

DOCTRINA

TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – TRTSP – GOVERNANÇA – NECESSIDADE E DESAFIO DE UMA GESTÃO PROFISSIONAL

Ana Cristina Lobo Petinati³

A importância dos processos de trabalho se verifica por sua eficiência.

Órgão público sem eficiência perde relevância; a perda de relevância leva à perda de recursos. A perda de recursos leva à falência do órgão.

E o que seria “eficiência”? O Dicionário Aurélio Séc. XXI (*Editores Fronteira – 2009*) define como: “*Ação, força, virtude de produzir um efeito*”. Em termos administrativos significa, em síntese, melhores resultados com menores custos.

Pois bem. Considerando o racionalismo do homem moderno, não há como se afastar tal conceito, hoje, na administração de qualquer órgão ou empresa. Isso porque com as mudanças e avanços tecnológicos, o cliente (ou usuário) não possui mais posição passiva, sendo exigente quanto ao produto que lhe é entregue, seja ele de bens ou serviços. E é justamente por esse último (serviços), que a questão se agrava em órgãos e entidades públicas, onde o modelo burocrático “Weberiano puro” ainda prevalece em várias esferas, e as mudanças são difíceis de serem implantadas, por conta de uma arraigada visão cultural estática que vem sendo perpetuada por tradição ou pelos próprios bancos acadêmicos de certas esferas de atuação, e que não permite que se vislumbre o futuro. Coloca-se aqui como “Weberiano puro” o modelo burocrático rígido, que é lento, ineficiente, autoreferido, que cria entraves ante o interesse exclusivo do Estado, e não tem qualquer preocupação com o resultado. Tal distinção se faz necessária na medida em que não se pode admitir, por óbvio, um órgão público sem um mínimo de burocracia, no melhor sentido concebido por Max Weber, haja vista a impossibilidade legal de ampla liberdade de atuação desse órgão, considerando que o Estado necessita de um mínimo de controle, de forma a não permitir desmandos, protegendo o interesse da coletividade.

Surge, então, uma nova visão administrativa que passa a integrar a Magna Carta de 1988, com a Emenda Constitucional 19, de 04 de junho de 1998, Capítulo VII – Seção I – Da Administração Pública – cujo texto traz a novidade do termo “*eficiência*” no *caput* do art. 37, como obrigatoriedade legal, ao dispor:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...(*omissis*). (grifei).

E o art. 74, II, do mesmo diploma legal estabelece a forma de controle interno dos três poderes, destacando a legalidade dos atos e avaliação da gestão administrativa, orçamentária, financeira, patrimonial e tecnológica dos órgãos da justiça, quanto às práticas e resultados ligados ao conceito de “eficiência”.

O presente projeto propõe um diagnóstico das características operacionais que levem a organização ao aperfeiçoamento dos referidos processos de trabalho, de

³ Desembargadora do TRT da 2ª Região.

forma a atenderem ao disposto no art. 37 de nossa Magna Carta, a começar pelo próprio Planejamento Estratégico, que deve ser adequado para o devido alinhamento desses processos, com enfoque sistêmico do órgão ora analisado. Essa análise deve atender, ainda, às novas metas nacionais que deverão ser implementadas pelo Poder Judiciário em 2011, e que foram definidas em 07.12.2010, durante o 4º Encontro Nacional do Judiciário, no Rio de Janeiro. As metas foram escolhidas por votação, por representantes de todos os 91 tribunais brasileiros. Foram selecionadas quatro metas para todo Judiciário e uma meta específica para cada segmento de Justiça – Trabalhista, Federal, Militar e Eleitoral, com exceção da Justiça Estadual. As Metas do Judiciário para 2011: *Conciliação e Gestão: Criar unidade de gerenciamento de projetos nos tribunais para auxiliar a implantação da gestão estratégica. Modernização: Implantar sistema de registro audiovisual de audiências em pelo menos uma unidade judiciária de primeiro grau em cada tribunal. Celeridade: Julgar quantidade igual a de processos de conhecimento distribuídos em 2011 e parcela do estoque, com acompanhamento mensal. Responsabilidade social: Implantar pelo menos um programa de esclarecimento ao público sobre as funções, atividades e órgãos do Poder Judiciário em escolas ou quaisquer espaços públicos. Meta específica da Justiça do Trabalho: Criar um núcleo de apoio de execução.*

Obviamente não há como se abordar todos os tópicos aqui expostos em um único texto de análise, dada sua amplitude. Assim, delimita-se o presente na visão de governança, com aplicabilidade específica ao setor de TI do TRTSP. E numa superficial avaliação, logo se conclui pela inviabilidade de atingimento de tais metas sem um setor informatizado eficiente.

A qualificação do cidadão como “cliente” dos serviços públicos ficou bem demonstrada tal sua importância na redação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, do Governo Fernando Henrique Cardoso, de 1995, que igualmente alertou para o tema ao explicar que na administração burocrática, modelo notoriamente ultrapassado de gestão:

... o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes.⁴

Decorrente da afirmação já vista de que “o objetivo principal de qualquer organização é a satisfação de seus clientes”, a ideia de organização leva à concepção de uma entidade que se movimenta conforme um modelo de gestão pré-estabelecido. Mesmo resgatando as reflexões de Chanlat que, reconhecendo a burocracia como modelo de gestão mais aprimorado que os modelos carismático e tradicional⁵, certo é que a burocracia tradicional, inicialmente concebida para proteger a coisa pública do patrimonialismo, apresentou um desenvolvimento cujas características são hoje percebidas como prejudiciais, defeitos, ou mais precisamente “disfunções”, como definiu Robert K. Merton, caracterizada, de forma resumida, por um elevado apego às normas, um excesso de formalismos, rotinas e registros rigorosos, resistência às mudanças, a despersonalização dos relacionamentos internos e externos, a ausência de inovação e conformidade às rotinas, a

⁴ Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - Câmara da Reforma do Estado - Presidência da República - Governo Fernando Henrique Cardoso – “2 - As Três Formas de Administração Pública”- Brasília – 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm>

⁵ Sobre o tema, ver: CHANLAT, Jean-François. O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. In: VII Congreso Internacional del Clad Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043316.pdf>>

exibição de sinais externos de autoridade, as dificuldades no atendimento a clientes, conflitos com o público e a categorização como base do processo de tomada de decisão.⁶

Com base no princípio constitucional da eficiência, percebe-se a ênfase dada pelo Planejamento Estratégico do Judiciário ao aumento da governança corporativa ou, segundo Humberto Falcão Martins⁷, ao “fortalecimento da capacidade da administração”, baseada nos “princípios gerais da denominada nova gestão pública: flexibilidade, orientação para resultados, foco no cliente e *accountability*/controle social”.

O tema “governança”, aplicável às organizações em geral, e que é mais conhecido como “governança corporativa”, tem sua gênese na atividade privada, localizada em face do fenômeno da separação da propriedade da empresa e o seu controle entre acionistas e gestores das grandes empresas modernas, situação essa que fez com que surgisse a necessidade da criação de mecanismos que compusessem os interesses dos gestores (não proprietários) das empresas aos dos acionistas, para que os administradores profissionais procurassem agir sempre no melhor interesse de todos os acionistas, ou seja, no melhor retorno de seus investimentos. Segundo Silveira⁸ a governança corporativa pode ser definida como “o conjunto de mecanismos internos e externos que visam harmonizar a relação entre gestores e acionistas, dada a separação entre controle e propriedade.” Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC os objetivos da governança corporativa são “preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade”.⁹

Os princípios regentes da governança corporativa, como apresentados pela cartilha de recomendações da Comissão de Valores Mobiliários – CVM, são a transparência (*disclosure*), a equidade (*fairness*), a prestação de contas (*accountability*) e a responsabilidade corporativa (*compliance*).

A comparação dos princípios da governança com os princípios constitucionais de 1988 permite o alinhamento desses conceitos de forma que a governança se visualiza como um movimento natural das organizações públicas não só em face da eficiência, mas também em face da necessária legalidade, moralidade, publicidade e impessoalidade com que a coisa pública deve ser tratada, em um ambiente republicano, com o traço fundamental de visar à melhoria das condições humanas e sociais, o desenvolvimento econômico e social do país como um todo.

A reforma da Administração Federal, portanto, entende que as ferramentas tecnológicas de informação e comunicação são básicas e os movimentos legislativos que dão suporte a esse enfoque culminaram, no âmbito do judiciário, na edição da Lei nº 11.419/2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial, tendo inclusive alterado dispositivos no Código de Processo Civil.

Considerando a premissa de que a sociedade atual é uma sociedade de conhecimento, calcada em tecnologia de informação e comunicação, os avanços tecnológi-

⁶ BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão de pessoas em organizações públicas. Caxias do Sul: Educus, 2005, *apud* MAIA, Francisco Sérgio Nobre; PINTO, Maria Vanda Lima. Disfunções Burocráticas em Gestão de Pessoas. Dissertação de Mestrado. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/770119.PDF>>

⁷ MARTINS, Humberto Falcão. Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado (RERE). Nº 10 jun/jul/ago/2007 – Salvador. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-10-junho-2007-HUMBERTO%20MARTINS.pdf>> Acesso em: 02/02/2011

⁸ SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Governança corporativa, desempenho e valor da empresa no Brasil. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP. São Paulo. 2002. Disponível em: <http://mrm.comunique-se.com.br/arq/132/arq_132_13828.pdf> Acesso em: 22/01/2011

⁹ CÓDIGO DAS MELHORES PRÁTICAS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. 4.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2009.p.20 Disponível em: < www.ibgc.org.br > Acesso em: 22/01/2011

cos compõem as preocupações de todos os gestores, inclusive o público. Essa preocupação é externada pela presença de referências de Tecnologia de Informação nas estratégias de realização de missões institucionais de praticamente todas as organizações públicas relevantes para a sociedade, incluindo o Poder Judiciário.

O desafio de reprojeter os processos de trabalho, alterando a visão da gestão por tarefas, tradicional, para uma gestão por processos e resultados, mais avançada e capaz de responder às demandas sociais, é impacto de grande monta. Todavia, resgatando a premissa de impossibilidade de retrocesso dos avanços tecnológicos que ainda perdurarão por longo tempo¹⁰, a preocupação com qualquer revés que termine por atrasar o fortalecimento de uma gestão apoiada por potentes ferramentas digitais é ampliada, pois qualquer demora no seu enfrentamento tornará o desafio ainda maior, senão invencível.

O TRT da 2ª Região tem enfrentado situações contraproducentes relativas ao desempenho dos seus serviços de TI, cujos resultados são sentidos pelo público interno, mais especificamente magistrados e servidores ligados à atividade fim da instituição. As situações mais comuns e consideradas relevantes se apresentam na forma de falta de atendimento satisfatório ao usuário, falta de canais de comunicação e baixa transparência para recepção de sugestões e soluções ligadas ao sistema informatizado e falta de estruturas que possibilitem o uso eficiente, eficaz e efetivo dos instrumentos informáticos para a melhor prestação jurisdicional, entre outros. O foco da questão é a percepção de que a gestão de TI do TRT-SP trabalha dentro de um critério de solução de problemas ligado a uma cultura burocrática de mera divisão de trabalho por tarefas, deixando de aplicar formas mais modernas de gestão para responder com competência às novas demandas de nossa atividade.

A cultura gerencial de solução de problemas por mera divisão de tarefas, afeita ao estilo da burocracia tradicional, ou mesmo a mera repartição de problemas, tem como aspecto questionável a decorrente fragmentação e perda de percepção do todo, o “macro” ou “geral”, que deve ser observado e adequado, harmonizando todas as decisões subordinadas, o “micro” ou o “particular”, para o máximo de eficiência, eficácia e efetividade das ações.

É relevante situar que o TRT-SP processa quantidade extraordinária de processos anualmente e que essa quantidade enorme de trabalho requer que os suportes de TI desempenhem papéis de apoio fundamentais. Trata-se de cuidar da informação com visão no “macro”. Se isso é uma verdade para o mundo contemporâneo, no uso diário e profissional fortemente apoiado em tecnologia de informática em comunicação e, muito mais deve ser previsto para o atendimento público, especialmente considerando que a Justiça é um dos pilares da democracia moderna e a informação processual, mais que um direito básico do cidadão, reflete-se em sua esfera de interesse direto, portanto, muito mais sensível. Trata-se, aqui, de cuidar da informação com visão no “micro”.

Um exemplo de situação relevante do ponto de vista estratégico é a existência de dois sistemas informatizados, um para a 1ª instância, e outro para a 2ª instância, sistemas esses que não possuem interface, ou seja, em linguagem leiga, sistemas que não conversam entre si, nem com o apoio de um terceiro. Os inconvenientes desse isolamento são facilmente perceptíveis no momento em que os processos judiciais são levados à 2ª instância para processamento de recursos e no retorno, por ocasião da execu-

¹⁰ GONÇALVES, José Ernesto. A tecnologia e a realização do trabalho. *Revista de Administração de empresas*. Nº 33 (1). São Paulo: FGV, 1993. p. 109.

ção. As estatísticas do Tribunal igualmente ficam afetadas, não originando números consolidados consistentes. Um plano estratégico deveria apresentar tais questões e propor soluções, definindo estudos aprofundados, prazos, responsabilidades e projeções de custos.

O TCU determinou, sobre esse tema (Acórdão TCU nº 2938/2010, publicado em 09/11/2010) que fosse observado o disposto nas normas regentes da matéria, de forma que se aperfeiçoe o processo de Planejamento Estratégico Institucional, no sentido de que, por ocasião da aprovação dos próximos planos e suas respectivas alterações, dê publicidade ao resultado também por outros meios, além da Rede Mundial de Computadores, a exemplo de portarias, memorandos, boletins internos etc.

O CNJ coloca à disposição dos Tribunais uma fonte de esclarecimento sobre o Processo de Gestão Estratégica - PGE, esclarecendo que esse processo é cíclico e integrado, isto é, se inicia com uma análise dos fundamentos estratégicos, que, após a formulação e execução da estratégia por um determinado período de tempo volta a ser acionada em função do aprendizado gerado nos ciclos de acompanhamento.

A ideia do Processo de Gestão Estratégica - PGE, portanto, é ser uma ferramenta de alto valor estratégico, na medida em que situa a organização em suas necessidades, examina suas potencialidades, indica caminhos que serão seguidos em busca das metas estabelecidas, prevendo os meios e consequências ou resultados de suas ações.

A ausência de um processo de planejamento estratégico eficiente coloca em risco o progresso de uma instituição no tempo, pois, como já examinamos, no setor de tecnologia de informação, não há como retroceder a avanços cotidianos e demandas cada vez mais exigentes dos públicos interno e externo atendidos pela organização. A falta constatada de uma definição clara de partes envolvidas, sem recursos adequados e sem indicadores para acompanhamento revela ainda um descomprometimento com valores republicanos fundantes, pois inibe a responsabilização de agentes da Administração nas hipóteses de falhas não acidentais do sistema.

O relatório do TCU destacou a ausência de um Plano Diretor de Tecnologia de Informação no TRT-SP que “organize as estratégias, as ações, os prazos, os recursos financeiros, humanos e materiais”. Sem dúvida, é questão de relevância máxima, pois a definição de estratégias é passo inicial da gestão profissional voltada a resultados e obstáculo real para o desenvolvimento de qualquer projeto alinhado ao Planejamento Estratégico Institucional do Tribunal que atenda as necessidades da área de TI.

A ideia de um Plano Diretor de Informática é o estabelecimento de um processo de melhoria continuada para as estruturas desse setor, envolvendo sua organização administrativa, seus recursos humanos, *software* e *hardware*, e também indicar soluções para os problemas identificados no setor que sejam razão de limitação do alcance dos objetivos e metas institucionais da organização¹¹. Podemos perceber, então, que o Plano Diretor de TI constitui um “marco estratégico para o desenvolvimento das ações” do setor de informática “no qual seja descrita a situação presente, sejam indicadas possíveis soluções e estabelecidos critérios de desempenho capazes de atender às necessidades”¹² da organização. Esse plano detalha os aspectos da gestão da tecnologia da infor-

¹¹ Anvisa - Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI. p. 10 Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/5ca98e00406141cdb36af3eeaf8048f8/pdti_mar2007.pdf?MOD=AJPERES>

¹² Anvisa - Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI. p. 9 Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/5ca98e00406141cdb36af3eeaf8048f8/pdti_mar2007.pdf?MOD=AJPERES>

mação que são identificados como de impacto mais relevante, seja no presente ou futuro, envolvendo os aspectos organizacionais e político-institucionais, a situação atual da TI, suas diretrizes e um plano de ação.

Paralela ao comprometimento de informação que a administração estratégica deve possuir, alinhada com os princípios de governança, está a garantia de participação de membros gestores de TI, com formação plural e independente, de forma a garantir qualidade nos produtos gerados pelo setor.

Apesar de não haver disponibilidade de dados públicos e confiáveis, arriscamos, com base em avaliações e observações empíricas, que o setor de informática do TRT-SP possui um número inadequado de pessoas em confronto com suas capacidades e competências; e em detrimento disso, resultados não são atingidos, via de regra.

As instituições públicas não podem ficar reféns de iniciativas ou capacidades individuais na esfera da sua administração. Essas qualidades especiais são adequadas e necessárias à esfera política da administração. Todavia, não há que se menosprezar a qualificação para a liderança, competência que também pode e deve ser entregue por gestores públicos, na medida em que a gestão de pessoas enfrenta problemas que são de natureza humana, presentes em qualquer atividade econômica e profissional.

Reconhecendo a importância que a tecnologia da informação tem para a atividade do Tribunal e seu caráter estratégico no contexto do planejamento institucional bem como a necessidade de assegurar o cumprimento das políticas institucionais e a rapidez da implantação de decisões nesse setor, foi alterada a denominação da Secretaria de Informática para Secretaria de Tecnologia da Informação, diretamente subordinada à Secretaria Geral da Presidência.

Resgatando os conceitos de governança já vistos em tópico anterior¹³, seus objetivos principais estão em resguardar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade e seus princípios regentes são a transparência, a equidade, a prestação de contas e a responsabilidade corporativa. Nenhum dos elementos constitutivos da doutrina e prática da Governança de TI é visto no Ato Administrativo que a estabeleceu no TRT-SP.

Ressaltamos: Não há determinação expressa de tornar os processos de trabalho da TI mais transparentes, sequer como princípio. Não há preocupação de formar um canal de comunicação que realmente seja condutor de aprimoramento dos serviços prestados. Correlato à necessidade de comunicação, não há prestação de contas das atividades de TI que interessam aos públicos interno e externo ao Tribunal. Por fim, não havendo esses mecanismos de aprimoramento, não há como se avaliar a equidade do serviço prestado. Todos esses fatos, na verdade “carências”, colocam a TI do TRT-SP como fator de desarmonia entre os destinatários de seus serviços, como é cotidianamente sentido pelos usuários.

A tecnologia da informação, hoje, avança decênios em apenas um ano. Não se pode deixar de conceber uma audiência virtual em 3D, sem necessidade de dispendioso deslocamento de partes, testemunhas, advogados, jurisdicionados em geral, sem o transtorno de salas de espera conturbadas, com qualidade de serviços e por que não, de vida infinitamente melhores. Essa visão pode ser imaginada para, quiçá, daqui 5 anos. Mas para isso, urge aproximar a governança de TI do TRT-SP com sua missão essencial:

¹³ Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. 4. ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2009.p.20 Disponível em:< www.ibgc.org.br >

permitir um agregado de valor efetivo aos serviços de tecnologia de informação, dando longevidade às suas ações, fomentando efetivas mudanças culturais, com compromisso público da Administração com os princípios que regem o modelo gerencial, assumindo a gestão de TI alinhada ao Plano Estratégico Institucional que, conjugados, poderão colocar os serviços de tecnologia da Informação do TRT-SP compatíveis com a importância do maior Tribunal Trabalhista do País. Esse desafio reverbera as palavras da Ministra Ellen Gracie, ex-Presidenta do Supremo Tribunal Federal: "...ou revisamos nossos métodos de trabalho ou encararemos a inviabilidade..."¹⁴.

¹⁴ CONIPJUD. Congresso de Inovação e Informática do Judiciário. Brasília: 18/set/2006.