

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS

**A CONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO**

SERGIO AMORIM DOS SANTOS

Trabalho de Conclusão apresentado ao Departamento
de Ciências Contábeis e Atuariais para colação de grau
como bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Msc. Mario G. Rebollo

Porto Alegre
2010 – 1º semestre

A CONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO.

Sergio Amorim dos Santos¹

Resumo: Com a criação do Conselho Nacional de Justiça, foi possível projetar para o Poder Judiciário perspectivas que, para além da uniformização de procedimentos administrativos e controle interno, o levassem na busca do alcance efetivo de sua missão institucional. Isso inclui o planejamento estratégico dos tribunais, que traz o desafio de projetar ações e orçamentos capazes de efetivarem a realização da justiça. O presente artigo pretende relatar a construção inicial do planejamento estratégico no âmbito da Justiça do Trabalho do Rio Grande do Sul, situando-a historicamente e fazendo uma análise crítica dos métodos e ferramentas escolhidas para sua implementação.

Palavras-chave: planejamento estratégico, setor público, poder judiciário, orçamento público, administração pública, *balanced scorecard*, planejamento estratégico situacional.

1 INTRODUÇÃO

Em um contexto social onde vige o estado democrático de direito que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, gerou forte expectativa na população para a superação da herança de um Estado clientelista, autoritário e patrimonialista, em direção a um Estado promotor de cidadania e regulador de direitos, o Poder Judiciário exerce papel fundamental como catalisador dessa superação e promotor de um poder republicano que alcance a expectativa do cidadão em prestação de serviços públicos que realizem a justiça de forma efetiva. Com essa perspectiva, diversos tribunais em todo o país, sob a determinação e coordenação do Conselho Nacional de Justiça, estão elaborando seus respectivos planejamentos estratégicos, com o objetivo de propor planos que leve à consecução constitucional efetiva do poder judiciário, em suas diversas instâncias e esferas, qual seja, a realização da justiça. A elaboração do planejamento estratégico do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª região, sediado em Porto Alegre e com jurisdição sobre todo o estado do Rio

¹ Bacharelado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Técnico Judiciário desde 1997 do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª região; Membro da direção colegiada do Sintajufe nas gestões 2004-2007 e 2008-2010.

Grande do Sul, é resultado desse cenário e foco da análise crítica do presente artigo, onde serão apresentadas as iniciativas e ferramentas utilizadas na sua elaboração, à luz dos conceitos acadêmicos de controladoria, administração estratégica e de gestão pública.

2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Regulada pelo art. 37 e seguintes da Constituição Federal, a Administração Pública deve primar pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre outros constantes em diversas legislações pertinentes, tais como celeridade, eficácia e efetividade com foco no cidadão. A administração do Estado é responsabilidade primordial do Poder Executivo, embora os princípios fundamentais constitucionais indiquem que os três Poderes da União, Executivo Legislativo e Judiciário, trabalharão de forma independente e harmônica entre si (Constituição Federal de 1988, art. 2º). Isso significa dizer que, embora cada um dos poderes de estado tenha sua função primordial, não está obstado de executar de forma secundária funções de outros poderes, num complexo sistema de freios e contrapesos, que mantém exatamente a independência harmônica e impede a prevalência de um poder sobre o outro. Assim, tanto o Executivo está autorizado a expedir normas legais (como as medidas provisórias), quanto o legislativo a proceder a atos judiciais (como os julgamentos de seus pares), quanto o judiciário a efetivar funções administrativas (como a administração dos tribunais).

3 O PODER JUDICIÁRIO

Regulado constitucionalmente pelos artigos 92 a 126 da Constituição Federal, e composto por tribunais e juízes dos estados e Distrito Federal, Tribunais Regionais e Juízes Eleitorais, Militares, Federais e do Trabalho, além das instâncias superiores compostas pelos Tribunais Superiores Especializados e pelo Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, o Poder Judiciário teve incluído em sua esfera, a partir da emenda constitucional nº 45/2004, o Conselho Nacional de Justiça.

Tendo sido instalado em 14 de junho de 2005, o CNJ teve seu Regimento Interno aprovado em agosto do mesmo ano. Dentre suas competências, fixadas regimentalmente, está a de definir e fixar, com a participação dos órgãos do Poder Judiciário, podendo ser ouvidas as associações nacionais de classe das carreiras jurídicas e de servidores, o planejamento

estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário, visando ao aumento da eficiência, da racionalização e da produtividade do sistema judiciário, bem como ao maior acesso da população à Justiça. Assim, no momento de sua criação, as ações do Conselho Nacional de Justiça voltam-se em parte à elaboração de um planejamento estratégico nacional. É um desafio ímpar, que não pode ser subestimado, por sua importância e suas repercussões jurídicas, políticas e sociais.

4 A GESTÃO PÚBLICA NO JUDICIÁRIO

Ao Poder Judiciário cabe, além da promessa constitucional de realizar a justiça, a própria gestão independente dos recursos disponíveis para a consecução de sua missão. Assim, suas estruturas e processos são constantemente alvo de avaliações, críticas e propostas de reforma, que passam não só por questões institucionais, mas desafiam seus membros, servidores e operadores a uma mudança de mentalidade, uma mudança cultural. Esse desafio tem na ciência da administração um instrumento valioso, com sua gama expressiva de métodos e técnicas de planejamento, gestão e controle, tais como o planejamento estratégico, a gestão por processos e por competências, e a gestão do conhecimento. A evolução que se operou na administração empresarial, motivada pela necessidade de uma adaptação permanente das empresas, transformou culturalmente muitas organizações, com a abertura de espaço para práticas de gestão participativa, governança corporativa e de valorização dos recursos humanos. Organizações de vanguarda, grandes e pequenas, passaram a dar vez e voz aos seus níveis operacionais, e à opinião de clientes e funcionários se firmou como elemento essencial à tomada de decisão gerencial.

As técnicas administrativas utilizadas no âmbito do sistema judiciário ainda são quase que totalmente aplicações diretas de práticas administrativas nascidas no ambiente da iniciativa privada, mas com a manutenção de uma forte conotação conservadora e, por vezes, patrimonialista, intrínsecas de sua formação. Inexiste no país uma base teórica completamente desenvolvida para o ambiente da administração pública, e as escassas tentativas de conformá-la sempre sofrem, aqui e ali, com as legítimas porém variadas e divergentes influências ideológicas de concepção de Estado, com relação especialmente ao seu tamanho, abrangência e nível de controle e regulação sobre a iniciativa privada. Esse fato traz a necessidade de uma adaptação sempre cautelosa e uma reflexão teórica aprofundada acerca do tema.

Inobstante essas considerações, o CNJ determinou fossem seguidos parâmetros pré-definidos de método de construção do planejamento estratégico para o Judiciário Brasileiro, optando de forma impositiva pelo alinhamento total com a utilização do método *Balanced Scorecard*, criado pelos norte-americanos Kaplan e Norton e publicado em 1997. Apesar da acertada uniformização de método, importante decisão que facilitará a troca de informações, comparações e acompanhamentos normatizados dos planejamentos dos diversos tribunais, ainda são duvidosas a pertinência e a efetividade de utilização de um método gestado especificamente para o setor privado, como única ferramenta de construção e medição do planejamento estratégico de um ente público, dadas as grandes diferenças de objetivos, vinculações, marcos legais e administrativos que diferenciam a iniciativa pública e a privada. O fato de se tratar de um ente público que representa um poder de Estado, como é o Judiciário, então teremos motivos ainda mais sérios para apostar que o planejamento estratégico, que se sustenta num processo dinâmico e cíclico, tenha seus próximos passos evolutivos adaptados e permeados por métodos de construção mais consolidados com as características intrínsecas da administração pública e do estado democrático de direito em que ela se funda.

5 O TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO

Componente constitucional do sistema judiciário brasileiro, o Tribunal Regional do Trabalho da 4ª região, com jurisdição sobre o estado do Rio Grande do Sul, compõe um dos ramos especializados do Poder Judiciário Federal, o trabalhista, ao lado dos tribunais regionais federais, eleitorais e militares. De acordo com os dados disponíveis no sítio do órgão na internet, possui uma estrutura judicial composta por 115 Varas Trabalhistas, que são as suas unidades judiciárias de primeiro grau e estão localizadas em municípios gaúchos geograficamente estratégicos e com jurisdição em suas regiões de abrangência, além de 36 gabinetes de desembargadores, que são suas unidades judiciárias de segundo grau, cujos titulares formam o colegiado Tribunal Regional do Trabalho propriamente dito, com sede em Porto Alegre. O terceiro e último grau de jurisdição da Justiça do trabalho é o TST, Tribunal Superior de Trabalho, com sede em Brasília, no Distrito Federal. Também junto à sede do TRT, em Porto Alegre, além de diversas outras seções judiciárias, como as de dissídios coletivos e individuais, e 10 turmas recursais, funciona toda estrutura administrativa,

responsável pelo gerenciamento de um orçamento da ordem de R\$ 1,016 bilhão anuais, conforme os números de 2009.

São 36 Desembargadores e 230 magistrados de primeiro grau, assessorados por um quadro de pessoal com 3.210 cargos efetivos ocupados por servidores concursados, sendo 36% deles de nível superior (1.163 Analistas Judiciários), 61% de nível médio (1.957 Técnicos Judiciários) e 3% de nível fundamental (90 Auxiliares Judiciários). Além disso, conta com uma estrutura razoável de trabalhadores terceirizados em especial nas áreas de serviços gerais, asseio, conservação, e vigilância, cujo quantitativo não está disponível nos meios de consulta disponíveis à população.

6 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Nas palavras de CHIAVENATO (1999), planejar é definir os objetivos e escolher antecipadamente o melhor curso de ação para alcançá-los. O planejamento define onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que seqüência.

Segundo ele, existem três níveis de planejamento: o planejamento estratégico, que é genérico, sintético e abrangente, projetado para longo prazo e que abrange a organização como um todo; o planejamento tático, que é menos genérico e mais detalhado, projetado para o médio prazo e que aborda cada unidade da organização separadamente; e o planejamento operacional, detalhado, específico e analítico, projetado para curto prazo e que orienta tarefas.

O resultado de um planejamento é o plano, "um curso predeterminado de ação sobre um período específico", que apresenta "a previsão, a programação e a coordenação de uma seqüência lógica de eventos, os quais, se aplicados com sucesso, deverão conduzir ao alcance dos objetivos que os comandam". Existem quatro tipos de planos. Os planos relacionados com métodos, denominados procedimentos, os relacionados com dinheiro, denominados orçamentos, os relacionados com tempo, denominados programas, e os relacionados com comportamentos, denominados normas ou regulamentos.

Esses conceitos, próprios da Teoria Geral da Administração, são desenvolvidos em várias técnicas e teorias administrativas e são aplicáveis a quase todas as atividades desenvolvidas no mundo contemporâneo, nas quais pessoas trabalhem em conjunto para conseguir objetivos comuns de uma maneira eficaz.

"Planejamento estratégico é o processo pelo qual os membros e líderes de uma organização, visualizam o futuro e desenvolvem os procedimentos e operações necessários

para atingir este futuro" (GOODSTEIN, NOLAN, & PFEIFFER, 1992), ou ainda "é o processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvem riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões e, através de uma retroalimentação organizada e sistemática, medir os resultados dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas" (DRUCKER, 1984).

Alguns podem pensar que o produto do planejamento estratégico é um plano ou um conjunto de planilhas e tabelas. Muito mais que isso, o produto do planejamento estratégico são os resultados compatíveis com a missão e objetivos organizacionais. A proposta desse tipo de iniciativa é estabelecer um sentido e direção para a organização, e não aumentar a burocracia (MOTTA, 1996, p.92).

Existem muitas metodologias para a construção de um planejamento estratégico. De um modo geral, no entanto, apresentam elementos básicos comuns. CHIAVENATO E SAPIRO (2003) apresentam um modelo geral do processo estratégico em cinco partes: (i) Concepção Estratégica: declaração da missão, da visão, definição dos públicos de interesse e seu potencial de conflito e construção da ideologia central da organização (princípios e valores); (ii) Gestão do Conhecimento Estratégico: diagnóstico estratégico externo, diagnóstico estratégico interno e construção de cenários (previsões que estimulam a percepção de possíveis problemas para ensaiar possíveis respostas); (iii) Formulação Estratégica: determinação dos fatores críticos de sucesso, definição dos modelos de apoio à decisão e das políticas de relacionamento. (iv) Implementação da Estratégia: definição dos objetivos, elaboração das estratégias, gestão do conhecimento, sistemas de informação, desempenho organizacional, definição do sistema de planejamento estratégico (formulação, implementação e controle das estratégias, que compreende as etapas de criação, avaliação e escolha e implementação) e (v) Avaliação Estratégica: mensuração de desempenho por indicadores, auditoria de resultados e avaliação estratégica.

Para o desenvolvimento de um plano estratégico, existem diversas metodologias, muitas delas de grande repercussão e aplicação na atualidade, tais como a Análise SWOT (análise dos pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças dos ambientes interno e externo), as 5 Forças competitivas de Porter (técnicas de análise de estratégia competitiva), a Quinta Disciplina (teoria de aprendizagem organizacional), PEE – Planejamento Estratégico Empresarial (Projeto Estratégico) e o BSC – Balanced Scorecard – de Kaplan e Norton. Além dessas, há a metodologia do PES – Planejamento Estratégico Situacional, que se apresenta

com o diferencial de ter sido elaborada especificamente para a elaboração de planos de gestão pública.

7 A ESCOLHA DA FERRAMENTA

Diante da construção já consolidada e iniciada, de um planejamento estratégico para o Judiciário, é preciso fazer uma reflexão inicial acerca das opções metodológicas que se colocam como ferramenta para essa complexa tarefa. O modelo tradicional de planejamento estratégico, eficiente no âmbito das corporações privadas, traz como pressupostos teóricos o modo capitalista de produção, o lucro como objetivo e a competitividade de mercado. O sistema judiciário não pode ser tratado para fins de planejamento, por certo, como um empreendimento privado, sem se propor uma reflexão maior. Um planejamento estratégico para a elaboração de planos de ação que objetivem a consecução da missão institucional do poder judiciário, está inserido em um contexto público imbuído do direito e da democracia, que não pode se dar com a simples adaptação de ferramentas de planejamento empresarial nascidos no contexto privado das relações de mercado. O desafio que se coloca, com a reflexão proposta, é o de um modelo de planejamento estratégico fundado nos princípios do Estado Democrático de Direito.

Esse desafio já nasce com o obstáculo do contraste entre uma farta literatura sobre planejamento da atividade empresarial, e alguns poucos estudos no âmbito da administração pública que se configuram além da mera adaptação de métodos de planejamento empresariais. Como um ponto de partida para uma avaliação crítica dos modelos de planejamento estratégico, podemos citar a metodologia do Planejamento Estratégico Situacional - PES, que possui uma referência técnica descrita na formulação do planejamento estratégico do Tribunal de Justiça do estado de Santa Catarina e se coloca como uma opção de ferramenta de planejamento estratégico elaborada diretamente para o setor Público. Concebido pelo economista chileno Carlos Matus, possui enfoque nos problemas públicos, levando em consideração, em suas formulações teóricas, as interferências dos campos político, econômico e social nos planos de governo. Cabe salientar que este economista da Universidade do Chile, pós-graduado em Harvard, foi Ministro do Governo Allende (1973) e Presidente do Banco Central do Chile, tendo criado e presidido a fundação Altadir, com sede na Venezuela, para difundir o método e capacitar dirigentes. Sob a mesma filosofia inspiradora do PES, várias outras adaptações metodológicas têm surgido, tais como o Método Altadir de Planejamento

Popular (MAPP), um “resumo” do PES feito por Matus; o planejamento estratégico e Democrático (PED), aplicado no governo Cristóvão Buarque em Brasília/DF; o planejamento estratégico Participativo (PEP), a partir da experiência do Governo do Rio Grande do Sul, entre outros.

Sem o intuito de fazer uma comparação aprofundada entre métodos de planejamento, o que não é o objetivo da presente formulação, e apenas para instigar a reflexão, podemos demarcar algumas diferenças entre um modelo formulado para o planejamento da gestão pública e outro formulado para a iniciativa privada, o que coloca com muita clareza que a adaptação de um método para uso em outra esfera não é, na prática, tarefa fácil, ou pelo menos traz o risco da falta de efetividade do planejamento executado, pela simples falta de coerência na adaptação da ferramenta. Em especial, podemos traçar as principais características do BSC e do PES, destacando suas diferentes diretrizes e concepções.

Enquanto que no BSC, a formulação do plano se dá em torno de quatro perspectivas, no PES é a formulação de quatro perguntas que definem o plano. Para o BSC as Perspectivas Financeira, dos Clientes, de Processos Internos e de Aprendizado e Crescimento, são os balizadores do planejamento. Já no PES, os principais pressupostos teóricos são resumidos em quatro perguntas, cujas respostas balizarão a formulação do planejamento estratégico: Como explicar a realidade? Como conceber um plano? Como tornar viável o plano necessário? Como agir a cada dia de forma planejada?

Enquanto o PES trabalha em cima de detectar os “problemas sociais” a serem enfrentados, sob os diferentes enfoques dos vários atores sociais envolvidos, o BSC trata substancialmente de detectar “ameaças e oportunidades” setoriais que influenciem o alcance da missão institucional, em cada uma das perspectivas indicadas.

A administração pública é operada por agentes públicos no exercício de uma função, que é voltada necessariamente ao cumprimento de uma finalidade, estabelecida em lei e voltada à realização do interesse público, do bem comum. Dessa forma, qualquer método de planejamento estratégico a ser aplicado na administração pública deve necessariamente imbuir-se das características das instituições de direito público e subordinar-se aos seus princípios.

A própria metodologia BSC de construção e implementação de planejamento estratégico possui propostas de adaptação de sua implementação em organizações do setor público, como a apresentada por alunos da universidade fluminense (GHELMAN, COSTA), cuja proposta contempla novos significados para algumas perspectivas já existentes no modelo proposto por Kaplan e Norton, além de novas perspectivas e relações de causa e efeito

entre elas, de forma a adaptar a metodologia à realidade peculiar dos organismos públicos. Não se tem notícia da aplicação prática dessa proposta.

8 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DETERMINADO PELO CNJ

O Poder Judiciário Brasileiro sofreu uma série de modificações em sua estrutura administrativa e judiciária, trazidas pela emenda constitucional nº 45/2004, já citada. Entre elas, a criação do Conselho Nacional de Justiça, órgão normativo e fiscalizador, cujas principais atribuições são as de executar o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, zelando pela sua autonomia e pela legalidade dos atos administrativos por ele praticados.

O CNJ é constituído por 15 membros, nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal, sendo 9 magistrados indicados por seus respectivos tribunais, 2 membros indicados pelo Ministério Público, 2 advogados indicados pela sua ordem e 2 cidadãos indicados pelas casas legislativas federais. Em dezembro de 2007, o CNJ publicou a Resolução N.º 49, que determinava aos órgãos do Poder Judiciário a criação de Núcleos de Estatística e Gestão Estratégica, com o propósito de organizar as estruturas administrativas para elaboração de estatísticas e do plano de gestão estratégica dos respectivos tribunais. Como primeiro marco do projeto de planejamento estratégico nacional, coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça, foi realizado o Encontro Nacional do Judiciário no dia 25 de agosto de 2008, em Brasília, seguido de encontros regionais durante todo aquele ano, que apontaram para a necessidade de que o CNJ coordenasse o processo, com base nas cartas com propostas de ações estratégicas produzidas em cada um dos encontros.

O segundo Encontro Nacional do Judiciário, realizado em fevereiro do ano seguinte na cidade de Belo Horizonte, MG, apresenta e aprova o Mapa Estratégico do Poder Judiciário, que seria desdobrado no planejamento estratégico pelo CNJ. Em março de 2009, o CNJ publicou a Resolução nº 70, instituindo o planejamento estratégico do Poder Judiciário. A referida Resolução, no seu capítulo I, fixa como missão do Judiciário “realizar justiça”, e como visão para o futuro “ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social”. Aponta nove valores que o Judiciário precisa inspirar para a sociedade: credibilidade; acessibilidade; celeridade; ética; imparcialidade; modernidade; probidade; responsabilidade social e ambiental; transparência.

Ainda no capítulo I, fixa quinze objetivos estratégicos, distribuídos em 8 temas. No primeiro tema, da eficiência operacional, traça dois objetivos: garantir agilidade nos trâmites judiciais e administrativos e buscar excelência na gestão de custos operacionais. O segundo tema levantado é o do acesso ao sistema de justiça, onde também são elencados dois objetivos: facilitar o acesso à justiça e promover a efetividade no cumprimento das decisões.

O terceiro tema, da responsabilidade social, está vinculado ao objetivo de promover a cidadania. No quarto tema, alinhamento e integração, foram fixados os objetivos de garantir o alinhamento estratégico em todas as unidades do Judiciário e de fomentar a interação e a troca de experiência entre os tribunais nos planos nacional e internacional.

O quinto tema fixa diretrizes da atuação institucional, desdobrada em 3 objetivos: fortalecer e harmonizar as relações entre poderes, setores e instituições; disseminar valores éticos e morais por meio de atuação institucional efetiva; e aprimorar a comunicação com públicos externos. No sexto tema, denominado gestão de pessoas, aparece a preocupação com servidores e magistrados, estabelecendo como objetivos o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes de magistrados e servidores e a motivação e compromisso dos mesmos com a execução da estratégia.

O sétimo tema volta-se para a questão da infra-estrutura e tecnologia, e aponta como objetivos garantir a infra-estrutura apropriada às atividades administrativas e judiciais e também a disponibilidade de sistemas essenciais de tecnologia de informação. O último tema, do orçamento, levanta a preocupação de assegurar recursos orçamentários necessários à execução da estratégia.

No capítulo II da referida resolução, o CNJ estabelece que o planejamento estratégico terá uma abrangência mínima de 5 anos, devendo ter aprovação em cada órgão do judiciário até 31 de dezembro de 2009. Neste prazo, os tribunais deveriam construir indicadores para os objetivos estratégicos, metas de curto, médio e longo prazos, projetos e ações, alinhando o orçamento com o referido planejamento. Há o requisito de garantir a participação efetiva de serventuários e magistrados, indicados pelas suas entidades de classe, na elaboração e execução da proposta orçamentária e planejamento estratégico, não se aplicando esta regra, porém, aos tribunais superiores. A resolução reforça a determinação da criação, em cada tribunal, de um Núcleo de Gestão Estratégica, com tarefas de assessoramento, coordenação, implementação e gestão do planejamento estratégico.

O capítulo III da resolução institui o Banco das Boas Práticas de Gestão do Poder Judiciário. O capítulo IV versa sobre o acompanhamento dos resultados por meio de reuniões trimestrais de análise da estratégia e o capítulo V cria indicadores, metas e projetos nacionais,

lançando ainda as 10 metas nacionais de nivelamento para aquele ano de 2009, as quais tiveram no início de 2010 os dados de cumprimento divulgados pelo Conselho.

Entre estas metas encontramos a de julgar todos os processos distribuídos até 31/12/2005, cujo cumprimento se deu num percentual de 57%; a de informatizar todas as unidades judiciárias e interligá-las, bem como informatizar e automatizar a distribuição de todos os processos e recursos, com alcance de 96% da meta traçada; a de implantar sistema eletrônico de execução penal e controle de penas, que teve 64% da meta atingida; a de capacitar o administrador de cada unidade judiciária em gestão de pessoas e processos de trabalho, com 55% da meta atingida; tornar acessíveis as informações processuais na internet, que foi cumprida em 82% da meta; a de cadastrar os magistrados a sistemas eletrônicos de acesso a informações sobre pessoas e bens com 67% da meta atingida; a de implantar núcleo de controle interno, única meta totalmente atingida; e implantar o processo eletrônico, meta com 44% de cumprimento.

9 A ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO TRT

Sendo um dos únicos tribunais brasileiros a já contar em sua administração, desde 2005, com uma comissão permanente para tratar de orçamento, finanças e planejamento, o TRT gaúcho alterou seu regimento no final de 2009, para adequar essa comissão à resolução do Conselho Nacional de Justiça que orientava o início da implementação do planejamento estratégico no Poder Judiciário. Formada originalmente por cinco desembargadores eleitos pelo órgão colegiado, a nova “Comissão de Orçamento, Finanças e Planejamento Estratégico” passou a ser composta por três desembargadores eleitos pelo colegiado do Tribunal Pleno, e também por um juiz, um desembargador e um servidor, estes indicados por suas respectivas entidades de classe. Um avanço na democratização da gestão do órgão, sem dúvida, mas que não foi aprovada sem o questionamento de uma boa parte do colegiado sob a alegação conservadora de ser, esse instituto, “uma interferência privada na gestão pública”.

Em julho daquele ano, a administração promoveu um Seminário sobre Planejamento e Gestão Estratégica, convidando a participar magistrados e servidores com funções gerenciais. Foram ministradas palestras pelo presidente do tribunal, pelo diretor do núcleo de Gestão Estratégica do CNJ e pelo diretor da empresa privada de consultoria em planejamento e gestão estratégica contratada pela administração, com dispensa ou inexigibilidade de licitação, para gerenciar o projeto. Em agosto, de forma a iniciar a comunicação e a criar o clima de

envolvimento necessário por parte dos demais servidores e magistrados da organização, a administração lança e distribui uma cartilha sobre o planejamento estratégico, suas características, necessidades e benefícios para a o tribunal. Fica claro, já nesse estágio, a preocupação em adaptar alguns conceitos da ferramenta Balanced Scorecard ao setor público, com uma simples redefinição das perspectivas criadas por Kaplan e Norton. Na cartilha editada pela administração e disponível na intranet da organização, a *perspectiva do cliente* é denominada “Resultados e Sociedade”, e a *perspectiva financeira*, vira “Orçamento”. Esta, como “base de sustentação para a realização das diretrizes estratégicas, tendo como premissa a maximização do aproveitamento dos recursos” e não mais como *síntese das consequências econômicas das ações consumadas*, como originalmente aparece na metodologia original. Aquela, “localizada no topo das perspectivas, para identificar e atender às demandas sociais, considerando acessibilidade, criação de valor e excelência no atendimento”, ao invés da *articulação de estratégias para a promoção da satisfação, retenção e conquista de novos clientes, bem como sua lucratividade e participação nos mercado* da perspectiva original.

Além dessas adaptações, não havia quase nenhum espaço para novas idéias, como comprovam algumas passagens da cartilha. Idealizada por meio da didática de perguntas e respostas, para a pergunta “Por que o TRT optou por utilizar a metodologia BSC?”, a resposta era taxativa: “A metodologia BSC foi adotada pelo Conselho Nacional de Justiça na elaboração de seu próprio planejamento estratégico. Além disso, existe recomendação de que todos os Tribunais a adotem”. Mais adiante na cartilha, a administração afirma que “a elaboração do planejamento estratégico envolverá a alta administração e um grupo formado por representantes dos diversos setores do Tribunal. A Alta Administração do TRT participará das definições estratégicas, como Missão, Visão, valores, objetivos estratégicos e metas. O outro grupo será capacitado na metodologia BSC e terá uma participação ativa na construção do processo”, sem citar que “participação ativa” seria esta, e com convicção sobre a imposição da planejamento estratégico pela cúpula administrativa, em contrariedade à construção democrática que deveria balizar o serviço público num Estado Democrático de Direito.

Com a mensagem central de que “o planejamento estratégico não é um documento, mas um processo”, a administração do TRT/RS deu início, em outubro de 2010, ao processo efetivo de construção do planejamento estratégico com uma apresentação inicial para todos os interessados, por parte da assessoria externa contratada, acerca dos conceitos iniciais e de um cronograma das atividades.

Cronograma do Projeto de Planejamento Estratégico



Cronograma do projeto de Planejamento estratégico do TRT da 4ª região

Nesta ocasião, foram anunciados também os componentes do Grupo de Trabalho e da Equipe de Validação do Planejamento Estratégico. Esta última, composta por oito desembargadores membros da alta administração e de um juiz do trabalho, além dos diretores administrativo, judiciário e de recursos humanos, teria o papel de dar o direcionamento estratégico e validar os conteúdos gerados pelo grupo de trabalho. Este, por sua vez, teria o papel de fazer a discussão e elaborar os conteúdos. Sua composição, mais ampla e também sob indicação da administração, incluía, além de duas desembargadoras e dois juízes, vinte e dois assessores de confiança da alta administração, dos mais diversos setores da área judiciária e administrativa, e também um magistrado e um servidor, representando as respectivas entidades de classe.

Além disso, dois outros atores importantes para o projeto tiveram também definidas as suas responsabilidades e prerrogativas. A divulgação de informações sobre todas as etapas do projeto e a comunicação das ações do planejamento estratégico, interna e externamente, ficaram a cargo da assessoria de comunicação da presidência. A estrutura logística para os trabalhos dos grupos e para a assessoria externa ficou a cargo da assessoria de planejamento, também vinculada à presidência do órgão.

O mês de novembro teve início com a capacitação do grupo de trabalho, no sentido de alinhar seus membros com os conceitos teóricos do planejamento estratégico e com a metodologia do Balanced Scorecard. Em dezembro foi realizado o primeiro Workshop do Planejamento Estratégico. Nele, com a participação de membros do segundo escalão da administração, o grupo de trabalho apresentou o resultado de suas elaborações, com a validação dos textos declaratórios da Missão, Visão, Valores e Mapa Estratégico do Planejamento do Tribunal. No final do ano, a administração apresentou a parte inicial do planejamento estratégico ao Conselho Nacional de Justiça, cumprindo parcialmente a determinação daquele colegiado.

10 O MAPA ESTRATÉGICO

A adaptação, para utilização em uma organização pública, de uma ferramenta de construção e monitoramento da execução da estratégia organizacional gestada para a iniciativa privada, precisa ir além de uma mera adaptação de termos e definições. Há diferenças organizacionais que vão muito além dos meros objetivos da organização, em suprir o interesse público, que devem ser levados em conta. Com uma estrutura administrativa e operacional, regimes de contratação e gestão de pessoas, e sistema diretivo diametralmente diferentes da organização privada, o tribunal não pode prescindir de entender suas próprias características para construir uma ferramenta que dê efetividade ao planejamento estratégico. O momento riquíssimo de construção da estratégia de uma organização pública, em especial de um tribunal, traz o desafio de comprometer seu quadro operacional como um todo, servidores e magistrados, não por mera imposição da vontade ou alinhamento obrigatório com a política dos atuais administradores, mas pela capacidade e oportunidade desses operadores em participar de sua construção. Como no dito popular, “A árvore que eu ajudei a plantar, vou cuidar para que floresça e dê frutos”.

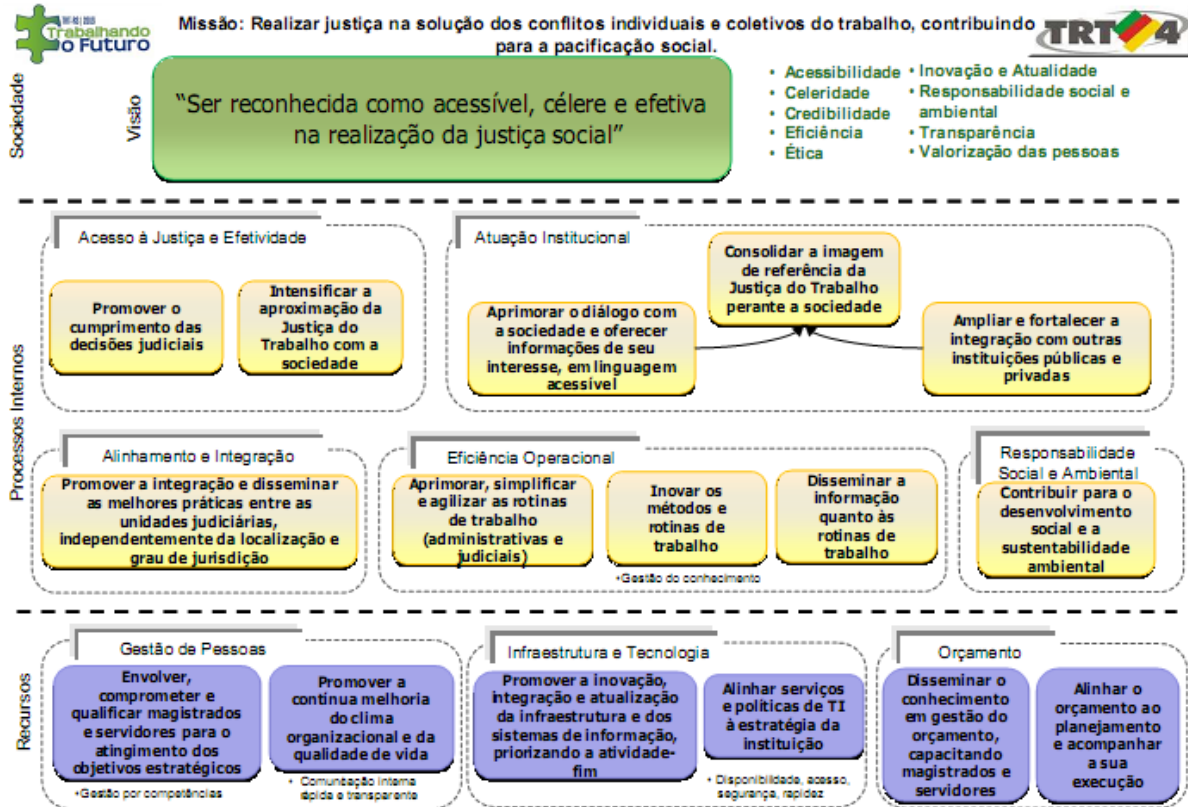
Cada servidor e cada magistrado, tendo podido colaborar de forma efetiva para a construção do plano, terá naturalmente a motivação para vê-lo em funcionamento e atingindo os objetivos propostos. A característica intrínseca do serviço público, na qual o seu corpo funcional, por determinação legal, não deve submeter-se senão à lei, arrefece a vinculação do corpo funcional à vontade política do administrador, ao contrário do que acontece naturalmente na iniciativa privada. O que é uma garantia constitucional de vinculação da instituição pública ao interesse público, por meio dos atos de seu corpo funcional, também

enfraquece a simples imposição, por parte da administração, da sua vontade e da sua visão de missão, valores, indicadores e metas a serem determinadas para o planejamento estratégico. Isso faz do comprometimento com a estratégia por parte do corpo funcional, algo de vital importância para o sucesso do plano. E nesse universo, a participação efetiva do corpo funcional da instituição é fundamental para esse comprometimento em torno da estratégia, e para o alcance dos objetivos traçados.

A construção do Mapa Estratégico, como já referido, foi um trabalho delegado não ao conjunto do corpo funcional que seria responsável pela sua colocação em prática, e sequer esse corpo foi ouvido para essa elaboração. A tarefa coube a um seleto grupo composto de forma amplamente majoritária pela cúpula da administração e seus assessores de confiança, orientação do próprio método BSC. Reflexo dessa delegação, o que não seria um problema na iniciativa privada, foi o fato de, mesmo tendo sido apresentado para avaliação do grupo de trabalho por um de seus membros, o valor “Democracia”, de forma inacreditável para um dos Poderes de um Estado Democrático de Direito, não foi eleito pelo grupo de trabalho para compor o rol de “valores” que orientariam a instituição em seu plano estratégico, o que demonstra resquícios ainda fortes da raiz autoritária e patrimonialista do Judiciário. Foram validadas para o Mapa Estratégico do TRT, os seguintes valores: Acessibilidade, Celeridade, Credibilidade, Eficiência, Ética, Inovação e Atualidade, Responsabilidade social e ambiental, Transparência e Valorização das pessoas. Sem o valor “democracia” neste conjunto, a interpretação do significado prático de cada um dos demais valores, passa a ser uma prerrogativa exclusiva da administração, o que na prática pode anular a efetividade de sua observação e colocar em risco o alcance dos objetivos estratégicos com orientação nesses valores.

A Missão do TRT da 4ª região, validada para os próximos anos como “Realizar justiça na solução dos conflitos individuais e coletivos do trabalho, contribuindo para a pacificação social”, também traz o tom desse descompasso de ter sido construído por uma visão de cúpula, que descuidou até mesmo de seguir a orientação da ferramenta BSC, no sentido de ser sucinta e objetiva na tradução do propósito primordial da organização. A missão do tribunal, que orientará toda a construção do plano, não traduz com clareza o que seria o propósito da instituição, pois não define o que seria “solução de conflitos” e “pacificação social”, diante dos diversos interesses políticos e econômicos que envolvem a relação de trabalho em nosso país. Afinal, a depender do atendimento de certos interesses inconciliáveis entre capital e trabalho, resolver conflitos não traz necessariamente a pacificação social, bem como a

pacificação social pode não ser, necessariamente, consequência de uma justa resolução de conflitos.



Mapa estratégico do TRT da 4ª Região.

O Mapa Estratégico do Tribunal Regional do Trabalho do RS traz também a declaração de visão da instituição: “Ser reconhecida como acessível, célere e efetiva na realização da justiça social”, além da declaração dos diversos processos internos necessários ao alcance da missão e da visão de futuro da instituição, bem como os recursos necessários para colocar em prática esta estratégia.

11 DIAGNÓSTICO INTERNO

No intuito de diagnosticar o clima interno da organização, em diversos âmbitos da vida institucional, a administração contratou empresa especializada para propor, aplicar e tabular os resultados de uma “Pesquisa de Clima Organizacional”, a fim de verificar o clima de satisfação e insatisfação de seus servidores e magistrados, aproveitando a necessidade de traçar um cenário interno necessário para apoiar a definição dos indicadores do planejamento estratégico. A mesma foi realizada na segunda quinzena de março, em ambiente virtual

hospedado pela própria empresa contratada, mediante acesso personalizado de cada servidor, por *login* e senha, e não previa necessidade de identificação voluntária.

Além de uma identificação sumária, a pesquisa envolvia questões como satisfação em relação à local de trabalho, como recursos disponíveis e relacionamentos interfuncionais; em relação a treinamento e qualificação, como acesso a cursos, liberação para sua frequência e utilização dos conhecimentos adquiridos; em relação ao exercício das atribuições, tais como distribuição de tarefas, rotinas, carga de trabalho e carga horária, quadro funcional e qualidade do trabalho; em relação à comunicação, tais como acesso às informações, liberdade e oportunidade para expressar opiniões; com relação às relações profissionais, como respeito, ética, colaboração, responsabilidade, participação, reconhecimento e solidariedade. Havia ainda, ao final, espaço para a elaboração de “sugestões pertinentes”.

12 INDICADORES, METAS E PROJETOS

Completada a primeira fase do plano, com a construção do Mapa Estratégico da instituição, e conforme o cronograma traçado no início dos trabalhos, os primeiros meses de 2010 foi dedicado a captar, junto ao corpo funcional, sugestões e formulações de indicadores, metas e projetos, que colaborem para a viabilização de todos os objetivos estratégicos elencados no mapa estratégico.

Rebatizado de “Planejamento Estratégico Participativo”, essa nova fase agendou uma série de apresentações, pela administração, do Mapa Estratégico entre os servidores de diversas unidades da capital e interior do estado, a fim de incentivar a coleta de sugestões de ações que viabilizem a consecução dos objetivos estratégicos traçados pela administração. O último dos 12 encontros regionais ocorreu em 11 de junho, encerrando um ciclo que se propôs a ampliar, mesmo depois de definidos todos os parâmetros que baseiam o planejamento estratégico, a apresentação de soluções para a consecução da missão e da visão da instituição, com base nos valores propostos, todos já definidos pela alta administração, conforme preconiza o método BSC de planejamento estratégico.

Formulários disponibilizados na rede interna e orientações sobre a construção do planejamento estratégico até o momento, também fazem parte da ação de captação da participação do corpo funcional, que somente nesta fase de apresentação de idéias para o efetivo cumprimento dos objetivos e metas já traçados, é chamada a opinar de forma efetiva e individual sem, contudo, nenhuma garantia de que essa colaboração se reflita em efetiva

utilização pela administração. O objetivo da ação é, segundo a administração, captar propostas de ações junto aos diferentes públicos de interesse, identificando aquelas mais frequentes e relevantes e verificando a disponibilidade de recursos financeiros e humanos para sua colocação em prática, além da composição de um portfólio de projetos estratégicos.

13 CONCLUSÃO

A necessidade de implementar um planejamento estratégico para os órgão do Poder Judiciário, detectada pela Reforma do Judiciário e atribuída ao Conselho Nacional de Justiça, no intuito de aproximar da realidade o comando constitucional de assegurar a todos o acesso à Justiça de forma célere e efetiva, foi implementada de forma politicamente dirigida pela cúpula do judiciário, sem ouvir a sociedade, os servidores e os operadores do direito, de forma democrática e participativa, na formulação da estratégia do plano. Isso se deu tanto na imposição dos paradigmas e objetivos, quanto na escolha da ferramenta de construção do plano estratégico.

O próprio desempenho medíocre das metas iniciais do planejamento estratégico do CNJ para 2009, construídas de cima para baixo e sem qualquer base científica ou apoio democrático de sustentação na construção de seus indicadores, reflete a possibilidade de rotineiros tropeços na execução das estratégias que estão, por todo o país, sendo construídas pelos tribunais, com os mesmos adjetivos inerentes à imposição, pelo CNJ, dos conceitos, formas e ferramentas de construção estratégica.

O que se espera com as avaliações e críticas trazidas pela presente reflexão, é que haja uma evolução nos métodos e técnicas de construção de planejamentos estratégicos no âmbito das instituições públicas, com o fomento de estudos, pelos órgãos pertinentes, universidades públicas e escolas de governo, a fim de viabilizar a construção de um método de planejamento estratégico construído de forma dirigida para a realidade do setor público, em especial para a administração do judiciário brasileiro. Um planejamento estratégico nesses moldes significaria o envolvimento gradativo das várias estruturas necessárias à realização efetiva do serviço público em torno de objetivos comuns, tendo em vista valores como democracia e construção efetivamente participativa dos instrumentos necessários à consecução do planejamento estratégico.

Por ser um processo, e não um documento estático, cabe às administrações do Poder Judiciário o desafio de fazer uma profunda reflexão, para as próximas etapas cíclicas do

planejamento estratégico, como na etapa de avaliação da estratégia, por exemplo, no sentido de realinhar o plano sob uma perspectiva mais democrática, que inclua na sua formulação, desde a revisão da concepção estratégica até a mensuração dos resultados, a participação efetiva tanto dos usuários da justiça quanto dos servidores e magistrados que serão responsáveis pela sua colocação em prática, de modo não só a construir um planejamento mais conectado à realidade, quanto a projetar perspectivas que tenham sido construídas coletivamente, garantindo um engajamento coletivo em sua consecução. Mas, acima de tudo, dar valor à democracia participativa no planejamento da efetivação da justiça, esse direito fundamental do cidadão brasileiro.

The construction of the strategic planning at the 4th region of the Regional Work Tribunal

Abstract: With the creation of the Justice National Council, it was possible to project perspectives for the Judiciary Power which, besides the administrative procedures standardization and internal control, took it to the effective conquest of its institutional mission. It includes the strategic planning of the tribunals, which generates the challenge of projecting actions and budgets able to become effect the justice achievement. The present paper intends to report the initial preparation of the strategic planning at the Rio Grande do Sul Work Justice level, locating it historically and making a critical analysis of the methodologies and tools chosen for its implementation.

Key-words: strategic planning, public sector, judiciary power, public budget, public administration, balanced scorecard, situational strategic planning.

Referências bibliográficas

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 5ª ed., 1999.

_____, Idalberto. **Administração: Teoria, Processo E Prática**. Ed. PEB, 2000.
CNJ – Conselho Nacional de Justiça – Regimento interno. www.cnj.jus.br.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral Do Estado**. Saraiva, 1998.

GHELMAN, Silvio. COSTA, Stella. Adaptando o BSC para o setor público. Universidade Federal Fluminense;

HUERTAS, Franco. **O Método PES: entrevista com Matus**. São Paulo, FUNDAP, 1996, p. 56.

- KAPLAN, R. S., NORTON D. P. **A Estratégia em Ação: Balanced Scorecard**. Ed. Campus, 1997.
- MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo**. IPEA, Ministério do Planejamento. Brasília, 1993.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. **Teoria geral da Administração**. 22 ed. São Paulo: Pioneira, 2002.
- IPEA, **Política, Planejamento & Governo**, 1993.
- Planejamento Estratégico Situacional**. www.espacoacademico.com.br/032/32ctoni.h
- P. Drucker, 1984, apud CHIAVENATO, Idalberto & SAPIRO, Arão. Planejamento estratégico. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 2003, p. 39;
- THOMPSON, Arthur, III J. Strickland. **Planejamento Estratégico: Elaboração, Implementação e Execução**. Ed. Pioneira, 2000;
- Tribunal de Justiça do estado de Santa Catarina - **Planejamento Estratégico**, em <http://www.tj.sc.gov.br/institucional/assessorias/asplan/planejamento2.htm>;
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.
- BRASIL **Lei Federal nº 4.320**, de 17.03.1964.
- BRASIL **Decreto-Lei nº 200**, de 27.02.1967.
- BRASIL **Decreto 5.378, de 23 de fevereiro de 2005 - GesPública**. MPOG.