Administração responderam que se dá pouca importância ao planejamento estratégico, faltando uma maior divulgação para internalizá-lo. Também foi apontada a necessidade de se efetuar uma análise mais profunda do panorama alcançado pela Administração. Ainda na percepção desses gestores, há pouco engajamento decorrente da falta de comunicação entre os setores e carência de indicadores na área administrativa.

A Chefe da Seção de Auditoria do TRE-BA menciona a necessidade de indicadores que espelhem as especificidades do TRE-BA:

Vejo que este envolvimento não aconteça no aqui no TRE e, enquanto isto não ocorrer, não vai haver planejamento, ele não vai funcionar. Nós temos insistido nos resultados de auditorias nesse sentido. E também precisamos de indicadores, não só os que o CNJ estabeleceu, não só os ligados a área fim, mas indicadores da área administrativa também, dentro do que as pessoas fazem. Enquanto não mudarmos este quadro, não conseguiremos o comprometimento das pessoas, o envolvimento das partes, não sairemos do abstrato. Por exemplo, o indicador para medir a economia da luz, água e telefone, seria importante para nós e serviria para atender outro item da Instrução Normativa do TCU, que é da sustentabilidade ambiental. A nova Decisão Normativa do TCU já pediu isso, esses números.

Por outro lado, aproximadamente 30% dos servidores da sede, dos cartórios eleitorais e dos gerentes de projeto entendem que há o envolvimento das diversas áreas na formulação da estratégia, e 30% entende o contrário; o gráfico a seguir ilustra tal situação.

Gráfico 4 - Envolvimento das diversas áreas do TRE-BA na formulação das estratégias



Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Assim, enquanto os servidores da alta Administração acreditam que não há envolvimento das diversas áreas na formulação das estratégias, os servidores da sede, dos cartórios eleitorais e os gerentes de projeto, de modo geral, encontram-se divididos. Quanto ao fato de 40% dos respondentes não terem conhecimento, pode-se inferir que não o tem porque não são estimulados a se envolver na formulação das estratégias do Tribunal. Se somarmos os que não têm conhecimento com os que discordam que há esse envolvimento, pode-se inferir que 70% não recebe o estímulo devido para se envolver na formulação das estratégias.

Considerando que a maioria dos servidores não recebe estímulo para se envolver na formulação das estratégias do TRE-BA, contrapõe-se ao postulado por Rodrigues e Leite (2006), que pregam que para que o planejamento estratégico seja bem sucedido, é preciso que a participação na implementação do planejamento estratégico não fique restrita aos gestores; assevera que:

os demais empregados precisam não somente conhecer e entender os objetivos e as metas traçadas, mas, principalmente, sentir-se influentes nas suas definições e não apenas serem chamados a colaborar com a execução de um plano definido, para que possíveis resistências possam ser superadas mais facilmente. (RODRIGUES; LEITE, 2006).

Vale registrar que dos 30% que concordam que há o estímulo ao envolvimento das diversas áreas na formulação das estratégias, 20% acreditam que decorrem do fato de serem estimulados pela alta Administração, e 20% pensam o contrário; já 47% não têm conhecimento.

#### 4.3.3 Pessoas

A maioria dos colaboradores percebeu que não há nenhum reconhecimento, por meio de incentivos, para os servidores que buscam a cultura de excelência na área de gestão estratégica. Nesse sentido, tem-se o depoimento da Chefe da Auditoria do TRE-BA:

Acho que a gente precisa evoluir neste sentido [reconhecimento para os servidores que buscam a cultura de excelência]. Temos muitos servidores extremamente capazes, pessoas comprometidas, que produzem um trabalho de alta qualidade, mas se sentem desmotivadas para esta parte do planejamento, não se sentem valorizadas. Não é só esta parte financeira que conta, há outras formas de demonstrar esse reconhecimento, um elogio na ficha funcional, por exemplo. Certa vez, fiz um trabalho num Cartório Eleitoral e anos depois descobri que houve um registro de um elogio na minha ficha funcional pelo juiz eleitoral; para mim foi muito gratificante. Também um servidor, responsável por um projeto, registrou um elogio na ficha funcional de cada um dos servidores que haviam participado daquele projeto. Fui descobrir através de uma consulta ao sistema. No geral as pessoas são muito responsáveis.

A Secretária de Orçamento, Finanças e Contabilidade do TRE-BA acrescentou que estão sendo implementados os programas “Qualidade de Vida” e “Gestão por Competência”, e que, quando estiverem concluídos, esse quadro possivelmente melhore, pois a pessoa será capacitada e trabalhará na área que tem maior afinidade e conhecimento, sendo lotada no local onde se sinta confortável para exercer as suas atividades.

Assim, os dados levantados nesta pesquisa sinalizam a importante missão da alta Administração em integrar o sucesso das recompensas intrínsecas e extrínsecas para motivar os seus servidores a desempenharem suas funções de maneira eficaz, corroborando os preceitos de Davis e Newstrom (1997), que entendem que o dinheiro é uma recompensa extrínseca que apresenta todas as limitações dos benefícios extrínsecos, esclarecendo:

Independentemente de quanto a administração associar salários a desempenho, salário ainda é algo que se origina fora do cargo e é útil somente longe do cargo. Desta forma, tende a ser imediatamente menos gerador de satisfação de que as recompensas extrínsecas, como exemplo, a satisfação pessoal gerada por um trabalho bem executado representa forte motivação para muitas pessoas. (DAVIS; NEWSTROM, 1997).

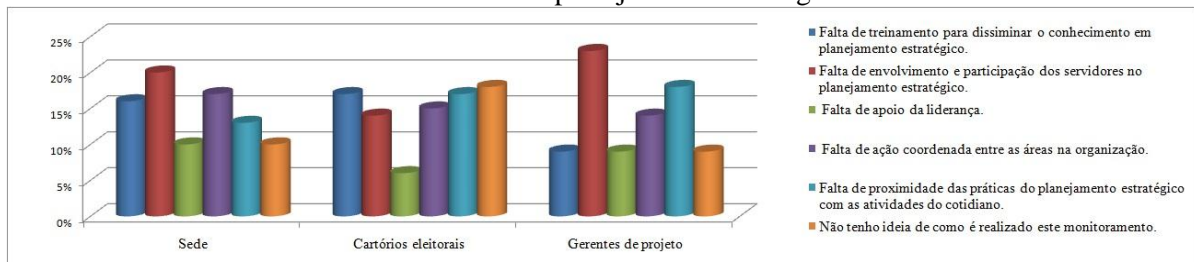
No que se refere à resistência à utilização do planejamento estratégico, 90% dos entrevistados (gestores da alta Administração) informaram que percebem que há resistência e que, para minimizar esse efeito, seria necessário maior apoio da alta Administração. Nesse mesmo sentido, a Secretária de Orçamento, Finanças e Contabilidade, acrescenta:

[...] geralmente os servidores não querem sair da zona de conforto, eles veem o planejamento estratégico como algo inatingível, utópico, e que fica muito no imaginário, no ideal, eles têm outras prioridades, outros problemas. Então pensam assim: - a minha mesa está cheia de processos enquanto eu estou aqui discutindo metas e indicadores; ainda não há realmente uma consciência do benefício do planejamento, inclusive para que aqueles processos andem mais rápido, para que aquela mesa não fique entulhada de processos, que você, por exemplo, possa partir para um processo administrativo eletrônico, a partir do planejamento estratégico.

A opinião dos servidores da sede e dos gerentes de projeto vai ao encontro com a dos gestores da alta Administração, quando afirmam que há resistência ao planejamento estratégico (40% de cada um desses grupos), principalmente pelos seguintes motivos: falta de

envolvimento e participação dos servidores no planejamento estratégico; falta de ação coordenada entre as áreas na organização; falta de treinamento para disseminar o conhecimento em planejamento estratégico; e falta de proximidade das práticas do planejamento estratégico com as atividades do cotidiano. Quanto aos cartórios eleitorais, 43% não têm conhecimento, e somente 23% acreditam que há resistência. O gráfico a seguir espelha tais resultados.

Gráfico 5 - Razões da resistência em adotar o planejamento estratégico no TRE-BA



Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Observa-se que a principal causa para que exista essa resistência, na opinião dos servidores da sede e para os gerentes de projeto, é a falta de envolvimento e participação dos servidores no planejamento estratégico, contrapondo com os argumentos de Rodrigues e Leite (2006), que entendem que a participação na implementação do planejamento estratégico deve contar com a participação de todos os empregados, inclusive dos que não são gestores, para a eficácia do planejamento estratégico.

Já para os cartórios eleitorais, a primeira alternativa apontada à resistência é a falta de treinamento para disseminar o conhecimento - um fator que dificulta a capacitação nos cartórios eleitorais é o fato de que, em sua maioria, estão mais afastados geograficamente dos locais onde geralmente são ministrados os cursos (na Capital). Este quadro, presente no TRE-BA, vai de encontro à perspectiva de Vidal (2000), quando afirma ser necessário investir na capacitação das pessoas, das equipes e da própria organização, para que possa apresentar melhores resultados no planejamento estratégico, para que os empregados se sintam responsáveis pelos resultados e se sintam estimulados a aprender e a desenvolver suas habilidades e trabalhar em conjunto, compartilhando as suas ideias.

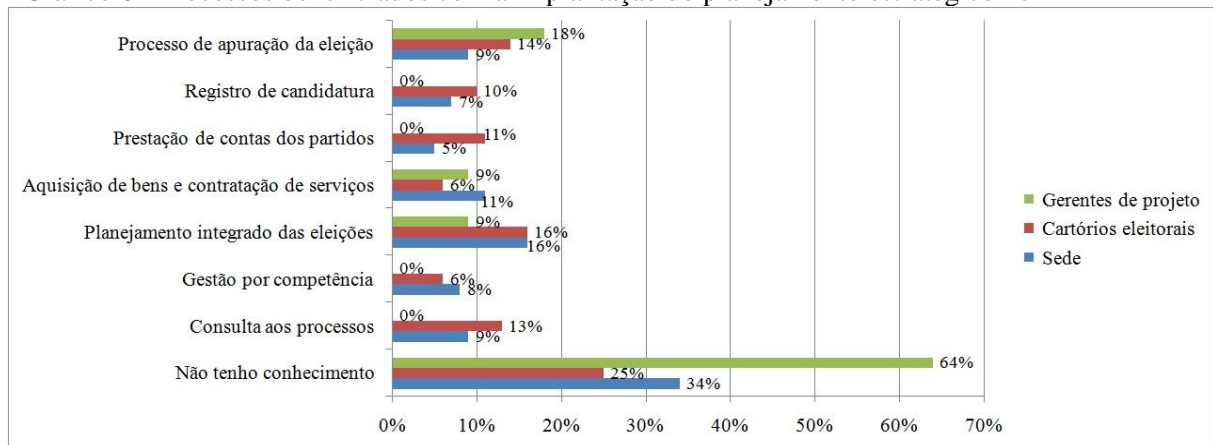
Assim, mais uma vez tem-se confirmada a imprescindibilidade de capacitar os servidores dos cartórios na área de gestão estratégica, inclusive promovendo cursos a distância, com vistas a diminuir a resistência observada quanto às práticas referentes ao planejamento estratégico.

#### 4.3.4 Processos

Para a maioria dos gestores da alta Administração, dos servidores da sede e dos cartórios eleitorais, os seguintes processos foram beneficiados com o modelo de gestão estratégica: processo de apuração da eleição; registro de candidatura; prestação de contas dos partidos políticos; e aquisição de bens e contratação de serviços (os três primeiros processos integram o *Projeto Planejamento Integrado das Eleições*<sup>30</sup>). Para os servidores da sede e dos cartórios também foram beneficiados com o modelo de gestão estratégica os projetos de gestão por competência e consulta aos processos.

O gráfico a seguir ilustra a percepção dos grupos servidores da sede, dos cartórios eleitorais e gerentes de projeto.

Gráfico 6 - Processos beneficiados com a implantação do planejamento estratégico no TRE-BA



Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Na percepção dos servidores da sede e dos cartórios eleitorais o processo que foi mais beneficiado com o modelo de gestão foi o planejamento integrado das eleições, e sob a ótica dos gerentes de projeto foi o processo de apuração da eleição; nesse sentido, o depoimento da Secretária de Orçamento, Finanças e Contabilidade do TRE-BA:

<sup>30</sup>O “Planejamento Integrado das Eleições” reúne todas as diretrizes, ações e projetos estabelecidos para realização do pleito do ano seguinte. Promove a integração dos setores do Regional na elaboração do planejamento, atendendo às exigências da meta 6/2011, do CNJ (disponibilizar nos sites dos Tribunais Regionais Eleitorais até dezembro de 2011 o sistema de planejamento integrado das eleições).



O planejamento das eleições vem sendo, principalmente nos últimos anos, bem elaborado, monitorado, gerenciado, divulgado; existem, inclusive, um portal específico na Intranet, que é a área de TI, que disponibiliza o acompanhamento, tanto na capital quanto no interior do planejamento das metas, divulga com antecedência necessária. Eu acho que desses processos é o que tem um plano de gestão mais bem elaborado e implantado. É o que mais aparece.

Analisando o gráfico ora apresentado, é possível perceber que nenhum dos processos elencados teve um impacto significativo no TRE-BA, na visão dos respondentes. Apesar do planejamento estratégico nesse órgão ainda estar em fase de maturação (a sua implantação é relativamente recente, em 2009), observa-se, ainda assim, que tem trazido benefícios para a instituição quanto aos processos ora estudados.

Impende registrar que, mesmo os três grupos de servidores (da sede, dos cartórios eleitorais e gerentes de projeto) considerando que houve ganhos no processo *Aquisição de bens e contratação de serviços*, as informações dos Relatórios da Gestão Estratégica do TRE-BA, exercícios 2010 a 2012, demonstram o contrário. Para o indicador *Índice de agilidade na tramitação dos processos de aquisição de bens e serviços*<sup>31</sup>, vinculado ao objetivo estratégico *Garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos*, que tem por fim garantir o tempo razoável de tramitação dos processos de aquisição de bens e serviços, foi estabelecida a meta, para 2010, de 50%, quando o realizado foi 14,97%; em 2011 o estimado 60%, porém o realizado foi de 16,43%; e, finalmente, em 2012, o estimado foi 40% e o realizado 26,73%.

Em que pese o planejamento estratégico do TRE-BA ter objetivos estratégicos, metas, planos de ação e projetos definidos, documentados e implementados, e cargos específicos criados para a área de planejamento estratégico, quando analisadas as variáveis da dimensão *Estruturação*, constatou-se que somente 30% dos servidores da sede e dos cartórios eleitorais sabem que o monitoramento dos planos de ação é realizado por meio de reuniões periódicas e pela análise dos relatórios de gestão; já a maioria dos gerentes de projetos sabe que é realizado por meio de reuniões periódicas, pois esse grupo encontra-se mais inteirado com as

---

<sup>31</sup>Este índice mede o percentual de processos de aquisição de bens e serviços finalizados no tempo padrão, considerado o tempo decorrido entre a protocolização do pedido e o empenho da despesa correspondente. É medido utilizando-se a seguinte fórmula: Total de Processos de aquisição de bens e serviços Finalizados no Prazo Padrão (TPFPP) dividido pelo Total de Processos Protocolizados (TPP), multiplicado por cem. Tem-se como prazo: 120 dias úteis para concurso e concorrências dos tipos empreitada, integral, técnica ou técnica e preço; 105 dias úteis para demais concorrências e tomadas de preço dos tipos técnica e técnica e preço; 60 dias úteis para demais tomadas de preço; 60 dias úteis para convite e pregão; e 15 dias úteis para dispensa, inclusive pelo valor, e inexigibilidade.No decorrer do procedimento licitatório, sempre que for impetrado pedido de esclarecimento, recurso, impugnação ou outro ato de natureza similar, acrescer à contagem dos prazos: 20 dias úteis para concorrência e concurso; 15 dias úteis para tomada de preço; 10 dias úteis para convite e pregão; e 05 dias úteis para dispensa e inexigibilidade. Tais prazos foram estabelecidos pelo CNJ.

práticas da gestão estratégica, comparecendo com frequência, inclusive, às Reuniões de Análise da Estratégia (RAEs), corroborando, portanto, as proposições de Marcovitch e Vasconcellos (1977), quando afirmam que os gerentes de projeto são detentores de informações relevantes para a estratégia, e desconhecidas da própria Instituição.

No que diz respeito à comunicação das estratégias, metas e planos de ação, constatou-se que a maioria dos respondentes entende que esta não é realizada de maneira eficaz no tribunal; como consequência, mais de 30% dos servidores não tinham conhecimento sobre os seguintes assuntos, tratados nessa pesquisa: resultados decorrentes da implantação do planejamento estratégico, monitoramento dos projetos e indicadores constantes do planejamento estratégico, envolvimento das diversas áreas na formulação das estratégias, resistência à utilização do planejamento estratégico e processos beneficiados em decorrência do planejamento estratégico. Esses dados estão em desacordo com as proposições de Bossidy e Charam (2002), Bueno (2003), Hrebiniack (2006) e MacDonald (2003), para quem o sistema de comunicação da empresa influencia na execução do planejamento estratégico.

Já no que se refere à avaliação do êxito das estratégias, o estudo empírico indica que a maioria dos servidores que participaram dessa pesquisa tem conhecimento de que é feita mediante o exame do alcance dos objetivos e metas, tendo em vista a publicidade que é dada a essas informações (disponibilizadas na Intranet para os servidores do tribunal), conferindo maior transparência sobre a gestão, alinhando-se, desta forma, com o que leciona Freire e Rover (2012), que observaram maior transparência, ampliação dos canais de informação e de avaliação dos processos de gestão no Sistema de Justiça, após a Reforma do Judiciário, alinhando-se à perspectiva de Moraes e Freire (2011) e Rodvalho (2012).

Nesta pesquisa foi constatado que não é estimulado o envolvimento das diversas áreas na formulação da estratégia, de modo a engajar os liderados, indo de encontro aos estudos de Rodrigues e Leite (2006), que asseveram que a participação na implementação do planejamento estratégico é condição *sine qua non* para o seu êxito, evitando, inclusive, a incidência de grandes resistências por parte de seus colaboradores. Para a maioria dos servidores não existe o reconhecimento para aqueles que buscam a cultura de excelência, se contrapondo, portanto, ao entendimento de Davis e Newstrom (1997).

Nesta pesquisa quase a totalidade dos servidores observam que há resistência em utilizar o planejamento estratégico, sendo que para os servidores da sede e para os gerentes de projeto, esta ocorre devido principalmente à falta de envolvimento e participação dos servidores no planejamento estratégico, contrapondo os argumentos de Rodrigues e Leite (2006), que afirmam que a participação na implementação do planejamento estratégico deve

contar com a participação de todos os empregados, inclusive dos que não são gestores, para a eficácia do planejamento estratégico. Para os servidores dos cartórios eleitorais a resistência decorre da falta de treinamento para disseminar o conhecimento em planejamento estratégico (difícil para os cartórios mais afastados geograficamente dos locais onde geralmente são ministrados os cursos, na Capital), contrariando a perspectiva de Vidal (2000), que afirma ser necessário investir na capacitação das pessoas, das equipes e da própria organização para que possa apresentar melhores resultados no planejamento estratégico, para que os empregados se sintam responsáveis pelos resultados, e se sintam estimulados a aprender e a desenvolver suas habilidades e trabalhar em conjunto, compartilhando as suas ideias.

Ainda enfrentando tais dificuldades, há que ressaltar os aspectos positivos encontrados nesta pesquisa. O primeiro é o fato de ocorrer gestão participativa, pelo menos entre os gestores da alta Administração, se alinhando ao entendimento de Rodrigues e Leite (2006), que afirmam que planejamento estratégico só pode ser bem sucedido se houver elevada participação do corpo de colaboradores. O outro ponto seria a percepção, pela maior parte dos servidores, de que os processos apuração da eleição, registro de candidatura, prestação de contas dos partidos, aquisição de bens e contratação de serviços, planejamento integrado das eleições, consulta aos processos, e requisição de servidores como força complementar de trabalho, foram beneficiados com o modelo de gestão estratégica, ainda que de maneira retraída.

#### 4.4 TRANSFORMAÇÕES EMPREENDIDAS NO TRE-BA, A PARTIR DA IMPLANTAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA

O TRE-BA sofreu diversas transformações a partir da implantação do modelo de gestão estratégica. A primeira delas, decorrente da própria preparação para a adoção desse modelo de gestão, foi a capacitação de gestores e servidores, e a contratação da empresa de consultoria Planus Estratégia & Gestão, que auxiliou na definição dos direcionadores e objetivos estratégicos. Outras mudanças importantes foram a destinação de cargos e funções para as atividades de planejamento estratégico e desenvolvimento institucional, em razão da reestruturação da Justiça Eleitoral, por meio da Lei nº 11.202/2005, regulamentada pela Res. TSE nº 22.138/2005, e também a instituição do Comitê Gestor do TRE-BA, composto pelo Presidente do Tribunal e titulares da Diretoria-Geral da Secretaria, Assessoria Especial da Presidência, Assessoria da Corregedoria Regional Eleitoral, Assessoria de Planejamento, Estratégia e Gestão, Assessoria de Imprensa e Comunicação Social, Secretaria de

Administração, Secretaria de Controle Interno, Secretaria de Gestão de Pessoas, Secretaria Judiciária, Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade, e Secretaria de Tecnologia da Informação, esta, com a atribuição de acompanhar a execução da estratégia definida, por meio da mensuração periódica dos indicadores estabelecidos.

Assim, as principais ações promovidas a partir da implantação do planejamento estratégico no TRE-BA foram:

- Projeto *TRE Perto de Você*: concebido com o intento de levar o atendimento mais próximo à comunidade, especialmente em áreas de maior concentração populacional e menor renda;

- Projeto *Eleitor do Futuro*: coordenado pela Escola Judiciária Eleitoral, o projeto consiste na visitação, pelos servidores do TRE-BA, a escolas públicas, com o intuito de proporcionar a crianças e adolescentes, na faixa etária de 10 a 15 anos, a vivência do ato de votar, com vistas a conscientizá-los da sua responsabilidade no exercício da democracia;

- Projeto *Juventude, Voto e Cidadania*: recepção de alunos, de 14 a 18 anos, no TRE-BA, provenientes de escolas públicas de Salvador, com o intento de despertar os direitos políticos;

- Projeto *Menor Cidadão*: projeto destinado a estagiários com idade entre 16 e 18 anos, estudantes de escolas públicas, com o objetivo da:

[...] promoção e ampliação das conquistas do ser (aspectos pessoais) e fazer (aspectos técnicos e procedimentais) dos estagiários. Para isso, são desenvolvidos treinamentos (ou oficinas) de acompanhamento pedagógico, de autoconhecimento, de atendimento ao público, de produção de texto, de raciocínio, de planejamento de carreira e de informática, ressaltando que os facilitadores dos treinamentos são os próprios servidores. (ROCHA; FRANCA, 2012).

- Projeto *Preso Provisório*: instalação de seções eleitorais em estabelecimentos para presos provisórios;

- Projeto *Memória*: cujo objetivo é resgatar a história da Justiça Eleitoral no Estado da Bahia, por meio de ações que mostrem à sociedade as contribuições do TRE-BA no processo democrático;

- Implantação da Ouvidoria institucional.

- Projeto *Planejamento Integrado das Eleições*, envolvendo diversas unidades administrativas e judiciárias do TRE-BA, para a realização do planejamento da eleições;

- Projeto *Curso de Formação de Mesários*, na modalidade a distância, tendo sido treinados, em 2012, 25,17% dos mesários da capital e 6,57% dos mesários das zonas eleitorais;

- Plano de atualização do parque de informática, tendo obtido o percentual de 47,69% de computadores em uso com idade inferior a três anos;
- Projeto *Identificação Biométrica do Eleitor*: recadastramento biométrico do eleitorado baiano;
- Implantação da Política de Segurança da Informação;
- Transferência dos resultados de eleições ocorridas entre 1945 e 1998 para o meio digital;
- *Portal da Transparência Pública*, que disponibiliza várias informações relativas à gestão orçamentária e financeira do TRE-BA, bem como dados relacionados a recursos humanos e atividades decorrentes do exercício de sua função jurisdicional;
- Realização do *Fórum de Planejamento Orçamentário*, evento que promove palestras, oficinas e reuniões temáticas que reforçam a necessidade dos servidores trabalharem com base nos planejamentos estratégico e administrativo da instituição;
- *Programa de Capacitação*, com a capacitação, em 2012, de 80% do quadro dos servidores do TRE-BA nas mais diversas áreas;
- Projeto de *Gestão Documental no 1º Grau*: microfilmagem de processos findos, oriundos de zonas eleitorais do interior do Estado, sendo, em 2012, microfilmados 200.000 documentos;
- Mapeamento de Processos de Trabalho: projeto piloto para o mapeamento de cinco processos de trabalho;
- Núcleo de Educação a Distância: a necessidade de investir em EAD ocorreu a partir da lotação de servidores efetivos nos Cartórios do interior e da dificuldade de promover a sua capacitação em treinamentos presenciais, em virtude da distância e da limitação do orçamento;
- Monitoramento de processos de aquisição de bens e serviços;
- Pesquisa de opinião junto a clientes da Justiça Eleitoral na *internet*;
- Programa de manutenção predial, com atendimento de cinquenta e sete, das setenta e oito solicitações, apresentadas em 2012;
- Projeto *Gestão por Competência*: foram mapeadas, até o final de 2012, 100% das competências técnicas e comportamentais de 100% das unidades do TRE-BA;
- Adequação da infraestrutura dos cartórios eleitorais do interior;
- Desdobramento do planejamento estratégico para a área de tecnologia da informação;
- Adoção de medidas para assegurar recursos orçamentários necessários à execução da estratégia;

- Gestão Ambiental (*Treambiental*), destacando-se a *Agenda Ambiental*, o Projeto de *uso racional de bens permanentes e de consumo*, o Projeto de *uso racional de recursos naturais*, a coleta seletiva, e a realização da *Semana do Meio Ambiente*;
- Revisão de contratos de natureza continuada;
- Sistema de acompanhamento processual para a 1ª instância;
- Adequação da infraestrutura dos cartórios eleitorais no interior, garantida por meio da construção, aquisição, locação ou cessão de imóveis;
- Parcerias com resultados concretos, entre elas, com a Escola da Magistratura da Bahia – EMAB, Escola Judiciária Eleitoral do TSE, Procuradoria da República (perícias médicas);
- Ações para reduzir a taxa de congestionamento dos processos de 1º e 2º graus, para agilizar o julgamento dos processos e a tramitação dos processos de aquisição de bens e serviços, para aumentar o acesso à justiça, bem como capacitação em competências estratégicas.

Registre-se que, a partir da avaliação das eleições gerais ocorridas em 2010, foram identificadas doze ações cuja implementação foi determinante para a melhoria do processo eleitoral a ser realizado em 2012, quais sejam: alteração da logística do treinamento de multiplicadores de técnicos de urna; alteração de modelos de formulários e impressos; aquisição e envio de TVs e DVDs a todas as zonas solicitantes para realização de treinamento de mesários; aquisição e envio de aparelhos telefônicos a todas as zonas eleitorais que registrassem a necessidade; aprimoramento do Portal das Eleições; antecipação da contratação e envio de bens de consumo necessários à realização do pleito; antecipação da confecção de impressos em equipamento duplicador, bem como da contratação de serviços gráficos; elaboração e disponibilização de modelos de atas e editais; aprimoramento do suporte; elaboração e disponibilização de manual que padronizasse procedimentos relativos à propaganda eleitoral; disponibilização de treinamentos com maior antecedência; e aprimoramento do Sistema de Controle de Cronograma de Eleições (SICCE).

No que tange ao acompanhamento do planejamento estratégico, vale ressaltar que durante o período estudado na presente pesquisa, 2010 a 2012, ocorreram reuniões do Comitê Gestor, para avaliar a execução do quanto foi planejado e propor medidas complementares ou ajustes nas estratégias para viabilizar o alcance dos objetivos, e reuniões periódicas trimestrais com as unidades administrativas do TRE-BA, para analisar a execução da estratégia, no que se refere aos projetos, indicadores e metas estabelecidos, criando-se um ambiente propício

para discussões e fortalecimento do canal de comunicação direto entre essas unidades e a ASPLANE.

Os esforços dedicados à gestão estratégica do TRE-BA fizeram com que oito de suas iniciativas fossem cadastradas no Banco de Boas Práticas do CNJ desde 2010, de um total de catorze cadastradas, para todo o Estado da Bahia: Agenda 2010; Projeto Mesário Voluntário; Curso de Formação de Mesários à Distância; Juventude, Voto e Cidadania; TRE Perto de Você; Menor Cidadão; Núcleo de Educação à Distância; e Fórum de Planejamento Orçamentário – PLANORC.

#### 4.5 DESEMPENHO

Para análise das transformações empreendidas no TRE-BA a partir da implantação do modelo de gestão estratégica, foram estudadas as seguintes variáveis:

a) Eficiência: despesa total do TRE-BA por habitante; litigiosidade; agilidade na apuração das eleições; celeridade nos trâmites judiciais e administrativos (para verificação de maior economicidade e rapidez das eleições, e do aumento do número de julgados);

b) Efetividade: grau de satisfação de clientes, apurado por meio da utilização dos dados resultantes da pesquisa da empresa Sensus Pesquisa e Consultoria, em 2010, e pela pesquisa de satisfação realizada pelo TRE-BA anos de 2010 a 2012 (para verificação da transparência e confiabilidade no processo eleitoral);

c) Acesso: *Índice de acesso à justiça; Índice de conteúdo adequado para pessoas com deficiência no sítio eletrônico do TRE-BA; Índice de respostas a contatos dirigidos à Ouvidoria; Tempo médio de resposta a contatos* (indicadores colhidos do planejamento estratégico do TRE-BA, para verificar se houve melhoria do acesso à justiça pela sociedade).

##### 4.5.1 Eficiência

###### 4.5.1.1 Despesa Total do TRE-Ba por Habitante

Por meio das rubricas *Despesas Total do TRE por habitante* e *Despesas com Pleitos Eleitorais por Eleitor*, buscou-se verificar se as eleições se tornaram mais econômicas após a implantação do planejamento estratégico.

No relatório *Justiça em Números 2012*, referente ao exercício de 2011, o TRE-BA figura como um dos tribunais eleitorais com menor gasto por habitante (R\$ 14,83), cálculo resultante da divisão da despesa total do TRE-BA pelo número de habitantes; no relatório de 2013, relativo ao exercício de 2012, ainda integrando o grupo dos tribunais de grande porte com menos gastos, o valor foi inferior a R\$ 20,00, apesar do aumento do eleitorado em 4,8%.

Sendo as eleições bienais, resta inviabilizada a comparação dos anos-base 2011 e 2012, pois em 2012 ocorreram eleições gerais (Presidente da República, governadores, senadores, deputado federal, estadual e distrital), e em 2011 eleições proporcionais (somente para prefeitos e vereadores), impactando de maneira diferente no orçamento, fazendo com que os indicadores *Despesas Total do TRE por habitante* e *Despesas com Pleitos Eleitorais por Eleitor* apresentem limitações no seu uso, desqualificando-os para o presente estudo.

No que tange à redução do custo das eleições, a maioria dos servidores da sede, dos cartórios eleitorais e dos gerentes de projeto acredita que houve uma pequena melhoria após a implantação do planejamento estratégico.

#### 4.5.1.2 Litigiosidade

Preliminarmente à análise dessa variável, necessário trazer os seguintes conceitos acerca da litigiosidade:

1. **Taxa de congestionamento:** mede a efetividade do tribunal em um período, levando-se em conta o total de casos novos, os casos baixados e o estoque pendente no final do período<sup>32</sup>;

2. **Casos novos:** são todos os processos originários e recursais que ingressaram na Justiça Eleitoral no período base;

3. **Processos baixados:** aqueles que são: a) remetidos para outros órgãos judiciais, desde que vinculados a tribunais diferentes; b) remetidos para as instâncias superiores ou inferiores; ou, c) arquivados definitivamente;

4. **Casos pendentes de julgamento:** o saldo residual no final do período anterior ao período-base de processos originários e recursais não decididos na Justiça Eleitoral.

---

<sup>32</sup> Fórmula para medir a taxa de congestionamento:  $1 - (TPJB / (TCN + TCP))$ , onde TPJB é o total de processos judiciais baixados; TCN é o total de casos novos; e TCP é o total de casos pendentes. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/indicadores/486-rodape/gestao-planejamento-e-pesquisa/indicadores/13659-03-taxa-de-congestionamento>> Acesso em: 10 de janeiro de 2014.



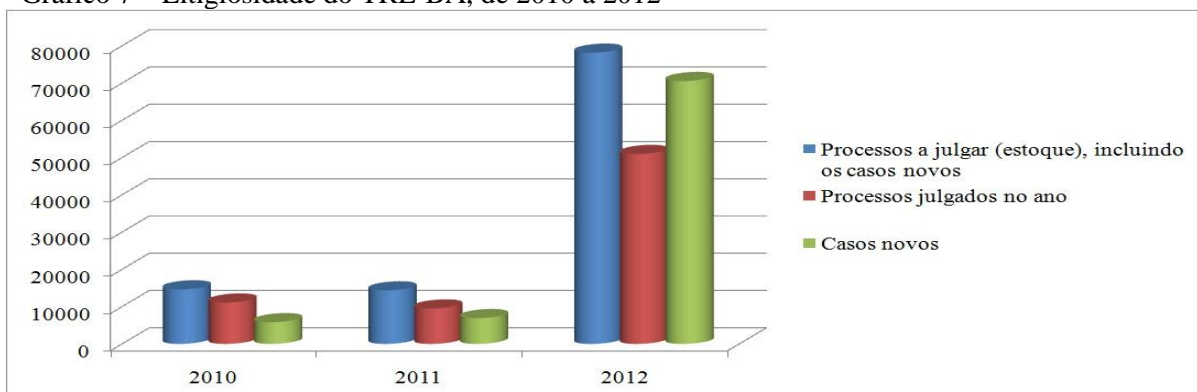
Segundo as informações do Relatório da Gestão Estratégica do TRE-BA, em 2010 foi registrado o julgamento de 7.614 processos de conhecimento e o ingresso de 2.549 casos novos no 1º grau de jurisdição – a relação entre os processos judiciais baixados, o somatório dos casos novos e aqueles pendentes de julgamento foi de 14.648 casos, resultando na taxa de congestionamento de 55,72%. Quanto aos processos de 2º grau, foi registrado o julgamento de 3.492 processos de conhecimento e o ingresso de 3.279 novos feitos; os pendentes de julgamento provenientes de anos anteriores representavam 343 processos, resultando na taxa de congestionamento de 3,59%.

Em 2011, por sua vez, foi registrado o julgamento de 7.184 processos de conhecimento, paralelamente ao ingresso de 4.864 casos novos (1º grau de jurisdição) – a relação entre os processos judiciais baixados, o somatório dos casos novos e aqueles pendentes de julgamento foi de 14.363, resultando na taxa de congestionamento de 50%. Com relação aos processos de 2º grau, foi registrado o julgamento de 2.319 processos de conhecimento e o ingresso de 2.051 novos feitos; os pendentes de julgamento provenientes de anos anteriores representavam 983 processos, resultando na taxa de congestionamento de 24%.

Por fim, em 2012, no 1º grau de jurisdição foi registrado o julgamento de 44.938 processos de conhecimento e o ingresso de 64.729 casos novos – a relação entre os processos judiciais baixados, o somatório dos casos novos e aqueles pendentes de julgamento foi de 78.171, resultando na taxa de congestionamento de 42,51%. Quanto aos processos de 2º grau, foi registrado o julgamento de 6.040 processos de conhecimento e o ingresso de 5.837 novos feitos; os pendentes de julgamento provenientes de anos anteriores totalizaram 710 processos, resultando na taxa de congestionamento de 8%.

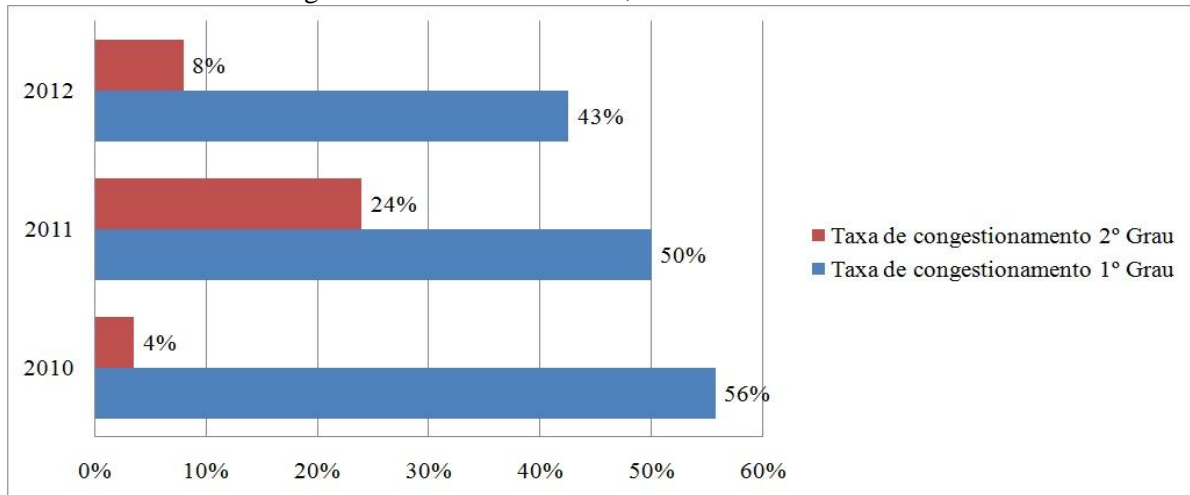
Esses dados estão demonstrados nos gráficos a seguir:

Gráfico 7 – Litigiosidade do TRE-BA, de 2010 a 2012



Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Gráfico 8 – Taxa de congestionamento do TRE-BA, de 2010 a 2012

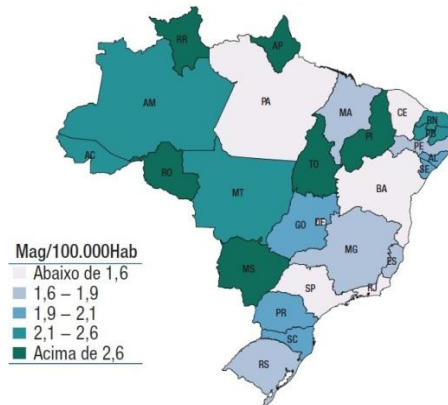


Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Destarte, é possível perceber que, para os processos de conhecimento de 1º grau, a taxa de congestionamento praticamente permaneceu a mesma (em torno de 50%) para o período de 2010 a 2012, mesmo tendo sido julgados seis vezes mais processos no ano de 2012 do que no de 2010, e tendo ocorrido eleições nos dois anos. A taxa de congestionamento dos processos de conhecimento de 2º Grau, por sua vez, oscila no mesmo período: em 2012, o TRE-BA alcançou uma taxa de congestionamento relativamente pequena (8%), mesmo com, aproximadamente, o dobro de processos sendo julgados comparativamente aos anos de 2010 e 2011.

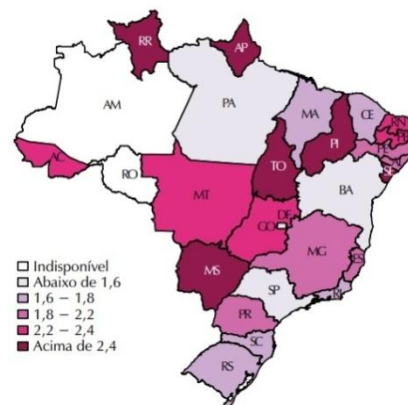
Ao analisar os dados do relatório *Justiça em Números 2012* (exercício de 2011), pode-se verificar que o TRE-BA compôs o grupo de tribunais eleitorais com menor número de magistrados para cada 100.000 habitantes (1,5), e também um dos com menor número de servidores para cada cem mil habitantes (11). No relatório de 2013 (exercício 2012) o quadro não foi diferente: o TRE-BA teve a menor proporção de magistrados por habitante (inferior a 1,6 magistrados a cada 100 mil habitantes), e fez parte do grupo de tribunais que tem o menor número de servidores por cem mil habitantes – menos de 13, conforme demonstram os mapas a seguir:

Figura 7 - Magistrados por 100.000 habitantes 2011



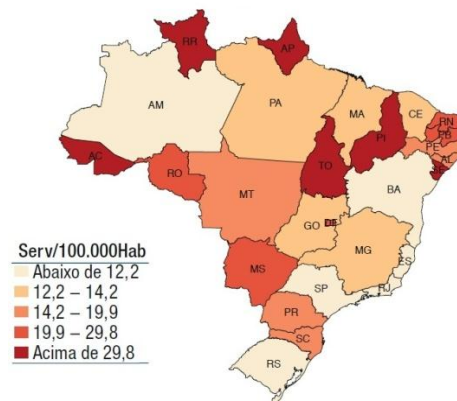
Fonte: Relatórios Justiça em Números (2012 e 2013).

Figura 8 - Magistrados por 100.000 habitantes 2012



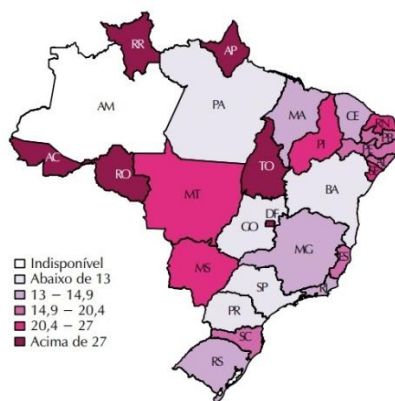
Fonte: Relatórios Justiça em Números (2012 e 2013).

Figura 9 - Total de Servidores por 100.000 habitantes 2011



Fonte: Relatórios Justiça em Números (2012 e 2013).

Figura 10 - Total de Servidores por 100.000 habitantes 2012



Fonte: Relatórios Justiça em Números (2012 e 2013).

Não obstante a capacidade do TRE-BA em julgar um maior número de processos em 2012 em relação aos anos de 2010 e 2011, quantitativo este sobrepujado em razão das eleições gerais de 2012, observa-se que a taxa de congestionamento permaneceu uniforme para os processos de conhecimento de 1º grau, mesmo tendo um número de magistrados e de servidores considerado pequeno.

Ao traçar um paralelo com os processos de 2º grau, pode-se perceber que a taxa de congestionamento é relativamente baixa. Tal diferença é justificada em razão do número de processos julgados de 2º grau ser consideravelmente menor do que de processos de 1º grau (em média, de 2010 a 2012 foram julgados cinco vezes mais processos de 1º grau do que de 2º), como também pelo fato dos juízes eleitorais também serem juízes de direito das comarcas, acumulando trabalho nas duas funções, em consonância com os apontamentos de Coneglian (1999) e de Falcão e Oliveira (2012), quando afirmam que a justiça eleitoral brasileira não conta com um corpo decisório permanente e exclusivo, pois os juízes e/ou ministros que assumem funções na justiça eleitoral dividem o seu tempo com as atividades judiciais originais.

No que assere aos casos novos, vale pontuar que, nos anos de 2010 e 2011, o TRE-BA conseguiu julgar mais processos do que os entrantes, contudo, em 2012, considerando que houve o aumento em 21 vezes dos casos novos em relação aos anos anteriores (devido às eleições gerais), foram julgados 50.978 processos e ingressaram 70.566, corroborando o entendimento de Rodovalho (2012), que assevera que o conjunto de medidas adotadas pelo CNJ não reduziu o acúmulo de processos, ou seja, não teve impacto sobre a entrada de novas demandas.

Por tudo isso é possível inferir que, na justiça eleitoral baiana, a quantidade de magistrados e servidores não implica, necessariamente, em seu melhor desempenho. Nesse

sentido, as proposições de Yeung e Azevedo (2011 e 2012), quando evidenciam em seus estudos que o desempenho da eficiência está pouco relacionado com o nível de recursos materiais e humanos, ou seja, que a quantidade de recursos humanos disponíveis não é o fator determinante para a ineficiência dos tribunais brasileiros. Também Hagstedt e Proos (2008), que constataram que, após a reforma na Suécia, mesmo com a diminuição da força de trabalho e de tribunais, houve aumento da eficiência no judiciário. Por outro lado, se contrapõem aos preceitos de Hazra e Micevska (2007) e Elbially (2011), que comprovaram que a quantidade de magistrados influencia negativamente a taxa de congestionamento, e Mitsopoulos e Pelagidis (2007), que descobriram que a força de trabalho, em tribunais de apelação, influencia o tempo de julgamento de processos na Grécia.

Sobre o assunto, Yeung e Azevedo (2012) comentam que funcionários do judiciário normalmente acusam a falta de recursos humano e material pela ineficiência judicial, todavia alguns especialistas da área apontam outras explicações, em particular a gestão dos recursos existentes.

#### **4.5.1.3 Agilidade no processamento das eleições**

Na percepção da maioria dos servidores da sede, dos cartórios eleitorais e da alta Administração, o principal resultado que o planejamento estratégico trouxe para o TRE-BA foi a maior agilidade no processamento das eleições, especialmente no que se refere aos projetos Planejamento Integrado das Eleições, Mesário Voluntário<sup>33</sup>, Identificação Biométrica do Eleitor, Ouvidoria Institucional, Processo Eletrônico e TRE Perto de Você<sup>34</sup>.

A Coordenadora de Planejamento, Estratégia e Gestão adverte que *o planejamento estratégico contribui para agilizar o processo eleitoral se pensarmos em termos de preparação dos atos, porém, sua maior contribuição está relacionada à garantia de eleições*

---

<sup>33</sup> O Projeto Mesário Voluntário busca diminuir o número de mesários convocados compulsoriamente. Além das vantagens determinadas em lei para o cidadão que atuar como mesário no dia das eleições, a exemplo dos dois dias de folga – por dia de convocação – e a possibilidade de desempate em concurso público, o projeto oferece aos estudantes universitários, alunos das faculdades conveniadas ao programa, ter horas de serviço convertidas em atividade complementar ou extracurricular. Desde 2009, seu teor **está** cadastrado no Banco de Boas Práticas do Poder Judiciário.

<sup>34</sup> O Projeto “TRE Perto de Você” consiste na implantação de ações que aproximem a Justiça Eleitoral da comunidade, em especial da mais carente. Para tanto, são realizadas dez etapas em ano não eleitoral, e quatro em ano eleitoral, em razão da prioridade das eleições. Atualmente, o Projeto se propõe à criação de postos de atendimento, com emissão de títulos *on-line*, em pontos de maior concentração populacional, que permitam aos interessados regularizar sua situação eleitoral (alistamento, transferência de domicílio, segunda via e revisão de dados). (TRE, 2012). Ronaldo da Silva Moura.

*mais seguras, legítimas e transparentes.* Nesse sentido, a Secretária de Orçamento, Finanças e Contabilidade acrescenta:

Até agora a justiça eleitoral ainda não conseguiu, no nosso Estado, colher os frutos do planejamento estratégico como um todo, na área de aquisições, em várias outras áreas, como a área orçamentária; nós temos que evoluir muito nesta questão do planejamento estratégico, no sentido de conseguir realizar as ações estratégicas que foram planejadas, que constam na LOA; nós ainda não fazemos isto de maneira eficaz. Ele contribui para agilizar o processo eleitoral, promovendo eleições mais rápidas, confiáveis e econômicas, mas, no nosso caso, a gente ainda não consegue enxergar isso, ainda não houve esse avanço em todas as áreas do planejamento estratégico. Na única área que eu consigo visualizar isto é na área de eleições.

Em que pese o Brasil, nos últimos quinze anos, ser uma das referências mundiais no quesito de informatização do sistema de votação eleitoral, em decorrência da urna eletrônica e de seu sistema logístico de distribuição e apuração de votos, segundo Castilho, Iwanikow e Macedo (2012), na percepção dos seus servidores, a agilidade no processo das eleições tem aumentado após a implantação do planejamento estratégico no TRE-BA, auxiliando a Administração a melhor estabelecer as atividades e a coordenar os vários braços da organização, a exemplo do Planejamento Integrado das Eleições, visão esta alinhada às proposições de Megginson et al. (1991).

#### **4.5.1.4 Maior celeridade no julgamento dos processos**

Na percepção dos gestores da alta Administração, após a implantação do planejamento estratégico houve maior agilidade no julgamento dos processos, atribuindo ao CNJ e a outras iniciativas – como a informatização e outras soluções desenvolvidas pelo próprio TSE –, o aumento na agilidade no julgamento dos processos. A respeito, a Coordenadora de Orçamento, Estratégia e Gestão:

Essa agilidade vem ocorrendo e pode ser facilmente percebida tanto pela parcela da sociedade, que é parte em processo, quanto por quem não está litígio, em razão de repercussão no noticiário. Porém, decorrente de forte atuação do Conselho Nacional de Justiça, com a instituição de Metas Nacionais vinculadas à celeridade no julgamento, com vistas à razoável duração do processo.

Por outro lado, somente 20% dos servidores da sede e dos lotados nos cartórios eleitorais acreditam que houve ganhos; dos gerentes de projeto respondentes do questionário, nenhum acredita que houve alguma melhoria nesse processo. Nesse sentido, o resultado obtido neste estudo para esses três grupos corrobora os obtidos nas pesquisas de Yeung e Azevedo (2012), que entendem que nas cortes brasileiras o tempo médio de duração dos processos é praticamente invariável quanto à quantidade de novos processos em razão de duas

características do direito processual brasileiro: a alta burocracia e o excessivo detalhamento de procedimentos a serem legalmente cumpridos por um processo no tribunal; e a não obrigatoriedade dos juízes brasileiros de seguirem precedentes, ou seja, a possibilidade de se decidir casos com matérias semelhantes de formas diferentes. O resultado obtido também está de acordo com Mitsopoulos e Pelagidis (2010), quando afirmam que o tempo de duração dos processos é influenciado pela quantidade excessiva de procedimentos legais e administrativos, bem como pela falta de gestão interna no sistema judiciário.

Na percepção da maioria dos servidores, após a implantação do planejamento estratégico, os processos mais antigos estão efetivamente sendo julgados com maior celeridade, em função das iniciativas do CNJ e das forças-tarefas organizadas pelo TRE-BA que prestam apoio a cartórios do interior do Estado. Nesse aspecto é possível perceber que as iniciativas do CNJ, por meio das metas 1/2010<sup>35</sup>, 2/2010<sup>36</sup>, 3/2011<sup>37</sup>, 1/2012<sup>38</sup> e 2/2012<sup>39</sup>, tiveram uma função fundamental, a fim de agilizar o julgamento dos processos mais antigos e não permitir o acúmulo dos novos, assim como foi determinante a atuação do TRE-BA, ao se empenhar de maneira efetiva para o cumprimento das metas.

Nesse sentido, essa pesquisa encontra-se de acordo com o entendimento de Ives Granda Martins Filho, ministro do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e conselheiro do CNJ, *verbis*:

Se por um lado, a fixação e a perseguição cronometrada da meta [2] foi de importância capital para dar mais credibilidade ao Poder Judiciário, ressuscitando verdadeiros cadáveres processuais que jaziam mortos pelo tempo, sem perspectivas de solução à vista, o que encheu de alento de tantos e tantos que tinham suas demandas paradas há anos em todas as instâncias, por outro, não deixou de gerar alguns efeitos colaterais perversos, comprometedores da confiabilidade da justiça, tais como priorização da quantidade em detrimento da qualidade das decisões, com adoção, por vezes, de procedimentos menos ortodoxos para a redução das pilhas de processos que enfeitavam varas e gabinetes.

<sup>35</sup>Meta 1/2010: julgar quantidade igual à de processos de conhecimento distribuídos em 2010 e a parcela do estoque, com acompanhamento mensal.

<sup>36</sup>Meta 2/2010: julgar todos os processos de conhecimento distribuídos (1º grau, 2º grau e tribunais superiores) até 31 de dezembro de 2006 e, quanto aos processos trabalhistas, eleitorais, militares e da competência do tribunal do Júri, até 31 de dezembro de 2007.

<sup>37</sup>Meta 3/2011: julgar quantidade igual à de processos de conhecimento distribuídos em 2011, e parcela do estoque com acompanhamento mensal.

<sup>38</sup>Meta 1/2012: julgar mais processos de conhecimento do que os distribuídos em 2012.

<sup>39</sup>Meta 2/2012: Julgar, até 31/12/2012, pelo menos, 80% dos processos distribuídos em 2007, no STJ; 70%, de 2008 a 2009, na Justiça Militar da União; 50%, em 2007, na Justiça Federal; 50%, de 2007 a 2009, nos Juizados Especiais Federais e Turmas Recursais Federais; 80%, em 2008, na Justiça do Trabalho; 90%, de 2008 a 2009, na Justiça Eleitoral; 90%, de 2008 a 2010, na Justiça Militar dos Estados; e 90% em 2007, nas Turmas Recursais Estaduais, e no 2º grau da Justiça Estadual.

A Meta 2, em 2009, foi o tormento dos magistrados e servidores, empenhados em mutirões insanos para desovar processos antigos, bem como de advogados e jurisdicionados, quando apostavam na lentidão da Justiça para se livrar de condenações certas ou previsíveis. No geral, entretanto, representou uma chacoalhada no impassível edifício do Judiciário, para mostrar que a Justiça tardia é injustiça. (CORREIO BRAZILIENSE, 2009).

A Secretária de Orçamento, Finanças e Contabilidade traz uma questão importante sobre o desconhecimento do estoque dos processos nos cartórios eleitorais antes da definição das metas do CNJ, *verbis*:

Houve uma melhoria na redução do estoque de processos do TRE-BA em razão das metas do CNJ. Por conta disso, foram designadas, neste ano, forças-tarefas para que servidores da capital se deslocassem para os cartórios do interior com maior número de processos a julgar, para ajudar a baixar o estoque. Tudo isso só aconteceu para cumprir a meta do que foi estabelecida pelo CNJ. Infelizmente não partiu da gente, do nosso planejamento estratégico. Outro ponto positivo desta iniciativa, é que agora nós já temos conhecimento do nosso estoque.

Desta forma, por conta, principalmente, das metas do CNJ, apesar das dificuldades ainda presentes, está sendo possível identificar o quantitativo de processos que estão em atraso, para priorizar o julgamento daqueles mais antigos e não permitir que os casos novos acumulem, conforme se depreende do depoimento do Corregedor Regional Eleitoral do TRE-BA:

O reduzido quadro de servidores nas zonas eleitorais, seus respectivos impedimentos/afastamentos, e, não raras vezes, a baixa qualificação técnico-jurídica, igualmente, a dedicação compartilhadas dos juízes e promotores eleitorais com suas atividades inerentes à justiça comum, dificultam a celeridade necessária a uma prestação jurisdicional de Excelência, por conseguinte, dá origem a novos estoques de processos.

No que tange à celeridade dos trâmites judiciais e administrativos, também a maioria dos servidores do TRE-BA entendeu que houve uma contribuição do planejamento estratégico.

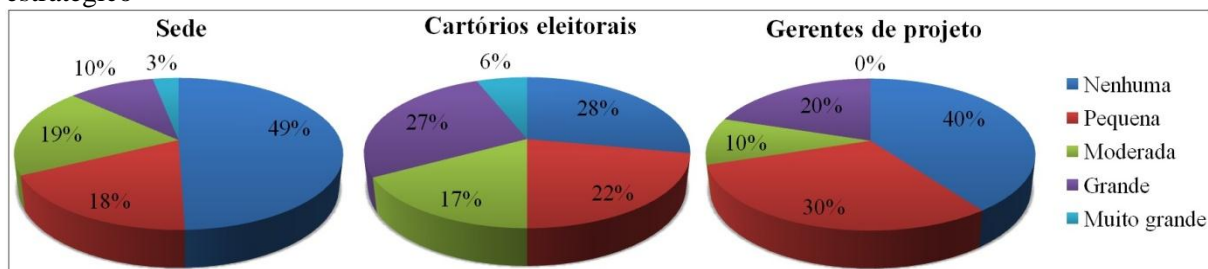
## **4.5.2 Efetividade**

### **4.5.2.1 Confiabilidade do Processo Eleitoral**

Na percepção da maioria dos servidores do TRE-BA houve aumento da confiabilidade do processo eleitoral a partir da implantação do planejamento estratégico, conforme demonstra o gráfico a seguir:



Gráfico 9 - Aumento da confiabilidade do processo eleitoral após a implantação do planejamento estratégico



Fonte: Elaborado pela autora (2014).

De acordo com pesquisa realizada pela empresa Sensus Pesquisa e Consultoria em novembro de 2010 com 2000 eleitores de vinte e quatro Estados, 69,8% dos entrevistados afirmaram confiar totalmente na Justiça Eleitoral<sup>40</sup>, conquistando a posição de 1º lugar no *ranking* de confiança nas instituições. Assim, em que pese a Justiça Eleitoral já deter uma imagem positiva junto à população brasileira, com a implantação do planejamento estratégico no TRE-BA, essa confiabilidade foi ainda mais ampliada sob a ótica dos respondentes dessa pesquisa. Ademais, a realização de pesquisa de satisfação com o eleitorado baiano sobre a qualidade dos serviços prestados desde 2009, por iniciativa do planejamento estratégico do TRE-BA, vem colaborando para tal fato (Meta 12/2012 do CNJ, específica para a Justiça Eleitoral).

O grau de satisfação de clientes da Justiça Eleitoral da Bahia foi inicialmente aferido a partir da instalação de urnas eletrônicas em unidades onde são prestados atendimentos diretos (Central de Atendimento ao Público – CAP, Serviços de Atendimento ao Cidadão – SACs, Coordenadoria de Registro e Informações Processuais da Secretaria Judiciária, Secretaria de Controle Interno e Corregedoria Regional Eleitoral, Zonas Eleitorais responsáveis pelos processos de registro de candidatura, propaganda eleitoral e prestação de contas de partidos políticos). Em 2009, diante da vedação, pelo TSE, de continuar utilizando urnas eletrônicas para tal pesquisa, passou-se a utilizar cédulas de papel e urnas de lona - 98,75% das avaliações sobre o atendimento recebido foram classificadas como “ótimo” ou “bom”.

No ano de 2010 a pesquisa foi dividida em categorias – candidatos, partidos, partes e advogados –, sendo apurada a média nos conceitos “bom” ou “ótimo” em 97,77%; já em 2011, o percentual foi de 97,84% e, em 2012, 91,49%. Registre-se que, em 2012, o CNJ

<sup>40</sup>Nesta mesma pesquisa foi levantado que 87,7% avaliam a Justiça Eleitoral, de modo geral, positiva; 73,4% julgam a Justiça Eleitoral eficiente; 87,4% avaliam positivamente a qualidade dos serviços prestados pela Justiça Eleitoral; 97,1% avaliam, de maneira positiva, a agilidade na apuração dos resultados da eleição.

estabeleceu a Meta 12/2012<sup>41</sup>, razão pela qual a última pesquisa sofreu reformulações. Dessa forma, a média desses quatro anos foi de 96,46%.

Os resultados obtidos nesta pesquisa neste quesito é corroborado pelo entendimento de Falcão e Oliveira (2012), que coordenaram, em 2010, um *survey* nacional com os 1.300 eleitores brasileiros, conduzido pelo Centro de Justiça e Sociedade da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, concluindo:

Os dados analisados indicam uma percepção positiva do brasileiro sobre o papel do Poder Judiciário, mais especificamente da justiça eleitoral, no processo político eleitoral e demonstram que ela goza de legitimidade para a competência de organizar e fiscalizar a competição política. Neste sentido, quando se trata de governança eleitoral, o brasileiro confia nas instituições da justiça e reconhece legitimidade no Poder Judiciário.

Vale ressaltar que, na visão dos gestores da alta Administração, as informações da pesquisa de satisfação efetuada pelo TRE devem ser melhor divulgadas<sup>42</sup>, como também deve ser melhorada a sua coleta. Sobre o assunto, a Coordenadora de Planejamento, Estratégia e Gestão esclarece:

A pesquisa de satisfação conduzida pelo TRE-BA consta de duas partes: na 1ª o cliente marca com um X a opção que traduz a sua experiência quanto às questões que lhe são postas. Na 2ª, registra suas críticas, sugestões ou elogios. Até a reestruturação da Unidade de Planejamento, Estratégia e Gestão, tendo em vista a escassez de servidores na área, não era dado o devido tratamento à segunda parte da pesquisa. Apenas eram tabuladas as respostas, de acordo com o percentual de “ótimo”, “bom”, “regular” ou “ruim”, que eram registrados nas cédulas. Com a elevação da Assessoria para a condição de Coordenadoria de Planejamento, Estratégia e Gestão, integrada, dentre outras, pela Seção de Atenção ao Cliente, a sistemática será alterada, de modo a serem consideradas as demandas dos clientes, em prol da melhora dos nossos serviços.

### 4.5.3 Acesso

#### 4.5.3.1 Acesso à Justiça pela Sociedade

Na percepção da maioria dos servidores do TRE-BA, o planejamento estratégico promoveu melhorias significativas no acesso à justiça pela sociedade. Há também dois indicadores do plano de gestão do TRE-BA que comprovam tal conclusão: *Índice de acesso à justiça* e o *Índice de conteúdo adequado para pessoas com deficiência no sítio eletrônico do TRE-BA*. O primeiro visa avaliar o percentual de municípios atendidos pela Justiça Eleitoral baiana, cujo histórico do período de 2010 a 2012 está representado a seguir.

<sup>41</sup>Meta 12/2012: Realizar pesquisa sobre a qualidade da prestação dos serviços e satisfação dos cidadãos nos tribunais eleitorais.

<sup>42</sup> Atualmente os resultados da pesquisa de satisfação do TRE-BA são apresentados nos Relatórios de Gestão da Estratégia.

Quadro 6 - Índice de acesso à justiça – TRE-BA

<i>Ano</i>	<i>Estimado</i>	<i>Realizado</i>
2010	50% dos municípios	50,12%
2011	70% dos municípios	50,12%
2012	48% dos municípios	47,48%

Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Dos 417 municípios que compõem o Estado da Bahia, 198 municípios estão contemplados com sedes de Zonas Eleitorais no Estado, bem como postos de atendimento ao eleitor e atendimento itinerante, alcançando, em média, 50% dos municípios baianos, merecendo destaque, nesse sentido, o Projeto *TRE Perto de Você*.

O segundo indicador, *Índice de conteúdo adequado para pessoas com deficiência no sítio eletrônico do TRE-BA*, tem por objetivo garantir e estimular a participação das pessoas com deficiência aos serviços e às informações prestados na Justiça Eleitoral. Atualmente, se forem consideradas a página inicial e os dez serviços mais acessados do Portal da Justiça eleitoral baiana na Internet (certidão de quitação eleitoral; concurso público; Diário da Justiça Eleitoral; notícias; Ouvidoria; resultado das eleições 2012; sessões de julgamento/pautas; situação eleitoral; título e local de votação; e zonas eleitorais), tem-se que 100% deste conteúdo está adaptado para pessoas com deficiência.

Na percepção (também) da maioria dos servidores da Justiça Eleitoral baiana, a Ouvidoria tem sido um canal bastante eficiente para melhorar os serviços prestados. Sobre o tema, a Coordenadora de Planejamento, Estratégia e Gestão discorre:

Nas avaliações trimestrais do plano de gestão, referentes ao presente exercício [2012], os indicadores vinculados à Ouvidoria foram os que apresentaram maior destaque, o que ensejou elogios quando da realização da II RAE do corrente ano e uma matéria, em homenagem a essa Unidade, publicada pela Assessoria de Comunicação deste Tribunal direcionada a todos os servidores.

Sobre esse assunto, o plano de gestão do TRE-BA traz dois indicadores: *Índice de respostas a contatos da Ouvidoria* e *Tempo médio de resposta a contatos dirigidos à Ouvidoria*, instituídos em 2012 (a Ouvidoria foi criada em 2011). A meta do primeiro ano foi responder a 100% dos contatos recebidos da Ouvidoria, tendo sido alcançado o percentual de 98,52%. Já a meta concernente ao segundo indicador – responder a contatos recebidos pela Ouvidoria em tempo médio inferior a 10 dias – foi superada, tendo sido atingido 1,44 dias.

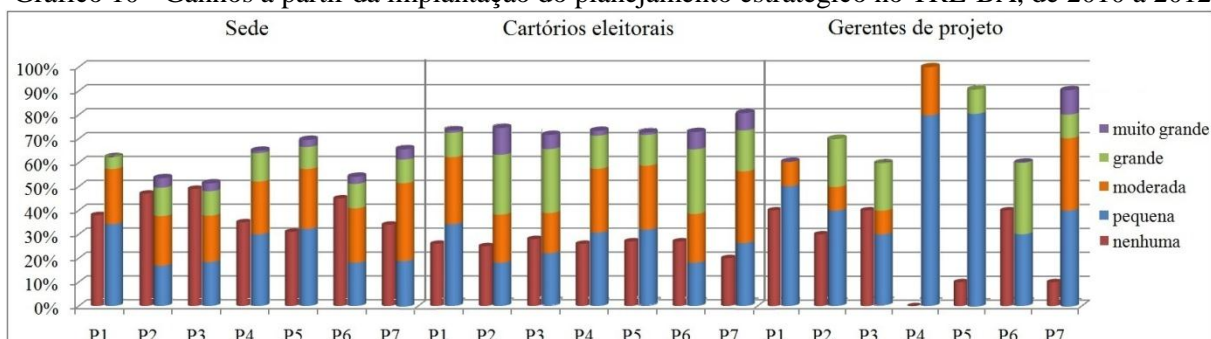
Assim, a Ouvidoria tem contribuído de maneira significativa para promover o acesso à justiça, corroborando os estudos de Freire, Bernardes e Rover (2011), para quem as ouvidorias têm assumido papel de relevo como mecanismo de abertura/interação popular.

No que tange aos possíveis ganhos de desempenho havidos a partir da implantação do planejamento estratégico no TRE-BA, foi solicitado que os respondentes do questionário classificassem em nenhuma, pequena, moderada, grande e muito grande as seguintes assertivas:

- redução no custo das eleições (P1);
- maior rapidez na apuração das eleições (P2);
- aumento da confiabilidade no processo eleitoral (P3);
- maior celeridade nos trâmites judiciais (P4);
- maior celeridade nos trâmites administrativos (P5);
- maior transparência no processo eleitoral (P6);
- melhorias no acesso à justiça, por parte da sociedade (P7).

Elaborou-se o gráfico a seguir, que espelha a opinião desses três grupos de respondentes referente às duas alternativas mais assinaladas:

Gráfico 10 - Ganhos a partir da implantação do planejamento estratégico no TRE-BA, de 2010 a 2012



Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Nesse gráfico, pode-se observar que, de modo geral, a maioria dos respondentes entende que houve ganhos de desempenho nos processos antes elencados a partir da implantação do planejamento estratégico.

Para os servidores da sede e para os gerentes de projeto, os processos que tiveram maior destaque quanto a ganhos de desempenho foram: celeridade nos trâmites administrativos (P5) e judiciais (P4), e acesso à justiça por parte da Sociedade (P7). Já a confiabilidade no processo eleitoral (P3), a rapidez na apuração das eleições (P2), e a transparência no processo eleitoral (P6) foram os processos onde o impacto foi menor para os servidores da sede, tendo em vista terem assinalado com maior frequência a alternativa 'nenhuma'.

Para os gerentes de projeto, os dois processos com a pior avaliação foram: redução no custo das eleições (P1) e aumento da confiabilidade no processo eleitoral (P3). Em que pese o

comprometimento da comparação dos dados *Despesa da Eleição por Eleitor*, do relatório *Justiça em Números* (CNJ), haja vista que as eleições são bienais e diferentes – em 2010 as eleições foram proporcionais, e em 2012 gerais –, impactando de maneira distinta no orçamento, tem-se que, em 2011, o valor gasto foi R\$ 14,83, por eleitor, e, em 2012, R\$ 20,00, ou seja, mesmo tendo o eleitorado aumentado em 4,8%, é patente a não redução no custo da eleição. Quanto à confiabilidade, considerando que, na justiça eleitoral, a confiabilidade já era alta, os gerentes de projeto não perceberam uma grande diferença nesse quesito.

Os servidores dos cartórios eleitorais perceberam, de modo geral, ganhos de desempenho em praticamente todos os processos antes relacionados, principalmente no acesso à justiça por parte da sociedade (P7), na apuração das eleições (P2), e na transparência no processo eleitoral (P6). Esse grupo é o de contato mais direto com o eleitor, recebendo constantemente *feedback* do impacto desses processos. Quanto à apuração das eleições, na percepção unânime dos gestores e colaboradores do TRE-BA, realmente com a implantação do planejamento estratégico, e consequente implementação do projeto *Planejamento Integrado das Eleições*, o processamento das eleições está mais eficaz.

É importante demonstrar o número significativo de respondentes que indicaram que ‘não tem conhecimento’ sobre os assuntos aqui estudados. A tabela a seguir demonstra tal situação:

Quadro 7 - Respostas dos servidores que ‘não tenho conhecimento’

Pergunta	Sede (%)	Cartórios eleitorais (%)	Gerentes de projeto (%)	Média (%)
1	7	9	6	7,33
2	38	28	27	31
3	14	20	11	15
4	22	32	13	22,33
5	60	83	40	<b>61</b>
6	22	24	8	18
7	39	39	40	39,33
8	59	53	29	<b>47</b>
9	12	26	20	19,33
10	30	45	30	35
11	25	43	30	32,66
12	10	18	9	12,33
13	34	25	64	41
14	30	30	20	26,66
16	26	7	10	14,33
17	13	16	0	9,66
18	40	35	30	35

Fonte: Elaborado pela autora (2014).

Os percentuais grafados em vermelho são aqueles em que mais de 30% dos servidores desconhece, quais sejam:

- os principais resultados decorrentes da implantação do planejamento estratégico;
- a maneira como o monitoramento dos projetos e indicadores constantes do planejamento estratégico do TRE-BA é realizado;
- se há ou não o envolvimento das diversas áreas do tribunal na formulação das estratégias e, em caso afirmativo, se esse envolvimento/participação é estimulado pela alta Administração;
- se é oferecido reconhecimento por meio de incentivos aos servidores comprometidos, que regularmente buscam se envolver com projetos, buscando cumprir as metas propostas;
- se há resistência por parte dos servidores em utilizar o planejamento estratégico;
- os processos que foram beneficiados em decorrência da implantação do planejamento estratégico;
- se houve maior acesso à justiça por parte da sociedade após a implantação do planejamento estratégico.

Os temas que chamaram mais atenção quanto ao desconhecimento por parte dos colaboradores foram a periodicidade do monitoramento dos projetos e indicadores constantes do planejamento estratégico do TRE-BA (61%), e se o envolvimento das diversas áreas na formulação das estratégias é estimulado pela alta Administração (47%).

Esse levantamento denota a necessidade de comunicar a estratégia – um dos requisitos básicos para o bom funcionamento do planejamento estratégico, conforme entendimento de Kaplan e Norton (1997).

No que tange à análise da dimensão *Desempenho* quanto à celeridade no julgamento dos processos, foi apurado nesta pesquisa que a taxa de congestionamento dos processos de 1º grau permaneceu a mesma no período entre 2010 e 2012, em torno de 50%, mesmo tendo sexuplicado o número de processos julgados em 2012 comparativamente a 2010, por conta das eleições gerais. E também: nesses três anos foi mantido o mesmo número de magistrados e servidores, comprovando que não são, necessariamente, os recursos humanos que interferem no desempenho da Justiça Eleitoral baiana, alinhando-se, dessa forma, com os argumentos de Yeung e Azevedo (2011 e 2012), e Hagstedt e Proos (2008), que afirmam que a quantidade de recursos humanos disponíveis não é o fator determinante para a ineficiência dos tribunais, e contrapondo-se aos preceitos de Hazra e Micevska (2007), Elbially (2011) e Mitsopoulos e Pelagidis (2007).

Quanto à agilidade no processamento das eleições, houve unanimidade dos respondentes em afirmar que houve ganhos de desempenho, corroborando as proposições de Megginson et al. (1991).

Os gestores da alta Administração entendem que houve um aumento na celeridade no julgamento dos processos, no entanto somente 20% dos servidores da sede, dos cartórios eleitorais e dos gerentes de projeto acreditam que houve ganhos nesse aspecto, aqui, conforme as proposições de Yeung e Azevedo (2012), para quem o tempo médio de duração dos processos é praticamente invariável com relação à quantidade de novos processos depositados, em decorrência da alta burocracia e do excessivo detalhamento de procedimentos a serem legalmente cumpridos por um processo no tribunal, bem como pela não obrigatoriedade dos juízes brasileiros de seguirem precedentes.

A maioria dos servidores da justiça eleitoral baiana percebe que, após a implantação do planejamento estratégico, os processos mais antigos estão sendo julgados com maior agilidade, circunstância essa provocada pelas metas impostas pelo CNJ, indo ao encontro dos argumentos de Ives Granda Martins Filho (2009). Também pela maioria dos servidores foi percebido que houve contribuição do planejamento estratégico para a melhoria na celeridade dos trâmites judiciais e administrativos.

No que diz respeito à confiabilidade do processo eleitoral, a maioria dos servidores entende que houve ganhos. Em que pese a justiça eleitoral brasileira já desfrutar de credibilidade junto à população antes da implantação do planejamento estratégico, alinhando-se às pesquisas de Falcão e Oliveira (2012), observou-se que, após a implantação do planejamento estratégico houve um incremento nesse atributo, especialmente após a implementação das pesquisas de satisfação, uma vez que se obteve aproximadamente 100% de grau satisfação entre 'bom' e 'ótimo' nos anos de 2010 a 2012.

Por fim, no que diz respeito ao acesso à justiça por parte da sociedade em decorrência da implantação do planejamento estratégico, foi o quesito que mais se sobressaiu na percepção da unanimidade dos servidores. Destacou-se, ainda, o papel da Ouvidoria, confirmando os estudos de Freire, Bernardes e Rover (2011), que afirmam que ouvidorias têm assumido o papel de relevo como mecanismo de abertura/interação popular.

Assim, sob a ótica dos servidores da sede, dos cartórios eleitorais e dos gerentes de projeto, os principais ganhos a partir da implantação do planejamento estratégico no TRE-BA foram: celeridade nos trâmites administrativos (P5) e judiciais (P4); acesso à justiça, por parte da sociedade (P7); apuração das eleições (P2); e transparência no processo eleitoral (P6).

## 5 CONCLUSÕES

Primeiramente verifica-se que o TRE-BA apresenta uma estrutura gerencial que utiliza o planejamento estratégico, contando inclusive com uma Coordenadoria específica, estando devidamente definidos a sua missão, a visão, os objetivos estratégicos e as metas, estando os respectivos projetos em pleno andamento.

Observou-se que a implantação do modelo de gestão estratégica se deu, na percepção dos colaboradores, principalmente em decorrência das normativas do CNJ e do TSE, de maneira impositiva, contrariando os argumentos de Sampaio (2007), que afirma que o CNJ adotou medidas no sentido de promover a participação democrática na elaboração do diagnóstico e do planejamento estratégico, com o intuito de não interferir na autonomia administrativas e evitar resistências. Contudo, em que pese ter sido diagnosticada, nesta pesquisa, a presença de gestão participativa quando da elaboração do planejamento estratégico, a maioria dos colaboradores atribuiu à falta de envolvimento e participação dos servidores nesse planejamento como a maior razão para a grande resistência encontrada no TRE-BA, corroborando os estudos de Rodrigues e Leite (2006), para quem os demais empregados precisam sentir-se influentes nas suas definições e não apenas serem chamados a colaborar com a execução do plano definido, para que possíveis resistências possam ser superadas mais facilmente.

Ainda assim, há de se relevar o papel de destaque do CNJ, ao promover a realização de diagnóstico até então inexistente no Poder Judiciário, com vistas a inserir a cultura da utilização do planejamento estratégico de forma mais efetiva, reforçando os achados de Nogueira (2010) e de Vieira e Pinheiro (2008), que relatam que, antes do CNJ, havia a ausência, nesse Poder, de tratamento uniforme para os problemas administrativos, transformando os tribunais em ‘ilhas incomunicáveis’, administrados em células de autoconfiança e improviso.

Ao estudar o plano estratégico do TRE-BA e o seu modelo de gestão, constatou-se a presença de gestão participativa, como já mencionado anteriormente, fortalecendo os argumentos de Rodrigues e Leite (2006), que afirmam que planejamento estratégico só pode ser bem sucedido se houver elevada participação do corpo de colaboradores.

Alguns fatores facilitaram a implantação do plano estratégico, em especial, a qualificação técnica do quadro funcional. Realmente, ao analisarmos a capacitação dos servidores do TRE-BA, constata-se que a maior parte dos respondentes do questionário tem curso superior e pós-graduação completa, sendo que 54% dos lotados na sede, 50% dos



gerentes de projeto, e 17% dos servidores dos cartórios eleitorais têm capacitação em gestão estratégica. Tal evidência vai ao encontro do entendimento de Kaplan e Norton (1997), para quem a capacitação na área de gestão estratégica é um dos fatores que contribui para o sucesso do planejamento estratégico, uma vez que a perspectiva *Aprendizado e Conhecimento*, componente do BSC, metodologia utilizada pelo TRE-BA, é o vetor de resultados excelentes nas outras três (*Clientes, Financeiro e Processos Internos do Negócio*), compondo a base de aprimoramento da gestão da empresa, pois aumenta o nível de conhecimento agregado, com vistas à obtenção de melhores resultados.

A criação das Assessorias de Planejamento Estratégico, pelo TSE, também foi importante. Por meio da Lei nº 11.202/2005, regulamentada pela Resolução TSE 22.138/2005, foram destinados cargos e funções específicos para a área de planejamento e gestão, fortalecendo os argumentos de Almeida (2009), para quem a implantação de uma Unidade de Gestão da Estratégica (UGE) é de grande importância para criar condições à conquista da excelência.

Dentre os obstáculos encontrados à implantação do planejamento estratégico, esta pesquisa levantou que os mais apontados foram a resistência cultural às práticas de gestão, e a falta de estrutura e de capacitação em gestão estratégica. Essa resistência se deve, principalmente, à mudança organizacional relativamente recente, da implantação do planejamento estratégico (em 2008), alterando as práticas de gestão, fortalecendo os argumentos de Waldersec e Griffiths (1997) e Ansoff, Declerck e Hayes (1981), para quem a resistência à implantação do planejamento estratégico é devida à falta de motivação e das aptidões requeridas, e à relutância das pessoas em abandonar as atividades familiares e conhecidas, por atividades desconhecidas e cheias de risco.

No âmbito do Poder Judiciário tais argumentos são reforçados por Nogueira (2010), Grangeira (2009) e Vieira (2007), quando afirmam que não se dá a devida atenção à gestão interna, havendo pouca formação acadêmica e profissional dos magistrados e servidores desse poder na área de Administração, aumentando a resistência, por se tratar a gestão de assunto até então pouco conhecido. Renault (2005) e Yeung e Azevedo (2012) reforçam tais argumentos quando afirmam que o sistema judicial brasileiro, de modo geral, é hermético e refratário a mudanças, especialmente no que diz respeito às técnicas de gestão e aos avanços das ciências administrativas.

A falta de estrutura, especialmente apontada pelos cartórios eleitorais como o principal obstáculo para implantar o planejamento estratégico, decorre do fato dos servidores já enfrentarem dificuldades em cumprir as atribuições a eles conferidas, uma vez que acumulam

as atividades típicas da Justiça Eleitoral, bem como aquelas inerentes ao planejamento estratégico, como, por exemplo, a coleta dos dados relativos à litigiosidade. Ademais, os juízes eleitorais também são juízes de direito das comarcas, acumulando trabalho nas duas funções, corroborando os apontamentos de Coneglian (1999) e de Falcão e Oliveira (2012), quando afirmam que a justiça eleitoral brasileira não conta com um corpo decisório permanente e exclusivo, já que os juízes que assumem funções na justiça eleitoral dividem o seu tempo com as atividades judiciais originais. Tal achado reforça as constatações do CNJ (2013) quando indica que a falta de estrutura material e de pessoal na Primeira Instância da Justiça brasileira foi considerado o principal motivo da solução de apenas três de cada dez processos de 2012.

Em que pese a iniciativa do TRE-BA de capacitar, nos anos de 2010 e 2011, aproximadamente 30% do seu quadro de pessoal, e, como já relatado anteriormente, o fato de, neste estudo empírico, ter-se levantado que, do total de respondentes, 54% dos lotados na sede, 50% dos gerentes de projeto e 17% dos servidores dos cartórios eleitorais têm capacitação em gestão estratégica, a falta de capacitação específica foi obstáculo também apontado pelos colaboradores, de maneira igualitária entre os grupos estudados, reforçando os estudos de Vidal (2000), que afirma ser necessário investir na capacitação das pessoas, das equipes e da própria organização para que se possa apresentar melhores resultados no planejamento estratégico, de modo que os empregados sintam-se responsáveis pelos resultados, e se sintam estimulados a aprender e desenvolver suas habilidades e trabalhar em conjunto, compartilhando as suas ideias.

No que se refere ao monitoramento dos planos de ação, constatou-se que a maioria dos gestores da alta Administração respondeu que é feito de maneira incipiente, carecendo de comunicação e interação entre as áreas, havendo necessidade de monitoramento mais frequente, de plano estratégico mais prático e com maior engajamento dos liderados. Na verdade, sobre este assunto, observou-se que a maioria dos respondentes da sede e dos cartórios eleitorais não tem conhecimento aprofundado, em especial, quanto à periodicidade do monitoramento dos projetos e indicadores constantes do planejamento estratégico do TRE-BA; os gerentes de projeto, por sua vez, dominam o assunto, corroborando os argumentos de Marcovitch e Vasconcellos (1977), que afirmam que os gerentes de projeto estão geralmente em contínua interação com o ambiente institucional e são detentores de informações relevantes para a estratégia.

No que diz respeito à comunicação das estratégias, metas e planos de ação, constatou-se que o planejamento estratégico não é devidamente comunicado, tendo sido mencionada,

inclusive, a necessidade de elaboração de Plano de Comunicação da Estratégia, resultado de recomendação do CNJ, indo ao encontro da perspectiva de Bossidy e Charan (2002), Kich e Pereira (2010), Hrebiniack (2006), Robbins (1978), Rogers, Miller e Judge (1998), e Tregoe e Zimmerman (1984), que sustentam que o sistema de comunicação da empresa, entendido como o compartilhamento de informações e a transferência de conhecimento, influencia positivamente na execução do planejamento estratégico. Também contraria os argumentos de MacDonald (2003), já que esse autor entende que, para que o BSC traga resultados, é preciso que os indicadores façam parte de um sistema de comunicação, informação e aprendizado dos integrantes em todos os níveis hierárquicos da organização.

A maioria dos colaboradores tem conhecimento de que o desempenho do TRE-BA é avaliado por meio do alcance dos objetivos e metas do planejamento estratégico, tendo em vista a divulgação desses na página do tribunal (Intranet), indicando maior transparência da gestão, e corroborando os estudos de Freire e Rover (2012), que observaram maior transparência, ampliação dos canais de informação e de avaliação dos processos de gestão no Sistema de Justiça, após a Reforma do Judiciário.

Em que pese a impossibilidade do plano de cargos e salários dos Tribunais Eleitorais prever recompensas financeiras, observou-se que não há nenhum reconhecimento, por meio de incentivos, para os servidores que buscam a cultura de excelência na área de gestão estratégica, contrapondo-se à visão de Davis e Newstrom (1997), que entendem que a recompensa intrínseca, a exemplo da satisfação de um trabalho bem feito e reconhecido por seus pares, motiva os servidores a desempenharem suas funções de maneira eficaz, sendo tão importante quanto as recompensas financeiras.

Este estudo de caso demonstrou que, em termos de celeridade judicial, houve avanços após a implantação do planejamento estratégico, reputados principalmente às metas estabelecidas pelo CNJ e, conseqüentemente, às forças-tarefas organizadas pelo TRE-BA para prestar apoio aos cartórios do interior do Estado, com vistas a baixar o estoque dos processos, sendo possível constatar que os processos mais antigos estão sendo julgados com maior agilidade; na realidade, o estoque de processos como um todo tem diminuído, mesmo havendo uma pequena redução na taxa de congestionamento, conforme demonstram as informações dos Relatórios de Gestão Estratégica do TRE-BA e dos relatórios do *Justiça em Números* (constatação percebida também pelo público interno do TRE-BA, reforçando os argumentos de Ives Granda Martins Filho (2009), que já havia observado que a perseguição das metas do CNJ foi importante para dar mais credibilidade ao Poder Judiciário, uma vez que

provocou a realização de mutirões para julgar processos antigos, que se encontravam parados há anos em todas as instâncias).

Assim, por conta principalmente das metas do CNJ, está sendo possível identificar o quantitativo de processos que estão em atraso, com vistas a priorizar o julgamento dos mais antigos e não permitir que os casos novos acumulem.

Essa redução não impacta de forma significativa no quantitativo geral, tendo em vista o número de processos entrantes, que, no ano de 2012, por conta da ocorrência das Eleições Gerais, aumentou em vinte e uma vezes em relação aos anos anteriores, indo ao encontro dos argumentos de Rodovalho (2012), que afirma que o conjunto de medidas adotadas pelo CNJ não teve impacto sobre a entrada de novas demandas.

No que se refere à taxa de congestionamento, tem-se que permaneceu praticamente constante nos exercícios de 2010 a 2012 (em torno de 50%), mesmo tendo aumentado em vinte e uma vezes o número de processos entrantes em decorrência das Eleições Gerais, e estando o TRE-BA entre aqueles que têm o menor número de servidores e magistrados por habitantes. Assim sendo, pode-se concluir que os investimentos em recursos humanos não aumentam necessariamente a eficiência dos tribunais, alinhando-se às proposições de Hagstedt e Proos (2008), que constataram que, após a reforma na Suécia, que diminuiu a força de trabalho e os tribunais, houve aumento da eficiência no Judiciário; também às de Young e Azevedo (2012), que comprovaram em seus estudos que o desempenho está pouco relacionado com o nível de recursos materiais e humanos. Ou seja, a quantidade de recursos humanos disponíveis não parece ser o fator determinante da ineficiência dos tribunais brasileiros.

Por outro lado, os argumentos de Hazra e Micevska (2007) e Elbially (2011) foram fragilizados por esses mesmos achados, haja vista que esses autores entendem que a quantidade de magistrados influencia negativamente na taxa de congestionamento. Na mesma linha estão Mitsopoulos e Pelagidis (2007), que defendem que a força de trabalho em tribunais de apelação influencia o tempo de julgamento de processos na Grécia.

No entanto, sobre o tema, os achados desta pesquisa revelaram diferentes percepções por grupo estudado: enquanto os gestores da alta Administração entendem que, após a implantação do planejamento estratégico, houve maior agilidade no julgamento dos processos, atribuindo ao CNJ e às outras iniciativas, como por exemplo, a informatização e outras soluções desenvolvidas pelo próprio TSE, o aumento na agilidade no julgamento dos processos, os demais servidores assim não entendem; somente 20% dos servidores da sede e dos lotados nos cartórios eleitorais acreditam que houve ganhos; dos gerentes de projeto,

nenhum acredita que houve alguma melhoria nesse processo. Nesse sentido, o resultado obtido neste estudo para estes três grupos coincide com os achados encontrados nas pesquisas de Yeung e Azevedo (2012), no sentido de que nas cortes brasileiras o tempo médio de duração dos processos é praticamente invariável com relação à quantidade de novos processos depositados, atribuindo a isso duas características do direito processual brasileiro: a alta burocracia e o excessivo detalhamento de procedimentos a serem legalmente cumpridos por um processo nos tribunais, e a não obrigatoriedade dos juízes brasileiros de seguirem precedentes, ou seja, a possibilidade de se decidir casos com matérias semelhantes de formas diferentes. Reforçam ainda os achados de Mitsopoulos e Pelagidis (2010), que afirmam que o tempo de duração dos processos é influenciado pela quantidade excessiva de procedimentos legais e administrativos, bem como pela falta de gestão interna no sistema judiciário.

Destarte, é possível concluir que, pelo fato de no sistema judicial brasileiro haver um considerável número de processos entrantes (casos novos), não alterando significamente a carga de trabalho dos servidores e magistrados, esses não têm percebido que está havendo maior agilidade no julgamento dos processos da Justiça Eleitoral baiana.

Por outro lado, os achados do presente estudo demonstram que um dos maiores benefícios da adoção do modelo de gestão estratégica no TRE-BA foi o aumento na agilidade processamento das eleições, especialmente em função dos projetos Planejamento Integrado das Eleições, Mesário Voluntário, Identificação Biométrica do Eleitor, Ouvidoria Institucional, Processo Eletrônico e TRE Perto de Você; também o processo de apuração da eleição, registro de candidatura, prestação de contas dos partidos políticos e consulta aos processos, o que é confirmado nos Relatórios de Gestão 2010 a 2012 e pelo Banco de Boas Práticas de Gestão do CNJ.

Tais resultados têm contribuído para aumentar a confiabilidade da Justiça Eleitoral no Brasil. Em que pese ser a justiça eleitoral do Brasil, nos últimos quinze anos, uma das referências mundiais no quesito de informatização do sistema de votação eleitoral, por intermédio da urna eletrônica e seu sistema logístico de distribuição e apuração de votos, segundo Castilho, Iwanikow e Macedo (2012), a agilidade no processo das eleições tem aumentado após a implantação do planejamento estratégico no TRE-BA, na percepção dos seus servidores, pois tem auxiliado a Administração a estabelecer mais precisamente as atividades e a coordenar os vários braços da organização, a exemplo do Planejamento Integrado das Eleições, visão esta alinhada às proposições de Megginson et al. (1991), que defende que o planejamento estratégico auxilia a Administração a estabelecer mais precisamente as atividades, e a propiciar a coordenação entre as várias partes da organização.

Constatou-se, ainda, o aumento do acesso à justiça por parte da sociedade, sobressaindo, nesse ponto, o papel da Ouvidoria, que trouxe também mais transparência e possibilidade de participação popular nas questões afetas à Justiça Eleitoral, reforçando os argumentos de Freire, Bernardes e Rover (2011), para quem as ouvidorias têm assumido o papel de relevo como mecanismo de abertura/interação popular. Vale mencionar que atualmente é possível emitir, via internet, certidões diversas, dentre elas as de quitação eleitoral, negativa de alistamento, de crimes eleitorais e de filiação partidária, além de efetuar consultas de situação eleitoral, título e local de votação, e realizar o cadastramento de mesário voluntário, dentre outros serviços disponíveis ao eleitor *on-line*.

Assim, este estudo de caso demonstrou que a implantação do planejamento estratégico trouxe, de maneira geral, ganhos de desempenho para o Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, em especial na celeridade do julgamento dos processos mais antigos, na agilidade no processamento das eleições e no acesso à justiça por parte da sociedade.

Todavia, não foi possível investigar os avanços alcançados nas demais instâncias do judiciário brasileiro. Para estudos futuros, sugere-se a análise da experiência de outros tribunais eleitorais, juntamente com outros segmentos do Judiciário brasileiro, como o Trabalhista e o Federal, no sentido de identificar similaridades, especificidades e diferenças, observando de que forma as variáveis aqui estudadas influenciaram o modo de gestão estratégica dessas instituições.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia. Política e Reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.24, n.1, p.50-72, 2004.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 1, p. 77-87, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. **Desigualdade & diversidade – Dossiê Especial (PUCRJ)**, dez., p.119-142, 2011.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PÓ, Marcos Vinicius. **Trajetórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002)**: transformações e desafios para a pesquisa em administração pública. Brasília: ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, 2002. (Relatório de Pesquisa).

ACKOFF, R. L. **Planejamento empresarial**. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos S.A., 1982.

ALMEIDA, Haley Maria de Souza Almeida. A unidade de gestão estratégica e a execução do planejamento. In: REPETTO, Fábio [et al.]. **Reflexões para a Ibero-América: Planejamento Estratégico**. Brasília: ENAP, 2009.

ANDREWS, K. R. **Concepto de estrategia de la empresa**. Barcelona: Navarra, 2000.

ANDRIOLO, Leonardo José. A Reforma do Estado de 1995 e o Contexto Brasileiro. In: EnANPAD, 30., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006.

ANSOFF, H. Igor; DECLERCK, Roger P.; HAYES, Robert L. **Do planejamento estratégico à gestão estratégica**. São Paulo: Atlas, 1981.

BARACHO, A.J.S. **A adoção e a implementação do planejamento estratégico**: o caso do Poder Judiciário do Estado de Pernambuco, sob a ótica dos stakeholders relevantes. 2002. 210f. Dissertação. (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco – UFP, Recife, 2002.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Trad. L. de A. Rego & A. Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2006. (Obra original publicada em 1977).

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil Contemporâneo. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 12, n. 96, p. 6-7, fev./maio 2010.

BETHLEM, A. **Estratégia empresarial**: conceitos, processo e administração estratégica. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

BEZERRA, H.J.S.A. **Gestão Judiciária**: a “nova” onda de acesso à justiça. 2009. Disponível em: <[www.amb.com.br/portal/docs/artigos/artigo\\_hygina\\_josita\\_1903.doc](http://www.amb.com.br/portal/docs/artigos/artigo_hygina_josita_1903.doc)>. Acesso em: 13 dez. 2013.

BIMBATTI, Mario; TOLEDO, Nilton Nunes. Gerenciamento Estratégico através do Balanced Scorecard apoiado pela T.I. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, v. 9, 2002, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2002. CD-ROM.

BOSSIDY, L., CHARAN, R. **Desafio:** fazer acontecer, a disciplina de execução nos negócios. 3.ed. Rio de Janeiro: Negócio Editora, 2002.

BOSSIDY, L. A receita da execução. **HSM Management**, v.4, n.51, Ano 9, p. 40-44, jul./ago. 2005.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, Imprensa Nacional, 1995.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. 292 p.

\_\_\_\_\_. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF. **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública – Ciclo 2010**. Brasília: Ministério do Planejamento, GesPública, 2010. Disponível em: <[www.gespublica.gov.br](http://www.gespublica.gov.br)>. Acesso em: 14 de junho de 2013.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado os anos 90:** lógica e mecanismo de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Caderno MARE da Reforma do Estado; v. 1).

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995, **Revista do Serviço Público**, v.50, n.4, 1999.

BRULON, Vanessa; OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 3, 2012.

BRYSON, John M. **Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement**. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1995.

BUENO, W. C. A comunicação empresarial estratégica: definindo os contornos de um conceito. **Conexão – Comunicação e Cultura**, v. 4, n. 7, p. 11-20, 2005.

CARVALHO NETO, Jovianiano Soares de. **Tribunal de Justiça da Bahia:** eleição histórica em enquadramento jornalístico de um desenquadramento político. Salvador, SINPOJUD-BA./APLB, 2002.

CASTILHO, A. ; IWANIKOW, M. S. ; MACEDO, R. G. La cultura de la votación electrónica en Brasil: contribución de la tecnología para democracia y la comunicación política. **Temas de comunicación**, v. 1, p. 144-163, 2012.



CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO/CLAD. Uma nova gestão pública para a América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 50, n.1, jan./mar. 1998.

CHANDLER, A. D. **Strategy and structure: chapters in the history of the american industrial enterprise**. Cambridge, MA: MIT Press, 1962.

CONEGLIAN, Olivar. Justiça Eleitoral – uma justiça diferente. **TRE-MS, Inf. Eleitorais**. Campo Grande: v. 11, 1999.

CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Estratégia do Poder Judiciário**. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual 2010**. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual 2011**. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual 2012**. Brasília, 2013.

COSTA, Silvia Generali da; MARTINEWSKI, Cláudio Luís; VIEIRA, Luciano José Martins. Planejando a estrutura do judiciário para o futuro: a difícil busca por indicadores confiáveis. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, Ano XXXIII, n. 103, p. 305-322, set. 2006.

CUNHA, Luciana Gross. Indicadores de desempenho do Judiciário: como são produzidos e qual a sua finalidade. **Caderno FGV Projetos**. Poder Judiciário e Gestão Eficiente. Ano 5, n.12. maio/jun. 2010. Disponível em:  
<<http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/536.pdf>>. Acesso em: 19 jul.2012

DAKOLIAS, M. Court performance around the world – a comparative perspective. **World Bank Technical Paper**, n. 340, 1999.

DAVIS, Keith; NEWSTROM, John. **Comportamento humano no trabalho**. São Paulo: Pioneira, 1998.

DE GEUS, A. Planejamento como aprendizado. In: STARKEY, K. **Como as organizações aprendem**. São Paulo: Futura, 1997.

DJELLAL, Faridah; GALLOUJ, Faiz. **Measuring and improving productivity in services: issues, strategies and challenges**. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

DRUCKER, P. **The Progress of Management**. [S.l]: Irwin, 1998.

ELBIALY, N. Measuring judicial performance. The case of Egypt. **German Working Papers in Law and Economics**, Paper 14, 2011.

FADUL, Élvia; SILVA, Lindomar Pinto. Retomando o debate sobre a reforma do estado e a nova administração pública. In: EnANPAD, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

FADUL, Élvia; SOUZA, Antônio Ricardo. Políticas de reformas da administração pública

brasileira: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais. In: EnANPAD, 39., 2005, Brasília. **Anais...** Rio de Janeiro, 2005.

FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Poder judiciário e competição política: as eleições de 2010 e a lei da “ficha-limpa”. **Opinião Pública**, v. 18, n. 2, Campinas, nov. 2012.

FELIX, Rozelito; FELIX, Patrícia do Prado; TIMÓTEO, Rafael. Balanced Scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas. **Revista do Serviço Público**, v.62, n.1, p.51-54, jan./mar. 2011.

FERNANDES, Amarildo da Cruz. **Scorecard dinâmico – em direção à integração da dinâmica de sistemas com o Balanced Scorecard**. 2003. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – Coordenação dos Programas de Pós-graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

FISCHMANN, Adalberto A.; ZILBER, Moisés Ari. Utilização de indicadores de desempenho como instrumento de suporte à gestão estratégica. In: EnANPAD, 23., 1999, Foz do Iguaçu/PR. **Anais...** Foz do Iguaçu/PR: ANPAD, 1999

FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda; ROVER, Aires José. A Reforma do Judiciário: uma análise sistêmica da nova estrutura e organização. **Revista Pensar**, Fortaleza, n. 2, jul./dez. 2012, p. 476-498.

FREIRE, Geovana Cartaxo; BERNARDES, Marciele Berger; ROVER, Aires José Rover. Políticas públicas responsivas do Conselho Nacional de Justiça: análise da ouvidoria. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, n. 5, 2011. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/view/34123>>. Acesso em: 3 fev. 2014.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE QUALIDADE. **Cadernos de excelência: estratégias e planos**. São Paulo: FNQ, 2011.

GANGEMI, Pedro Paulo; FERNANDES, Janaína. Os resultados do projeto CNJ/FGV: aplicação do BSC no Judiciário brasileiro. **Caderno FGV Projetos**. Poder Judiciário e Gestão Eficiente, Ano 5, n. 12. maio/jun. 2010. Disponível em: <<http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/536.pdf>>. Acesso em: 19 jul.2012.

GHELMAN, Silvio; COSTA, Stella Regina Reis da. Adoção do Balanced Scorecard em organizações públicas. In: SIMPEP, 13., 2006, Bauru. **Anais...** Bauru, 2006.

GOMES, Adalmir de Oliveira; GUIMARÃES, Tomas de Aquino. Desempenho no judiciário. Conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. In: EnANPAD, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2012.

GRANGEIRA, Marcos Alaor Diniz. **A crise de gestão do Poder Judiciário: o problema, as consequências e os possíveis caminhos para a solução**. Escola Nacional e de Aperfeiçoamento dos Magistrados. STJ, 2011. Disponível em:

<[http://www.stj.gov.br/portal\\_stj/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=2099](http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=2099)>. Acesso em: 19 jul.2013.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. **Caderno de Estudos, São Paulo, FIPECAFI**, n. 21, maio-ago.1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-92511999000200002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-92511999000200002&script=sci_arttext)> Acesso em: 19 jul.2013.

HAGSTEDT, K; PROOS, J. Has the recent restructuring of the Swedish district courts improved efficiency? A DEA analysis. **Working paper: Uppsala University**, 2008.

HAZRA, A.; MICEVSKA, M. The problem of court congestion: evidence from the Indian Lower Courts. In: ROYAL ECONOMIC SOCIETY ANNUAL CONFERENCE, 2004. **Anais...** [S.l.]: Royal Economic Society, 2004.

HREBINIAK, L. G. **Fazendo a estratégia funcionar**: o caminho para uma execução bem-sucedida. Rio Grande do Sul: Bookman, 2006.

HRONEC, S. M. **Sinais vitais**. São Paulo: Makron do Brasil Editora Ltda., 1994.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação**: balanced scorecard. 24ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

\_\_\_\_\_. **Organização orientada à estratégia**: como as empresas que adotam o balancedscorecard prosperam no novo ambiente de negócios. Rio de Janeiro:Campus, 2001.

\_\_\_\_\_. **Mapas estratégicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

KAPLAN, S.; BEINHOCKER, E. D. Os heróis do planejamento estratégico. **HSM Management**, n. 40, ano 7, set./out. 2003.

KICH, JULIANE Ines Di; PEREIRA, Maurício Fernandes. A influência da liderança, cultura, estrutura e comunicação organizacional no processo de implantação do planejamento estratégico. **EBAPE.BR**, v. 9, n. 4, Rio de Janeiro, dez. 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5233>. Acesso em: 20 de dezembro de 2013.

LIMA, Tatiana Cristina; CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves da. O Conselho Nacional de Justiça e as Reformas do Poder Judiciário: aspectos da Tecnologia da Informação.In: EnANPAD, 2011, 35., Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

LINDBLOM, Charles E. Muddling Through: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Ed. UnB, 2009. Parte II, cap. 5.1, p.161-180.

MACDONALD, Raquel Purnhagen. **Um sistema de avaliação de desempenho fundamentado no Balanced Scorecard: implantação em uma empresa Alemã de Médio Porte**. 2003. 133 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-

graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

MARCOVITCH, Jacques; VASCONCELLOS, Eduardo. Técnicas de planejamento estratégico para instituições de pesquisa e desenvolvimento. **Revista de Administração**, v. 12, n. 1, abr./jul.1977.

MARINI, Caio. Gestão pública: o debate contemporâneo. **Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães**, Salvador, n.7, 2003.

MARTINS FILHO, Ives Granda da Silva. O CNJ e a Meta 2. **Correio Braziliense**. Brasília, n. 17.204, p. 11, 28 dez. 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas no Brasil, EUA e União Européia. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n.1, p.61-82, jan./fev. 2008.

MEGGINSON, L. C.; SCOTT, C.; MEGGINSON, W. **Successful small business management**. Boston, Irwin, 1991.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. Trad. Cyro Bernardes. São Paulo: Atlas, 1995.

\_\_\_\_\_. A criação artesanal da estratégia. In: MONTGOMERY, C. A.; PORTER, M. E. **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, p. 419-437, 1998.

MITSOPOULOS, M.; PELAGIDIS, T. Does staffing affect the time to dispose cases in Greek Courts? **International Review of Law and Economics**, v.27, n.2, p.219-244, 2007.

MODESTO, Paulo. Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10, maio/jun./jul., 2007. Acesso em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 28 jun. 2012.

MORAES, Germana de Oliveira; FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. O Conselho Nacional de Justiça como ponto de mutação do sistema judicial brasileiro. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 20., 2011, Vitória. **Anais...** Vitória: CONPEDI, 2011. p. 1147-1171.

MOTTA, Paulo. Revendo estrategicamente as organizações do Poder Judiciário: uma perspectiva gerencial. **Caderno FGV Projetos. Poder Judiciário e Gestão Eficiente**, Ano 5, n. 12. maio/jun. 2010. Disponível em: <<http://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/536.pdf>> . Acesso em: 22 abr. 2013

NOGUEIRA, José Marcelo Maia. **A Gestão do Poder Judiciário: uma análise do sistema de mensuração de desempenho do Judiciário brasileiro**. 2010.Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2010.

PAULA, Maria Eunice de. **Poder Judiciário: crise e reforma**. 2006. 131f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

PERDICARIS, Priscilla ; FORMOSO, Aurélio ; NOGUEIRA, José Marcelo Maia . Limites e Desafios do uso do BSC em Organizações Públicas: O Caso da Prefeitura de Porto Alegre. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2009, Brasília. **Anais...** 2009.

PEREIRA, Maurício Fernandes. **Planejamento estratégico: teorias, modelos e processos**. São Paulo: Atlas, 2010.

PORTER, M. E. O que é estratégia? In: \_\_\_\_\_. **Competição - on competition: estratégias competitivas essenciais**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO – GESPÚBLICA. **Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF: instruções para avaliação da gestão pública**. Brasília; MP, SEGES, 2009. Versão 1/2010.

QUINN, James. Managing Strategic Change. **Sloan Management Review**, v. 20, 1980.

RENAULT, Sérgio RabelloTamm. A Reforma do Poder Judiciário sob a ótica do Governo Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n.2, p. 127-136, abr./jun.2005

ROBBINS, S. P. **O processo administrativo: integrando teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 1978.

ROCHA, Iara; FRANCA, Moema. **Projeto menor cidadão**. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-ba-80-anos-elegendoo-futuro>> Acesso em: 13 dez. 2008.

ROCHA, Irani; LAVARDA, Carlos Eduardo Facin. Retrospectiva Bibliográfica sobre o Balanced Scorecard (BSC) como instrumento de planejamento e controle nas empresas. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 16, jan./abr. 2011. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/UERJ/article/viewFile/1019/953>>. Acesso em: 3 ago. 2012.

ROCHA, Henrique Martins; OLIVEIRA, Uálison Rébula de. Balanced Scorecard como fonte de vantagem competitiva para as organizações: uma revisão bibliográfica. In: ENSINO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO: DESAFIOS, TENDÊNCIAS E PERSPECTIVA, 12., 2006, São Paulo. **Anais....**São Paulo: SIMPEP, 2006. CD-ROM.

RODOVALHO, Maria Fernanda de Toledo. **A reforma do estado após a emenda constitucional 45/04: a reforma do poder judiciário**. 2012. Tese (Doutorado)- Fundação Getúlio Vargas - FGV, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br>>. Acesso em: 7 abr. 2013.

RODRIGUES, E.; LEITE, F. T. Planejamento estratégico: uma oportunidade para a participação. **Revista Gestão**, ano 7, n. 13, Salvador, p. 32-45, jan./jun. 2006.

ROGERS, P. R.; MILLER, A.; JUDGE, W. Q. Using information-processing theory to understand planning / performance relationships in the context of strategy. **Strategic Management Journal**, n. 20, 1998.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

RUMMLER, Geary. A.; BRACHE, Alan. P. **Melhores desempenhos das empresas**. São Paulo: MakronBooks do Brasil Editora Ltda., 1994.

SADEK, Maria Tereza. Poder Judiciário: perspectivas de reforma. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 10, n. 1, p. 1-62, maio 2004

SAMPAIO, José Adércio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a independência do Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SANTOS, António J. Robalo. **Gestão estratégica: conceitos, modelos e instrumentos**. Lisboa: Escolar, 2008.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 43, n.2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SENA, Gabriel Astoni. A Reforma do Poder Judiciário no Brasil: uma análise a partir das metas do Conselho Nacional de Justiça. In: EnANPAD, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2012.

SENA, Gabriel Astoni; SILVA, Edson Arlindo; LUQUINI, Roberto de Almeida. A reforma do poder judiciário no Brasil: uma análise a partir do modelo gerencial. **Revista de Ciências da Administração**. Florianópolis, Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, v. 14, n. 33, p.68-78, ago.2012.

SENGER, Igor; CUNHA, Elcemir Paço; SENGGER, Carine Maria. O estudo de caso como estratégia metodológica de pesquisas científicas em administração: um roteiro para o estudo metodológico. **Revista de Administração**, URI - Frederico Westphalen, v. 2, n. 4, p. 93-116, 2004.

SILVA, Leandro Costa da. O Balanced Scorecard e o processo estratégico. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 10, n. 4, out./dez. 2003. Disponível na Internet: <<http://www.bmainformatica.com.br/pdfs/BSC%20eo%20Plano%20Estrategico.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2012.

SOUZA, Antonio Ricardo de; ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994-2002). **Revista do Serviço Público**, v.54, n.2, p.61-98, jun.2003.

TRE-BA - TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA. **Tribunal Regional Eleitoral da Bahia: 80 anos**. Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2012.

Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-ba-80-anos-elegendo-o-futuro>> Acesso em: 13 dez. 2008.

TRE-SC- TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SANTA CATARINA. **Junta Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/site/institucional/justica-eleitoral/sobre-os-orgaos-da-justica-eleitoral/junta-eleitoral/index.html>>. Acesso em: 6 dez. 2013.

TREGOE, B. B.; ZIMMERMAN, J. W. **A estratégia da alta gerência: que é e como fazê-la funcionar**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**. Rio de Janeiro: Revan; ENAP, 2001.

VIDAL, Ricardo. A gestão participativa na organização empresarial. In: LEITE, F.Tarciso (coord). **Por uma teoria da gestão participativa. Novo paradigma de administração para o século XXI**. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2000.

VIEIRA, Luciano José Martins. **Os efeitos da Reforma do Judiciário na gestão do Poder Judiciário: as ações do Conselho Nacional de Justiça os seus dois primeiros anos**. 2007. 111f. (Monografia)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Ciências Administrativas, Escola de Administração, Porto Alegre, 2007

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

WALDERSEE, R.; GRIFFITHS, A. **The changing face of organizational change**. Sydney: Centre for Corporate Change, Australian Graduate School of Management, The University of New South Wales, Sydney, 1984. CCC Paper, n. 065.

WHITTINGTON, R. **O que é estratégia**. São Paulo: Thomson Learning, 2002.

WOLFOVITCH, Viveca; MONTEIRO, Augusto de Oliveira. modernização e desempenho na prestação de serviços judiciários no brasil: o caso do tribunal de justiça do Estado da Bahia. In: EnANPAD, 34., 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2010.

YEUNG, L; AZEVEDO, P. Measuring efficiency of Brazilian courts with data envelopment analysis (DEA). **Journal of Management Mathematics**, v.22, n.4, p.343-356, 2011.

YEUNG, L; AZEVEDO, P. Além dos “achismos” e das evidências anedóticas: medindo a eficiência dos tribunais brasileiros. **Economia aplicada**, v. 16, n. 4, 2012, p. 643-663, 2012.

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

## APÊNDICE A - Questionário

Esta pesquisa trata de um estudo acadêmico vinculado ao programa de Mestrado em Administração da Universidade de Salvador – UNIFACS, autorizada pelo Diretor-Geral do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, sobre o planejamento estratégico<sup>43</sup> nesta instituição.

Não participarão desta pesquisa estagiários e profissionais terceirizados.

O tempo estimado para o preenchimento deste questionário é apenas dez minutos. Acesse o **seguinte link**.

Todos os dados fornecidos serão mantidos em sigilo e os resultados serão divulgados de forma genérica, sem identificação dos participantes.

O questionário está disponível AQUI, por 10 dias.

### Sua participação é fundamental!

#### I – Dados do respondente:

Cargo:

- Técnico Judiciário
- Analista Judiciário – área fim
- Analista Judiciário – área meio
- Outro. \_\_\_\_\_

Lotação: \_\_\_\_\_

Grau de escolaridade:

- 2º grau
- Superior incompleto
- Superior completo
- Cursando pós-graduação
- Pós-graduação completa

Tem capacitação na área de gestão estratégica?

- Sim
- Não

#### II - Questões

1. Na sua opinião, o que motivou o TRE-BA a adotar o planejamento estratégico?

(Obs.: marque tantas respostas quantas forem necessárias)

---

<sup>43</sup> É o processo pelo qual se procura determinar como a organização deve atuar em relação ao ambiente, definindo-se os objetivos e as estratégias para alcançá-los.



- Em razão das normativas do Conselho Nacional de Justiça.
- Para melhor organizar as atividades do tribunal, otimizando processos de trabalho.
- Em decorrência da criação de cargos, pelo Tribunal Superior Eleitoral, para a área de gestão estratégica.
- Para melhorar o desempenho do TRE-BA.
- Não tenho conhecimento.

2. Os principais resultados decorrentes da implantação do planejamento estratégico foram:  
(Obs.: marque tantas respostas quantas forem necessárias)

- Celeridade no julgamento dos processos.
- Agilidade no processamento das Eleições.
- Maior participação do cidadão no processo eleitoral.
- Outro. \_\_\_\_\_.
- Não houve melhorias.
- Não tenho conhecimento.

3. Os principais obstáculos à implantação do planejamento estratégico foram:  
(Obs.: marque tantas respostas quantas forem necessárias)

- Resistência cultural às práticas de gestão.
- Falta de estrutura.
- Falta de apoio da alta administração.
- Pouca capacitação dos servidores em gestão estratégica.
- Não divulgação dos resultados do planejamento.
- Descontinuidade administrativa.
- Outros. \_\_\_\_\_
- Não houve obstáculos.
- Não tenho conhecimento.

4. Como você acha que são monitorados/acompanhados os planos de ação<sup>44</sup>  
(projetos/iniciativas) no tribunal?

Planos de ação: “plano que estabelece o conjunto de ações a serem desenvolvidas no período de um ano, com detalhamento das metas físicas e orçamentárias em nível temporal e

---

<sup>44</sup> Planos de ação: “plano que estabelece o conjunto de ações a serem desenvolvidas no período de um ano, com detalhamento das metas físicas e orçamentárias em nível temporal e operacional, de modo a permitir o adequado acompanhamento.” (glossário do Instrumento de Avaliação da Gestão Pública – GesPública – Ciclo 2010).

operacional, de modo a permitir o adequado acompanhamento.” (glossário do Instrumento de Avaliação da Gestão Pública – GesPública – Ciclo 2010).

(Obs.: marque tantas respostas quantas forem necessárias)

- Por meio de reuniões periódicas.
- Através de um sistema informatizado.
- Por cobranças frequentes, via telefone.
- Pela análise dos relatórios de gestão.
- Não há monitoramento/acompanhamento dos planos de ação.
- Não tenho ideia de como é realizado este monitoramento.

5. O monitoramento dos projetos e indicadores constantes do planejamento estratégico do TRE-BA é realizado:

- Mensalmente.
- Trimestralmente.
- Semestralmente.
- Não é realizado.

6. No seu entender, o desempenho do tribunal é analisado de que forma?

(Obs.: marque tantas respostas quantas forem necessárias)

- Por meio do alcance dos objetivos e metas do planejamento estratégico.
- Por meio de outros indicadores não previstos no planejamento estratégico.
- Através de avaliações subjetivas da alta administração.
- Através de pesquisa de satisfação junto aos usuários do Tribunal.
- Não tenho conhecimento.

7. Há envolvimento das diversas áreas do Tribunal na formulação das estratégias.

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Nem concordo nem discordo
- Concordo
- Concordo totalmente
- Não tenho conhecimento

Se a resposta da questão 7 for discordo, não responda a questão 8.

8. Caso afirmativo, este envolvimento/participação é estimulado pela alta administração.

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Nem concordo nem discordo
- Concordo
- Concordo totalmente
- Não tenho conhecimento

9. O planejamento estratégico (estratégias, metas e planos) é frequentemente comunicado para os servidores.

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Nem concordo nem discordo
- Concordo
- Concordo totalmente

10. É oferecido reconhecimento por meio de incentivos aos servidores comprometidos, que regularmente buscam envolver-se com projetos, buscando cumprir as metas propostas.

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Nem concordo nem discordo
- Concordo
- Concordo totalmente

11. Há resistência, por parte dos servidores, em utilizar o planejamento estratégico.

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Nem concordo nem discordo
- Concordo
- Concordo totalmente
- Não tenho conhecimento

Se a resposta da questão 11 for discordo, não responda a questão 12.

12. Caso afirmativo, esta resistência ocorre devido a:

(Obs.: marque tantas respostas quantas forem necessárias)

- Falta de treinamento para disseminar o conhecimento em planejamento estratégico.
- Falta de envolvimento e participação dos servidores no planejamento estratégico.
- Falta de apoio da liderança.
- Falta de ação coordenada entre as áreas na organização.
- Rotatividade dos dirigentes.
- Falta de proximidade das práticas do planejamento estratégico com as atividades do cotidiano.
- Não há utilização das informações colhidas por meio dos indicadores.
- Limitação de recursos tecnológicos.
- Não tenho conhecimento.

13. Algum dos processos a seguir elencados foi beneficiado em decorrência da implantação do planejamento estratégico:

(Obs.: marque tantas respostas quantas forem necessárias)

- Processo de apuração da eleição.
- Registro de candidatura.
- Prestação de contas dos partidos.
- Aquisição de bens e contratação de serviços.
- Planejamento integrado das eleições.
- Gestão por competência.
- Consulta aos processos.
- Não tenho conhecimento.

14. Atualmente as eleições são mais confiáveis também em decorrência da iniciativa do TRE-BA em implantar o planejamento estratégico.

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Nem concordo nem discordo
- Concordo
- Concordo totalmente

15. Você acha que a partir da implantação do planejamento estratégico houve:

**Redução no custo das eleições**

Nenhuma  Pequena  Moderada  Grande  Muito grande

**Maior rapidez na apuração das eleições**

Nenhuma  Pequena  Moderada  Grande  Muito grande

**Aumento da confiabilidade no processo eleitoral**

Nenhuma  Pequena  Moderada  Grande  Muito grande

**Maior celeridade nos trâmites judiciais e administrativos**

Nenhuma  Pequena  Moderada  Grande  Muito grande

**Maior celeridade nos trâmites administrativos**

Nenhuma  Pequena  Moderada  Grande  Muito grande

**Maior transparência no processo eleitoral**

Nenhuma  Pequena  Moderada  Grande  Muito grande

**Melhorias no acesso à justiça por parte da sociedade**

Nenhuma  Pequena  Moderada  Grande  Muito grande

16. Os processos judiciais mais antigos estão sendo julgados com maior celeridade tão somente em decorrência das exigências das metas do Conselho Nacional de Justiça.

Discordo totalmente.

Discordo parcialmente.

Nem concordo nem discordo

Concordo

Concordo totalmente

Se a sua resposta for discordo, aponte o motivo: \_\_\_\_\_

17. A Ouvidoria tem sido um canal bastante eficiente para melhorar os serviços prestados pelo TRE-BA.

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Nem concordo nem discordo
- Concordo
- Concordo totalmente

18. Após a implantação do planejamento estratégico houve maior acesso à justiça, por parte da Sociedade.

- Discordo totalmente
- Discordo parcialmente
- Nem concordo nem discordo
- Concordo
- Concordo totalmente

**Obrigada por participar do estudo!**

**ANEXO A - Documentos pré-selecionados para coleta de dados**

<b>N.</b>	<b>Documento</b>	<b>Por quê?</b>
1.	Lei nº 4.737/1965 Regimento Interno do TRE-BA	Institui o Código Eleitoral Res. Adm. TRE-BA 05/2013 (discrimina a competência das funções exercidas no TRE-BA)
2.	Resolução CNJ nº 70/2009	Dispõe sobre o planejamento e a gestão do Poder Judiciário
3.	Resolução TSE nº 23.371/2011	Dispõe sobre o Planejamento Estratégico no âmbito da Justiça Eleitoral e dá outras providências.
4.	Resolução Administrativa TRE-BA nº 14/2009	Aprova o Plano Estratégico do TRE-BA para o período de 2010 a 2014
5.	Resolução Administrativa TRE-BA nº 12/2010	Altera, parcialmente, a ficha de indicadores e respectivas metas do Planejamento Estratégico para o período de 2010 a 2014
6.	Resolução Administrativa TRE-BA nº 13/2012	Revisa o Planejamento Estratégico do TRE-BA para o período 2012-2014 e dá outras providências.
7.	Relatórios de Gestão do TRE-BA, nos exercícios de 2010 a 2012	Apresenta informações relevantes sobre a gestão nesse tribunal.
8.	Estatísticas do <i>Justiça em Números</i>	Contém elementos para análise de indicadores
9.	Estatísticas da Ouvidoria do TRE-BA	
10.	Critérios de Excelência do GesPública - Ciclo 2010	Contém os padrões mais recentes para uma avaliação da qualidade da gestão e do planejamento estratégico nos órgãos públicos.

Fonte: Dados primários (2013).

## **APÊNDICE B - Roteiro para as entrevistas**

### **UNIFACS - UNIVERSIDADE SALVADOR CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO**

#### **I – Dados do Entrevistado**

Nome:

Desde quando atua:

Cargo que ocupa:

#### **II – Questões**

1. Na sua opinião, o que motivou o TRE-BA a adotar a gestão estratégica?
2. Você participou da construção do plano de gestão do TRE-BA? Qual foi a sua contribuição?
3. Na fase de implantação do planejamento estratégico, quais foram os principais fatores de sucesso e os principais obstáculos observados?
4. Você, como colaborador (a), participa atualmente da execução do plano de gestão do TRE-BA? De que forma?
5. Como é efetuado o monitoramento dos planos de ação para assegurar o engajamento dos liderados?
6. Como são avaliados o êxito das estratégias e o alcance dos respectivos objetivos da organização, a partir das conclusões da análise do seu desempenho?
7. Como é estimulado o envolvimento das diversas áreas na formulação das estratégias?
8. Como são comunicadas as estratégias, metas e planos de ação para os servidores?
9. Para o servidor que busca a cultura de excelência, há algum reconhecimento por meio de incentivos? Quais?



10. Você observa resistência à utilização do planejamento estratégico no TRE-BA? Justifique.

11. Em caso afirmativo, esta resistência estaria associada a algum tipo de conflito cultural?

12. Algum dos processos a seguir elencados foi beneficiado com o modelo de gestão estratégica (comente):

- (    ) Processo de apuração da eleição  
 (    ) Registro de candidatura  
 (    ) Prestação de contas dos partidos políticos  
 (    ) Aquisição de bens e contratação de serviços  
 (    ) Outro. \_\_\_\_\_

13. Você acredita que o planejamento estratégico no TRE-BA contribui fortemente a agilizar o processo eleitoral como um todo, promovendo Eleições mais rápidas, confiáveis e econômicas?

14. Após a implantação do planejamento estratégico, você acredita que houve maior agilidade no julgamento dos processos?

15. Você observa que com a implantação do planejamento estratégico, os processos mais antigos estão efetivamente sendo julgados com maior celeridade? Qual é a razão que você atribui a isto?

Assinale a alternativa a seguir, justificando sua resposta.

16. As informações obtidas na pesquisa de satisfação efetuada pelo TRE têm sido utilizadas para melhorar dos serviços prestados pela Justiça Eleitoral baiana.

- Discordo totalmente**     **Discordo parcialmente**     **Nem concordo nem discordo**  
 **Concordo**     **Concordo totalmente**

17. O planejamento estratégico promoveu melhorias significativas no acesso à justiça, por parte da Sociedade.

- Discordo totalmente**     **Discordo parcialmente**     **Nem concordo nem discordo**  
 **Concordo**     **Concordo totalmente**

18. A Ouvidoria tem sido um canal bastante eficiente para melhorar os serviços prestados pelo TRE.

- Discordo totalmente**    **Discordo parcialmente**    **Nem concordo nem discordo**  
 **Concordo**    **Concordo totalmente**