

FACULDADE NOVOS HORIZONTES

Programa de Pós-graduação em Administração

Mestrado

**A PRÁTICA DA REFORMA DO ESTADO NO TRE-MG
AS IMPLICAÇÕES DO FORMALISMO, NA ÓTICA DOS SERVIDORES**

Valéria Aparecida Antunes Freitas Vargens

**Belo Horizonte
2010**

Valéria Aparecida Antunes Freitas Vargens

**A PRÁTICA DA REFORMA DO ESTADO NO TRE-MG
AS IMPLICAÇÕES DO FORMALISMO, NA ÓTICA DOS SERVIDORES**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Acadêmico em Administração da Faculdade Novos Horizontes, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Henrique Helal

Linha de pesquisa: Relações de Poder e Dinâmica das Organizações

Área de concentração: Organização e Estratégia

Belo Horizonte
2010

V297 p

Vargens, Valéria Aparecida Antunes Freitas

A prática da reforma do Estado no TRE-MG as implicações do formalismo, na ótica dos servidores / Valéria Aparecida Antunes Freitas Vargens. – Belo Horizonte: FNH, 2010.

119 f.

Orientador: Prof^o Dr^o Diogo Henrique Helal
Dissertação (mestrado) – Faculdade Novos Horizontes,
Programa de Pós-graduação em Administração

1. Reforma administrativa. 2. Administração pública. 3. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais - TRE. I. Helal, Diogo Henrique. II. Faculdade Novos Horizontes, Programa de Pós-graduação em Administração. III. Título

CDD: 351

Ficha elaborada pela Bibliotecária da Faculdade Novos Horizontes



Faculdade Novos Horizontes
Mestrado Acadêmico em Administração

**MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO
DA FACULDADE NOVOS HORIZONTES**

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: Organização e Estratégia

MESTRANDO(A): **VALÉRIA APARECIDA ANTUNES FREITAS VARGENS**
Matrícula: 770246

LINHA DE PESQUISA: Relações de Poder e Dinâmica das Organizações

ORIENTADOR(A): Prof. Dr. Diogo Henrique Helal

TÍTULO: **A PRÁTICA DA REFORMA DO ESTADO NO TRE-MG: As implicações do formalismo, na ótica dos servidores.**

DATA: 17/03/2010

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Diogo Henrique Helal
ORIENTADOR (Faculdade Novos Horizontes)

Profª Drª Kely César Martins de Paiva
(Faculdade Novos Horizontes)

Profª Drª Marília Novais da Mata Machado
UFSJDR

DECLARAÇÃO DE REVISÃO DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Declaro ter procedido à revisão na Dissertação de Mestrado, área de concentração: Organização e Estratégia, de autoria de Valéria Aparecida Antunes Freitas Vargens, sob a orientação do Prof. Dr. Diogo Henrique Helal, apresentada ao Programa de Mestrado Acadêmico em Administração da Faculdade Novos Horizontes, intitulada: "A Prática da Reforma do Estado no TRE-MG: As implicações do formalismo na ótica dos servidores", contendo 127 páginas.

Dados da revisão:

- Ortográfica
- Redação
- Normalização bibliográfica

Início: 17/02/2010

Término: 22/02/2010

Belo Horizonte, 22 / 02 / 2010.

Prof.(a): Ana Maria Gini Madeira

Assinatura: _____

Ana Maria Gini Madeira

AGRADECIMENTOS

A Deus, presente sempre em cada ação, cada passo, ao longo da realização deste trabalho.

Ao meu orientador, professor Diogo: um misto de sabedoria, maturidade e competência. Nesta caminhada foi amigo, conselheiro e grande incentivador.

Aos professores Marília Novais da Mata Machado, Kelly César Martins Paiva e Diogo Henrique Helal, que atuaram na minha banca de qualificação contribuindo para o crescimento deste trabalho.

Ao professor Luiz Honório, pelas sábias palavras e experiência compartilhada.

Aos professores do mestrado da FNH pela riqueza do conhecimento e dedicação ao ensino.

À equipe da secretaria do mestrado, pelo carinho e atenção com que sempre atenderam as minhas demandas.

À direção do TRE-MG, por ter autorizado e apoiado a minha pesquisa.

Ao colega de trabalho Paulo Roberto pelo apoio incondicional. Uma mente brilhante que tanto colaborou ao longo desse trabalho.

Aos colegas Luciano Dória e Paulo Salles, pelo suporte técnico em informática.

A todas as pessoas que participaram da pesquisa e das entrevistas, pela colaboração e disponibilidade.

Aos meus filhos, André e Nathália, fontes de inspiração. Vítimas dóceis e frágeis dessa trajetória ora concluída.

Ao Manoel, companheiro incentivador, que não permitiu que eu parasse mesmo sabendo das pedras no caminho.

A minha mãe, *in memoriam*, que me ensinou o caminho das letras e sempre acreditou nos meus sonhos.

A minha avó, *in memoriam*, pelo incentivo, apoio, confiança; por um dia ter acreditado que eu poderia alçar voos mais altos.

Ao meu pai que, mesmo morando distante, torceu muito por mim.

Aos meus irmãos, compreensivos com a minha ausência e falta de atenção durante a realização deste trabalho.

Aos meus familiares e amigos que acompanharam as etapas do desenvolvimento deste trabalho.

A Dirce, por ter cuidado dos meus filhos com muito carinho, especialmente nos momentos em que eu estava ausente.

Ao Dêga, amigo e compadre, por ter me orientado quando eu pretendia dar os primeiros passos para a realização deste trabalho.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

A busca por reformas no Estado com vistas a torná-lo mais eficiente, não é algo recente no Brasil. Merece destaque, contudo, a última proposta de reforma, na década de 1990, que objetivou a modernização da administração pública de modo a torná-la mais flexível e gerencial. Considerando o interesse pelo tema, esta pesquisa propõe analisar a relação entre o formalismo e a execução da reforma do Estado no Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, bem como as implicações desse modelo, na ótica de seus servidores, tendo em vista a Lei 8.112/90 e suas alterações. Para tanto, realizou-se revisão da literatura que trata sobre os modelos de administração pública já implantados no Brasil, a reforma do Judiciário, o formalismo e a construção do Estado Brasileiro, utilizando-se, como método de pesquisa, o estudo de caso descritivo, de caráter qualitativo. A coleta de dados amparou-se na análise dos documentos legais produzidos pelo poder Executivo, TSE e TRE/MG. Os dados primários foram coletados por meio de observação sistemática em setores da Secretaria de Gestão de Pessoas do TRE/MG, além de entrevistas. Optou-se pela análise temática do conteúdo, uma vez que a mesma possui caráter transversal, permitindo um recorte dos dados coletados para, daí, extrair-se fatos relevantes ao problema da pesquisa que, ao final, confirmou-se a presença do formalismo na implantação da reforma do Estado no TRE-MG, tanto na percepção dos gestores, como na dos servidores novos e antigos.

Palavras-chave: Reforma. Estado. Formalismo. Patrimonialismo. Burocracia. Judiciário.

ABSTRACT

The efforts to reform the State to make it more efficient are not recent in Brazil. The last one dates back to the 1990's and aimed at modernizing the public administration to turn it more flexible and driven by managerial principles. The present work aims at analyzing the relationship between the formalism of the reform and its implementation in the Regional Electoral Court of Justice of the State of Minas Gerais. It also aims at establishing its impacts, as seen by that court's civil servants. In the development of this work a revision was made of the literature about the public administration models already implanted in Brazil, the reform of Judiciary power, the formalism and the building of the Brazilian State. The study of descriptive case of qualitative type was used as research method. The thematic analyses of content was applied due to its transverse character which permits to gather relevant facts to the research from a cut out of the primary data. Data collection was based on legal documents produced by the Executive Power, the Superior Electoral Court of Justice and the Regional Electoral Court of Justice of the State of Minas Gerais. Systematic observation and interviews with members of different sectors of the Personnel Department of Regional Electoral Court of Justice of the State of Minas Gerais were used in the gathering of primary data. The results of the research confirmed the occurrence of traces of patrimonialism, bureaucracy, managerialism, administration hybridism, as well as a high level of formalism in the implementation of the reform in the Regional Electoral Court of Justice of the State of Minas Gerais, as perceived by court managers, new and old civil servants.

Key-words: Reform. State. Formalism. Bureaucracy. Patrimonialism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade

AQ – Adicional de Qualificação

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

PDV – Programa de Desligamento Voluntário

PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PPA – Plano Plurianual

PRND – Programa Nacional de Desburocratização

PSO – Public Service Orientation (Orientação para o Serviço Público)

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TQM – Total Quality Managemet (Gestão da Qualidade Total)

TRE-MG – Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Visão integrada do sistema de ação cultural brasileiro	26
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Respostas à crise do modelo burocrático inglês (<i>Whitehall</i>)	38
Quadro 2 – Lei 8.112/90 e as principais alterações.....	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Opinião dos gestores sobre a reforma do Estado de 1995 (n=4)	76
Tabela 2 – Prejuízos e ou benefícios da reforma para o servidor (n=4)	77
Tabela 3 – Opinião dos gestores sobre a avaliação de desempenho (n=4).....	79
Tabela 4 – Opinião sobre o desenvolvimento gerencial dos gestores (n=4)	81
Tabela 5 – Opinião dos servidores sobre a reforma do Estado de 1995 (n=8)	84
Tabela 6 – Opinião dos servidores sobre a avaliação de desempenho (n=8).....	87
Tabela 7 – Opinião sobre horário flexível, ou especial e formas de controle do horário (n=8)	91

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Objetivos	19
1.1.1 Objetivo geral	19
1.1.2 Objetivos específicos	19
1.2 Justificativa.....	20
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	21
2.1 Modelos de Administração Pública	21
2.1.1 Administração Pública patrimonialista	22
2.1.2 Administração Pública burocrática	29
2.1.3 Administração Pública gerencial	34
2.2. Reforma do Estado e o Judiciário	40
2.2.1 Reforma do Estado	40
2.2.2 Reforma do Judiciário	46
2.2.3 Executando a Reforma do Estado: as implicações para os servidores	50
2.3 O formalismo e a construção nacional	56
3 METODOLOGIA	63
3.1. Tipo de pesquisa.....	63
3.2 Unidades de análise e observação	64
3.3. Seleção dos sujeitos	65
3.4. Coleta de dados	66
3.5 Tratamento dos dados	68
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	69
4.1 História do TRE-MG	69
4.2 Resultados obtidos na observação	72
4.3 Caracterização dos gestores entrevistados	75
4.3.1 Resultados obtidos nas entrevistas com os gestores	76
4.3.2 Caracterização dos servidores entrevistados	83
4.3.3 Resultados obtidos nas entrevistas com os servidores	83
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
REFERÊNCIAS.....	99
APÊNDICES.....	110
APÊNDICE A – Cronologia das leis, resoluções, portarias e comunicados.	110
APÊNDICE B – Roteiro de Observação.....	113
APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista Gestores	115
APÊNDICE D – Roteiro de Entrevista Servidores.....	116
APÊNDICE E - Tabela de Categorização da Observação	117
ANEXOS	120
ANEXO A – Organograma Organizacional	120

1 INTRODUÇÃO

A busca por modelos de administração do Estado brasileiro é atividade recorrente desde a proclamação da República, em 1889. Nessa busca, o País passou por três reformas de Estado: a primeira, em 1936, ficou conhecida como “Reforma burocrática”; a segunda, em 1967, revelou ser um ensaio de descentralização e de desburocratização; a terceira, em 1995, apresentou e buscou implementar uma administração pública gerencial, como resposta à crise dos anos de 1980 e à globalização da economia.

Atualmente, apesar das reformas, é possível identificar na Administração Pública brasileira um hibridismo dos três modelos de administração: Patrimonialista, Burocrático e Gerencial.

Para Faoro (2000), um dos principais autores que trata do patrimonialismo nas ciências sociais brasileiras, o Estado e a Administração Pública no país têm origem no patrimonialismo como marca perceptível de uma ética em que a apropriação da esfera pública se expressa, especialmente, nas práticas administrativas e estamentais. O patrimonialismo surgiu no período colonial, quando o país era apenas um patrimônio da coroa portuguesa. Nesse modelo, os administradores confundiam os bens públicos com os de direitos particulares e os bens do Estado eram usados como uma extensão dos seus bens, surgindo daí o nepotismo.

O termo patrimonialismo já havia sido utilizado por Weber (2004), para quem a “administração patrimonial cuidava especificamente das necessidades puramente pessoais, sobretudo privadas, da gestão patrimonial do senhor” (WEBER, 2004, p. 240), segundo esse, a dominação patrimonial se estrutura conforme a dominação patriarcal: o bem público é administrado de acordo as leis da Casa Grande (FREYRE, 1973).

No século XIX, com o surgimento do capitalismo industrial e das democracias parlamentares, esse tipo de administração ficou incompatível, sendo necessária

uma administração que distinguísse o público do privado e, também, o político e o administrador. Surgiu, então, a administração burocrática moderna racional-legal.

Este modelo baseia-se na teoria da racionalidade proposta por Weber (2004), funciona por meio da criação e do cumprimento de leis como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. A grande expectativa em torno da Administração Pública burocrática refere-se à necessidade de conseguir controlar o conteúdo da ação governamental, impedindo que os políticos ajam contra os interesses coletivos da comunidade. Contudo, a tentativa de tudo controlar na Administração Pública e de ditar o modo como as coisas devem ser feitas, regulando os procedimentos e controlando os insumos, fez com que se passasse a ignorar os resultados.

Nesse cenário, emerge, na segunda metade do século XX, a Administração Pública gerencial, como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. Na década de 1980, logo após a eclosão da crise de endividamento internacional, parte dos políticos se voltou para a reforma do Estado e para o ajuste fiscal. A Administração Pública gerencial ganhou força como resposta à crise do Estado para enfrentar a crise fiscal, sendo também uma estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado e como instrumento de proteção do patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking*¹, ou da “corrupção aberta” (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2005, p. 28).

Diante da crise fiscal da década de 1980 o governo brasileiro se viu obrigado a tomar alguma atitude para modernizar a administração e acompanhar o desenvolvimento socioeconômico das empresas privadas e públicas do resto do mundo. O Estado vinha sofrendo as consequências da crise econômica desde a década de 1970. Contudo, segundo Cardoso (2005), somente na segunda metade dos anos de 1980, ela se torna evidente no Brasil.

¹ Competição por benesses governamentais

Em busca de uma nova gestão pública, em 1995, o governo de Fernando Henrique Cardoso, tendo como ministro da administração Luiz Carlos Bresser Pereira, aprovou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que consistia em orientações objetivando melhorar o desempenho das instituições públicas (PDRE, 1995).

De acordo com o PDRAE (1995) e Bresser Pereira (1999), o País precisava dar um salto adiante em busca de uma Administração Pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos e paradigmas atuais, voltada para o controle dos resultados, a descentralização e o reconhecimento do cidadão como cliente dos serviços públicos. Seguro do seu objetivo, o então ministro da administração apresentou e discutiu o plano com os governos estaduais, prefeitos, deputados federais, senadores e a sociedade antes de enviar a proposta formalmente ao Congresso Nacional. Tamanho empenho se justificou pelo fato de o ministro não querer incorrer no mesmo erro da reforma proposta nos anos de 1980: o não envolvimento da sociedade no processo. Bresser Pereira (1999) e Abrucio (2005) concordam que um dos pontos chave para a implementação de uma reforma deve contemplar o convencimento e o apoio da sociedade, dos políticos e dos funcionários públicos. Afinal, os funcionários públicos e a sociedade são os primeiros a serem atingidos pela reforma.

Reformas bem elaboradas devem conter promessas de benefícios potenciais para todos os servidores públicos do sistema: a criação de um papel para a esperança pode reduzir a resistência à mudança e revitalizar os recursos humanos do serviço público (CAMPOS², 1996 p.13 citado por ABRÚCIO, 2005 p. 193/194).

Cardoso (2005) destaca a participação e o envolvimento do funcionalismo público e da alta administração como um desafio para a implantação da reforma do Estado. Ressalta, ainda, a necessidade de: renovar os valores do serviço público, buscando eficiência e eficácia nas atividades do governo; abandonar o paternalismo; investir na gestão, em um planejamento de longo de médio prazo, visando reduzir custos e obter maior interação com a sociedade. O Estado deve investir em uma

² CAMPOS, Salvatore S. **A reforma do serviço público. Finanças & Desenvolvimento**, set. 1996.

administração transparente, da qual a sociedade é o principal cliente, sem o viés clientelista das administrações patrimonialista e burocrática.

Sabe-se, contudo, que o abandono de valores e práticas tradicionais na esfera pública é tarefa bastante difícil, em face do caráter formalista do Estado e da sociedade no Brasil. Entende-se por formalismo a “discrepância entre a conduta concreta e a norma prescrita que se supõe regulá-la” (RAMOS,1966;1983). Ocorre quando o comportamento efetivo das pessoas não observa as normas estabelecidas. É expresso pela discrepância entre as normas escritas e a realidade prática. De acordo com Riggs (1961):

O formalismo corresponde ao grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela Constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas, e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade (RIGGS, 1961, p. 123).

Ramos (1966) e Faoro (2000) apontam as dificuldades encontradas pelos políticos para realizar a Construção do Estado brasileiro, não deixando de lembrar a questão do formalismo, que atinge a estrutura política e legal do país.

Ramos (1966), com base em Riggs (1961), afirma que o formalismo é uma das principais características funcionais das sociedades prismáticas, como é o caso do Brasil, em que se verifica um alto grau de heterogeneidade, decorrente da coexistência do antigo com o moderno, do obsoleto com o avançado. Todavia, o autor adverte que esse fenômeno tem incidência em todas as comunidades.

Percebe-se a interferência de “critérios familísticos” (MACHADO, 2008) na administração do país, pelos atos administrativos secretos publicados pelo Senado Federal nos últimos 14 anos e divulgados pela imprensa no início de 2009. Por meio dos atos, os dirigentes da casa nomeiam, exoneram e aumentam o salário de parentes, amigos e afilhados, conforme reportagem de Guerreiro, publicada pela *Folha Online* de junho de 2009. Ao fazerem atos secretos para nomear parentes para ocupar altos cargos no senado, os representantes do povo demonstram o arraigamento à tradição em administrar o bem público como uma extensão da sua

casa: o coronel e os seus “afilhados”, “apadrinhados”, como bem coloca Vasconcelos (2002). Para que as nomeações pareçam legais, eles usam o instrumento burocrático racional legal. A burocracia é usada apenas como pano de fundo para dar continuidade à administração costumeira, nepotista.

Observa-se que, apesar de a reforma do Estado brasileiro de 1995 ter sido concebida em três dimensões – institucional-legal, cultural e de gestão –, envolvendo os vários setores do governo e da sociedade, o Poder Legislativo, responsável por fazer e aprovar as leis do país, apresenta traços formalísticos na sua administração.

O Poder Judiciário é responsável pela aplicação, ou não, das leis e de sua adequação conforme a evolução da sociedade. De acordo com o que foi exposto sobre os modelos de administração do país e o envolvimento dos três poderes do governo e de todos os setores da sociedade na reforma do Estado de 1995, é relevante, também, estudar a reforma no Judiciário.

Diante do contexto nacional de reforma da administração, o sistema judiciário do país propôs, em 1992, a reforma judiciária, ciente da importância de sua participação no processo de desenvolvimento do país e, também, da obrigação de acompanhar todos os acontecimentos políticos, econômicos e sociais do mundo. O Judiciário mobiliza-se pela atualização e integração do processo jurisdicional, isto é, a adaptação das leis aos avanços políticos, econômicos, tecnológicos e culturais da sociedade.

Uma das consequências da reforma do poder Judiciário foi a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com os seguintes objetivos: controlar as atividades administrativas e financeiras dos Tribunais; fiscalizar o cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados e dos servidores e construir alianças necessárias para a ocorrência de mudanças. “A reforma do sistema de justiça é uma meta de longo prazo, a ser alcançada em sociedades onde os políticos geralmente trabalham em função de políticas de curto prazo” (FRÜHLING, 1997, p. 108).

É plausível analisar as implicações do formalismo no poder Judiciário brasileiro,

uma vez que, apesar da reforma por que passou, as leis e o comportamento dos juízes ainda cultuam tradições distantes da realidade social do país. Esta pesquisa foi realizada no Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG), órgão do Poder Judiciário Federal. Escolheu-se realizar a pesquisa no TRE-MG por ser o órgão em que a pesquisadora trabalha.

O TRE-MG, criado em 1932, tem a missão de garantir a legitimidade do processo eleitoral e o livre exercício do direito de votar e ser votado, a fim de fortalecer a democracia, com a preocupação de atuar como instituição pública moderna, ética e comprometida com as necessidades e expectativas da sociedade. É o órgão responsável por gerenciar todo o processo eleitoral nos âmbito estadual e municipal e, concorrentemente, no âmbito nacional em assuntos referentes ao estado de Minas Gerais (TRE-MG, 2008).

Em julho de 2009, o TRE-MG possuía 1.532 servidores efetivos, sendo 779 lotados na secretaria do Tribunal e 753 nas 350 zonas eleitorais do Estado. Este estudo trabalhou com os servidores lotados na secretaria do Tribunal, por questões de acessibilidade (VERGARA, 2003).

É tarefa complexa a implantação, no Poder Judiciário, das alterações previstas na reforma do Estado, já que nele os juízes têm autonomia constitucional para decidir e administrar, pois trata-se de um poder independente do legislativo e do executivo. Os juízes e seus representantes legais gozam das garantias de vitaliciedade³, inamovibilidade⁴ e irredutibilidade de subsídio⁵.

Os juízes que interpretavam e aplicavam a legislação se veem diante de uma reforma que apela ao senso da legalidade abstrata e se baseia em instrução técnica (WEBER, 2004).

³ Vitaliciedade – garantia constitucional de que o juiz só perderá o cargo mediante sentença judicial transitada em julgado (GUIMARÃES, 2006).

⁴ Inamovibilidade – garantia que têm os magistrados de se manterem na comarca a que servem e de onde só serão removidos a pedido, por promoção aceita ou pelo voto de dois terços dos juízes efetivos do Tribunal Superior competente, se assim o exigir o interesse público (GUIMARÃES, 2006).

Nesse cenário, cabe aos gestores do TRE mineiro aplicar as leis aprovadas com a reforma do Estado, no âmbito do Tribunal, sem privilégios ou intervenções, uma vez que o objetivo da reforma do Estado é a sua organização e o abandono de visões do passado de um Estado assistencialista e paternalista (CARDOSO, 2005; BRESSER PEREIRA, 2005).

Por meio do instrumento burocrático legal – neste caso, as alterações no regime jurídico único dos servidores públicos, Lei 8.112/90 –, o PDRE objetiva pôr fim ao patrimonialismo e à centralização das decisões, tornando a administração mais eficiente e moderna.

A reforma do Estado de 1995 e sua implementação nas diversas áreas e setores das organizações públicas nacionais é objeto de pesquisa de vários autores: Diniz (1998), Abrúcio (2005), Costa (2008), Matias-Pereira (2008). Como estudar a reforma em um Tribunal bastante complexo é tarefa ampla, restringe-se aqui o enfoque, ao se tratar da reforma do Estado, ao Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos – Lei 8.112/90 – e suas alterações. Esse marco legal trouxe grandes consequências para os servidores, razão por que estudar as opiniões e impressões dos envolvidos no TRE-MG constitui-se em tarefa necessária.

Por meio de pesquisa de campo de natureza descritiva de caráter qualitativo, foram analisados os dados primários. A coleta de dados amparou-se na análise dos documentos legais produzidos pelo poder executivo, Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e TRE-MG. Os dados primários foram coletados, por meio de observação sistemática, nas 3 seções da Secretaria de Gestão de Pessoas do Tribunal e de entrevistas semiestruturadas, realizadas com 4 gestores e 8 servidores.

Analisou-se a reforma na ótica dos servidores antigos, ou seja, aqueles que ingressaram no Tribunal antes de 1995 e dos novos, que ingressaram no período seguinte.

⁵ Trata-se de garantia constitucional prevista no art. 95, inciso III da Constituição Federal de 1988.

Optou-se pela análise temática do conteúdo, uma vez que é transversal e permitiu um recorte dos dados primários coletados, para que deles fossem extraídos os fatos relevantes ao problema de pesquisa.

A pergunta que orienta este estudo ficou assim constituída:

Como se dá a relação entre o formalismo e a execução da reforma do estado no TRE-MG, na ótica dos servidores?

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo geral

Analisar as relações entre o do formalismo e a prática da reforma do Estado de 1995 no TRE-MG, na ótica dos servidores, tendo em vista a Lei 8.112/90 e suas alterações.

1.1.2 Objetivos específicos

- Descrever a implementação da reforma do Estado no âmbito do TRE-MG;
- Analisar traços patrimonialistas e burocráticos na prática da reforma do Estado no TRE-MG, na percepção dos gestores e servidores;
- Detectar traços do formalismo na prática da reforma do Estado, no TRE-MG, na percepção dos gestores e servidores novos e antigos.
- Aprofundar as análises, por meio da observação direta.

1.2 Justificativa

Para a realização do estudo destacam-se três justificativas:

- a) Acadêmica – pela importância de analisar como se dá a relação entre o formalismo e a execução da reforma do Estado no TRE-MG, na ótica dos servidores, uma vez que as alterações ocorridas na lei 8112/90 repercutiram diretamente na vida profissional do funcionário público. Apesar de existir várias pesquisas sobre a reforma do Estado, a relação entre o formalismo e a execução da reforma do Estado é um tema pouco explorado no campo da administração;
- b) Organizacional – a partir do resultado do estudo pretende-se identificar as características da administração pública adotadas na instituição. Os resultados poderão indicar barreiras na execução da reforma do Estado e, uma vez identificadas tais barreiras, a organização poderá corrigir algumas ações, a fim de buscar maior efetivação dos pressupostos da reforma no Tribunal;
- c) Pessoal - a pesquisadora trabalha no TRE-MG há 12 anos, tendo-se submetido a concurso público em 1995, antes da reforma do Estado. Tomou posse em 1997, época em que houve a implementação de muitas alterações na gestão de pessoas do Tribunal. Esses fatores serviram de motivação no momento da escolha do tema para estudo.

Em termos estruturais, este trabalho compõe-se de cinco capítulos, incluindo este, a Introdução, em que se apresentam o tema, os objetivos e a justificativa da pesquisa. No segundo capítulo, trata-se do referencial teórico que embasa todo o trabalho. No terceiro capítulo, descrevem-se os procedimentos metodológicos adotados. No quarto capítulo, os resultados são apresentados e analisados. No quinto capítulo, apresentam-se as considerações finais sobre a implantação da reforma do Estado no TRE-MG, além das limitações do estudo e sugestões para futuras pesquisas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico está dividido em três seções. Na primeira, discutem-se os três modelos de Administração Pública adotados no Brasil. Na segunda, estudam-se a reforma do Estado de 1995 e a reforma do Judiciário. Na terceira, examinam-se a teoria sobre o formalismo e suas implicações na construção nacional.

2.1 Modelos de Administração Pública

Bobbio; Matteucci e Pasquino (2000) analisam a Administração Pública como sendo um conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum.

Di Pietro (2008) ensina que o conceito de Administração Pública divide-se em dois sentidos: objetivo – a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos; e subjetivo – o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

A Administração Pública no Brasil é caracterizada por diversos elementos e dimensões herdados das crenças e práticas provenientes da formação social e histórica do país, que manifestam traços peculiares que prevalecem no modelo de gestão pública. Nunes (1997) considera que ela é marcada pelo hibridismo nas relações entre Estado e sociedade, ou seja, a convivência de diversos tipos de gramática, como o personalismo e o impersonalismo.

Na busca de um paradigma ideal para administrar o Estado brasileiro, ocorreram três reformas: a primeira, em 1936, conhecida como “Reforma burocrática”; a segunda, em 1967, um ensaio de descentralização e de desburocratização; a terceira, em 1995, que propõe uma administração pública gerencial, como resposta

à crise dos anos de 1980 e à globalização da economia. Todavia, é possível identificar na Administração Pública brasileira um hibridismo dos três modelos de administração: Patrimonialista, Burocrática e Gerencial (NUNES, 1997; BRESSER PEREIRA, 2005)

2.1.1 Administração Pública patrimonialista

A Administração Pública Patrimonialista foi o primeiro modelo adotado no Brasil. Tratava-se de uma mera extensão do poder soberano, e a ele servia. Os cargos públicos eram distribuídos entre os parentes como se fossem de posse particular, surgindo aí o nepotismo. Como os administradores eram os coronéis ou seus afilhados, o que predominava era a autoridade tradicional, cuja obediência não era questionada. Quem detinha um emprego público era considerado um indivíduo privilegiado, bem posicionado na sociedade e que trabalhava pouco. Segundo Bresser Pereira (2005), na administração patrimonialista o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo, o empreguismo e a corrupção eram a norma.

Weber (2004) argumenta que o patrimonialismo é caracterizado como forma de dominação tradicional, em que o soberano organiza o poder político análogo ao poder exercido em sua casa:

Em sua forma pura, a dominação doméstica é, pelo menos juridicamente, ilimitada e transfere-se igualmente ilimitada ao novo senhor quando o antigo morre ou se retira por outros motivos, adquirindo o primeiro, entre outras coisas, por exemplo, o direito do uso sexual das mulheres de seu predecessor (WEBER, 2004, p. 236).

Pode-se perceber, ainda hoje, na prática política do país a transferência de poder semelhante à dominação doméstica, com exceção do direito sexual das mulheres, principalmente nos estados. À medida que vai ficando mais velho, o pai já articula para eleger como sucessor “o filho ou a filha”, que continuará a ser o “coronel” da região.

Holanda (2006) comenta que “é possível acompanhar, ao longo de história brasileira, o predomínio constante das vontades particulares, que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal” (HOLANDA, 2006, p. 146).

Ainda sobre o poder ilimitado do senhor patriarcal, Weber (2004) destaca a sua influência na formação do complexo político do Egito, do Paraguai, dos estados Incas e de outros territórios:

Quando o príncipe organiza, em princípio, seu poder político, isto é, sua dominação não-doméstica, com o emprego da coação física contra os dominados, sobre territórios e pessoas extrapatrimoniais (os súditos políticos), da mesma forma que o exercício de seu poder doméstico, falamos de uma formação *estatal-patrimonial*⁶ (WEBER, 2004, p. 240).

A expressão mais extremada do patrimonialismo é, para Weber, a patriarcal, caracterizada como pré-burocrática, cuja autoridade se baseia na submissão ao pater-famílias com base em uma devoção rigorosamente pessoal. A expressão original do patriarcalismo é a autoridade paterna no seio da comunidade doméstica. O patrimonialismo é uma extensão dessa autoridade tradicional para além das fronteiras do lar, conservando os traços domésticos de uma administração não racional (VÉLEZ RODRÍGUEZ, 2006, p. 13).

Reforçando a origem tradicional das ações do patrimonialismo, Weber (2004) destaca:

- a) As normas na burocracia são racionalmente criadas, apelam ao senso da legalidade abstrata e se baseiam em instrução técnica. Já na dominação patriarcal as normas baseiam-se na tradição, no costume;
- b) Na dominação patriarcal, é a submissão pessoal ao senhor que garante a legitimidade das regras por este estatuídas. Somente o fato e os limites de seu poder de mando têm, por sua vez, sua origem em “normas”, mas em normas não estatuídas, sagradas pela tradição;

⁶ Grifo do autor.

- c) Ao cargo patrimonial falta, sobretudo, a distinção burocrática entre a esfera “privada” e a “oficial”;
- d) Há a utilização de prebendas a todas as categorias do funcionalismo, tanto funcionários financeiros quanto administrativos;
- e) Ocorrem a representação e o serviço pessoal por todos os funcionários.

Faoro (2000) explica que o patrimonialismo brasileiro surgiu no período colonial e que as tradições portuguesas foram reproduzidas no Brasil por intermédio de dom Pedro I, desde o tempo do Império, quando ocorreu a reformulação do Estado brasileiro, pela Carta de 1824. Uma das preocupações dos representantes da nação era fazer prevalecer seus próprios interesses em detrimento dos das bases eleitorais. O próprio autor ressalta que essas práticas vigoraram por muitos anos, criando raízes no Brasil, mesmo depois de este ter deixado de ser colônia. Explica Holanda (2006):

O modelo de governantes que se moldou a partir de tais costumes ficou caracterizado pela cordialidade, que trata de situações que deveriam ser de interesse geral e caráter impessoal da mesma maneira como trataria de seus problemas pessoais, mas sempre mantendo as relações de poder intactas, nas quais os mesmos grupos sempre se encontram acima dos demais (HOLANDA, 2006, p.147).

A cordialidade, o intimismo e a ternura do povo brasileiro são traços herdados dos negros, conforme Freyre (1973) e Holanda (2006). O personalismo do brasileiro atinge também a esferas política e jurídica. As campanhas eleitorais apoiam-se na imagem de um determinado “patriarca” da região. O povo não vota no partido ou no candidato pelo seu histórico político, mas sim na figura que representa o partido. Em algumas regiões, pratica-se, até hoje, o famoso “voto de cabresto”, quando o coronel diz aos seus súditos em quem votar.

O Congresso Nacional é outro exemplo de personalismo quando aprova leis e decretos que privilegiam indivíduos com base na relação de compadrio entre eles. É a institucionalização do “jeitinho”.

Faoro (2000) ensina que o patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo

estatal, o qual adota o mercantilismo como técnica usada na economia. Assim, todas as esperanças, de pobres e ricos concentram-se no soberano, porque o Estado reflete o polo condutor da sociedade. Para o autor, o súdito quer a proteção, e não participar da vontade coletiva.

Faoro (2000) ressalta que

[...] o regime autoritário convive com a vestimenta constitucional, sem que a lei maior tenha capacidade normativa, adulterando-se no aparente constitucionalismo- o constitucionalismo nominal, no qual a Carta Magna tem validade jurídica mas não se adapta ao processo político, ou o constitucionalismo semântico, no qual o ordenamento jurídico apenas reconhece a situação de poder dos detentores autoritários (FAORO, 2000, p. 373).

Matias-Pereira (2008) defende que o Estado patrimonialista está fortemente presente na cultura política brasileira e se manifesta no clientelismo, no fisiologismo e na corrupção.

Também na esfera privada, Prates e Tanure (1997) identificaram a presença do patriarcalismo e do patrimonialismo convivendo lado a lado na cultura brasileira, impondo a tradicional aceitação de sua vontade a seus membros. Para Freitas (1997), a família patriarcal forneceu o modelo moral que regula as relações entre governantes e governados, definindo as normas de dominação, que centraliza o poder nas mãos dos governantes e mantém a subordinação dos governados. Nesse sentido, Freitas ressalta que a influência da família patriarcal e do sistema agrário na questão hierárquica predomina até hoje nas empresas privadas e na Administração Pública.

Prates e Tanure (1997) ilustram a articulação dos elementos da estrutura cultural brasileira que sustentam o sistema de ação cultural. O modelo mostrado na FIG. 1 revela a concentração do poder paternalista, personalista e formalístico nas relações sociais e administrativas do país. Percebe-se que o modelo da administração pública também é encontrado nas organizações privadas.

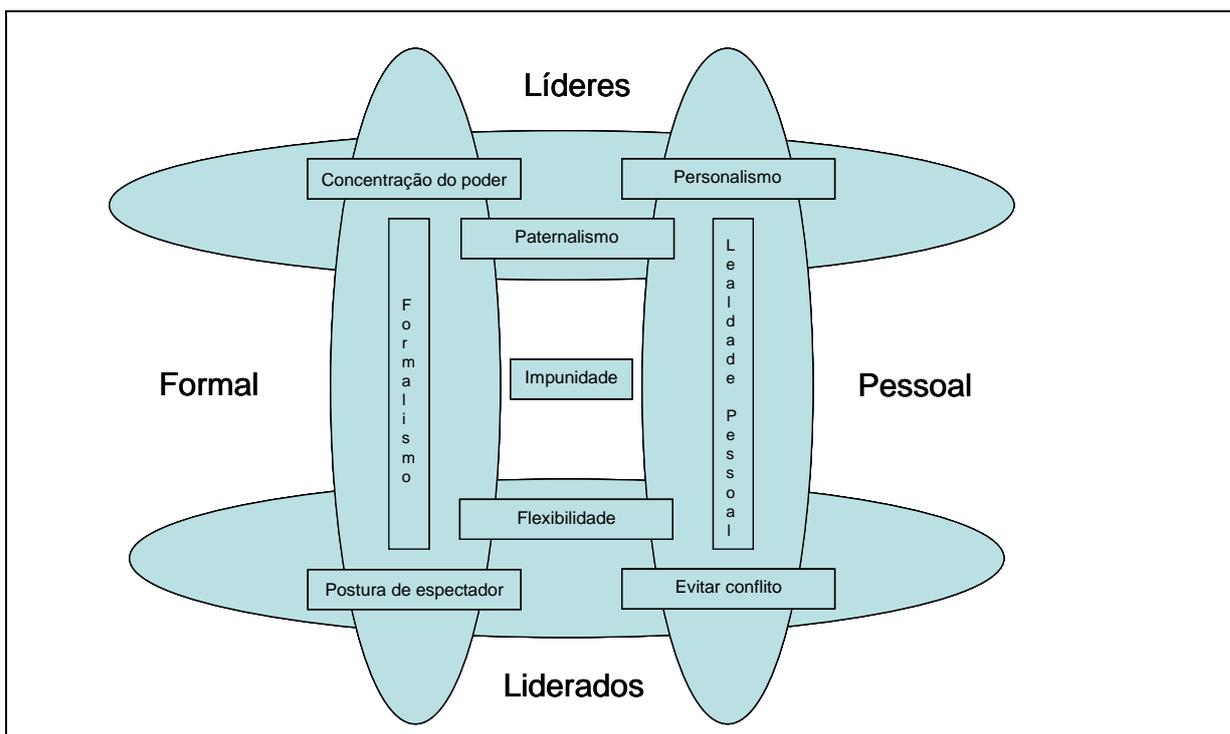


Figura 1 – Visão integrada do sistema de ação cultural brasileiro
 Fonte: Tanure e Prates (1997, p. 59).

Em pesquisa realizada com gestores públicos brasileiros, Junquillo (2003) constatou a existência de práticas sociais que apontam os processos históricos sociais que deram origem a traços marcantes da cultura nacional. As práticas gerenciais confirmadas em sua pesquisa revelam nos cenários organizacionais do setor público pesquisado, tendências a alto grau de centralização de poder e traços do patrimonialismo:

A boa vizinhança – universo pouco propício à cooperação e à troca de informações técnicas entre unidades organizacionais, gerando a necessidade de os gerentes desenvolverem relações pessoais e amigáveis como propriedades indispensáveis à facilitação do convívio profissional.

O sincretismo casa/rua – a não distinção entre o espaço em que predominam valores ligados às relações familiares, à hierarquia patriarcal e à pessoalidade (a idéia da casa) e o mundo dominado pela impessoalidade, pelos decretos e regulamentos (a rua), caracterizando uma representação das organizações públicas para os gerentes como uma segunda casa ou uma grande família e, ao mesmo

tempo, como local de conflitos e de definição de estratégias pelas quais eles devem lutar para a própria sobrevivência nos cargos.

O controle cordial – o uso de relações afetuosas para o controle de subordinados, buscando-se evitar ao máximo as situações de conflito direto, tendo em vista a dificuldade para a aplicação de regras impessoais para a punição de insubordinados.

A contemporização - a transigência no dia a dia organizacional é comum; tornando-se habitual deixar as coisas como estão.

O plantador de coco – a dificuldade para conviver com o planejamento das atividades cotidianas, imperando as situações de emergência, o “apaga incêndio” e as prioridades que mudam ao gosto dos governantes.

O faz de conta – prática que sinaliza para espaços organizacionais em que não são privilegiadas avaliações formais de desempenhos individuais ou coletivos; ou seja, dificilmente são medidos metas e alcance de resultados, valendo mesmo a informalidade, a conversa informal, como no caso de um entrevistado que declarou que o seu chefe imediato lhe outorgava notas de acordo com critérios que arbitrava cada dia.

O mandachuva – um conjunto de relações entre superiores e subordinados em que o “manda quem pode, obedece quem tem juízo” é o lema básico, o que caracteriza-se universos organizacionais marcados pelo autoritarismo e pela centralização do poder nos pontos mais altos da hierarquia.

O dar a volta por cima – situação em que se torna comum o uso do jeitinho como recurso indispensável para a convivência com os excessos de normas e decretos formais, o que se revela em situações nas quais as relações pessoais e as amizades facilitam o contorno de dificuldade para a obtenção de resultados pelos caminhos formais.

Junquillo (2003) explica que as práticas sociais descritas e que orientam a ação dos gerentes pesquisados evidenciam a dualidade da estrutura em interação, ou seja, o vínculo entre a ação gerencial e as propriedades estruturais da sociedade brasileira – suas raízes histórico-sociais. O autor mostra, por meio do modelo da dualidade da estrutura⁷, como ocorre a conduta dos gerentes pesquisados. Nas condutas de “boa vizinhança” e do “mandachuva”, são legitimadas a centralização do poder, a departamentalização excessiva e o baixo nível de integração organizacional.

Nas condutas “sincretismo casa/rua” e “controle cordial”, legitimam-se traços de uma herança patriarcal e do predomínio da pessoa sobre o indivíduo (DaMatta, 1986), em que a norma que guia a ação humana passa a ser a pessoalidade. Nas condutas “contemporização”, “faz de conta”, “dar a volta por cima” e “do plantador de coco”, predomina a ocorrência de pouca definição de metas e objetivos a alcançar, bem como dos consequentes controle e avaliação formal de resultados alcançados e por alcançar.

Como demonstra a pesquisa de Junquillo (2003), também com apoio em Motta (2007), a Administração Pública brasileira ainda carrega tradições seculares de características semifeudais e age como um instrumento de manutenção do poder tradicional.

Somente em 1936 é que se deu início a uma administração burocrática. Segundo Vasconcellos (2002), a burocracia profissional e o movimento operário atrelado ao Estado, conhecido sob o nome de “Trabalhismo”, nasceram com Vargas⁸

Bresser Pereira (2001) ressalta que a corrupção, o uso de recursos públicos e o nepotismo eram considerados normas na administração patrimonialista. Bresser Pereira e Spink (2005) destacam, contudo, que o advento do capitalismo e da

⁷ O conceito de dualidade da estrutura proposto por Giddens é uma alternativa ao dualismo relacionado ao sujeito e ao objeto nas ciências sociais, em que a estrutura é tomada como externa, suprema e limitadora da ação de indivíduos (JUNQUILHO, 2003).

⁸ Getúlio Dornelles Vargas foi presidente do Brasil de 03/11/1930 a 20/07/1934 (governo provisório), de 20/07/1934 a 10/11/1937 (governo constitucional), de 10/11/1937 a 29/10/1945 (Estado novo), e de 31/01/1951 a 24/08/1954 (eleito pelo voto popular).

democracia trouxeram a necessidade da adoção de um novo paradigma capaz de combater tais práticas e de proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado.

Schwartzman (1998) afirma que a continuidade do modelo de Administração Pública patrimonial é uma das marcas do nosso Estado, pois a sociedade ainda se depara com a dificuldade de enxergar uma separação entre o público e o privado, o que faz com que a troca de favores ainda seja relevante no processo político.

No momento que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, surge a administração burocrática, embasada pelo modelo de Max Weber, com o propósito de determinar um método de organização racional e eficiente, em substituição à força do poder exercido por regimes autoritários.

2.1.2 Administração Pública burocrática

Na segunda metade do século XX, ganha destaque a Administração Pública burocrática, baseada na racionalidade e, que estabelece a criação e o cumprimento de leis como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Esse modelo era incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares que surgiram no século XIX.

O conceito de burocracia de Weber (1978) prevê que a eficiência está no detalhamento antecipado de como as coisas devem ser realizadas. Nele são consideradas as seguintes características:

- a) hierarquia de autoridade;
- b) divisão do trabalho;
- c) competência técnica;
- d) normas de procedimentos para atuação no cargo;
- e) separação entre propriedade da organização e propriedade pessoal;
- f) gratificação diferencial por cargo;

- g) normas que controlam o comportamento dos empregados;
- h) autoridade limitada do cargo;
- i) ênfase nas comunicações escritas;
- j) disciplina racional.

Hall (1978) aponta seis dimensões da burocracia, as quais foram escolhidas para estudo com base na frequência de citação e importância teórica. Os autores pesquisados com relação às dimensões foram: Weber, Friedrich, Merton, Udy, Heady, Parsons, Berger, Michels e Dimock.

- a) divisão do trabalho baseado na especialização funcional;
- b) hierarquia de autoridade definida;
- c) sistema de normas englobando os direitos e deveres dos ocupantes de cargos;
- d) sistema de procedimentos que ordenam a atuação no cargo;
- e) impessoalidade das relações interpessoais;
- f) promoção e seleção segundo a competência técnica.

Das seis dimensões selecionadas, apenas a dimensão *impessoalidade das relações interpessoais* não faz parte das características da organização burocrática defendida por Weber. O referido autor aponta essa dimensão juntamente com outras duas, tendência ao nivelamento e tendência à plutocratização no interesse de uma formação profissional, como consequência da dominação burocrática.

Hall (1978), Gouldner (1978) e Udy (1978), defendem que a “burocracia é uma condição que existe ao longo de um período, e não uma condição que esteja presente e ausente”. Ramos (1966) interpreta o conceito de organização burocrática de Michel Crozier, sociólogo francês, como uma organização que não chega a corrigir-se em função dos seus erros. Ou seja, para Crozier a burocracia é um círculo vicioso onde os erros- informações e as correções funcionam mal devido à constante luta pelo poder entre os dirigentes e subordinados. Talvez pelo caráter rígido do modelo, os dirigentes não conseguem separar a função administrativa da pessoal, criando assim o ritualismo, que, segundo Merton (1963), é um traço característico da burocracia.

A grande expectativa em torno da Administração Pública burocrática refere-se à necessidade de conseguir controlar o conteúdo da ação governamental, impedindo que os políticos ajam contra os interesses coletivos da comunidade (BRESSER PEREIRA, 2005).

Na década de 1930, a Administração Pública burocrática ganha força no Brasil, por meio da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), cujo propósito era constituir-se em um agente modernizador dos processos administrativos, de acordo com o paradigma burocrático, promovendo a racionalidade e a eficiência do Estado. Além disso, objetivava implantar critérios profissionais para o ingresso, a promoção e o desenvolvimento da carreira no serviço público, mediante formação de uma política de administração de pessoal baseada no mérito, supervisionar a Administração Pública e fixar o orçamento nacional vinculado ao planejamento (PDRAE, 1995).

Bresser Pereira (1996) explica que a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) representou não apenas a primeira reforma administrativa do País, com a implantação da Administração Pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. Com o objetivo de adaptar as normas vindas do governo central às unidades federadas sob intervenção racional das atividades substantivas, foram criadas seções do DASP nos estados.

A reforma administrativa do Estado Novo constituiu-se no primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir em seu aparelho administrativo a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito e a separação entre o público e o privado (COSTA, 2008b).

Martins (1997) argumenta que o Brasil nunca chegou a ter um modelo de burocracia pública consolidado. O que se constata é a presença de um padrão híbrido de burocracia patrimonial. Na visão do autor, a gestão pública do país traça duas trajetórias: uma burocrática e outra democrática. Mas ambas parecem disfuncionais.

A Administração Pública burocrática moderna, racional-legal, baseia-se na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle das etapas dos processos administrativos, e em uma burocracia estatal formada por administradores profissionais, especialmente recrutados e treinados, que respondem de forma neutra aos políticos (BRESSER PEREIRA, 1996).

Na década de 1980, registrou-se no Brasil uma nova tentativa de reformar a burocracia, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização (PrND), cujas ações voltaram-se, inicialmente, para o combate à burocratização dos procedimentos e, em seguida, para a desestatização.

Apesar do esforço do governo para conter os excessos da expansão da administração centralizada, o modelo burocrático de administrar começa a entrar em decadência a partir de 1970 e passa por várias dimensões. Segundo Matias-Pereira (2008), as dimensões da crise da burocracia pública brasileira são: da estratégia (foco e convergência de programas e ações), da estrutura (lenta, excessiva em alguns setores, escassa em outros), dos processos (sujeitos às regras padronizadas), dos recursos (inadequados, desde os logísticos e instalações à tecnologia da informação), da cultura (excessivamente burocrática e permeável às práticas patrimonialistas) e das pessoas (com inúmeras distorções relativas a distribuição, carência, qualificação e remuneração) (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 76).

Merton (1963) ressalta que Weber se ocupa quase que exclusivamente daquilo que se consegue com a estrutura burocrática: precisão, confiança e eficiência, esquecendo-se das limitações da organização para alcançar tais objetivos. Na visão do referido autor, para que a burocracia funcione satisfatoriamente é necessário alto grau de confiança na conduta do funcionário, ou seja, um grau excepcional de conformidade com as responsabilidades atribuídas (MERTON, 1963, p. 101).

Ferreira (1999) explica que os reflexos das disfunções do modelo burocrático podem ser observados em diversas esferas:

- nas pessoas: gerando superconformidade em relação às regras e aos regulamentos, atitude de defesa as pressões externas e resistências a mudanças;
- nos relacionamentos: promovendo a despersonalização dos relacionamentos e a sua diferenciação, com a exibição de sinais de autoridade;
- no processo decisório: gerando a categorização do processo decisório – ou seja, a decisão passa a ser prerrogativa do funcionário superior hierarquicamente, independente do conhecimento sobre o assunto decidido;
- nas comunicações: dificultadas pelo excesso de formalismo e de papelório;
- no alcance dos objetivos organizacionais: limitado pela internalização das diretrizes

Na opinião de Ferreira (1999), essas disfunções podem ser facilmente identificadas nas organizações públicas. E, talvez por isso, quando se fala em serviço público, as características percebidas pelos usuários sejam: peso da estrutura, morosidade, indiferença, inflexibilidade e mau atendimento.

Nas palavras de Bresser Pereira (2005), o pressuposto de eficiência em que se baseava a administração burocrática não se mostrou real. Para o autor, no momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX cedeu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se esse tipo de administração não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Em verdade, a administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Bresser Pereira (1996) ressalta que a crise da Administração Pública burocrática começou ainda no regime militar. Não apenas porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo, mas também porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, com a redefinição das carreiras e a abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores por intermédio das empresas estatais.

Ferreira (1999) acredita que a burocracia não pode ser considerada criadora de falhas na Administração Pública. Ao contrário, esse modelo contribuiu na fase de estruturação dos governos, quando buscou racionalizar as ações governamentais. Para Marini (2003), a adoção dos princípios do paradigma burocrático pela Administração Pública foi fundamental para frear a lógica patrimonialista.

Bresser Pereira (1996), todavia, ressalta os limites do modelo burocrático na Administração Pública. Para o autor, esse modelo demonstrou-se ineficiente quando o Estado assumiu um número crescente de serviços sociais e econômicos. Assim, em resposta a essas limitações, à expansão das funções econômicas e sociais, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia, emerge, na metade do século XX, a administração pública gerencial (BRESSER PEREIRA ; SPINK, 2002).

2.1.3 Administração Pública gerencial

A Administração Pública burocrática veio instaurar um método de organização racional e eficiente, em substituição à força do poder exercido por regimes autoritários. Todavia, a tentativa de moderar o conteúdo da ação governamental, evitando que os políticos agissem contra os interesses coletivos da comunidade, regulando os procedimentos e controlando os insumos, fez com que o controle se transformasse na própria razão de ser do funcionário, ignorando, dessa forma, os resultados (BRESSER PEREIRA, 1999).

Quando o Estado amplia suas funções, a eficiência torna-se essencial, demandando mais efetividade e agilidade na prestação do serviço público. Porém, esse modelo

burocrático demonstra-se lento, oneroso e ineficiente. Tal fato está relacionado à importância dada às ferramentas de controle, que passaram a ter supremacia sobre os resultados da instituição, em relação ao atendimento da sociedade (TAVAREZ, 2002).

No final dos anos de 1960, o Brasil tem a primeira tentativa de reforma gerencial, por meio do Decreto-lei 200⁹, sob o comando de Amaral Peixoto. Segundo o PDRE (1995) e Bresser Pereira (2005), por meio desse decreto-lei, estabeleceram-se algumas diretrizes para a reforma administrativas:

- planejamento e orçamento (diretriz dominante);
- expansão das empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas) e dos órgãos independentes (fundações públicas) e semi-independentes (autarquias);
- necessidade de fortalecimento e expansão do sistema do mérito, sobre o qual se estabeleciam diversas regras;
- diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos;
- reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios.

Ainda segundo o autor, a reforma iniciada com o Decreto-lei 200 foi uma tentativa de superar a rigidez burocrática, podendo ser considerada como primeiro momento da administração gerencial no Brasil (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 7).

Abrúcio (1997) observa que, desde o final da década de 1970, a reforma do Estado tornou-se tema central em quase todo o mundo, fazendo com que a introdução do modelo gerencial no setor público começasse a ganhar força. O autor aponta quatro fatores socioeconômicos que contribuíram fortemente para detonar a crise do Estado contemporâneo.

O primeiro deles é a crise econômica mundial, iniciada em 1973, com a primeira crise do petróleo e retomada ainda com mais força em 1979.

⁹ O Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, era uma espécie de lei orgânica da Administração Pública, fixando princípios, estabelecendo conceitos, balizando estruturas e determinando providências (COSTA, 2008b).

O segundo, a ordem fiscal que veio enfraquecer os alicerces do antigo modelo de Estado. Após ter crescido por décadas, a maioria dos governos não tinha mais como financiar seus déficits. Abrúcio (1997) observa que não foi fácil superar essa crise, pois, de um lado, os contribuintes estavam revoltados com a cobrança de mais tributos e, de outro, os clientes dos serviços públicos e os beneficiários não queriam perder o que haviam até então conquistado.

O terceiro, aquilo que a linguagem da época chamava de “situação de ingovernabilidade”.

O quarto, a globalização e todas as transformações tecnológicas, que transformaram a lógica do setor produtivo e afetaram profundamente o Estado.

Ainda segundo Abrúcio (1997), em razão desse cenário, os governos tinham menos recursos e mais déficits, tornando-se inevitável o corte de custos. A área de pessoal foi a primeira a sofrer redução. A segunda ação seria aumentar a eficiência governamental. “Foi nesse contexto de escassez de recursos públicos, de enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante que o modelo gerencial no serviço público foi implantado” (ABRÚCIO, 1997, p. 11).

Partindo da constatação de que relevantes mudanças vêm ocorrendo na Administração Pública desde os anos de 1980, Ferlie *et al.* (1997) sustentam que se pode falar de uma nova gestão. Todavia, não há uma visão clara sobre o que é ou o que deveria ser a nova gestão pública.

Bresser Pereira (1996) e Cardoso (2005) ressaltam que a crise da Administração Pública burocrática começou ainda no regime militar. Destacam ainda que o modelo não foi capaz de extirpar o patrimonialismo e consolidar uma burocracia profissional e uma administração impessoal no país. Na década de 1970, a crítica à burocracia se acentuou à medida que a crise econômica se tornava mais aguda. O palco dessas críticas foram os Estados Unidos, devido a problemas fiscais e de má gestão, simbolizados pela bancarrota da prefeitura de Nova York (BRESSER PEREIRA, 2005).

Enquanto o resto do mundo estudava novos paradigmas administrativos para

enfrentar os problemas advindos com a crise econômica mundial, no Brasil, com a transição para a democracia em 1985, renascia o burocratismo, como enfatizam Diniz (1998) e Bresser Pereira (1999). Nesse período, de acordo como o PDRAE (1995), o governo brasileiro, em meio a uma crise de populismo patrimonialista, promoveu o loteamento dos cargos públicos da administração indireta e das delegacias dos ministérios nos estados para os políticos dos partidos vitoriosos.

Identifica-se como principal marco de reforma gerencial a ação empreendida pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), na pessoa de Luis Carlos Bresser Pereira, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso¹⁰ (BRESSER PEREIRA, 1997).

Tal modelo fundamentava-se em experiência internacional, uma vez que outros países já o haviam adotado, como a Grã-Bretanha, em 1979 (governo Thatcher), e os Estados Unidos, em 1980 (governo Reagan), onde o enfoque gerencial da administração pública manifestou-se primeiro. Em ambos os países, mas principalmente na Grã-Bretanha, o serviço público tradicional passou por profunda transformação, perdendo os traços burocráticos e adquirindo características gerenciais (ABRÚCIO, 2005).

Abrúcio (2005), sobre o movimento de reforma do Estado na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, aponta os objetivos e o ponto central de cada modelo. Ressalta, no entanto, que a divisão entre os modelos é utilizada apenas para facilitar a comparação entre eles. Para o autor, há a incorporação dos aspectos positivos de cada teoria.

O primeiro modelo adotado é o gerencialismo puro, que tem por objetivos reduzir os custos do setor público e aumentar sua produtividade. O ponto central desse modelo que defendia a eficiência e a efetividade dos serviços públicos, apoiou-se na busca da eficiência e da economia. Uma das primeiras providências do modelo foi cortar custos e pessoal, um reflexo da crise que afetava os países. Dá-se início, nesse momento, à incorporação da ótica da qualidade ao serviço. Um dos erros

¹⁰ Fernando Henrique Cardoso, foi presidente do Brasil, por dois mandatos consecutivos, de 01/01/1995 a 01/01/1999 e de 01/01/1999 a 01/01/2003.

apontados nesse modelo é a subestimação do conteúdo político da administração. O segundo modelo é o *consumerism*, ou o novo caminho para o modelo gerencial, que tem por objetivo promover a flexibilidade da gestão e a melhoria da qualidade no setor público. Uma das iniciativas do governo nesse período foi implantar a qualidade total (TQM)¹¹ no serviço público. Para manter a qualidade, o governo britânico implementou algumas estratégias direcionadas às demandas do consumidor. Nesse sentido, o programa mais importante foi o *Citizen's Chart*.¹² O governo reforçou a estratégia adotando três medidas: a descentralização administrativa, a competição entre as organizações do setor público, e a adoção de um novo modelo contratual para o serviço público. Apesar dos avanços em relação ao gerencialismo puro, o modelo recebeu várias críticas, sendo mais geral aquela que diz respeito ao conceito de consumidor de serviços públicos.

O terceiro modelo, que defende as virtudes políticas da descentralização, é o *Public Service Orientation* (PSO) que, segundo Abrucio (2005) procura encontrar os novos caminhos abertos pela discussão gerencial, explorando suas potencialidades e preenchendo suas lacunas. Diferencia-se das outras correntes por usar o termo cidadão (como coletivo), no lugar de cliente (individual), e tem como ideias-chave a conjugação de *accountability*¹³ e o binômio justiça/equidade.

No QUADRO 1, apresentam-se as três visões da Administração Pública inglesa (ABRÚCIO, 1997, p.12):

Modelo Gerencial Puro	<i>Consumerism</i>	<i>Public Service Orientation</i>
Economia/Eficiência (produtividade)	Efetividade/Qualidade	<i>Accountability</i> /Equidade
<i>Taxpayers</i> (contribuintes)	Clientes/Consumidores	Cidadãos

Quadro 1 – Respostas à crise do modelo burocrático inglês (*Whitehall*)

Fonte: Abrucio (1997, p. 12)

Kettl (2005) destaca que, no início dos anos de 1980, aconteceu no mundo uma

¹¹ Total Quality Management (TQM) (ABRÚCIO, 2005)

¹² *Citizen's Chart* – consiste na implantação de programas de avaliação de desempenho organizacional de acordo com dados recolhidos junto aos consumidores (ABRÚCIO, 2005)

¹³ Transparência e prestação de contas por parte dos gestores.

onda de reformas no setor público. O autor faz uma crítica à reforma americana, por meio da qual o governo reduziu a máquina pública e privatizou vários serviços, sem uma análise mais visionária. Outros países, como a Nova Zelândia, seguiram a onda americana, sem antes fazer uma crítica do que estava acontecendo nos Estados Unidos e Inglaterra. Ele destaca os dois dilemas da reforma: organizar governos que funcionassem melhor e custassem menos; e decidir o que o governo deveria fazer.

O que diferencia a administração gerencial da administração burocrática é que aquela é descentralizada, visa o cidadão, tem objetivos claros, busca definir indicadores de desempenho, não adota procedimentos rígidos e possibilita criatividade e inovação por parte dos servidores. É uma administração que requer uma mudança não só dos servidores, mas, principalmente, de seus dirigentes, que terão a responsabilidade de efetivar esse novo modelo de Estado democrático, possibilitando ao servidor assumir o papel de verdadeiro agente do Estado, sempre a serviço do cidadão no cumprimento dos direitos deste (BRESSER PEREIRA, 2005).

Algumas características definem a Administração Pública gerencial. Ela pressupõe que os funcionários públicos são merecedores de confiança; há o incentivo à criatividade e à inovação; o contrato de gestão é o instrumento mediante o qual se faz o controle dos órgãos descentralizados; está organizada em poucos níveis hierárquicos, ao invés de estruturas piramidais; são organizações flexíveis, ao invés de unitárias e monolíticas; o controle é feito por resultados a posteriori, ao invés do controle rígido e sistemático dos processos administrativos; há descentralização financeira e administrativa, do ponto de vista político e por meio da delegação de autoridades para os administradores públicos, respectivamente; e a administração é voltada para o atendimento do cidadão (BRESSER PEREIRA, 1998).

Kettl (2005) recomenda ao administrador público ter senso público e ser sensível ao interesse público. Não se pode simplesmente impor uma reforma; é preciso tempo, planejamento, investimento em recursos humanos e tecnologia, além de atenção constante para iniciá-la:

Para que uma reforma “pegue” é preciso trabalhar muito e por muito tempo; o reconhecimento de que não basta lançar a reforma para que ela navegue sozinha; e de que o sucesso tão almejado depende da capacidade - de pessoas, tecnologias e processos para lhe dar sustentação (KETTTL, 2005, p.105- 106).

Souza (2002) também enfatiza a profissionalização da burocracia como um dos pontos de partida da reforma gerencial. Os funcionários devem ser tecnicamente preparados e motivados, com competência para negociar e assumir responsabilidade perante o sistema político. Devem estar preparados para atender aos interesses do público.

Nesse contexto, Abrúcio (1997) afirma que o modelo gerencial não é um corpo teórico fechado; é um pluralismo organizacional que vem sofrendo uma série de mudanças e sendo adaptado aos países em que fincou raízes.

2.2. Reforma do Estado e o Judiciário

Nesta seção do referencial, examinam-se a reforma do Estado de 1995, aprovada pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, e a reforma do Judiciário, aprovada em 2004.

2.2.1 Reforma do Estado

Apesar do patrimonialismo, o Brasil já vivenciou vários esforços localizados de reforma do Estado. Um dos exemplos, como se viu, foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, com o objetivo de realizar a modernização administrativa. Sua criação representou, além da implantação da administração pública burocrática, a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica (PDRAE, 1995).

Desde então, o Estado brasileiro tem crescido bastante em tamanho e proporção, o que levou os governos a refletir sobre a sua eficiência. Em 1985, com o fim do regime militar, assume a presidência José Sarney¹⁴. Segundo Souza (2002), no governo Sarney, foi proposta a reforma chamada Nova República, que tinha como diretrizes básicas a racionalização e a contenção de gastos públicos, a formulação de novas políticas de recursos humanos e a racionalização da estrutura administrativa. Com esse objetivo, foi criada a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) vinculada à Secretaria de Recursos Humanos, a qual seria responsável pela formação de novos dirigentes do setor público.

Em 5 de outubro de 1988, é promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88). Com ela, a administração pública recebeu uma atenção especial, como, por exemplo, a exigência de aprovação prévia em concurso público para ter acesso a cargo público, além de terem sido estabelecidos os princípios norteadores da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (SOUZA, 2002).

Segundo Bresser-Pereira (1999), a preocupação premente do governo Collor¹⁵ em relação à administração pública era cortar custos, reduzir o tamanho da máquina do Estado por meio de demissão. Movida pelos imperativos orçamentários, a reforma Collor procedeu a uma operação de *downsizing*, promovendo a redução dos ministérios, a fusão ou a extinção de órgãos públicos e o afastamento e remanejamento de pessoal (COSTA. 2008b).

Com a eleição de Fernando Henrique em 1994, o debate sobre a reforma do Estado ficou sob a responsabilidade do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), criado em 1995, sendo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. No mesmo ano, foi aprovado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado que, segundo Bresser Pereira (1997), deveria transformar o modelo de administração pública vigente no país em uma administração voltada para resultados.

¹⁴ José Ribamar Ferreira de Araújo Costa, mais conhecido como José Sarney, presidente da república de 15/03/1985 a 15/03/1990

¹⁵ Fernando Affonso Collor de Mello, presidente da república de 15/03/1990 a 02/10/1992.

O PDRAE 1995 foi dividido em nove partes, sendo os pontos mais relevantes da reforma explorados no documento:

- resumo da crise do Estado;
- breve histórico das três formas de administração pública do Brasil;
- diagnóstico da administração pública brasileira;
- descrição de formas de propriedade, setores do Estado e tipos de gestão;
- os objetivos globais e específicos da reforma;
- estratégias de transição;
- principais projetos da reforma (PDRAE, 1995).

Ressalte-se ainda o caráter neoliberal da reforma de Estado da década de 1990. É sabido que o ministro Bresser Pereira se fundamentou em experiência internacional, como a da Grã-Bretanha, para implantar a reforma no Brasil. Adeptos às medidas recomendadas pelo consenso de Washington, Grã-Bretanha e Estados Unidos, em uma dobradinha, fortalecem o neoliberalismo (FERRARI, 2004). O modelo neoliberal, além de fazer ruir o movimento sindical, gerou um alto índice de desemprego e um amplo programa de privatização das empresas públicas. Apesar das consequências, o governo brasileiro seguiu as regras do consenso de Washington ao implantar a reforma de 1995.

Segundo Abranches (1999), o governo brasileiro não tem ainda “um saber” sobre a reforma do Estado. O que prevalece é a ideia de redefinição do Estado brasileiro, que deixa de ser burocrático e intervencionista para se tornar regulador (ABRANCHES, 1999; COSTA, 2008). Para Abranches (1999), o Plano Diretor de Reforma do Estado estabelece uma doutrina setorial, sem uma concepção explícita sobre a natureza operacional do novo Estado.

Bresser Pereira (1998) identifica três objetivos para essa reforma: aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos do Estado, melhorar a qualidade das decisões estratégicas do governo, e assegurar o caráter democrático da Administração Pública. Para o autor, as características da nova gestão seriam: descentralização e

desconcentração das políticas e atividades públicas, separação dos órgãos formuladores e executores, controle gerencial das agências autônomas, distinção de dois tipos de unidades descentralizadas (agências que realizam atividades exclusivas de Estado e serviços sociais em que este poder não está envolvido), transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e terceirização das atividades auxiliares.

Para alcançar a melhoria da qualidade das decisões, Bresser Pereira (1998) propõe maior autonomia e capacitação dos administradores e dos políticos eleitos. Finalmente, o caráter democrático da Administração Pública seria assegurado, segundo o autor, por meio de um serviço orientado para o cidadão-usuário, ou o cidadão-cliente, e baseado na responsabilização do servidor público perante os seus superiores, os políticos eleitos e os demais representantes, formais e informais, da sociedade.

Em síntese, Pimenta (1999, p. 181) relaciona oito princípios da reforma gerencial: “desburocratização, descentralização, transparência, *accountability*, ética, profissionalismo, competitividade e enfoque no cidadão”.

Martins (1997) afirma que a construção da regulação ou reforma política em bases nacionais é uma tarefa complexa, pois esbarra nos imperativos fisiológicos da governabilidade e no bloqueio à burocratização da política. Ele cita como exemplo a “obstrução da pauta das comissões parlamentares em favor das lideranças políticas” (MARTINS, 1997, p. 71). Fato comum no Congresso brasileiro é que, se não há acordo entre os partidos, todo o processo é interrompido, independentemente das consequências que possam trazer para a população. Percebe-se, mais uma vez, a presença do personalismo na política nacional.

Por ser um pesquisador e conhecer a trajetória política do país, Bresser Pereira, ao propor a reforma do Estado de 1995, envolveu vários setores do governo e da sociedade. Assim, ela foi concebida em três dimensões, conforme Bresser Pereira (1996):

- a) institucional-legal, por meio da qual se modificam as leis e se criam ou modificam instituições. Nessa dimensão, foi preciso modificar a Constituição, as leis e os regulamentos para se implantar as mudanças advindas com a reforma.
- b) cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais. A dimensão cultural da reforma significava sepultar de vez o patrimonialismo e transitar da cultura burocrática para a gerencial.
- c) de gestão, que para o autor é a mais difícil, uma vez que visa colocar em prática as novas ideias gerenciais e oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, mais bem controlado e com melhor qualidade. Nesse contexto, foram criadas as agências autônomas, no âmbito das atividades exclusivas de Estado, e as organizações sociais no setor público não estatal.

Bresser Pereira (1999) destaca algumas estratégias que foram pontos chave para a implantação da reforma gerencial de 1995:

- descentralização dos serviços sociais para estados e municípios;
- delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo distinção entre as atividades exclusivas do Estado, as atividades sociais e científicas e a produção de bens e serviços para o mercado;
- distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e alto funcionários, e as de serviços, que podem ser terceirizadas;
- separação entre a formulação de políticas e sua execução;
- maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de agências executivas;
- maior autonomia ainda para serviços sociais e científicos que o Estado presta – hospitais, universidades, escolas, museus, etc.,
- responsabilização (*accountability*), por meio da administração por objetivos e aumento da transparência do serviço público, diminuindo a função do controle interno.

Por meio desses pontos e, também, da privatização das empresas estatais que produzia bens e serviços para o mercado, o plano ambicionava fortalecer o núcleo estratégico do Estado e revigorar a Administração Pública. Apesar de o modelo almejar uma gestão pública mais eficiente, os atores estavam cientes da necessidade do instrumento burocrático como regulamentador para que as mudanças fossem efetuadas.

Bresser Pereira (2005) sustenta que a reformulação das estruturas públicas evidenciou a existência de quatro setores nos Estados modernos:

- Núcleo estratégico – centro no qual são definidas as leis e as políticas públicas, assim como o cumprimento das mesmas.
- Atividades exclusivas que envolvem o poder do Estado e garantem, diretamente, o cumprimento e o financiamento das leis e das políticas públicas.
- Serviços não exclusivos – são aqueles que o Estado provê, mas podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não estatal (não governamental).
- Serviço de produção de bens e serviços – desempenhado pelas empresas estatais.

O núcleo estratégico é o centro no qual se definem as leis. Fazem parte dele os parlamentares, os juízes, os Tribunais e o Executivo. Em uma democracia, os juízes exercem papel fundamental na manutenção da Constituição e de seus princípios. Por isso, a importância do envolvimento também do Judiciário no processo de reforma. Portanto, há relevância de se estudar a reforma no âmbito do Judiciário no Brasil. Tais estudos têm sido feitos por acadêmicos da área do direito (PACHECO, 2000; SADEK, 2004), carecendo um estudo nesta esfera na área da Administração.

2.2.2 Reforma do Judiciário

O Poder Judiciário tem a função de dirimir os conflitos sociais por meio da aplicação das leis. É também função dos Tribunais gerir os seus órgãos administrativos e os recursos humanos, para que suas ações ocorram de forma eficiente, eficaz e transparente. No Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, o Judiciário faz parte do núcleo estratégico do país, juntamente com o Poder Legislativo, o Ministério Público, os ministros de Estado e seus auxiliares e assessores, e o presidente da República. O Plano atribuiu a esse núcleo alguns objetivos específicos:

- aumentar a efetividade do núcleo estratégico, de forma que os objetivos democraticamente acordados sejam, adequada e efetivamente, alcançados;
- modernizar a administração burocrática, que, no seu núcleo, ainda se justifica pela sua segurança e efetividade, por meio de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes e de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo em que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho;
- dotar o núcleo estratégico de capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas do Estado, e com as organizações sociais, responsáveis pelos serviços não exclusivos do Estado, realizados em parceria com a sociedade (PDRAE, 1995, p. 45).

Apesar de fazer parte do PDRAE e de ser um dos grandes influenciadores nos resultados das políticas públicas, a reforma do Judiciário proposta em 1992 somente foi aprovada em 2004, após grande mobilização dos juízes e, ainda, de certa cobrança do presidente Lula, que, em algumas oportunidades, teceu críticas ao desempenho do Judiciário (SADEK, 2004).

Sadek (2004) declara que o modelo de presidencialismo consagrado pela Constituição de 1988 conferiu capacidade aos integrantes do Poder Judiciário de agirem politicamente, quer questionando, quer paralisando políticas e atos administrativos aprovados pelos poderes Executivo e Legislativo, ou, mesmo, determinando medidas, independentemente da vontade expressa do Executivo e da maioria parlamentar. Para a autora, “o maior ou menor grau de participação do Judiciário e de seus integrantes na vida pública está fortemente condicionado pelos imperativos constitucionais e pelo modelo institucional” (SADEK, 2004, p. 3).

A Constituição de 1988 representou um passo importante no sentido de garantir a independência e a autonomia do Judiciário. O princípio da independência dos poderes tornou-se efetivo, e não meramente nominal. Foi assegurada autonomia administrativa e financeira ao Judiciário, cabendo a este a competência de elaborar o seu próprio orçamento, a ser submetido ao Congresso Nacional, conjuntamente com o do Executivo.

Com a Constituição de 1988 a estrutura do Poder Judiciário sofreu uma reorganização e redefinição de atribuições dos órgãos que o compõem. O Supremo Tribunal Federal (STF), como órgão de cúpula, passou a ter atribuições predominantemente constitucionais. Foi criado o Superior Tribunal de Justiça (STJ), que incorporou parte das atribuições antes concentradas no STF. Foram instituídos ainda o Juizado Especial de Pequenas Causas e a Justiça de Paz. Desapareceu o Conselho Nacional da Magistratura, para dar lugar ao Conselho da Justiça Federal. O art. 92 da Constituição nomeou os órgãos do Poder Judiciário: I. o Supremo Tribunal Federal; II. O Superior Tribunal de Justiça; III. Os tribunais regionais federais e juízes federais; IV. os tribunais e juízes do trabalho; V. os tribunais e juízes eleitorais; VI. Os tribunais e juízes militares; VII. Os tribunais e juízes dos estados e do Distrito Federal e territórios (BRASIL, 2007).

Apesar de todo o processo de reformas públicas por que o Brasil passou nas últimas décadas, o Judiciário não tem acompanhado tais alterações. O mundo abriu as portas para o mercado internacional, as regras de economia e o mercado. Até mesmo os costumes da sociedade foram influenciados pela sociedade em rede. E o

sistema judiciário do País destoa da evolução, como bem destaca Sadek (2004):

Qualquer retrato desse poder indicará que se está diante de uma instituição muito refratária às marcas do tempo. A persistência de traços antigos não corresponde a um desejo de conservação por parte da cidadania. Ao contrário, parece não restar dúvidas de que o Poder Judiciário, com sua configuração atual, está longe de atender às necessidades de uma sociedade regida pela lei democrática (SADEK, 2004, p. 48).

Conforme Cintra Júnior (2004), não adianta mudar as leis ou criar um órgão para fiscalizar o Poder Judiciário, para resolver o problema da Justiça. É preciso, antes de tudo, que os membros do Poder Judiciário abandonem a tradição formalista do curso de Direito e mudem a forma de pensar.

Em 2004, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional 45/2004, conhecida como “Reforma do Judiciário”, que teve por objetivo minimizar os efeitos da situação caracterizada como “Crise do Judiciário”, cuja consequência expoente é a morosidade da prestação jurisdicional.

Hertel (2005) declara que as principais alterações conquistadas pelo Judiciário com a Emenda Constitucional 45 foram:

- ingresso na magistratura;
- processo de vitaliciamento;
- critérios para remoção e permuta de magistrados;
- ampliação do quorum para a aprovação de magistrados;
- ampliação dos legitimados para propor a Ação Declaratória de Constitucionalidade (DAC); e
- criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

O CNJ foi criado com o objetivo de controlar as atividades administrativas e financeiras dos Tribunais e fiscalizar o cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados e dos servidores (CNJ).

Em 2003, ao abrir o *Seminário sobre a Reforma do Judiciário*, o ministro Nilson

Naves ressaltou que ao novo órgão competiria definir e fixar o plano de metas e promover a periódica avaliação do funcionamento do Judiciário, tendo em vista o aumento da eficiência, a racionalização, o incremento da produtividade e a maior eficácia do sistema, garantindo mais segurança e celeridade. O Conselho Nacional desempenharia, inclusive, o papel de ouvidor, competente para receber reclamações e denúncias da população (NAVES, 2003).

O Plenário do Conselho é formado por 15 membros, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução: um ministro do Supremo Tribunal Federal, um ministro do Superior Tribunal de Justiça, um ministro do Tribunal Superior do Trabalho, um desembargador de Tribunal de Justiça estadual, um juiz estadual, um juiz de Tribunal Regional Federal, um juiz federal, um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, um juiz do Trabalho, um membro do Ministério Público da União, um membro do Ministério Público estadual, dois advogados e dois cidadãos, sendo um indicado pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal (BRASIL, 2007).

Os membros da Justiça Eleitoral – TSE e TREs – não constam listados entre aqueles que compõem o CNJ. Trata-se de justiça especializada cujos membros são oriundos de outros órgãos da justiça comum e exercem mandatos de dois anos no mínimo e nunca por mais de dois biênios consecutivos. O Tribunal Superior Eleitoral é composto por sete membros, dentre eles três são escolhidos entre os ministros do Supremo Tribunal Federal e dois entre os ministros do Superior Tribunal de Justiça. Os Tribunais Regionais Eleitorais são compostos por sete membros, dentre eles dois são escolhidos entre os desembargadores do Tribunal de Justiça, dois entre os juízes de direito e um juiz do Tribunal Regional Federal (BRASIL, 2007). Por ser uma justiça formada por membros de outros órgãos e esses já terem representantes na composição do CNJ, entende-se que indiretamente a Justiça Eleitoral está representada no referido Conselho.

Bastos (2005), citado por Vieira e Pinheiro (2008), declara que muitas foram as expectativas em relação à atuação do CNJ para a melhoria da gestão do Poder Judiciário: ter ele “o papel de correção e o de planejamento estratégico e integração da Justiça brasileira, abandonando velhas rotinas, padrões de

comportamento, suscitando novas questões e novos desafios” (BASTOS¹⁶, 2005 citado por, VIEIRA ; PINHEIRO, 2008, p. 6).

Embora um dos objetivos da criação do CNJ tenha sido o de promover o planejamento estratégico e a transparência das ações do judiciário, os primeiros anos de sua atuação se restringiram, basicamente, a organizar as questões administrativas e o planejamento de suas ações. Em 2009, o Conselho publicou duas resoluções que atingem diretamente todo o Judiciário. A primeira foi a Resolução CNJ 70, de 18.03 2009, que dispõe sobre o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário. Nela, institui-se o planejamento estratégico do Poder Judiciário, que deverá ser consolidado no plano nacional, bem como são estabelecidas algumas metas e indicadores para o Judiciário. A segunda é a Resolução CNJ 79, de 9.6.2009, que dispõe sobre a transparência na divulgação das atividades do Poder Judiciário brasileiro e dá outras providências. Com essa resolução, o Conselho pretende colocar em prática alguns princípios constitucionais que, apesar de serem antigos, nunca saíram do papel, como a transparência de todos os atos do Judiciário por meio da mídia, além da divulgação dos direitos do cidadão

2.2.3 Executando a Reforma do Estado: as implicações para os servidores

A reforma do Estado brasileiro após 1995 tem sido implementada em diversas frentes e áreas nas organizações e instituições públicas. Assim, estudar a reforma do Estado como um todo é tarefa por demais ampla. Como a área de pessoas tem sido um dos setores organizacionais em que a reforma tem apresentado maior implicação, esta pesquisa se dedicou a analisá-la no TRE mineiro com maior detalhe.

Kettl (2005) explica que a administração baseada no desempenho pode contribuir

¹⁶ BASTOS, Márcio T. **Discursos do Ministro da Justiça. Supremo Tribunal Federal**. Brasília, 14 jun, 2005.

para que as pessoas envolvidas no processo pensem mais estrategicamente. A própria concepção de recursos humanos contribui para que as pessoas deixem de ser passivas para se tornarem proativas no processo. Um dos papéis da administração de recursos humanos é encontrar e desenvolver as pessoas da organização como recursos humanos que invistam o seu conhecimento e experiência na organização (DAFT, 1999).

Para Daft (1999), a abordagem estratégica para a administração de recursos humanos nas organizações reconhece três elementos principais, a saber: todos os gerentes são gerentes de recursos humanos; os funcionários são considerados ativos, pois eles não são prédios ou máquinas e a administração de RH é um processo de combinação, integrando a estratégia e as metas da organização com a abordagem correta para administrar os recursos humanos da empresa.

Ao elaborar o PDRAE 1995, Bresser Pereira e equipe propuseram duas emendas constitucionais para legitimar a reforma administrativa.

A primeira propunha alterações relativas aos recursos humanos, tendo como premissa corrigir “alguns equívocos da constituição de 1988, como a institucionalização do regime jurídico único dos servidores públicos” (PDRAE, 1995, p. 27). As principais mudanças propostas foram: a) fim da obrigatoriedade do regime jurídico único, permitindo-se a volta de contratação de servidores celetistas; b) exigência de processo seletivo público para a admissão de celetistas; c) flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários; d) colocação de servidores em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço, como alternativa à exoneração por excesso de quadro; e) contratação de estrangeiro para o serviço público, desde que lei específica autorize; f) limitação rígida da remuneração dos servidores públicos; g) limitação rígida aos proventos da aposentadoria e das pensões; h) transferência de pessoal e encargos entre pessoas políticas da Federação, União, Estados, Distrito Federal e Municípios; e i) eliminação da isonomia como direito subjetivo (PDRAE, 1995).

A segunda emenda se refere à “autonomia dos três poderes e a fixação de

vencimentos dos servidores da administração pública, excluídos os titulares de poder” (PDRAE, 1995, p. 52).

Em contrapartida, constam da proposta do PDRAE (1995): reestruturação das carreiras e cargos dos servidores, e implementação de ações na área de recursos humanos para o aperfeiçoamento gerencial e técnico dos servidores públicos, via recrutamento de pessoal estratégico. Tal recrutamento seria realizado por concursos e processos seletivos públicos anuais, com número reduzido de vagas e em períodos menores, com o propósito de manter um quadro de profissionais atualizados no Estado.

Na dimensão gerencial, como na institucional legal, as medidas propostas para a reforma administrativa tiveram como base o paradigma adotado em alguns países (Inglaterra, 1979 e EUA, 1980). Segundo Kettl (2005), os Estados Unidos e a Inglaterra, por exemplo, fizeram um corte drástico no pessoal; outros países, como a Austrália, foram mais paulatinos nos cortes na área de pessoal.

Nesse sentido, no Brasil, o impacto da reforma do Estado sobre o servidor público não foi diferente da Inglaterra e dos EUA. Apesar de Bresser Pereira ter analisado a experiência de outros países antes de implantar a reforma, a área de pessoal sofreu um grande impacto. Para realizar o ajuste fiscal, além das medidas que interferiram indiretamente, como as privatizações dos serviços considerados não exclusivos (hospitais, universidades, museus), foram tomadas as seguintes medidas nos recursos humanos (BRESSER PEREIRA, 2005):

- exoneração de funcionários por excesso de quadros;
- definição clara de teto remuneratório para os servidores; e
- modificação do sistema de aposentadorias, como aumento tempo de serviço exigido, idade mínima para aposentadoria, exigência de tempo mínimo de exercício no serviço público e valor da aposentadoria proporcional à contribuição.

De acordo com Bresser Pereira (2005), a primeira medida foi aplicada nos estados e municípios, não atingindo os funcionários da União, por considerar que não existia excesso de pessoal. Já a segunda e a terceira medida atingiram também a União. Para reduzir o quadro de pessoal, foi utilizado o desligamento voluntário, conhecido como Programa de Desligamento Voluntário (PDV). Nesse programa, os administradores escolhem a população de funcionários passíveis de exoneração e propõem que uma parte deles se exonere voluntariamente em troca de indenização e treinamento com foco na iniciativa privada.

Temerosos com a crise por que o país passava (crise dos anos de 1990) e com as mudanças impostas pela Reforma Administrativa, grande parte dos servidores aderiu ao PDV como uma oportunidade, uma vez que o programa oferecia aos adeptos uma série de vantagens.

Segundo Bresser Pereira (2005), essas e outras medidas foram tomadas para realizar o ajuste fiscal e atingir o objetivo maior da reforma administração pública burocrática para a gerencial. Para Motta (2007), com tais medidas, o governo questiona o tradicionalismo da administração pública, mas incorpora os fundamentos democráticos implantados na Constituição de 88, como a “subordinação da administração pública a mandatos políticos conquistados em eleições democráticas” (MOTTA, 2007, p. 92).

Não muito diferente do que aconteceu na construção do Estado brasileiro, a reforma administrativa implantada no país foi transplantada dos setores privado e público de outros países para a administração pública brasileira. Há de se considerar que algumas práticas são aplicáveis ao contexto do país, mas, como ressaltam Metcalfe e Richards¹⁷ (1990) citados por Ferlie et al (1997), é necessário desenvolver novos conceitos voltados para atender a demanda do setor público, antes de implantar a reforma.

¹⁷ METCALFE, L; RICHARDS, S. *Improving Public Management*. London: Sage. 1990.

Para os autores da reforma, a inadequação da estrutura, a ausência de procedimentos adequados e a incompetência dos servidores públicos eram os principais responsáveis pela falta de eficiência da administração (MOTTA, 2007). Nessa linha, foram preservadas as estruturas organizacionais e os instrumentos burocráticos, ao mesmo tempo em que eram trazidas para o serviço público as técnicas e os modelos do setor privado, como as privatizações e a terceirização dos serviços.

A questão dos recursos humanos na reforma do setor público, todavia, não se revelava tão simples como pensavam muitos gestores; ela “envolve uma mudança cultural à qual os servidores e alguns administradores resistem firmemente” (KETTL, 2005, p.103). Na visão de Kettl (2005), os administradores públicos precisam entender que não se resolvem problemas de recursos humanos apenas com incentivos monetários; deve-se investir na motivação dos servidores.

Um dos incentivos na área de aperfeiçoamento advindos com a reforma foi resultado da aprovação da Lei 9.527/97, que possibilita ao servidor público adquirir o direito a licença para capacitação profissional. O servidor pode, após cinco anos de exercício, afastar-se por três meses, sem perda do salário, para fazer curso de capacitação:

Art. 87. Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá, no interesse da Administração, afastar-se do exercício do cargo efetivo, com a respectiva remuneração, por até três meses, para participar de curso de capacitação profissional (BRASIL, 1997).

Investimentos na carreira do funcionário público, por meio de treinamento, incentivo à busca de conhecimento, como a licença para capacitação, valorização das ações inovadoras e a progressão salarial são propostas que, apesar de constarem em lei desde 1997, estão sendo implantadas paulatinamente nas organizações públicas. Assim, com uma perspectiva de futuro melhor, a resistência à mudança tornou-se menor. Segundo Abrúcio (2005), os servidores devem ser envolvidos no processo de mudança para se tornarem adeptos à reforma:

É importante frisar que as transformações na administração pública não visam acabar com o corpo burocrático, pois, após a instalação das mudanças, serão necessários servidores públicos que manejem o novo arcabouço de regras – o que parece óbvio, mas na prática de vários países não tem sido (ABRÚCIO, 2005, p.193).

Além dos impactos nos servidores, a reforma causou alterações em vários setores.

Abrúcio (2007) aponta alguns erros de diagnóstico da reforma proposta em 1995:

- conceito muito restrito de carreiras estratégicas de Estado, tanto para o Governo Federal quanto para o contexto federativo;
- estabelecimento, em boa parte do debate, de uma oposição completa entre a chamada “administração burocrática” e as novas formas de gestão.

Abrúcio ressalta que a reforma enfrentou um problema estrutural, uma vez que boa parte do sistema público tem um cálculo de carreira que bate de frente com a modernização administrativa. Profissionalizar a burocracia e avaliá-la constantemente contrasta com o fisiologismo dos políticos. Os cargos e verbas públicos até hoje são usados como forma de barganha. “Baseia-se em valores e práticas tradicionais: assenta grande parte do poder político no distanciamento autoritário, no paternalismo e no exercício da bondade” (MOTTA, 2007, p. 91).

Diniz (1998) explica que o desenho institucional trazido pela nova Administração Pública – a Reforma do Estado de 1995-1998 – aumentou o isolamento dos decisores, estimulando as práticas personalistas e voluntárias. Paula (2005) ressalta que a política de recursos humanos proposta pela reforma do Estado mantém a diferenciação entre os escalões governamentais, pois tenta fortalecer a alta burocracia por meio do projeto de contratação e formação de especialistas e procura isentar o Estado do recrutamento, formação e qualificação dos escalões inferiores, que seriam idealmente transferidos para a responsabilidade do setor privado.

Como demonstrado, a reforma administrativa do Estado trouxe diversas mudanças para a gestão de pessoas no setor público. O modelo gerencial propõe, por meio da introdução da filosofia do mercado, reorganizar as estruturas e os recursos

humanos da administração pública e tornar mais eficientes as atividades exercidas pelo Estado. Faz-se, então, necessário examinar a influência do formalismo na construção do Brasil.

2.3 O formalismo e a construção nacional

Segundo Riggs (1961), o formalismo é a discrepância entre a conduta concreta e a norma prescrita que se supõe regulá-la. Registra-se ali onde o comportamento efetivo das pessoas não observa as normas estabelecidas que lhe correspondem, sem que disso advenham sanções para os infratores. Ainda de acordo com Riggs (1968):

Uma lei formalística estabelecerá uma diretriz ou objetivo que não será posto em prática, administrativamente. O comportamento social não se contém dentro de uma norma prescrita. A administração formalística representa um tipo especial de sistema formalístico (RIGGS, 1968, p. 18).

A fim de caracterizar os diferentes modelos de sociedade, Riggs (1968) utiliza, basicamente, o critério do formalismo, embora recorra também a dois outros: o de heterogeneidade e o de superposição. Superposição, segundo Riggs (1968), é o exercício cumulativo de funções diferentes por uma mesma unidade social, em que funções administrativas, políticas, econômicas e educacionais são exercidas por uma mesma agência. A heterogeneidade se exprime materialmente, sob a forma de mistura de elementos tecnológicos, modernos e antigos, urbanos e rurais. Também nas condutas humanas se registram idênticas disparidades: costumes, hábitos, atitudes e estilos de alta sofisticação. Riggs (1968) propõe três tipos ideais de sociedade: concentradas – países extremamente subdesenvolvidos; difratadas – países desenvolvidos; prismáticas – países em desenvolvimento.

Além das sociedades difratadas e prismáticas, o autor também define a sociedade concentrada como hipotética, dotada de uma só estrutura funcionalmente difusa. A superposição acontece nessa sociedade, necessariamente por imperativo estrutural. Essa sociedade predomina nos países pobres, que dependem da

estrutura econômica e política dos mais desenvolvidos (RIGGS, 1968).

Na sociedade difratada, mais desenvolvida, os comportamentos, por suposto, parecem ser altamente realísticos, embora ela não esteja isenta do formalismo (RIGGS, 1968).

A sociedade prismática se refere ao ponto médio entre os dois extremos: concentrada e difratada. Segundo Riggs (1968), a sociedade prismática apresenta alto grau de heterogeneidade, uma vez que nela coexistem o antigo e o moderno, o atrasado e o avançado, o velho e o novo. Nessa sociedade, é comum que cada pessoa seja interiormente dividida pela assimilação de opostos critérios de avaliação e ação.

Para Machado-da-Silva *et al.* (2001), em uma sociedade como a brasileira, fortemente influenciada por padrões ou modelos estrangeiros, torna-se mais fácil adotar uma estrutura formal por decreto ou lei do que institucionalizar o correspondente comportamento social.

Prates e Tanure (1997) defendem que o formalismo é encontrado em situações em que seja preciso regular as relações entre líderes e liderados, procurando criar mecanismos de suposta estabilidade.

“A realidade é que existe hiato entre o direito e o fato, que caracteriza o formalismo, mas que também o justifica” (PRATES; TANURE, 1997, p. 63). Na visão dos autores, este hiato é o lado patológico do formalismo. Sabe-se que algumas situações ocorrem conforme a tradição, e, para torná-las “legal”, normas são impostas.

Ao discutir o tema “Formalismo no Brasil”, Ramos (1966) aponta-o como uma estratégia de modernização institucional e de construção nacional. Isso, devido ao que viveu a primeira geração de políticos do “Brasil-Nação”, logo após a independência do país. Após a Independência, em 1822, os políticos se viram no dever de criar as instituições e leis que servissem de suporte para governar o País. Estando em uma situação menos evoluída politicamente do que as sociedades

difratadas, os políticos optaram por se espelharem nas leis das velhas nações: Inglaterra, Estados Unidos e França.

De acordo com Ramos (1966), Paulino José Soares de Souza, o Visconde do Uruguai, destacou-se entre os que se preocuparam com os problemas administrativos do Brasil. Ele condenou a transplantação literal e mecânica de instituições políticas e administrativas das velhas nações para o Brasil. Para ele, a criação das instituições no Brasil deveria ter em vista as condições efetivas e as particularidades histórico-sociais do meio nacional. Foi ainda grande defensor da centralização política e administrativa contra aqueles que, influenciados por ideias em voga no exterior, principalmente na Inglaterra, esmeravam-se na defesa da autonomia das províncias e municípios. Ramos (1966) defendia que a construção do país não deveria tornar-se uma simples transplantação das leis das nações mais velhas à sociedade subdesenvolvida. Era necessário, que correspondesse ao contexto e à cultura do Brasil. Riggs (1968) defende a heterogeneidade, a superposição e o formalismo como características da sociedade prismática. E o formalismo remete a sociedade a circunstâncias em que os valores eleitos são distintos dos valores verdadeiros, tradicionais da sociedade.

Ramos (1966;1983) salienta que os três poderes nas nações mais velhas foram, primeiramente, uma realidade, costumes consagrados, e, depois, uma teoria formal. No Brasil, devido à sua formação histórica, a formação foi inversa:

Não caminhamos do costume para a teoria; do vivido, concreta e materialmente, para o esquema formal. É o inverso que se dá; caminhamos até agora, no tocante à construção nacional, do teórico para o consuetudinário, do formal para o concretamente vivido (RAMOS 1966, p. 388).

Entende-se que, em plena construção nacional, os políticos, que até então eram tidos como membros de uma sociedade prismática, que se caracterizava pela “rusticidade tropical”, não podiam compor as instituições do país com poderes que não fossem reconhecidos. Diversamente, esses poderes tiveram que ser aqui implantados e organizados segundo as prescrições da cultura jurídica universal (RAMOS; 1966).

Ramos (1966; 1983) defende que o formalismo na sociedade brasileira, como em toda sociedade prismática, revela-se, essencialmente, como estratégia quando examinado do ponto de vista do mundo; uma fase paradigmática que toda sociedade prismática vivencia como estratégia de “superação do caráter dual da sociedade” (RAMOS, 1966, p. 421). Para ele, a dualidade da economia e da sociedade no Brasil não é acidental; é exigência objetiva do modo histórico pelo qual o país se articulará com o mundo enquanto, internamente, não existir um conteúdo econômico-social equivalente ao dominante no exterior.

Efetivamente, o formalismo é expressão do caráter dual que tem marcado, até agora, a sociedade brasileira. O seu surgimento, colonização, emancipação política, sua história nacional, ou seja, a sua integração no mundo teve que implicar a sua dualidade (RAMOS 1966, p. 412).

Sobre a questão do formalismo na construção nacional do país, Faoro (2000) coloca a questão de o conteúdo das leis contradizer os costumes, a tradição e as necessidades da população: “a vida social será antecipada pelas reformas legislativas, esteticamente sedutoras, assim como a atividade econômica será criada a partir do esquema, do papel para a realidade” (FAORO, 2000, p. 376).

O formalismo continua sendo uma característica dominante em todo o processo de formação da nação brasileira, que marca o caráter nacional. Ainda hoje, as leis e os modelos de gestão continuam sendo “copiados” de outros países, implantados nas organizações e impostos à sociedade brasileira sem uma rigorosa crítica e adequação cultural. Não se pretende ficar como opositores do uso de modelos de gestão pública ou privada que deram certo em determinada nação para a realidade cultural do Brasil. Há de se ressaltar, contudo, que as organizações públicas e os gestores não são como esponjas, que absorvem tudo, mas atores que respondem à mudança guiados por instituições existentes (SCHOMMER, 2003).

Atualmente, as contratações e os recrutamentos amplos no serviço público ilustram a discrepância entre a conduta concreta e a norma prescrita que se supõe regulá-la. O abuso dos governantes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário levou o Supremo Tribunal Federal a aprovar a Súmula Vinculante 13 (2008), que veta a contratação de parentes em até terceiro grau, incluindo cônjuges, para cargos da

Administração Pública direta e indireta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Vetou também as chamadas “contratações cruzadas”. O fato vem reforçar a necessidade do instrumento burocrático para combater o uso do patrimonialismo na Administração Pública. Nas palavras do ministro Celso de Mello, em reportagem ao repórter Soalheiro (2008), do jornal Agência Brasil, a função do Poder Público é manter a ordem democrática e acabar com a “patrimonialização” do Estado:

Cabe preservar as relações que os conceitos de espaço público e privado guardam entre si. A consagração do nepotismo na esfera institucional do poder político não pode ser tolerada e desrespeita os preceitos da igualdade e da moralidade (MELLO citado por SOALHEIRO, 2008)

Riggs (1961) interpreta que a existência do formalismo faz com que as instituições e as pessoas possam dar, negar, vetar e consentir determinado comportamento. O fato de ocorrer o desrespeito a algumas leis em determinada sociedade faz com que haja uma generalização da desconfiança em torno da validade de todas as suas demais leis. Nesse contexto, Ramos (1966;1983) define o “jeito” como o genuíno processo brasileiro de resolver dificuldades, a despeito do conteúdo das normas, códigos e leis. É o formalismo que acarreta a prática do “jeito”, sendo o formalismo uma estratégia primária e o jeito uma estratégia de segundo grau, suscitada pelo formalismo. Hirschman¹⁸ (1965), citado por Ramos (1983), chama o formalismo de “tratamento remediador” de problemas, o qual seria: realista, flexível, pragmático e mudança adaptativa.

Diante desse contexto, é interessante observar e analisar de que modo esse caráter formalista ainda existente na Administração Pública interfere na execução e na prática da reforma do Estado.

Especificamente, esta dissertação pretende analisar como se dá a relação entre o formalismo e a execução da reforma do Estado no TRE-MG, na ótica dos servidores.

Em particular, esta dissertação irá, inicialmente, apresentar o marco legal que

representa os esforços da reforma do Estado de 1995 na área de Gestão de pessoas. Quanto ao parâmetro legal, o ponto inicial refere-se ao Regime Jurídico Único dos servidores, implementado pela Lei 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

A reforma do Estado trouxe regulamentações à Lei 8.112/90 e também algumas alterações, sendo as principais discriminadas no QUADRO 2:

LEI	EMENTA
Lei 8.112/90-Presidência da República	Dispõe sobre o regimento jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.
Lei 9.421/96-Presidência da República	Cria as carreiras dos servidores do Poder Judiciário; fixa os valores de sua remuneração e dá outras providências.
Lei 9.527/97-Presidência da República	Altera dispositivos das Leis 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.460, de 17 de setembro de 1992, e 2.180, de 5 de fevereiro de 1954, e dá outras providências
Emenda Constitucional 19/2008	Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do distrito Federal e dá outras providências.
Ementa constitucional 20/2008	Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.
Lei 10.475/2002-Presidência da República	Altera dispositivos da Lei 9.421, de 24 de dezembro de 1996, e reestrutura as carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União.
Resoluções do TSE e TRE-MG	Além das regulamentações e portarias internas do TSE e TRE-MG.

Quadro 2 – Lei 8.112/90 e as principais alterações

Fonte: Brasil (1990)

O Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, aprovado em 1990, institui que o recrutamento de servidor público deve ser feito mediante concurso público:

Art. 10. A nomeação para cargo de carreira ou cargo isolado de provimento efetivo depende de prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos, obedecidos a ordem de classificação e o prazo de sua validade (BRASIL, 1990).

Ao instituir o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, o Congresso

¹⁸ HIRSCHMAN, Albert.O. **Política Econômica na América Latina**. Rio de Janeiro:Fundo de Cultura, 1965. 273 p.

constituente aspirava coibir o clientelismo até então existente na contratação do serviço público. De acordo com o PDRAE (1995), a Lei 8112/90 uniformizou o tratamento dos servidores públicos, inibindo o espírito empreendedor da administração pública.

No que se refere ao estágio probatório e à avaliação de desempenho, a Emenda 19/98 altera o período, antes de dois anos, para três e institui a aprovação na avaliação de desempenho como pré requisito para a aquisição da estabilidade:

Art. 20. Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 24 (vinte e quatro) meses, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguintes fatores:

I – assiduidade;

II – disciplina;

III – capacidade de iniciativa;

IV – produtividade;

V – responsabilidade (Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990)

Art. 41 São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade (BRASIL, 1998).

A Emenda Constitucional 19/1998, além de aumentar o período do estágio probatório, trouxe também a flexibilização da estabilidade dos servidores públicos, “permitindo-se a demissão, além de por falta grave, também por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros” (PDRAE, 1995, p. 51).

3 METODOLOGIA

Neste capítulo, descrevem-se os aspectos metodológicos que foram utilizados para responder aos objetivos geral e específicos da pesquisa e para explicar a maneira como foi trilhado todo o processo da pesquisa, desde o referencial teórico até a coleta e análise dos dados (COLLIS; HUSSEY, 2005). Explicam-se, na sequência, o tipo de pesquisa, as unidades de análise e observação, a seleção dos sujeitos, a coleta de dados e o tratamento e análise dos dados.

3.1. Tipo de pesquisa

O método de pesquisa utilizado neste trabalho é o estudo de caso descritivo de caráter qualitativo. Conforme salienta Yin (2005), o estudo de caso é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos e em relação aos quais não se podem manipular comportamentos relevantes. Esta escolha se justifica pela possibilidade de trabalhar várias dimensões da situação e de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações –além do que pode estar disponível no estudo histórico convencional (YIN, 2005).

Ainda de acordo com o autor, o estudo de caso é utilizado em diversas situações para contribuir com o conhecimento que se tem sobre fenômenos individuais, organizacionais, sociais, políticos e outros relacionados. Ele afirma ainda que o estudo de caso tem-se constituído como uma estratégia de pesquisa comum nas áreas de Ciência Política, Administração e Planejamento Social.

O estudo é descritivo, uma vez que o objeto de estudo da pesquisa é um grupo específico. Explica Richardson (1999):

O estudo descritivo representa um nível de análise que permite identificar as características dos fenômenos, possibilitando, também a ordenação e a classificação destes; por outro lado, com base em estudos descritivos surgem outros que procuram explicar os fenômenos segundo uma nova óptica, ou seja, analisar o papel das variáveis que, de certo modo, influenciam ou causam o aparecimento dos fenômenos (RICHARDSON, 1999, p. 71).

Triviños (1997) acrescenta que o estudo descritivo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade. Para Vergara (2003) e Yin (2005), o estudo descritivo pressupõe a existência de algum conhecimento preliminar sobre o assunto a ser estudado e tem como propósito essencial descrever como é o caso em estudo.

No que se refere à pesquisa qualitativa, esta tem sido uma tradição nas Ciências Sociais. Para Demo (1985), a pesquisa qualitativa permite estudar o sujeito como um ser social e histórico e entendê-lo em seu sentido mais amplo, levantando questões mais profundas de suas relações. Segundo Minayo (2003) ela “aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações e médias estatísticas” (MINAYO, 2003, p. 22).

É uma abordagem adequada para compreender e analisar o processo vivido por um grupo social e por alguns indivíduos. Ensina Richardson (1999):

O objetivo fundamental da pesquisa qualitativa não reside na produção de opiniões representativas e objetivamente mensuráveis de um grupo; está no aprofundamento da compreensão de um fenômeno social por meio de entrevistas em profundidade e análises qualitativas da consciência articulada dos atores envolvidos no fenômeno (RICHARDSON, 1999, p. 102).

O uso da metodologia qualitativa justifica-se neste estudo, uma vez que foram analisadas as opiniões e impressões dos servidores a respeito das implicações do formalismo na prática da reforma no TRE-MG.

3.2 Unidades de análise e observação

A unidade de análise desta pesquisa foram os setores e os servidores do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, cuja estrutura organizacional consta no ANEXO A.

A unidade de observação foi composta por:

- a) base legal produzida pelo Poder Executivo, TSE e TRE-MG relativas à reforma do Estado;
- b) servidores do TRE-MG, analistas e técnicos judiciários;
- c) gestores do TRE-MG representados nesta pesquisa pelos diretores de secretaria e coordenadores de seções.

O quadro de servidores do Tribunal é composto por: analista judiciário, área judiciária (formação em direito); analista judiciário, área administrativa (qualquer curso de nível superior); e técnico judiciário (curso de 2º grau). Para ocupar o cargo de diretor geral é exigida a formação acadêmica em Direito, Administração ou Ciências Contábeis. Para exercer o cargo de diretor de secretaria e coordenador não é exigida formação acadêmica específica.

3.3. Seleção dos sujeitos

Os sujeitos da pesquisa correspondem aos servidores dos setores da Secretaria de Gestão de Pessoas, selecionados por ser responsável pela gerência de recursos humanos do tribunal, e aos servidores efetivos e requisitados que trabalham na secretaria do Tribunal, visto que as zonas eleitorais estão distribuídas em todos os municípios de Minas Gerais que possuem comarca do Tribunal de Justiça do Estado. Os funcionários terceirizados não foram selecionados intencionalmente, uma vez que o objetivo é analisar as implicações do formalismo na prática da reforma do Estado no TRE-MG, na ótica dos servidores.¹⁹ O universo da pesquisa é composto por 817 servidores (779 servidores da secretaria do Tribunal mais os 38 requisitados), dos quais 1 ocupa o cargo de diretor geral, 7 de diretor de secretaria, 2 de assessores da presidência e 1 de assessor do corregedor.

¹⁹ Para a pesquisa, servidores são aqueles que prestaram concurso público e possuem então um cargo efetivo.

Os sujeitos da pesquisa foram selecionados com base nos critérios de tipicidade e acessibilidade. Tendo como base o tempo de serviço na instituição e a acessibilidade, foram escolhidos para serem entrevistados 8 servidores, sendo 4 que ingressaram no TRE antes da reforma administrativa de 1995 e 4 que ingressaram após a reforma de 1995. Além desses, foram selecionados para entrevista 4 gestores. Estes, escolhidos considerando-se a competência do setor na instituição e sua responsabilidade na aplicação das alterações advindas com a reforma do Estado no âmbito do Tribunal. Ao final da seleção, foram realizadas 12 entrevistas.

3.4. Coleta de dados

Decididos os parâmetros para a condução do estudo, em função do tema escolhido, a pesquisa analisou os documentos legais e os dados primários. Primeiramente foi realizado um levantamento dos documentos legais: leis, medidas provisórias e resoluções produzidas pelo Executivo, CNJ, TSE, bem como as resoluções, portaria, comunicados e instruções normativas publicados pelo TRE-MG no período de 1995 a 2009 e que tiveram alguma influência e relação com as medidas implantadas com a Reforma do Estado, conforme o (APÊNDICE A). Os documentos legais foram utilizados para contextualizar o estudo.

A coleta dos dados primários foi realizada por meio da observação sistemática e da entrevista semiestruturada, ou semidirigida, conforme roteiros disponíveis nos APÊNDICES B, C e D. Devido à natureza da temática da pesquisa, realizou-se a observação sistemática em três seções da Secretaria de Gestão de Pessoas do Tribunal, por ser a secretaria responsável pela aplicação das leis advindas da reforma do Estado e, também, por gerenciar as manifestações e reações dos servidores às alterações. A observação foi realizada pela própria pesquisadora. Foram feitas 36 horas de observação, sendo 12 horas em cada seção selecionada. A observação se iniciava às 07:00 horas e era finalizada às 19:00 horas de cada dia. Optou-se por observar 12 horas seguidas, para cobrir os dois turnos de

trabalho do tribunal: o primeiro de 07:00 às 13:00 horas e o segundo de 13:00 às 19:00 horas. Foram objeto de observação: a execução das leis, o controle da jornada de trabalho (se a jornada é fixa ou há flexibilidade de horário), a ocupação dos cargos públicos, a divulgação das resoluções, portarias e instruções internas, a aplicação da avaliação de desempenho, o desenvolvimento do servidor na carreira, a concessão de adicional de qualificação e mais algum dado sobre a rotina da secretaria, dos gestores e dos servidores do TRE-MG, considerado relevante para o objetivo da pesquisa (APÊNDICE B). Coube ao observador descrever e explicitar os comportamentos e eventos, tendo por base o referencial teórico do estudo (MINAYO, 2003; VERGARA, 2009).

Optou-se pela observação sistemática por ser um método que exige do observador um planejamento prévio, e específico das questões a serem pesquisadas, ou seja, objetivos e propósitos predefinidos. Conforme destaca Vergara (2009),

A observação estruturada tem a capacidade de ajudar a clarificar comportamentos em termos de frequência, duração, forma, sequenciamento de ocorrências, na medida em que o observador decodifique o que está observando. Uma relação prévia de categorias adequadamente elaboradas pode ajudar bastante no processo de decodificação (VERGARA, 2009, p.76).

A entrevista semiestruturada foi realizada com servidores do Tribunal, conforme seleção anteriormente indicada. Como as entrevistas aconteceram com dois grupos, foram elaborados dois roteiros, um para os servidores (APÊNDICE C) e outro para os gestores (APÊNDICE D), com perguntas comuns, para comparação posterior na análise e perguntas específicas para cada realidade. Considerado tratar-se de tema melindroso na administração vigente, as perguntas do roteiro de entrevista foram formuladas de modo indireto, cabendo ao entrevistador conseguir a obtenção das respostas que atendessem ao objetivo da pesquisa. Dois dos entrevistados optaram por não gravar a entrevista, tendo sido portanto gravadas 10 entrevistas. A utilização da entrevista semiestruturada possibilitou a liberdade de adaptar algumas questões do roteiro de entrevista, aos que entraram no tribunal após a reforma do estado, bem como fazer alguns questionamentos aos entrevistados para melhor esclarecer o caso.

3.5 Tratamento dos dados

Como a metodologia da pesquisa é qualitativa de caráter descritivo, optou-se pela análise de conteúdo para o tratamento dos dados. Na visão de Vergara (2003), a análise de conteúdo visa investigar o que está sendo dito a respeito de determinado tema.

Bardin (2006) assim conceitua análise do conteúdo:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2006 p. 37).

Dentre as diversas categorias de análise de conteúdo, Bardin (2006) ressalta três como principais: temática, formal e estrutural. Nesta pesquisa, optou-se pela análise temática, uma vez que é transversal e permitirá um recorte dos dados primários coletados, para extrair as partes relevantes ao problema da pesquisa. Para tal, foram realizadas as três etapas da análise do conteúdo: pré-análise, que consistiu em organizar os dados coletados por meio da transcrição na íntegra das gravações; a exploração e a análise dos dados, momento em que foi feita uma releitura dos dados e a sua categorização de forma temática, utilizando categorias criadas *a posteriori*. Ou seja, as categorias e seus respectivos indicadores foram criados a partir do conteúdo da pesquisa, para depois “serem interpretadas à luz das teorias explicativas” (FRANCO, 2005, p. 60). Na última etapa, procedeu-se ao tratamento e à interpretação dos dados por meio categorização temática das entrevistas. O critério utilizado foi o de repetição e de relevância dos termos a fim de que fossem verificadas nos relatos as reincidências e a essência da situação pesquisada. Desse modo, a tabulação quantitativa dos dados fundamenta-se na estatística descritiva apresentada no formato de tabelas, possibilitando uma visão mais ampla, quantificada e resumida das entrevistas (BARDIN, 2006; MELO *et al.*, 2007).

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo, estruturado em 4 seções, tem o objetivo de apresentar a organização pesquisada e de demonstrar e analisar os resultados obtidos com a pesquisa. Na primeira seção, apresenta-se uma breve história da organização pesquisada. Na segunda, a análise dos dados da observação sistemática. Na terceira, mostram-se os resultados da entrevista semiestruturada realizada com os gestores. Na quarta e última seção são apresentados os resultados da entrevista realizada com os servidores.

4.1 História do TRE-MG

A criação da Justiça eleitoral independente representa uma grande conquista da sociedade uma vez que o processo eleitoral do país era repleto de vícios e fraudes seculares. Como demonstrado nos modelos de administração pública que vigoraram no país, também no processo eleitoral o poder era exercido pelas oligarquias políticas que, mesmo após a proclamação da república, alternavam-se no poder.

O forte apelo popular da Revolução de 1930, que, ao final, levou Getúlio Vargas à presidência da república, estabeleceu as condições ideais para a instalação de uma estrutura judiciária que teria por responsabilidade a regulamentação, o controle e a fiscalização do processo eleitoral (TRE-MG, 2009).

Assim, em 1932 é criada a Justiça Eleitoral no Brasil, pelo decreto 21.076/192. No mesmo ano, é criado o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Em 1937, a Justiça Eleitoral foi extinta, uma vez que a Constituição de 1937 a excluiu dos órgãos integrantes do Poder Judiciário. Em maio de 1945, a Justiça Eleitoral foi reinstalada no país. Uma das determinações advindas com o terceiro código eleitoral brasileiro foi a regulamentação do alistamento eleitoral e das eleições em todo o país (TRE-MG, 2009).

Em 14 de junho de 1945, o TRE foi reinstalado em Minas Gerais, na Capital. A reinstalação do TRE-MG foi um acontecimento de grande repercussão social e política.

Como dispunha de pouca verba e não possuía funcionário próprio para o imenso trabalho de organizar a estrutura e coordenar as eleições de 1945, os primeiros funcionários do tribunal, requisitados de outros órgãos públicos, fizeram, em regime de urgência, o alistamento do Colégio Eleitoral do Estado (TRE-MG, 2009).

Em 1949, foi realizado o primeiro concurso público do TRE-MG.

Em 1956, Juscelino Kubitschek, no cargo de presidente do Brasil, exigiu um amplo alistamento eleitoral no País. O TRE mineiro, em convênio com as empresas de transporte coletivo, transformou ônibus em cartórios volantes para levar o alistamento a todo o Estado (TRE-MG, 2009).

Visando acabar com as fraudes causadas pelos “eleitores fantasmas”, em 1985 e 1986, o Tribunal Superior Eleitoral iniciou uma campanha de recadastramento do eleitorado em todo o País. Estava sendo iniciado o processo de informatização da Justiça Eleitoral. Primeiramente, o Cadastro Nacional de Eleitor foi totalmente informatizado e, em 1992, também a totalização dos resultados informatizada. Em 1996, foi criada a urna eletrônica, que permitiu a total informatização do processo de votação e apuração. Em Minas Gerais, quatro municípios que possuíam eleitorado acima de 200 mil eleitores tiveram votação eletrônica: Belo Horizonte, Contagem, Juiz de Fora e Uberlândia. O voto eletrônico foi sendo implantado paulatinamente em todo o território nacional. Em 2000, atingiu 100% dos municípios brasileiros (TRE-MG, 2009).

Dando continuidade ao processo de informatização e segurança das informações, o TSE, em 2008, realizou em três estados brasileiros (Mato Grosso do sul, Rondônia e Santa Catarina) a eleição utilizando a urna eletrônica com o leitor biométrico, dispositivo que permite o reconhecimento do eleitor por meio das impressões digitais. Para que os eleitores desses estados pudessem votar no sistema

biométrico, foi realizado novo cadastro de eleitor, no qual as digitais também foram cadastradas. Outras novidades: a informatização da prestação de conta dos partidos e candidatos, e o registro de candidatura, dando maior celeridade e transparência às eleições, possibilidade de o eleitor consultar na página da internet do TSE e do TRE-MG sua situação com a Justiça Eleitoral (TRE-MG, 2009).

Em 2010 o sistema biométrico será utilizado em 51 municípios brasileiros. Em Minas Gerais a eleição com o sistema acontecerá em 4 municípios: Curvelo, Pará de Minas, Ponte Nova e São João Del Rei.

O Tribunal Regional Eleitoral tem a seguinte composição, sendo todos os membros oriundos de outros órgãos:

- 2 juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça;
- 2 juízes, dentre juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça;
- 1 juiz federal;
- 2 juízes nomeados pelo presidente da República dentre 6 advogados indicados pelo Tribunal de Justiça (BRASIL, 1988).

As principais atribuições do TRE-MG são: o planejamento e a coordenação do processo eleitoral em âmbito estadual e municipal; o julgamento de recursos interpostos das decisões dos Juízes e Juntas Eleitorais do Estado, bem como os processos originários e administrativos do próprio Tribunal; o registro de candidatos aos cargos de Governador, Senador, Deputado Estadual e Federal, assim como a análise das contas por eles prestadas ao fim das campanhas; a análise das prestações de contas anuais dos órgãos regionais dos partidos políticos; a elaboração de um calendário para veiculação regional da propaganda político-partidária; a anotação e o cancelamento dos diretórios estaduais e municipais dos partidos políticos; a designação dos Juízes titulares das 350 Zonas Eleitorais do Estado de Minas Gerais e o gerenciamento do cadastro de eleitores mineiros.

Segundo informação da Seção de Registros Funcionais, em agosto de 2009 o TRE-MG possuía 1.798 servidores. Deste total, 1.532 ocupam cargo efetivo, 779

servidores são lotados na secretaria do Tribunal e 753 distribuídos nas 350 zonas eleitorais do Estado. Compõem, ainda, o quadro da secretaria do TRE-MG 38 servidores requisitados, 26 terceirizados da área de Informática, 22 terceirizados da área de Manutenção predial e 180 terceirizados, compreendendo pessoal da limpeza, motoristas, garçons e mensageiros. A sua estrutura organizacional em julho de 2009 consta no ANEXO A.

4.2 Resultados obtidos na observação

Nesta seção são apresentadas as informações obtidas por meio da observação sistemática, realizada pela pesquisadora nas três seções da Secretaria de Gestão de Pessoas do TRE-MG, conforme APÊNDICE E.

A observação ocorreu no mês de novembro de 2009. A pesquisadora foi bem recebida em todas as seções observadas. Os servidores demonstraram interesse pelo tema da pesquisa. Os dados obtidos na observação foram categorizados conforme APÊNDICE E, tendo como temas principais: a implantação da reforma no tribunal, traços do patrimonialismo na administração, traços burocráticos, traços gerenciais e traços do formalismo.

Foi possível perceber que algumas alterações na lei 8.112/90, decorrentes da implantação da reforma, como o fim da licença prêmio e o provimento do cargo público pela ascensão e transferência, na área de gestão de pessoas foram implantadas imediatamente no Tribunal. Nos casos em que há necessidade de regulamentação pelo TSE, este publica uma resolução a qual é aplicada pela administração do TRE-MG. Este fato pode ser também comprovado pelo levantamento dos documentos legais publicados antes e após a implantação da reforma. Por exemplo: combate ao nepotismo – súmula vincula nº 13 STF, programa de prorrogação da licença à gestante – instrução normativa nº 14 da Diretoria Geral do TRE-MG e regulamentação do Adicional de Qualificação – resolução 22.576/07 do TSE.

De maneira geral, percebeu-se, no Tribunal, o hibridismo dos três modelos de administração pública. Na observação pode-se constatar a existência de características que definem cada modelo o que vem reforçar a colocação de Abrúcio (1997) “o quadro administrativo brasileiro é marcado por uma multiplicidade de situações, um modelo híbrido muito peculiar”. Uma das características do patrimonialismo observada foi a indicação de pessoas fora do quadro de servidores do Tribunal para ocuparem certos cargos de chefia e assessoramento. Em geral, os indicados para os cargos em comissão são amigos ou afilhados. Essa prerrogativa de cargos é prevista na lei 11.416/2006 a qual proporciona ao presidente dos tribunais a possibilidade de nomear à sua escolha, em percentuais específicos, para cargos e funções comissionadas, pessoas que não fazem parte do quadro de servidores.

Recorde-se que a corte do TRE-MG é composta por membros oriundos de outros órgãos, que desconhecem a cultura e os servidores da organização. Assim, além da abertura que há na lei, tem-se também o fato de o administrador eleito vir de órgão estadual cuja realidade estrutural, administrativa e cultural é diversa da federal. O objetivo da lei é proporcionar ao administrador público a possibilidade de prover a administração de profissionais qualificados, com conhecimento acadêmico e experiência em administração privada, que possam contribuir para o aprimoramento do serviço público. Mas, ainda influenciado pelas raízes patrimonialistas, o administrador destina “os cargos para os homens e não os homens para os cargos,” como sugere Faoro (2000). Os cargos são oferecidos aos amigos, ou colegas, não havendo uma exigência de qualificação profissional ou formação acadêmica. Atos semelhantes impedem a renovação e a profissionalização do serviço público brasileiro.

Sabe-se que o instrumento burocrático, no caso o concurso público, veio para coibir tais indicações, dando um caráter mais impessoal à administração pública. Contudo, algumas leis no Brasil não saem do papel; na prática as coisas acontecem de maneira diversa, uma vez que a lei antecede os costumes, tendo assim pouco efeito sobre os indivíduos (RAMOS, 1964; MACHADO-DA-SILVA, 2003). Segundo Faoro (2000) e Weber (2004), a não distinção das esferas pública da privada, e o uso

daquela para benefícios pessoais ou como prebendas é uma característica da administração patrimonialista. Foi também constatada, nas relações funcionais, a presença do paternalismo²⁰, um dos elementos do patrimonialismo.

Apesar da presença de elementos do patrimonialismo, foi possível identificar algumas características do modelo burocrático descritas por Weber (1978) nas seções observadas no TRE-MG: os comunicados são formais, o trabalho é dividido, há presença da hierarquia do trabalho e de autoridades, mantém-se caráter legal das normas e regulamentos e, apesar da informatização, prevalece o uso do processo físico em papel e o controle dos procedimentos. Um exemplo do controle dos procedimentos é a avaliação de desempenho, do servidor em estágio probatório, realizada em atendimento à resolução 22.582/TSE de 2007. Ainda que o TRE-MG seja dotado de um sistema informatizado, por meio do qual são feitos a avaliação do servidor e o cálculo da nota obtida por ele, classificando-o como aprovado ou não, todo esse processo é controlado pelo processo físico, em papel, com a assinatura de todos os interessados.

Foram também observadas características da administração gerencial como: terceirização dos serviços, flexibilização do horário, sistemas informatizados, transparência, incentivo a criatividade e inovação, profissionalização, capacitação do servidor e administração voltada para o atendimento do cidadão. Destacam-se ainda algumas ações tais como a criação da ouvidoria em março de 2009, o concurso de monografia e o cursos de capacitação profissional presenciais e à distância para os servidores.

Percebeu-se que a prática do formalismo é institucionalizada pelo TRE-MG na medida em que, por meio de instrução normativa, oficializa-se a jornada de trabalho e a compensação de horário. Segundo Motta (1999), o formalismo se dá uma vez que as estruturas e as normas da sociedade não condizem com a realidade

²⁰ O paternalismo é uma forma de dominação social ou política porque é aquele que detém o poder quem outorga benefícios, atribui direitos ou facilita situações para outros, sem considerações de tipo legal e muitas vezes até serem ser justo e sem obrigação alguma a não ser o simples sentido de ajuda, consideração ou quaisquer outras razões pessoais e voluntárias para quem recebe os benefícios (**Dicionário de Ciências Sociais**, 1986).

habitual, “sendo que tal incompatibilidade implica a impossibilidade da aplicação total das estruturas implementadas”. Para legalizar o hábito, a administração do tribunal concede-lhe um caráter normativo, definindo, assim, o seu modo de agir. Para Machado-da-Silva (2003), um dos traços indicadores da presença do formalismo é a “transformação em regras ou normas das decisões sobre o funcionamento da instituição e o comportamento dos funcionários”.

Em resumo, as alterações ocorridas na lei 8.112/90 foram implantadas no Tribunal assim que publicadas. A administração apresenta características dos três modelos de administração pública já implantados no país. O formalismo permeia a administração, fornece uma gramática compreensível para as relações humanas e de trabalho e organiza verticalmente a administração (NUNES, 1997).

4.3 Caracterização dos gestores entrevistados

Nesta seção são apresentadas as informações obtidas a partir do roteiro pré-elaborado (APÊNDICE C).

Como descrito no item Metodologia, foram entrevistados quatro gestores, sendo três do sexo feminino e um do sexo masculino. Três ingressaram no tribunal no período de 1980 a 1985 e um a partir de 2001. Em relação ao tempo em que ocupam o cargo atual, dois gestores desempenham a função entre um a dois anos, um entre dois a cinco anos e um no período de seis a dez anos. Ressalta-se que alguns gestores oscilam nos cargos de direção, coordenação e gerência, conforme a designação da administração. Portanto, os gestores podem fazer parte da administração por períodos prolongados, ocupando cargos de direção diferentes do que ocupavam na época da pesquisa.

Quanto à faixa etária dos quatro gestores entrevistados, dois têm idade entre 41 e 50 anos e dois na faixa entre 51 a 60 anos. Em relação ao nível de titulação, os quatro possuem especialização.

4.3.1 Resultados obtidos nas entrevistas com os gestores

Nessa categoria, entre os quatro gestores entrevistados, três ingressaram no TRE-MG antes de 1995 e um ingressou após 1995. As entrevistas foram realizadas nos meses de novembro e dezembro de 2009 e tiveram duração de aproximadamente uma hora. Foram analisadas 33 páginas de transcrição das entrevistas. Neste trabalho, os gestores serão identificados como E1 a E4, sendo EGA gestor que ingressou antes de 1995 e EGN aquele que ingressou após 1995. Saliencia-se que os entrevistados foram escolhidos considerando as atribuições do setor no Tribunal e sua responsabilidade na aplicação das alterações advindas com a reforma do Estado.

Com relação à opinião dos entrevistados sobre a reforma do Estado de 1995, houve a prevalência de conteúdo negativo nas respostas conforme demonstra a TAB. 1

Tabela 1 – Opinião dos gestores sobre a reforma do Estado de 1995 (n=4)

Respostas	F
Houve perda dos direitos adquiridos pelo servidor.	3
A reforma só trouxe prejuízos para o servidor.	2
Foi uma reforma visando o Estado e não o servidor.	1
Para o estado sim, a reforma foi um grande ganho.	2
Houve corte de benefícios.	2
Visou enxugar a máquina estatal.	1
Sem se preocupar com os direitos já adquiridos pelos servidores públicos, o servidor público foi tratado como sendo o grande vilão.	1
A reforma foi aprovada em detrimento do servidor de carreira.	2

Fonte: Dados coletados da pesquisa

Eis a opinião de E3 e E4 sobre a reforma do Estado de 1995:

Foi prejudicial para o servidor. O discurso é que a reforma iria diminuir custos e racionalizar, mas isto nunca foi provado. Só trouxe prejuízos para o servidor (EGA3, 2009).

A meu ver, objetiva enxugar a máquina estatal, sem se preocupar com os direitos já adquiridos pelos servidores públicos, decorrentes de décadas de luta (EGA4, 2009).

Quanto ao posicionamento sobre a reforma, os dados demonstram que o gestor que ingressou após 1995, além de comentar a respeito das perdas para o servidor, reconhece que “para o Estado sim foi um grande ganho”.

[...] para o Estado foram importantes as mudanças. Foi o equilíbrio da máquina. Eram gastos com pessoal em torno de 90% a 100% que iam para a folha de pagamento. Hoje a coisa mudou bastante, principalmente com a lei de responsabilidade fiscal que entrou. Eu acho que para o Estado foi um grande ganho, agora para o servidor, houve perdas (EGN2, 2009).

Os gestores que estavam no serviço público desde a década de 1980 se posicionaram mais em defesa dos direitos perdidos com a reforma do Estado:

Tirou direitos adquiridos pelo servidor ao longo de muitos anos. Foi uma reforma visando o Estado e não o servidor (EGA1, 2009).

O servidor público foi tratado como sendo o grande vilão e o culpado pelos desajustes e descontrole do orçamento público. Em nome do princípio da eficiência, a reforma foi aprovada, em detrimento do servidor de carreira (EGA4, 2009).

Sobre a questão da reforma do Estado ter trazido prejuízo ou benefício para o servidor, as respostas dos entrevistados são similares; há uma frequência de 3 de afirmações de que trouxe prejuízos e 1 disse que não houve benefícios, conforme demonstrado na TAB. 2.

Tabela 2 – Prejuízos e ou benefícios da reforma para o servidor (n=4)

Respostas	F
Não trouxe benefícios para o servidor público.	1
Com a reforma, houve uma perda maior para o servidor.	1
Prejuízos como perda dos direitos adquiridos.	3
O servidor público se tornou o grande responsável por todos os problemas relacionados às finanças públicas.	1

Fonte: Dados coletados da pesquisa

Essa posição dos servidores era esperada pelos idealizadores da reforma do Estado, como esclarece o PDRE (1995) “ por implicar a flexibilização da

estabilidade do funcionalismo, a reforma administrativa tem sido identificada como contrária aos interesses dos servidores” (PDRE, 1995, p. 07). Ao fazer um balanço sobre a agenda de reformas no Brasil, Abrúcio (2007) destaca a era Collor, de 1990 a 1992, em que o servidor público foi transformado no bode expiatório dos problemas nacionais. As medidas tomadas por esse governo, como a extinção de diversos setores e políticas públicas e a caça aos “marajás”, disseminaram a desconfiança e pavor no servidor. Por conseguinte, é explicável a opinião dos gestores, uma vez que 75% dos entrevistados estavam no serviço público desde 1980.

Com relação à implantação das alterações ocorridas na lei 8112/90 em 1996 e 1997 no Tribunal, os gestores foram unânimes na colocação:

Algumas alterações já estavam até anteriores pela Constituição (EGA1, 2009).

Todas as alterações advindas com a reforma foram aplicadas pelo Tribunal imediatamente (EGA3, 2009).

Dessa forma, desde a edição da primeira MP, em 19/01/95, esse Tribunal já havia implantado as alterações em questão (EGA4, 2009).

As informações dos entrevistados vêm reforçar os resultados obtidos na observação, ou seja, a presença dos modelos burocrático e gerencial na administração do Tribunal. Isso vem demonstrar que um modelo não exclui o outro, pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na burocrática (PDRE, 1995). Esta é também a opinião de Abrúcio (1997) ao analisar o modelo gerencial de diversos países. Para o autor, o modelo gerencial é um pluralismo organizacional sob a proteção das bases pós-burocráticas (ABRÚCIO, 1997).

Destaca-se que a questão número três não foi feita ao E2, visto que ele ingressou no Tribunal após a implantação das alterações ocorridas na lei 8.112/90.

.

Em relação à avaliação de desempenho aplicada aos servidores, na opinião dos gestores, apesar de ter havido progresso em alguns itens, ela ainda não é utilizada pela administração conforme estabelece a resolução 22.582/TSE de 2007:

Art. 6º são finalidades da Avaliação de Desempenho:

I – verificar a aptidão do servidor para o exercício das atribuições do cargo efetivo, no período do estágio probatório;

II - subsidiar a concessão de progressão funcional e promoção;

III – detectar necessidades de capacitação e desenvolvimento;

IV-identificar necessidades de adequação na lotação do servidor (Resolução 22.582/TSE de 30 de agosto de 2007).

Art. 16 § 1º A avaliação abrangerá cada período de doze meses de efetivo exercício no cargo, durante os quais será acompanhada a atuação do servidor em relação às competências necessárias ao seu efetivo desempenho, no âmbito de cada tribunal eleitoral (Resolução 22.582/TSE de 30 de agosto de 2007).

Como demonstra a TAB. 3, a avaliação de desempenho aplicada no TRE-MG ainda é comportamental, não atende às finalidades para as quais foi criada.

Tabela 3 – Opinião dos gestores sobre a avaliação de desempenho (n=4)

Respostas	F
A avaliação feita antes da reforma era um horror.	4
A avaliação ainda é comportamental.	1
Pretende-se utilizá-la como recurso para montar os treinamentos e qualificação do servidor.	1
O ideal é que houvesse a participação direta do próprio servidor através da auto avaliação.	2
Antes da reforma a administração tinha que ter , obrigatoriamente a metade dos servidores ruins ou em um nível abaixo.	1
Precisa ser melhorada, em vários aspectos.	1

Fonte: Dados coletados da pesquisa

Percebe-se uma discrepância entre a resolução e a sua aplicação prática. Há o predomínio da heterogeneidade nas relações, o confronto do comportamento antigo – pessoal, com a profissionalização e a impessoalidade defendidos pela burocracia gerencial. Segundo Machado-da-Silva (2003), o formalismo é uma instituição presente na sociedade brasileira. Aspectos do comportamento formalístico podem ser identificados nos relatos a seguir:

[...] não, ideal não é; tem que melhorar, mas já estivemos muito pior. ... para desenvolver competências ainda não se usa tanto, mas eu acho que é um emprego que deveria ser implementado, mas é devagar (EGA1, 2009).

Eu acho meio falha sabe, acho que deveria ser melhorada; os itens eu acho que deveriam ser para haver uma mudança, mas eu acho que a gente deveria ser chamado, o trabalhador, o servidor deveriam ser chamados para opinar sobre aquilo que é que ele acha que deveria ser (EGN2, 2009).

A capacitação a nível estratégico ainda não está sendo feita. O servidor é acompanhado isoladamente na atual avaliação. A avaliação ainda é comportamental. O efeito da avaliação da época que entrei no Tribunal para agora é o mesmo. Temos que evoluir bastante (EGA3, 2009).

As características do formalismo foram auferidas por meio da “sociologia do jeito” (RAMOS, 1966) com relação à concessão do Adicional de Qualificação²¹(AQ) regulamentado na Justiça Eleitoral pela resolução 22.576/TSE, em 28 de agosto de 2007. Como a lei não restringe os cursos que devem ser aceitos, fica a cargo do administrador avaliar e decidir quais cursos, além do de Direito, serão aceitos para o Adicional de Qualificação, preservando, assim, o caráter discricionário da administração pública. Ou seja, como a decisão depende do administrador, antes de fazer o curso o servidor consulta o setor responsável pela concessão do AQ para saber se o curso é aceito ou não. Caso seja, ele faz a sua matrícula e realiza o curso. E quando o curso que ele pretende realizar não é aceito pelo Tribunal, ele realiza um dos que são aceitos. Na observação, verificou-se casos em que o curso não era aceito, mas, após análise da grade curricular decidiu-se pela concessão. Segundo Ramos (1966), o formalismo é uma modalidade estratégica que acarreta a prática do “jeitinho” brasileiro de resolver dificuldades de entendimento ou prática com relação às leis e normas. Observa-se nos relatos sobre a concessão do adicional de qualificação, que tanto os gestores que ingressaram antes de 1995 como o que ingressou após apresentam a mesma opinião:

É um grande problema, não há uma definição na resolução do TSE e o que a gente percebe é que cada Tribunal está fazendo de um jeito; é a nossa luta [...] já esteve pior (EGA1, 2009).

Ah! eu acho que às vezes é qualquer um, eu acho que deveria ser mais direcionada, sinceramente! Apesar de que aqui é mais aberta, mais abrangente se não me engano...(EGN2, 2009)..

Há uma análise da casa. Todos os cursos de Direito são aceitos. Isto foi uma evolução, graças também ao apoio de alguns presidentes do Tribunal que assim entendiam. A lei não é clara sobre quais cursos devem ser aceitos. Ficou a critério de cada tribunal e cada um interpreta de uma forma quais os cursos de interesse da Justiça Eleitoral. Aqui, quando temos dúvidas com relação a algum curso, analisamos a grade curricular (EGA3, 2009).

²¹ Adicional de Qualificação – AQ destinado aos servidores das Carreiras dos Quadros de Pessoal do Poder Judiciário, em razão dos conhecimentos adicionais adquiridos em ações de treinamento, títulos, diplomas ou certificados de cursos de pós-graduação, em sentido amplo ou estrito, em áreas de interesse dos órgãos do Poder Judiciário (art. 14 da Lei 11.416 de 15 de dezembro de 2006).

[...] agora o que acontece é que o servidor antes de fazer o curso ele já avalia se é aceito ou não, porque ele não vai investir em uma coisa que não vai usar (EGA3, 2009).

[...] não existe na lei o elenco dos cursos que deveriam ser considerados para esse fim. O que a lei prevê é que o curso feito pelo servidor seja compatível com as atribuições e cargos exercidos pelo mesmo no Tribunal. Portanto há uma dose de discricionariedade da administração, que será responsável pela análise dessa incompatibilidade entre curso e funções executadas pelo servidor (EGA4, 2009).

Com relação aos cursos de desenvolvimento gerencial exigidos pela lei 11.416 de 2006, as opiniões ficam divididas entre a questão legal e a questão gerencial. Contudo, durante a entrevista, os gestores mais antigos destacaram o cumprimento da determinação legal, de o tribunal oferecer cursos de desenvolvimento gerencial aos gestores a cada dois anos. O gestor que ingressou após o ano 2000 ressalta a importância do curso para o aprimoramento profissional “tenho aprendido muito com os cursos, eles são muito interessantes”. Estes resultados podem ser conferidos na TAB. 4.

Tabela 4 – Opinião sobre o desenvolvimento gerencial dos gestores (n=4)

Respostas	F
São oferecidos cursos para os gestores, inclusive à distância para os chefes de cartórios.	2
Há aprendizado nos cursos de desenvolvimento gerencial.	1
É obrigação legal do tribunal oferecer os cursos gerenciais. É obrigatória a participação de todos os gestores nos cursos de desenvolvimento gerencial.	4

Fonte: Dados coletados da pesquisa

Observe-se a fala dos gestores antigos sobre o curso de desenvolvimento gerencial:

Por resolução, o TRE é obrigado a oferecer 30 horas de curso aos gestores por ano. O ano passado e este ano oferecemos mais de 30 horas. Há uma frequência. Tem uma portaria do Poder Judiciário que fala que o gerente que não fizer o curso não pode ficar no cargo. Os cursos têm sido obrigatórios (EGA3, 2009).

Por força da lei 11.416 de 2006 é obrigatória a participação de todos os gestores dos cursos de desenvolvimento gerencial que são oferecidos pelo Tribunal de dois em dois anos (EGA4, 2009).

A análise das respostas dos entrevistados quando solicitados a opinar sobre o critério utilizado para indicar as pessoas que ocupam cargos em comissão, reforça que se percebeu durante a observação: existência de características

patrimonialistas na administração, apesar das reformas administrativas por que o país passou.

[...] Mas ela acaba sendo subjetiva, porque a própria lei cria critérios; então a gente pode questionar a lei mas não o administrador que está avaliando. Se para ele aquela pessoa que ele está nomeando é competente, pode até ser que não seja para nós mas não há um critério objetivo. Agora, o que a gente vê são administrações que abusam dessa regra e outras que não. No TRE de Minas, por exemplo, nós temos limites para o recrutamento amplo (EGA1, 2009).

O presidente tem essa prerrogativa e sempre é assim. O presidente tem essa prerrogativa e pronto; aí ele chega... aí você sabe que a política, então não adianta ... ele quer (EGN2, 2009).

Critério de competência, merecimento, confiança e também por pedido político. Tem alguns casos que são políticos, como em todo lugar (EGA3, 2009).

Na questão sobre a flexibilização do horário de trabalho e a carga horária dos servidores e gestores a resposta é unânime quanto à jornada de trabalho de 30 horas semanais dos servidores e 40 horas dos gestores. Observe-se a fala de EGA3 quanto à flexibilização do horário:

Os gestores fazem 40 horas e o servidor 30 horas semanais. O servidor estudante tem direito de flexibilizar. Embora haja uma instrução normativa dizendo que o horário não é flexível, temos dois turnos um de 7 às 13 e o outro de 13 às 19 horas; o tribunal flexibiliza o horário (EGA3, 2009).

A presença do formalismo é demonstrada de forma clara na fala de EGA3, ao afirmar que, apesar de existir uma norma dizendo que o horário não é flexível, o Tribunal flexibiliza o horário. Essa prática demonstra que a adoção de uma norma estranha ao comportamento social pode torná-la uma simples fachada administrativa como destacam Ramos (1966) e Machado-da-Silva (2003).

Em síntese, na visão dos gestores entrevistados a reforma do Estado trouxe prejuízos aos servidores, não sendo identificados benefícios ou ganhos significativos para a administração. A avaliação de desempenho aplicada aos servidores, na opinião dos gestores ainda é comportamental, não sendo utilizada como instrumento de apoio a administração de recursos humanos. O caráter discricionário do gestor prevalece na concessão do AQ, o que origina o “jeitinho”. Os cursos de desenvolvimento gerencial são percebidos pelos gestores mais

antigos como uma obrigação legal a ser cumprida. A presença do patrimonialismo ainda prevalece em algumas ações administrativas. E o formalismo, em algumas situações, é normatizado pelo Tribunal.

4.3.2 Caracterização dos servidores entrevistados

Nesta seção são apresentadas as informações de identificação dos servidores entrevistados, obtidas por meio das respostas ao questionário de identificação (APÊNDICE D).

Foram entrevistados oito servidores, sendo três do sexo masculino e cinco do sexo feminino. Desses, cinco são analistas judiciários e três técnicos judiciários. Quanto ao ano de ingresso quatro iniciaram suas atividades no tribunal no período de 1990 a 1995, dois de 1996 a 2000, um de 2001 a 2005 e um de 2006 a 2008.

Em relação à faixa etária dos servidores entrevistados, três têm idade entre 30 e 40 anos, quatro entre 41 e 50 anos e um está na faixa de 51 a 60 anos. No que concerne ao nível de titulação, dois servidores possuem graduação, cinco possuem especialização e um possui mestrado. Foi considerada a última titulação obtida pelo servidor. As entrevistas foram realizadas nos meses de novembro e dezembro de 2009 e tiveram aproximadamente uma hora de duração. Devido ao sigilo da pesquisa, os servidores entrevistados foram nomeados como E5 a E12; os servidores novos, aqueles que ingressaram após 1995 foram caracterizados como ESN e os antigos, os que entraram antes de 1995 como ESA.

4.3.3 Resultados obtidos nas entrevistas com os servidores

Foram analisadas 90 páginas de transcrição das entrevistas com os servidores. Dentre os critérios de seleção dos entrevistados, procurou-se selecionar pelo menos um servidor de cada secretaria.

A opinião dos servidores entrevistados sobre a reforma do Estado é de que houve poucas alterações na administração. Em relação aos oito entrevistados, a frequência de respostas para os prejuízos foi de 3 frequência igual às respostas que consideram um ponto positivo para a administração pública. Uma frequência de respostas considera que a reforma ficou mais no papel do que na prática, conforme resultados da TAB. 5.

Tabela 5 – Opinião dos servidores sobre a reforma do Estado de 1995 (n=8)

Respostas	F
A reforma foi um prejuízo para os servidores.	3
Antes da reforma não havia um critério rígido para o servidor subir de nível.	1
A reforma ela foi um pontapé para a evolução do serviço público. Foi direcionada para o cliente, para a sociedade.	4
A reforma foi positiva. para o estado brasileiro.	3
Na verdade eu não tenho opinião formada porque como eu entrei para o serviço público só recentemente.	1
A reforma só trouxe benefícios no papel na prática a teoria é outra, Na prática, as alterações da reforma foram implantada somente em torno de 40%. Ainda tem muito a melhorar.	4

Fonte: Dados coletados da pesquisa

Verificou-se pela análise das entrevistas que na opinião dos servidores novos, dois consideraram que a reforma foi positiva para o serviço público, um não opinou e um considerou que trouxe prejuízo. Esclarece-se que o servidor que considera prejudicial era servidor em outro órgão público antes da implantação da reforma do Estado. Dos quatro servidores antigos, três consideram positiva e um que os benefícios ficaram apenas no papel. De acordo com as respostas dos servidores:

Olha, para mim foi uma reforma muito intensa, muito complexa. Ela trouxe consequências para todos os âmbitos, todos os âmbitos administrativos do Estado e do Judiciário, porque teve que haver uma adequação das exigências que estavam lá fora. Muitos princípios adotados na iniciativa privada tiveram que ser incorporados à iniciativa pública para adequar [...] eu acho que a reforma foi um pontapé para a evolução do serviço público direcionado para o cliente, para a sociedade (ESN7, 2009).

Eu acho que sempre se faz reforma no sentido de querer prejudicar o servidor. Com certeza foi! Cortando benefício né, eu mesma [...] eu perdi férias prêmio por causa desse esquema. Não sei se entrou nessa reforma, mas... eu sei que eu não pude tirar lá e nem pude aproveitar elas aqui. Eu acho que a coisa da reforma. [...] foi um prejuízo, um dos [...] (ESN5, 2009).

Apesar de ela ter atingido em cheio o servidor público eu concordo com mudança, mas no sentido amplo, porque ela ficou sem efeito porque,

apesar de ser uma servidora pública e de estar satisfeita com os benefícios que eu tenho hoje, os benefícios que eu teria hoje caso a mudança não ocorresse seriam muito maiores. Mas a gente não pode pensar egoisticamente só em nós de servidores públicos, nós temos que pensar no país. O Brasil é um país pobre, então é um privilégio absurdo! Você para de trabalhar e aí você continua carregando tudo aquilo que você ganhava enquanto você estava na ativa. Você estava produzindo, é claro que você trabalhou 20, 25, 30 anos, você merece! Não só o servidor público, mas qualquer cidadão brasileiro merece! (ESA8, 2009)

Observa-se nas informações obtidas a presença do formalismo na aplicação da reforma do Estado “na prática a teoria é outra, a minha percepção é assim é que ficou muito bonito no papel” (ESA11, 2009). Na opinião de ESA11, na prática as alterações foram muito pequenas, houve mais barulho do que ação.

Na minha opinião, ela foi muito bem-intencionada, porque o Estado brasileiro já estava precisando de uma reforma assim; e até pelos benefícios financeiros. Como reforma, pelo que eu entendi, ela foi voltada para buscar resultados; uma administração para buscar resultados, buscar eficiência, buscar transparência. E até porque a população anseia por isso; a população quer ver a gestão pública trabalhando de uma maneira eficiente, voltada mesmo para o bem comum. Então, na minha opinião, ela é muito positiva [...] mas ela só trouxe benefícios no papel. O que existe dela no papel só traz benefícios para o estado brasileiro. Na prática a teoria é outra (ESA11, 2009).

Sobre a questão da reforma do Estado ter trazido prejuízo ou benefício para o servidor, a maioria expressiva dos entrevistados considerou que a reforma trouxe prejuízos para o servidor. Dois dos servidores novos disseram que trouxe prejuízos e dois julgaram que não trouxe benefícios nem prejuízos. Dos servidores antigos, três informaram que trouxe apenas prejuízos e um que trouxe só benefícios.

Como servidor público, eu diria que não trouxe benefícios, mas também não trouxe prejuízos, porque as exigências que tiveram que ser impostas para o servidor público exigem mais do funcionário, mas exigem também como postura de funcionário, público, como postura de pessoas que recebem um salário pago pela sociedade. Então acaba exigindo mais. Do meu ponto de vista não é prejuízo, mas também não é nenhuma vantagem (ESN7, 2009).

Eu imagino que tenha trazido benefícios para o Estado; para o funcionário público, sempre que você perde alguma regalia é... prejudicial mas eu creio que está no caminho de uma profissionalização (ESN10, 2009).

Foi um prejuízo, um dos [...] e fora também o arrastão! Eu entrei [...] fiquei aqui praticamente onze anos para chegar à final de carreira, enquanto que quem entrou em 95, em 96 já conseguiu entrar e ficar em final de carreira (ESN5, 2009).

[...] os prejuízos são toda essa perda que houve dos benefícios do funcionalismo e que não teve uma contrapartida direta. Por exemplo, se

tira, mas no sentido também de valorizar o profissional. Isso não está ocorrendo, está tirando, mas está deixando de olhar aquele profissional que poderia estar exercendo o seu papel, que deveria ser aproveitado aqui dentro. Mas eles continuam contratando de fora e continuam fazendo toda essa... burlando o concurso público e trazendo esse prejuízo (ESA9, 2009).

Eu acho que trouxe só benefícios, porque a capacitação do servidor é a grande questão que era completamente abandonada. Como quase tudo na estrutura do governo era engessado, e quem trabalhasse e começasse ali morria daquele jeito. E a gente vê a dinâmica acompanhando todo processo de gestão moderna que naturalmente reflete na gente sim, de maneira, eu acho que, profunda. Talvez o que eu chamaria de prejuízo, nem sei se seria isso, é que toda adaptação tem um custo... e ela foi implantada, eu acredito, assim, efetivamente, por pessoas que não tinham essa visão, de vanguarda, de gestão moderna para poder construir uma coisa moderna. Implantar, mas com uma visão retrógrada talvez o prejuízo tenha sido... eu nem conto que tenha sido prejuízo, mas sim um peso acelerador dessa mudança. E eu acredito que boa parte dos gestores não tinham noção do que estava acontecendo e, pior que isso era contra a questão moderna, era contra. Você ainda vê isso demais! (ESA12, 2009)

Ao analisar a fala de ESA12, percebem-se alguns reflexos da disfunção burocrática na implantação da reforma: “[...] gestores com uma visão retrógrada, [...] boa parte dos gestores não tinham noção do que estava acontecendo e pior que isso era contra a questão moderna” (ESA12, 2009). Os gestores não tinham conhecimento do modelo de administração que estava sendo implantado e muitos não estavam dispostos a abandonar a administração tradicional. Merton (1963) aponta como disfunção burocrática as limitações das organizações para alcançar os objetivos e o fator humano. Em pesquisa realizada por Ferreira (1999), é destacada a presença dessas disfunções nas organizações públicas.

Observa-se na fala de ESA11 a presença do formalismo com relação à progressão do servidor na carreira “quando eu entrei aqui é que assim eu comecei em um nível, um nível como é que chama aquele nível [...]: A1 e rapidinho dentro de três meses eu cheguei no final de carreira”. Enquanto a lei diz que o servidor deve percorrer 15 níveis, ou seja, 15 anos de exercício para atingir o final de carreira na prática o servidor atingia o final de carreira em três meses.

Bom eu acho que trouxe... bom se for pensar em termos econômicos, ela pode trazer prejuízo, porque antes o dinheiro era mais fácil. A gente é funcionário federal, né... Quando eu entrei aqui, comecei em um nível, um nível... como é que chama aquele nível [...]: A1 e rapidinho, dentro de três meses, eu cheguei no final de carreira, cheguei e me falaram assim: “ah, tem um tal de arrastão aí”. Eu falei “o que é que é isso arrastão”? Aí eles foram me explicar que eu ia passar do nível A1 para o nível B e automaticamente depois para C15, uma coisa assim... Eu nem sabia do

que se tratava. Então, assim o prejuízo para o funcionário público foi em termos financeiros, agora as coisas são mais agarradas... a gente tem aumento assim, né... muito pouco em relação ao que a gente tinha antigamente (ESA11, 2009).

Quanto à avaliação de desempenho, na opinião dos servidores entrevistados, ela ainda é falha, e sua aplicação e as notas são discricionárias. Para três dos servidores novos, a avaliação é utilizada como um instrumento burocrático de controle e autoridade, “Não visa o desenvolvimento do servidor”. Na opinião dos servidores antigos, três descrevem a avaliação como formalística e paternalista, e um considera a avaliação burocrática e paternalista. Veja-se na TAB. 6 a frequência das respostas.

Tabela 6 – Opinião dos servidores sobre a avaliação de desempenho (n=8)

Respostas	F
A avaliação poderia ser mais profunda, melhor explorada pelos gestores..	3
Ao responder a avaliação há uma certa pressão.	2
Antes da reforma o chefe fazia a avaliação e o servidor não tinha conhecimento	2
A avaliação existia somente no papel.	2
Os chefes avaliam pela empatia que têm com o funcionário.	2
A avaliação de desempenho é válida	3
A avaliação não é utilizada como instrumento de gestão.	2

Fonte: Dados coletados da pesquisa

Segundo Bresser Pereira (1996), a administração burocrática moderna baseia-se na legalidade, na rigidez, na estrutura hierárquica do poder, no controle das etapas dos processos administrativos e na divisão do trabalho. A seguir, o modo como ESN10 define a avaliação de desempenho.

Primeiro quanto à forma, as perguntas em si, são bem genéricas e não sei se isso vai demonstrar exatamente o desempenho do profissional. Mas, ao mesmo tempo, se as perguntas fossem mais diretas ou mais restritas também a gente teria problema. A gente poderia esquecer de avaliar alguma coisa. Muito genéricas a gente não especifica aquilo que o funcionário deveria fazer, muito restritas, agente pode deixar alguma coisa de fora na avaliação. É realmente... um problema, mas de forma geral, como está hoje, a avaliação está muito genérica (ESN10, 2009)

Ao analisar a fala de ESA8, chama a atenção sua opinião sobre a aplicação da avaliação de desempenho no Tribunal. Sua fala demonstra o uso de valores e práticas tradicionais na administração pública, conforme destaca Motta (2007).

[...] alguns casos de chefes que não estão preparados para lidar com funcionário. Eles avaliam a pessoa não pelo desempenho, mas eles avaliam pela empatia que eles têm com o funcionário (ESA8, 2009).

Destacam-se na fala de ESA9 e ESA12 características do patrimonialismo e do formalismo na aplicação da avaliação de desempenho quando eles explicam que, na prática, a avaliação não era aplicada ao servidor, ela existia na lei. O chefe avaliava o servidor sem que este soubesse. A avaliação era utilizada pelo chefe como instrumento de poder. Esse relato confirma a teoria de autores como (Freyre, 1973; Faoro, 2000; Weber, 2004; Holanda, 2006) da predominância do personalismo, da vontade particular e da cordialidade na administração patrimonialista.

[...] ela era só no papel, inclusive pelas histórias que eu escuto aqui no Tribunal... as promoções eram feitas em cima dessas avaliações. Eles faziam um alternado escolhiam alguém para ser promovido e davam aquela avaliação melhorada [...] porque antes tinha até as promoções que não eram de... como é que se diz, era aquela antes de 88? Era ascensão! [...] mas, se eu não estou enganado, eu me lembro que isso era até usado nessa troca. Essa ascensão avaliava melhor do que se a pessoa tivesse essa ascensão. Então isso era péssimo... e não se usava nenhum critério lógico para fazer isso; era aquela questão assim: que eu gostei de você, ao fazer o rodízio e vou te colocar primeiro (ESA9, 2009).

[...] a idéia é excelente, mas eu acho que a forma como ela é colocada é muito delicada e, se por um lado ela pode te motivar, por outro pode ser um grande frustrador para o servidor, dependendo da forma como ela é colocada. Eu até vou mencionar, eu não tenho restrição em mencionar isso, que a primeira avaliação à qual eu fui submetida eu não fui comunicada, eu não sabia que teria essa avaliação (ESA12, 2009).

A respeito do Adicional de Qualificação concedido ao servidor com o plano de carreira do judiciário, tanto na opinião dos servidores novos como dos antigos foi uma alteração importante, pois incentiva o servidor a buscar uma profissionalização. Grande parte dos servidores novos destacam nas respostas a importância de a instituição fazer um trabalho de conscientização, mostrando aos servidores a importância da aplicação do conhecimento adquirido com o curso no Tribunal. Esse fato é demonstrado na fala de ESN7 “Eu acho que não está havendo um trabalho, uma movimentação, uma conscientização e para que as pessoas saibam que essa especialização tem que ter um retorno para a instituição, amanhã, de alguma maneira”.

Os quatro servidores antigos destacam o fato de alguns servidores fazerem o curso

de capacitação apenas pelo AQ, mas ressaltam que há casos de pessoas que durante o curso se interessam pela área e até aplicam no serviço.

[...] alguns vão buscar o aperfeiçoamento profissional sim, que eles têm de estarão naquele cume, de querer ,no afã do estudo, é, de contribuir para a sociedade, para o Tribunal, e para eles mesmos mas muitos vão fazer essa pós-graduação talvez até só para poder ter um acréscimo os salários. Eu não posso avaliar as pessoas, essa é a minha visão (ESA8, 2009).

[...] porque quando eu tenho intenção de fazer, não é apenas para o aumento salarial. Se eu for investir ,espero que pelo menos me traga um benefício em troca [...] que seja o investimento profissional, porque simplesmente fazer eu acho que vai contra a minha forma de ser (ESA9, 2009).

As falas de ESA8 e ESA9 demonstram como o servidor utiliza o jeitinho brasileiro para conseguir o adicional no salário. Foram percebido na observação, casos em que o servidor escolhe um curso presencial ou à distância que não tenha um custo alto e seja aceito pelo Tribunal e o realiza apenas para conseguir o AQ e a licença de capacitação, sem levar em consideração o aperfeiçoamento profissional. Observou-se um caso de a pessoa procurar o setor de recursos humanos com a grade do curso que pretendia realizar para saber se o curso seria aceito no AQ. Segundo Motta e Alcadipani (1999) o jeitinho funciona como uma válvula de escape que as pessoas usam para driblar as normas e imposições.

O servidor que faz um curso de pós-graduação, em área de interesse do Tribunal, tem direito a um adicional sobre o seu vencimento básico calculado de acordo com o título, sendo, 12,5% para o título de doutor, 10% para o de mestre e 7,5% no caso de especialização. Também a lei 9.527 de 1997 alterou o art. 87 da lei 8.112/90 e criou a licença capacitação, na qual o servidor após cada quinquênio pode se afastar do cargo com a respectiva remuneração, por até três meses para participar de capacitação profissional. Esta licença acabou com a licença prêmio, que garantia ao servidor o direito de, a cada quinquênio ininterrupto de exercício, tirar três meses a título de prêmio. Na opinião dos entrevistados, o fim da licença prêmio foi uma perda para o servidor, mas também eles não consideram justo que apenas o servidor público tenha direito a essa “regalia”. Isso pode ser observado na fala de ESA12 a respeito do fim da licença prêmio:

Oh!... eu te falar assim talvez seja até advogar em causa própria, mas eu não achei que isso foi ruim; eu acho que isso traz um prejuízo para o Estado. Pensa bem, com um estado grande como o nosso ... e se você for totalizando isso aí, em termos de Brasil , acho que isso não é benéfico e único. Isso não traz uma isonomia para trabalhar todo Estado. Não acho que isso foi necessariamente ruim; a capacitação e os outros benefícios que trouxe são mais próximos da nossa realidade. Não tenho nada a queixar disso, acho que até era uma coisa que para o Estado não era positiva, era uma coisa muito boa só para a gente, para o servidor (ESA12, 2009).

Quando perguntados se conhecem os critérios adotados pelo TRE-MG para conceder o AQ, 50% dos entrevistados disseram não conhecer e 50% responderam que o critério é discricionário. Dos 4 servidores novos, dois disseram que não conhecem os critérios e dois disseram que o critério é discricionário. Dos servidores antigos, dois disseram que não conhecem, um disse ser discricionário e um que os critérios ainda são vagos.

Teoricamente sim. Seriam cursos de interesse do Tribunal, que trazem interesse para o Tribunal. Mas eu acho que ainda são... que ainda não é perfeitamente definido não... eu mesmo sei de casos de pessoas que fizeram o mesmo curso que outras e não ganharam. E era exatamente o mesmo curso e não ganharam [...] Não conseguiram, uns conseguiram outros não conseguiram [...] É bem discricionário, eu acho (ESN6, 2009).

Não, eu não faço idéia[...] como funciona (ESA8, 2009).

[...] então está assim está voltado sim, são áreas em que existe pontuação dentro do TRE, só que está muito amplo. A meu ver está muito vago e assim se a pessoa trabalha em determinada área ,poderia ficar mais focado para um curso de [...] eu deveria exercer alguma coisa no setor que seja [...] voltado para essa área (ESA11, 2009).

Com relação à concessão de horário de estudante, horário especial e horário flexível, três dos servidores novos consideram que a concessão segue as normas da casa e um considera que é discricionária. Dois dos servidores antigos responderam que preencheram o formulário de solicitação do horário e o pedido foi deferido; um informou que segue as regras e um respondeu que desconhece o critério. Todos os servidores foram unânimes ao responderem que o controle do horário especial e flexível é feito com a marcação do ponto na entrada e saída. Também ressaltaram que as pessoas que não possuem horário especial marcam o ponto apenas na entrada, sendo dispensado o fechamento do ponto. Observe na TAB.7 as respostas mais frequentes.

Tabela 7 – Opinião sobre horário flexível, ou especial e formas de controle do horário (n=8)

Respostas	F
Não tem conhecimento de colegas que fazem o horário especial.	2
A solicitação do horário especial ou flexível é realizada formalmente, por escrito.	5
O controle do horário é feito por meio da marcação do ponto na entrada e saída do serviço.	6
Não há um rigor na marcação do ponto	3
Não conhece o critério adotado para conceder o horário especial.	1
O critério adotado para concessão do horário é discricionário.	2

Fonte: Dados coletados da pesquisa

Observa-se, na fala de alguns servidores sobre a concessão do horário especial e flexível, a presença do padrão híbrido de burocracia patrimonial na administração do Tribunal. Apesar de utilizarem o instrumento burocrático legal - o formulário - alguns gestores utilizam a “boa vizinhança” para autorizar ou não o horário. Situação que, conforme Junquillo (2003) e Motta (2007), demonstra a existência de traços patrimoniais na administração pública.

Olha o critério, como acho que quase tudo aqui dentro do TER, é muito discricionário. A gente fica muito na mão do chefe imediato. Se ele concede, você acaba conseguindo. Só que você precisa fazer uma justificativa. Essa justificativa tem que casar com o bem do serviço, com o horário do serviço, mas é um caminho muito difícil para você poder conseguir, porque se a sua justificativa não for plausível aos olhos do chefe imediato, às vezes, mesmo sendo uma necessidade sua, você nunca pode ter aquele horário, porque como falei, é discricionário, e o chefe pode não aceitar (ESN7, 2009).

É totalmente formal, você pede ao chefe da seção, que passa para a coordenadora, que passa para a secretária [...] a secretária é que aprova (ESA11, 2009).

Na verdade eu preenchi o formulário e enviei com justificativa porque eu estava querendo horário especial, enviei e foi deferido. [...] Eu tinha que bater ponto no dia do curso, eu tinha que bater ponto na entrada e na saída (ESN6, 2009)

Todos os entrevistados responderam que têm conhecimento das instruções, resoluções e notícias do Tribunal por meio da intranet do TRE-MG e do Sintonia, canal de comunicação interno disponível na intranet. Tal fato demonstra a característica da administração gerencial, a publicidade dos atos, o uso da tecnologia a serviço da administração e a transparência das informações.

Ao serem questionados sobre os critérios adotados para a indicação das pessoas para os cargos de chefia, os quatro servidores novos responderam que o critério é político. A opinião dos servidores antigos ficou dividida, dois consideram que o critério é pessoal, indicam-se os amigos para ocupar cargo de chefia, um afirma que não há critério e um declara que desconhece o critério.

Critério político! Critério da amizade! Critério para a aproximação! Aqui dentro do TRE as pessoas são indicadas não pelo que elas exercem, mas pela proximidade que elas têm com o chefe maior. É muito raro a gente escutar uma indicação por merecimento (ESN7, 2009).

O critério é totalmente subjetivo, independente da pessoa que ocupa o cargo de chefia superior, não há nenhum critério formal ou objetivo, a não ser que a própria pessoa, o próprio chefe dos chefes escolha alguns critérios mas isso não é divulgado, isso não é sujeito a nenhum tipo de discussão. É uma escolha pessoal. O costume é... eu selecionar a minha patotinha. É isso... as pessoas que se dão bem com os chefes são escolhidas; critérios políticos, totalmente políticos; somente critérios políticos. Se, digamos, é recomendável que dê uma função para determinada pessoa, isso é dado, não precisa de maiores explicações (ESN10, 2009).

Eu acho que 60% é critério pessoal é um que conhece e indica a pessoa agora existe assim um ... vamos supor 40% que já olha assim sabe aquela capacidade profissional da pessoa, já estão olhando mais assim a parte de profissional mesmo, já existe uma linha muito grande principalmente algumas secretarias que são muito técnicas e aí exige realmente que a pessoa tenha uma formação para exercer a função [...] indicação pessoal (ESA11, 2009).

Eu não sei quais são os critérios, eu desconheço. Eu gostaria que tivesse! gostaria muito! (ESA8, 2009).

São perceptíveis, na fala dos entrevistados novos e antigos, traços da cultura brasileira desde a colonização, a saber, a pessoalidade, a cordialidade (Freyre, 1973; Faoro, 2000; Vasconcelos, 2002) e a mentalidade da casa-grande (Holanda, 2006). Esses traços presentes na indicação dos chefes e no tempo de permanência no cargo vêm reforçar a existência do patrimonialismo na administração do TRE-MG.

É não há [...] o que eu vejo é que não há uma estabilidade. Veja bem, eu vivi um período no tribunal que a função era da pessoa era difícil você ver alguém perdendo uma função. Aliás eu não tinha visto até o período em que houve um problema na eleição de 96 ou 98, foi a primeira vez que vi alguém perder função, foi maior escândalo no Tribunal. Era um cargo vitalício, você tinha função você exercia até o momento que você abria mão (ESA9, 2009).

[...] deveria haver rodízios de chefia, porque quando eu entrei é... se fizeram donos do lugar parecia que isso aqui era uma empresa privada, todo mundo era propriedade do cargo e isso está errado, isso aqui é serviço público e eu acho que tem que dar direitos e oportunidade para o servidores todos, para eles mostrarem que eles têm capacidade. E tenho certeza que dentro do TRE tem muita gente tão boa ou melhor do que muitos chefes, então eu acho que não tem que perpetuar chefia não (ESA8, 2009).

A presença do patrimonialismo na administração reforça a existência do formalismo, uma vez que a estrutura da organização não condiz com a lei. A administração gerencial prega que pelo menos 50% dos cargos em comissão devem se ocupados por servidores do quadro. Não justifica o Estado investir na profissionalização e no aperfeiçoamento do servidor, se ao indicar os gerentes não se levar em consideração a competência e o merecimento.

Não tem um período definido ele fez, fica, normalmente tem certeza que vai ficar dentro do período do tempo do presidente. Aí troca de presidente normalmente troca. E normalmente tem alguns chefes que trocam de lugar, vão para outros setores ou saem mesmo da chefia de acordo com vontade do presidente (ESN5, 2009).

[...] não tem essa dança de cadeiras. Ela acontece sempre quando o presidente assume e aí sim, presidente assumindo conseqüentemente outros setores DG assumem e aí mudam os setores, mudam algumas chefias, elas não permanecem por muito tempo não... (ESN7, 2009).

Em síntese, tanto os servidores novos como os antigos consideram a reforma positiva para o Estado brasileiro, apesar de ela ter trazido alguns prejuízos para o servidor público. A avaliação de desempenho instituída pelas alterações na lei 8112/90 é considerada pelos servidores novos como mais um instrumento burocrático que, na verdade, não serve como um bom instrumento de avaliação. Os servidores antigos a consideram como um instrumento formalista e paternalista na mão dos gestores. O adicional de qualificação, na opinião dos servidores novos e antigos, é válido como incentivo para a profissionalização. A concessão do horário especial e flexível é visto como um instrumento burocrático. E por fim a indicação das pessoas para o cargo de chefia é considerada política pelos servidores novos. Para servidores antigos ela é pessoal, não havendo critérios definidos pela administração para selecionar os gestores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de administração adotado na gestão pública brasileira é híbrido, conforme entendimento predominante na literatura tratada nesta pesquisa. Esse hibridismo se dá pela combinação de traços paternalistas, corporativistas, burocráticos e até mesmo gerencial que prevalece nos gestores. Apesar desse caráter híbrido de administrar, três reformas de Estado foram propostas e implantadas pelos governantes do país na busca de modernizar a administração pública, tornando-a mais flexível e gerencial.

Tendo como base a reforma de Estado de 1995, a presente pesquisa se propôs a analisar como se dá a relação entre o formalismo e a execução da reforma do Estado no TRE-MG, na ótica dos servidores, tendo em vista a Lei 8.112/90 e suas alterações.

Para alcançar o objetivo proposto, a pesquisa realizou a análise dos documentos legais produzidos pelo Poder Executivo, TSE e TRE-MG relativos à reforma do Estado. Os dados primários foram coletados por meio da observação sistemática e de entrevistas semiestruturadas. Foram entrevistados quatro gestores e oito servidores do tribunal, sendo que quatro servidores ingressaram no tribunal antes de 1995 e quatro após 1995. O método empregado foi o estudo de caso descritivo de caráter qualitativo.

Apesar dos cuidados metodológicos aplicados na pesquisa, faz-se necessário destacar duas limitações do estudo. A primeira diz respeito ao método de pesquisa empregado - o estudo de caso. Sabe-se que os resultados não são aplicáveis, necessariamente, a outras instituições públicas. A segunda é que a pesquisa foi realizada apenas na secretaria do Tribunal, não obtendo a opinião dos servidores das zonas eleitorais da capital e do interior do Estado.

De acordo com o primeiro objetivo traçado na pesquisa, verificou-se que a reforma do Estado foi implantada no Tribunal imediatamente, ou seja, assim que as Leis e

medidas provisórias foram publicadas. No decorrer da pesquisa, percebeu-se, através da análise documental, da observação realizada na instituição e do depoimento dos entrevistados, que o TRE-MG colocou em prática as alterações ocorridas na lei 8.112/90 assim que essas foram publicadas. No entanto, a análise dos resultados permite afirmar que houve influência da administração patrimonialista, burocrática e gerencial na implementação da reforma, além da presença de traços formalísticos na administração.

Na visão dos gestores entrevistados, a reforma trouxe perda dos direitos adquiridos pelos servidores decorrentes de décadas de luta da categoria, causando corte dos benefícios e prejuízos aos que estavam no serviço público antes de 1990. Foram destacados entre os prejuízos o fim da incorporação da gratificação de chefia, o aumento do tempo para a aposentadoria e o fim da licença prêmio. Para os gestores antigos, o servidor público foi tratado como um grande vilão do desequilíbrio das finanças públicas. Ressalta-se, contudo, que o gestor que ingressou após 1995 reconhece que para o Estado a reforma foi um ganho.

Ao contrário dos gestores, a maioria dos servidores considera a reforma como positiva para o Estado, por gerar uma melhor percepção da sociedade quanto ao servidor público. O serviço público se tornou mais transparente, passando a ter a sociedade como cliente. Entretanto, quando questionados se a reforma trouxe prejuízos ou benefícios, os servidores antigos informam que trouxe somente prejuízos, ocasionando perdas dos direitos adquiridos, tais como o aumento do tempo para a aposentadoria, o fim da licença prêmio e da incorporação de gratificação de chefia. Assim, a opinião dos servidores antigos é semelhante à dos gestores com relação às perdas acarretadas pela reforma. Os servidores novos ficaram divididos: metade entende ter havido prejuízo e a outra metade entende que não houve nem prejuízo e nem benefício.

Ao analisar a influência de traços patrimonialistas e burocráticos na prática da reforma do Estado, foi identificado em diversos momentos que a administração apresenta traços burocráticos e patrimonialistas, especialmente na aplicação da avaliação de desempenho e no controle do horário flexível e especial. A avaliação

de desempenho, na visão dos gestores, ainda é comportamental, com aspectos rígidos de controle. Esses traços burocráticos se reforçam a partir do processo físico, no qual todas as avaliações realizadas são impressas e distribuídas aos servidores e gestores, para conhecimento, ciência e validação daquele resultado. Ressalta-se assim a ênfase na comunicação formal. Para os servidores novos, a avaliação representa um instrumento burocrático hierárquico, que não visa o desenvolvimento do servidor e sim o controle das etapas do processo sem, no entanto, retratar a realidade. Contudo, na visão dos servidores antigos, a mesma é paternalista e formalista, pois é realizada de maneira particular, de acordo com a relação que existe entre o chefe e o servidor. O controle dos horários, especial e flexível, é feito pelo registro eletrônico do ponto de entrada e saída, monitorado rigorosamente pelo sistema. As solicitações desses horários passam por um processo hierárquico que abrange toda a instituição.

Observou-se quanto ao Adicional de Qualificação (AQ) que, no entendimento dos servidores novos, ele serviu de incentivo para se buscar o aperfeiçoamento profissional, resultando em ganhos para a administração pública. Na visão dos servidores antigos, o AQ foi benéfico, porém eles revelaram que muitos buscam a qualificação visando apenas benefícios financeiros, não se preocupando com o aperfeiçoamento profissional. Para garantir o AQ e a licença capacitação, os servidores fazem uma consulta prévia ao setor de recursos humanos acerca da grade do curso que pretendem fazer, certificando-se de que o curso será aceito no AQ.

Verificou-se, na opinião dos servidores antigos, a presença do formalismo com relação à progressão na carreira. Essa situação não é confirmada pelos servidores novos, uma vez que a progressão é realizada de forma transparente e dentro das normas e procedimentos estabelecidos.

Na visão dos gestores quanto ao formalismo na prática da reforma, foi possível observar que, apesar de haver uma instrução normativa dizendo que o horário não é flexível, o tribunal flexibiliza o horário dos servidores de acordo com o interesse da administração.

Segundo informação dos gestores, a indicação de pessoas que não são do quadro para exercerem cargo em comissão ou de confiança vem diminuído muito no Tribunal, apesar de a lei dar essa abertura ao administrador. Antes de 1995, essas nomeações eram mais frequentes; atualmente são poucos os cargos ocupados por pessoas que não são do quadro. Alguns ainda continuam por indicação política.

Constatou-se pelas informações dos gestores que, apesar de haver uma portaria da direção geral proibindo a cessão de servidores para outro órgão, ainda persiste, em alguns casos, a questão política. Assim, em algumas situações, a norma é desconsiderada, fazendo-se valer a prática patrimonialista.

Os resultados demonstram também a presença da administração gerencial na administração do TRE-MG. Destaca-se o investimento no atendimento ao cidadão, o treinamento dos servidores, a criação da ouvidoria, o convênio com universidades e a informatização de alguns processos.

Neste contexto destaca-se a atuação do CNJ que trouxe para o servidor do judiciário e o cidadão novas perspectivas quanto ao desempenho do Poder Judiciário brasileiro. Em 2008, no 1º Encontro Nacional do Judiciário, decidiu-se que todos os tribunais realizariam o seu planejamento estratégico, objetivando aperfeiçoar a gestão. Esta foi uma das 10 metas prioritárias de 2009, cumprida no final do ano de 2009 por todos os tribunais. No TRE-MG a elaboração do planejamento estratégico teve a participação de todos os gestores. Ressalta-se, ainda, a realização do 3º Encontro Nacional do Judiciário realizado em São Paulo, no dia 26 de fevereiro de 2010, do qual participaram todos os presidentes dos tribunais brasileiros. O objetivo do encontro foi apresentar, discutir e aprovar novas diretrizes para o poder judiciário. Nesse encontro, os gestores públicos assistiram a palestras sobre o uso de metodologias e práticas gerenciais utilizadas em instituições públicas de outros países e em empresas privadas nacionais e internacionais. Ao final do evento outras dez metas foram definidas como prioritárias para o judiciário em 2010. Entre elas está a meta 8 “promover cursos de capacitação em administração judiciária, para 50% dos magistrados, priorizando o

ensino à distância”. Todas essas ações demonstram o esforço do CNJ na profissionalização gerencial do judiciário.

Durante a pesquisa percebeu-se que a maioria dos servidores aspira a um serviço público mais profissional, transparente e atuante na sociedade. Devido aos planos de carreira do judiciário e a própria proposta da reforma do Estado de profissionalizar o serviço público, os servidores têm se capacitado, participam de trabalhos e workshop promovidos por outras instituições públicas e privadas.

Entretanto, o tribunal ainda não está preparado para absorver grande parte das inovações gerenciais, causando muitas vezes a desmotivação profissional. Tal fato foi demonstrado pelos servidores nas entrevistas, quando eles falam que a avaliação de desempenho não é utilizada como ferramenta de auxílio da gestão para programar os treinamentos necessários, na falta de critérios para indicar os chefes e na discricionariedade para conceder o AQ.

Enfim, a pesquisa mostrou a presença do formalismo na implantação da reforma do Estado no TRE-MG, tanto na percepção dos gestores como dos servidores novos e antigos. Os resultados demonstram que quando não se considera a tradição da instituição, as leis, resoluções e instruções normativas muitas vezes servem apenas como instrumento de normatização administrativa.

A partir das considerações tecidas ao longo de todo o trabalho, sugere-se para futuras pesquisas: averiguar a aplicação e o desenvolvimento das alterações ocorridas na lei 8.112/90 em relação ao desempenho funcional e profissional do servidor público, bem como analisar as consequências da aplicação do Adicional de Qualificação no aperfeiçoamento do servidor e do gestor público.

Para a organização pesquisada, sugere-se uma reestruturação do uso da avaliação de desempenho, para que ela seja utilizada como instrumento de identificação das necessidades de aperfeiçoamento dos servidores.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio H. H. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. **Revista do Serviço Público – RSP**. Brasília, ano. 50, n. 2, p. 19-50, abr/jun. 1999.

ABRÚCIO, Fernando L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997. 52 p.

ABRÚCIO, Fernando L. Resenha - Em busca de um novo paradigma para a reforma do Estado no Brasil. **Revista do Serviço Público – RSP**. Brasília, ano 48, n.1, p.146-154, jan/abr. 1997.

ABRÚCIO, Fernando L. Os Avanços e os Dilemas do Modelo Pós-Burocrático: A Reforma da Administração Pública À Luz da Experiência Internacional Recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6ª Ed. Rio De Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

ABRÚCIO, Fernando L. Trajetória Recente da Gestão Pública Brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro, edição especial comemorativa, p. 67-86, 1967-2007

ABRUCIO, Fernando L; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

ANDRADE, Maria M. **Introdução à Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Atlas, 2006.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2006

BERGUE, S. T. A Redução Gerencial no Processo de Transposição de Tecnologias de Gestão para Organizações Públicas. XXXII Encontro da ANPAD. **Anais...** Rio de Janeiro. 2008.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 5ª ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado. Vol. 01, 2000

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 16ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2007. 373 p. 1988.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Emenda constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 06 de out. 2008.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Nova política de recursos humanos / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Caderno MARE da reforma do estado**. Brasília, 1997. c.11. 52 p.

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

BRASIL. Presidência da República. **Lei 8.112/90**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1990.htm>. Acesso em: 02 de jul 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997**. disponível em<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19527.htm>. Acesso em 02 de mai 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=13.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>>. Acesso em 26 set. 2008.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público – RSP**. Ano 47, vol.120, n.1, jan/abr. 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública. **Cadernos do MARE**. nº. 3, Brasília: MARE, 1997.

BRESSER PEREIRA, L. C. Do Estado Patrimonial Ao Gerencial. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Os Primeiros Passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995**. Disponível em : <http://www.reformadagestaopublica.org.br/>. >. Acesso em 26 out. 2008.

BRESSER PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**. ano 5, nº 4, p. 5-29, out/dez. 1999.

BRESSER PEREIRA, L. C. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública – RAP**. ano 34, vol. 4, julho 2000: p. 55-72

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina no entanto. **Revista do Serviço Público – RSP**. Brasília, v.53, n.1, p. 5-27, 2002.

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 21-38, 2005.

CARDOSO, Fernando H. Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

CINTRA JUNIOR Dyrceu A D. Reforma do Judiciário não pode haver ilusão. **Revista Estudos Avançados**. USP,18 (51), p. 169-80, 2004.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração**. 2ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Site Institucional**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4943&Itemid=319>. >. Acesso em 24 ago. 2008.

CORTES, L.L. **Aspectos que contribuem para a construção do contrato psicológico de indivíduos que ingressam em empresas do setor público.** Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas). PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2005.

COSTA, Frederico Lustosa da . Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública – RAP.** Rio de Janeiro 42(5):829-74, set/out. 2008a.

COSTA, Frederico Lustosa da. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público – RSP.** Brasília 59 (3): 271-288 Jul/Set .2008b.

DAFT, Richard L. **Administração.** 4ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999. 513 p.

DAMATTA, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil?** 2. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência.** 2. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1985, 118p.

DICIONÁRIO de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1986, 1421p.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil 1985-95.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998.

DI PIETRO, Maria.S. **Direito Administrativo.** Editora Atlas, 21ª edição, 2008.

ETZIONI, Amitai. **Organizações Modernas.** São Paulo: Pioneira, 1976.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 3. ed. São Paulo: Globo, 2000.

FERLIE, E *et al.* **A nova administração pública em ação.** Brasília: ENAP, 1997.

FERNANDES, Maria Elizabeth Rezende e CARVALHO NETO, Antônio Moreira de. Gestão dos Múltiplos Vínculos Contratuais nas Grandes Empresas Brasileiras. **Revista de Administração Pública – RAP**. Edição Especial Minas Gerais. vol.45, p.48-59, 2005.

FERRARI, André L. As benesses da privatização do setor elétrico brasileiro: uma promessa não cumprida?. **Enapg**, 2004.

FERREIRA, Fernanda Gomes. **Desenvolvimento e aplicação de um modelo de programa da qualidade para o serviço público**. 1999. Dissertação Mestrado – Eng. de Produção, UFSC, Florianópolis.

FLEURY, Maria Tereza; SHINYASHIKI, Gilberto T; STEVANATO, Luiz. A Arqueologia Teórica e Dilemas Metodológicos dos Estudos sobre cultura organizacional. In: MOTTA, F.C.P; CALDAS, M.P (orgs). **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**. São Paulo: Atlas,1997.

FRANCO, Maria Laura. P.B. **Análise de Conteúdo**. 2. Ed. Brasília. Liber Livro, 2005.

FREITAS, Alexandre B. Traços Brasileiros para uma análise organizacional . In: MOTTA, F.C.P; CALDAS, M.P (orgs). **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**. São Paulo: Atlas,1997

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala**. 16ª edição. Rio de Janeiro: José Olympio, 1973.

FRÜHLING, Hugo. E. Reforma Judiciária e democratização na América Latina. **Revista do Serviço Público- RSP**. Ano 48, nº 1.1997.

GOULDNER, Alvin W. **Conflitos na Teoria de Weber**. In: CAMPOS, Edmundo. Sociologia da Burocracia. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. 153 p.

GUERREIRO, Gabriela. Sarney diz desconhecer atos secretos e afirma não ter responsabilidade sobre publicação. **Folha Online**. São Paulo, 6 jun. 2009. Disponível em:< <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u581839.shtml>. > Acesso em 6 jun. 2009.

GUIMARÃES, Deocleciano. T. **Dicionário Técnico Jurídico**. 8ª ed. São Paulo: Rideel, 2006.

GRÜN, Roberto. Escândalos, marolas e finanças: para uma sociologia da transformação do ambiente econômico. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 51, nº2, 2008.

HALL, Richard H. O Conceito de Burocracia: Uma Contribuição Empírica. In: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da Burocracia**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. 153 p.

HERTEL, Daniel .R. **Emenda constitucional 45 e a reforma do judiciário**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7465>>. Acesso em 12 dez. 2005.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. Editora da Universidade, 2006.

JUNQUILHO, Gelson. S. Condutas Gerenciais e suas Raízes: uma Proposta de Análise à Luz da Teoria da Estruturação. **Revista de Administração Contemporânea**, Edição especial, 2003.

KETTL, Donald . F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração Pública Gerencial**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

KRAMER, Gustavo Garcez; FARIA, José Henrique de. Vínculos Organizacionais. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro: Vol. 41, n.01, p. 83-104, 2007

MACHADO-DA-SILVA, C. *et. al.* Formalismo como mecanismo institucional coercitivo de processos relevantes de mudança na sociedade brasileira. **Anais...** 25º ENANPAD, 2001.

MACHADO-DA-SILVA, C. *et. al.* Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. (Orgs.). **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: 2003, p.321

MACHADO, Marília. N. M. Cultura e Imaginário Organizacionais: Análise Psicossociológica de Algumas Imagens Típicas Brasileiras. **Pesquisas e Práticas Psicossociais** 3 (1), São João Del Rei, ago. 2008.

MARCELINO, Gileno. F. **Governo, imagens e sociedade**. Brasília: FUNCEP, 1988.

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

MARTINS, H.F. A Ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, F.C.P; CALDAS, M.P (orgs). **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**. São Paulo: Atlas,1997.

MARTINS, H.F. Burocracia e a revolução gerencial- a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público- RSP**. Ano 48, nº1. 1997.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro: Vol. 42 p. 61-82, Jan./Fev. 2008.

MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes ; *et al.* Em Busca de Técnicas Complementares em Pesquisa Qualitativa no Campo da Administração. **EnEPEQ**. Recife. PE. 2007

MERTON, Robert. K; *et al.* Bureaucratic Structure and Personality. **Reader in Bureaucracy**. Glencoe, Illinois: Free Press, 1963.

MINAYO, Maria Cecília.S; *et al.* **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 22. Ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 2003.

MOTTA, F. C. P.; ALCADIPANI, R. Jeitinho brasileiro, controle social e competição. **Revista de Administração de Empresas – RAE**. v. 39, n.1, jan/mar. 1999.

MOTTA, F.C.P; Pereira, L C.B. **Introdução à Organização Burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

MOTTA, Paulo R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos . **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro: Edição Especial Comemorativa, p. 87-96, 1967-2007.

NAVES, Nilson. A reforma do Judiciário. **Revista CEJ**. Brasília, n.21,p. 76-78, abr/jun, 2003. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/revista/numero21/artigo12.pdf>.

NOGUEIRA, José M M; OLIVEIRA, Leonel G L; PINTO, Francisco R. A Meritocracia no Setor Público: uma análise do Plano de Cargos e Carreiras do Poder Judiciário cearense. **XXXI encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro. 2007.

NUNES, E. A **Gramática Política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed; Brasília: DF; ENAP, 1997.

PACHECO, Cristina C. **Poder Judiciário, reformas liberalizantes e construção democrática nos anos 90: alguns prismas desse confronto no ordenamento jurídico brasileiro**. 2000. Dissertação de Mestrado – Ciências Políticas. UNICAMP, Campinas.

PAULA, Ana P P. Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas – RAE**. v.45, n.1, p. 36-49, jan/mar, 2005.

PAULA, Ana.P. P. Tréplica: Comparação Possível. **Revista de administração de Empresas – RAE**. v. 45, n,1, p. 52-53, jan/mar, 2005.

PIMENTA, C. C. Descentralização com integração à gestão de políticas públicas em um contexto descentralizado: o caso Brasileiro. **Revista Licitar**, v.8, fev. 1999.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO – PDRE. **Plano Diretor**. 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: abr 2008.

PRATES, Marco A S; TANURE, Betânia de. O estilo brasileiro de administrar. In: MOTTA, F.C.P; CALDAS, M.P (orgs). **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**. São Paulo: Atlas,1997.

QUIVY, Raimundo; CAMPENHOUDT, Luc V. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 2 ed. Lisboa. 1998.

RAMOS, Alberto G. **Administração e Estratégia do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 1966. p. 453.

RAMOS, Alberto G. **Administração e Contexto Brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

RICHARDSON, R. J. e Colaboradores. **Pesquisa Social**. São Paulo: ATLAS, 1999.

RIGGS, F. W. **A ecologia da administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1961.

RIGGS, F. W. **Administração nos países em desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 1968.

SADEK, Maria T A . Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos avançados** 18 (51), p. 79-101. 2004.

SADEK, Maria T A. Poder Judiciário: Perspectivas de Reforma. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. X, nº 1, Maio, 2004, p. 01-62.

SADEK, Maria Tereza; DANTAS, Humberto. Os bacharéis em direito na reforma do judiciário. Técnicos ou curiosos?. **São Paulo em perspectiva**, 14(2), p. 101-111. 2000.

SCHOMMER, Paula C. Gestão Pública no Brasil: Notícias do Teatro de Operações. **Revista de Administração de Empresas – RAE**. Vol. 43, nº 04, 2003.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. RJ: Campus, 1998.

SOALHEIRO, Marco Antônio. **Supremo decreta fim do nepotismo no Judiciário**. Agência Brasil, 20 ago. 2008. Disponível em: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/08/20/materia.2008-08-20.9892374588/view>. Acesso em : 20 ago. 2008.

SOUZA, Eda C L. Capacitação Administrativa e Formação de Gestores Governamentais. **Revista de Administração Pública – RAE**, vol.36, jan-fev, 2002.

SÚMULA VINCULANTE Nº 13, de 20 de agosto de 2008. **Institucional**. Disponível em:
http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaVinculante/anexo/DJE_11.11.2008.pdf

TAVAREZ, Rosemeire.B. **Método de análise do processo de mudança do modelo de gestão com foco em controle para o modelo de gestão com foco em resultados na administração pública tributária**. 2002. Dissertação de Mestrado – Engenharia de Produção. UFSC, Florianópolis.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. **Organograma**. Disponível em: <<http://www.tre-mg.jus.br/portal/website/index.html>>. Acesso em: 02 mai. 2009

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Site institucional**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/internet/index.html>. Acesso em: 03 mai. 2009.

TRIVIÑOS, Augusto N.S. **Introdução à Pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1997.

UDY, Stanley H. Jr. "Burocracia" e "Racionalidade" na Teoria Weberiana da Organização: um estudo empírico. In: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da Burocracia**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. 153 p.

VASCONCELLOS, João G. M. O coronelismo nas organizações: a gênese da gerência autoritária brasileira. In: (Orgs) VASCONCELLOS, João G. M; DAVEL, E P B. **Recursos Humanos e Subjetividade**. São Paulo: Editora Vozes, 2002.

VÉLEZ RODRÍGUEZ, R. **Patrimonialismo e a Realidade Latinoamericana**. Rio de Janeiro: Documenta Histórica, 2006.

VERGARA, Sylvia.C . **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**, 4ª ed. São Pauo: Atlas,2003.

VERGARA, Sylvia.C . **Métodos de Coleta de Dados no Campo**. 1ª ed. São Paulo:. Atlas, 2009.

VIEIRA, Luciano J M A; PINHEIRO, Ivan.A. Contribuições do Conselho Nacional de Justiça para a Gestão do Poder Judiciário. **XXXII encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, set, p. 1-16. 2008.

YIN, Roberto.K. **Estudo de caso**. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WEBER, M. **Sociologia da Burocracia**. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Cronologia das leis, resoluções, portarias e comunicados.

DATA	LEI FEDERAL	EMENTA
1990	Lei 8.112 Presidência da República	Dispõe sobre o Regimento Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais.
1996	Lei 9.421\90 Presidência da República	Cria as carreiras dos servidores do Poder Judiciário, fixa os valores de sua remuneração e dá outras providências.
1997	Lei 9.527 Presidência da República	Altera dispositivos das Leis 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.460, de 17 de setembro de 1992, e 2.180, de 5 de fevereiro de 1954, e dá outras providências
1998	Emenda Constitucional 19	Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do distrito Federal, e dá outras providências.
	Emenda Constitucional 20	Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.
2002	Lei 10.475 Presidência da República	Altera dispositivos da Lei 9.421, de 24 de dezembro de 1996, e reestrutura as carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União.
2003	Emenda Constitucional 41	Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3º do art. 142 da CF e dispositivos da EC nº 20 e dá outras providências.
2004	Lei 10.842 Presidência da República	Cria e transforma cargos e funções nos quadros de pessoal dos Tribunais Regionais Eleitorais destinados às Zonas Eleitorais.
2006	Lei 11.416 Presidência da República	Dispões sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União.

DATA	SÚMULA VINCULANTE	EMENTA
2008	Súmula Vinculante 13 Supremo Tribunal Federal	A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau para cargo em comissão ou de confiança.

DATA	RESOLUÇÃO DO CNJ	EMENTA
2009	Resolução 70 CNJ	Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário
2009	Resolução 79 CNJ	Dispõe sobre a transparência na divulgação das atividades do Poder Judiciário brasileiro e dá outras providências
2009	Resolução 88 CNJ	Dispõe sobre a jornada de trabalho no âmbito do Poder Judiciário, o preenchimento de cargos em comissão e o limite de servidores requisitados.

DATA	RESOLUÇÃO DO TSE	EMENTA
1990	Resolução 20.772 TSE	Dispõe sobre o Sistema de Avaliação Programada - SIAPRO, destinado à avaliação de desempenho, durante o período de estágio probatório.
2002	Resolução 21.251 TSE	Dispões sobre o desenvolvimento, nas carreiras dos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo dos quadros de pessoal dos Tribunais Eleitorais
2004	Resolução 21.832 TSE	Aprova instruções para aplicação da Lei 10.842
2005	Resolução 2.138 TSE	Aprova instruções para a aplicação da lei 11.202, de 29 novembro de 2005.
2006	Resolução 22.180 TSE	Regulamentação do Adicional de qualificação Altera o inciso II e os §§ 3º e 4º do art.5º e inclui o § 5º no art. 5º e os §§ 3o e 4º no ar. 9º da Resolução 21.251.
2007	Resolução 22.572 TSE	Dispõe sobre o Programa Permanente de Capacitação e Desenvolvimento do Servidor da Justiça Eleitoral e dá outras providências.
	Resolução 22.576	Dispõe sobre a Regulamentação do Adicional de qualificação.
	Resolução 22.582	Dispõe sobre o Desenvolvimento da carreira do servidor.
2008	Resolução 22.692	Dispõe sobre a implantação da Educação à distância na Justiça Eleitoral.

DATA	RESOLUÇÃO/PORTARIA/ COMUNICADO/INSTRUÇÃO NORMATIVA DO TRE-MG	EMENTA
1993	Resolução 499 – TRE-MG	Dispões sobre avaliação de desempenho do servidor em estágio probatório
1994	Resolução 505 – TRE-MG	Regimento Interno do TRE-MG
1994	Resolução 511 – TRE-MG	Aprova nova estrutura da Secretaria TRE-MG, decorrente criação de cargos pela Lei 8.868, de 14.4.94
1995	Resolução 518 – TRE-MG	Dispõe sobre a Avaliação de Desempenho
2000	Resolução 20.753 – TRE-MG	Dispõe sobre a requisição de servidores para Justiça Eleitoral.
2002	Resolução 631 – TRE-MG	Dispõe sobre a concessão de Auxílio Bolsa de estudos para cursos de graduação e pós-graduação aos servidores do quadro permanente do Tribunal.
2004	Resolução 664 – TRE-MG	Define a área de atividade para os cargos de analistas judiciários criados pela Lei 10.842.
2006	Resolução 696 – TRE-MG	Aprova estrutura orgânica do TRE-MG.
	Resolução 709 – TRE-MG	Dispõe sobre a uniformização da quantidade de servidores nos Cartórios Eleitorais.
	Resolução 707 – TRE-MG	Dispõe sobre a Avaliação de Desempenho.
2004	Resolução 664 – TRE-MG	Define a área de atividade para os cargos de analistas judiciários criados pela Lei 10.842.
2007	Resolução 711 – TRE-MG	Regulamenta a concessão de Auxílio Bolsa de estudos para cursos de graduação e pós-graduação aos servidores do quadro permanente do Tribunal.
2008	Resolução 721 – TRE-MG	Cria Formulário de Avaliação de Desempenho para os servidores do TRE-MG, em atendimento à resolução TSE 22.582/2007 e altera a resolução 608/02 TRE.
	Resolução 733 – TRE-MG	Regimento Interno do TRE-MG
2009	Resolução 764 – TRE-MG	Regimento Interno. Alteração do art. 174
2006	Portaria 251 – DG	Dispõe sobre competência/atribuições dirigentes não existentes no atual Regulamento Secretaria. Criação da APEG
	Comunicado 23 – DG	Cursos custeados pelo TRE-MG
	Comunicado 26	Relatório referente aos cursos custeados pelo TRE-MG
2007	Instrução Normativa 04 – Presidência	Dispõe sobre a concessão de licença para capacitação de que trata o art. 87 da lei nº 8.112/90, com redação dada pela lei nº 9.527/97.
	Instrução Normativa 06 – Presidência	Dispõe sobre a jornada de trabalho e o serviço extraordinário dos servidores da secretaria do TRE-MG e dos cartórios eleitorais.
2008	Comunicado 06 –DG	Treinamento presencial
	Instrução 07 – SGP	Dispõe sobre o desenvolvimento nas carreiras dos servidores ocupantes de cargos efetivos do TRE-MG.
	Instrução Normativa 14 – DG	Institui, no âmbito do TRE-MG, o programa de prorrogação da licença a gestante

APÊNDICE B – Roteiro de Observação

Data: ___/___/___

Observação nº: _____ Nome do observador: _____

Secretaria: _____ Cargo: _____

Seção: _____

Início da observação: _____ Fim da observação: _____

Dados da seção observada:

Número de funcionários na seção: _____

Impactos da reforma gerencial do Estado nos trabalhos da seção:

1. Alterações da lei 8.112/90:

Foi possível identificar servidores ingressantes no TRE sem concurso público?

() Sim () Não

Comente (cargo, data da entrada, maneira de entrada):

2. Foi possível observar se houve prorrogação da posse ou exercício do servidor aprovado e nomeado em concurso público?

() Sim () Não

Comente:

Se sim, qual foi o prazo de prorrogação?

3. Qual a jornada de trabalho dos servidores com e sem função comissionada?

Comente:

Como ela foi estabelecida?

Há servidores que fazem horário flexível? Como ele se estabelece?

4. Existe alguma forma de compensação de horário ou a existência de banco de horas no órgão?

() Sim () Não

Comente:

Se sim, como é feito o controle desse banco?

5. Regulamentação das leis:

Como se dá a regulamentação de lei que concede benefícios ao servidor pelo TRE-MG?

Comente (tempo para regulamentação, alterações, critérios):

Ao regulamentá-la o Tribunal a adequou à realidade do órgão?

(...) Sim () Não

Comente:

Se sim, a adequação condiz com os costumes vividos pelos servidores?

6. Tempo entre a regulamentação e a aplicação:

Quanto tempo existe entre a regulamentação e aplicação da lei no Tribunal?

Comente (tempo, situação):

7. Divulgação das leis e resoluções:

Como se dá a divulgação de leis e resoluções referentes ao servidor?

Comente (meios de divulgação):

8. Avaliação de Desempenho:

Como ocorre a avaliação de desempenho aplicada aos servidores?

9. Adicional de qualificação:

Houve concessão de adicional de qualificação aos servidores?

() Sim () Não

Comente:

Se sim, qual o critério utilizado para aceitar o curso?

Outros comentários:

10. Como ocorre a alocação de servidores para realização de treinamentos externos ao TRE?

Comente:

11. Outras observações.

APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista Gestores

1-Dados do Entrevistado

Cargo: _____	Data: _____
Ano em que começou a trabalhar no TRE-MG: _____	
Tempo que ocupa o cargo: _____	
Idade: _____	Formação: _____
PERGUNTAS	
1. Qual a sua opinião sobre a reforma do estado de 1995?	
2. Em sua opinião a reforma trouxe benefícios ou prejuízos para o servidor público? a) Quais os são benefícios? b) Quais os prejuízos?	
3. As alterações ocorridas na lei 8.112 em 1996 e 1997 foram implantadas imediatamente na secretaria do Tribunal? (Fim do provimento de cargo público pela ascensão e transferência, incorporação das gratificações das funções, etc.)	
4. Qual a reação dos servidores às alterações advindas com a reforma?	
5. Qual a sua opinião sobre o fim da licença prêmio?	
6. A lei 9527/97 acabou com a prorrogação da posse em cargo público. Qual a sua opinião sobre o assunto?	
7. Como ocorre a avaliação de desempenho aplicada aos servidores?	
8. Como ocorre a concessão do adicional de qualificação aos servidores? A lei é clara quanto aos cursos que devem ser reconhecidos para a qualificação?	
9. Como se dá a regulamentação de lei que concede benefício ao servidor pelo TRE-MG (tempo de regulamentação, alterações)? Ao regulamentar as leis o Tribunal as adapta à realidade do órgão?	
10. O Tribunal oferece curso de desenvolvimento gerencial aos gestores? Qual a frequência desses cursos? É obrigatória a participação de todos os gestores?	
11. Ocorreu alteração no regimento interno do tribunal no último ano? Qual o critério para alterá-lo?	
12. Qual o critério utilizado para indicar as pessoas que ocupam cargos em comissão?	
13. O tribunal possui flexibilização de horários para os gestores e servidores? Qual a carga horária dos gestores? E dos servidores?	
14. Como é feita a cessão de servidores do TRE-MG para outro órgão? E a requisição de servidores para o TRE-MG?	
15. No Tribunal existe pessoa que não é do quadro que exerce cargo em comissão, ou de confiança?	

APÊNDICE D – Roteiro de Entrevista Servidores

1-Dados do Entrevistado

Secretaria em que trabalha:_____	Seção:_____
Cargo:_____	
Tempo que trabalha nesta seção:_____	
Ano em que começou a trabalhar no TRE:_____	
Idade:_____	Formação: _____

PERGUNTAS
1. Qual a sua opinião sobre a reforma do estado de 1995?
2. Em sua opinião a reforma trouxe benefícios ou prejuízos para o servidor público? a) Quais os são benefícios? b) Quais os prejuízos?
3. Qual a sua opinião sobre o fim da licença prêmio?
4. Em 1997 a lei 9527, acabou com a prorrogação da posse em cargo público. Qual a sua opinião?
5. Qual a sua opinião sobre a avaliação de desempenho aplicada aos servidores?
6. Qual a sua opinião sobre o fim da incorporação das gratificações de chefia ?
7. Qual a sua opinião sobre o fim da conversão de 1/3 das férias em abono pecuniário?
8. Qual a sua opinião sobre o Adicional de Qualificação (pós-graduação) concedido com o plano de carreira do judiciário? É um incentivo para o servidor buscar aperfeiçoamento profissional?
9. Você conhece os critérios adotados para a aceitação do curso de pós-graduação no adicional de qualificação?
10. Na sua seção existem pessoas que têm horário flexível, ou especial? Qual critério para a concessão? Como é feito o controle do horário?
11. Como você toma conhecimento das leis, portarias e instruções normativas relativas ao servidor?
12. Ocorreu alteração no regimento interno do tribunal no último ano?
13. No tribunal existe pessoa que não é do quadro que exerce cargo em comissão, ou de confiança?
14. Qual a sua opinião sobre os critérios adotados para a indicação das pessoas para os cargos de chefia? E sobre o período que a pessoa permanece no cargo?

APÊNDICE E – Tabela de Categorização da Observação

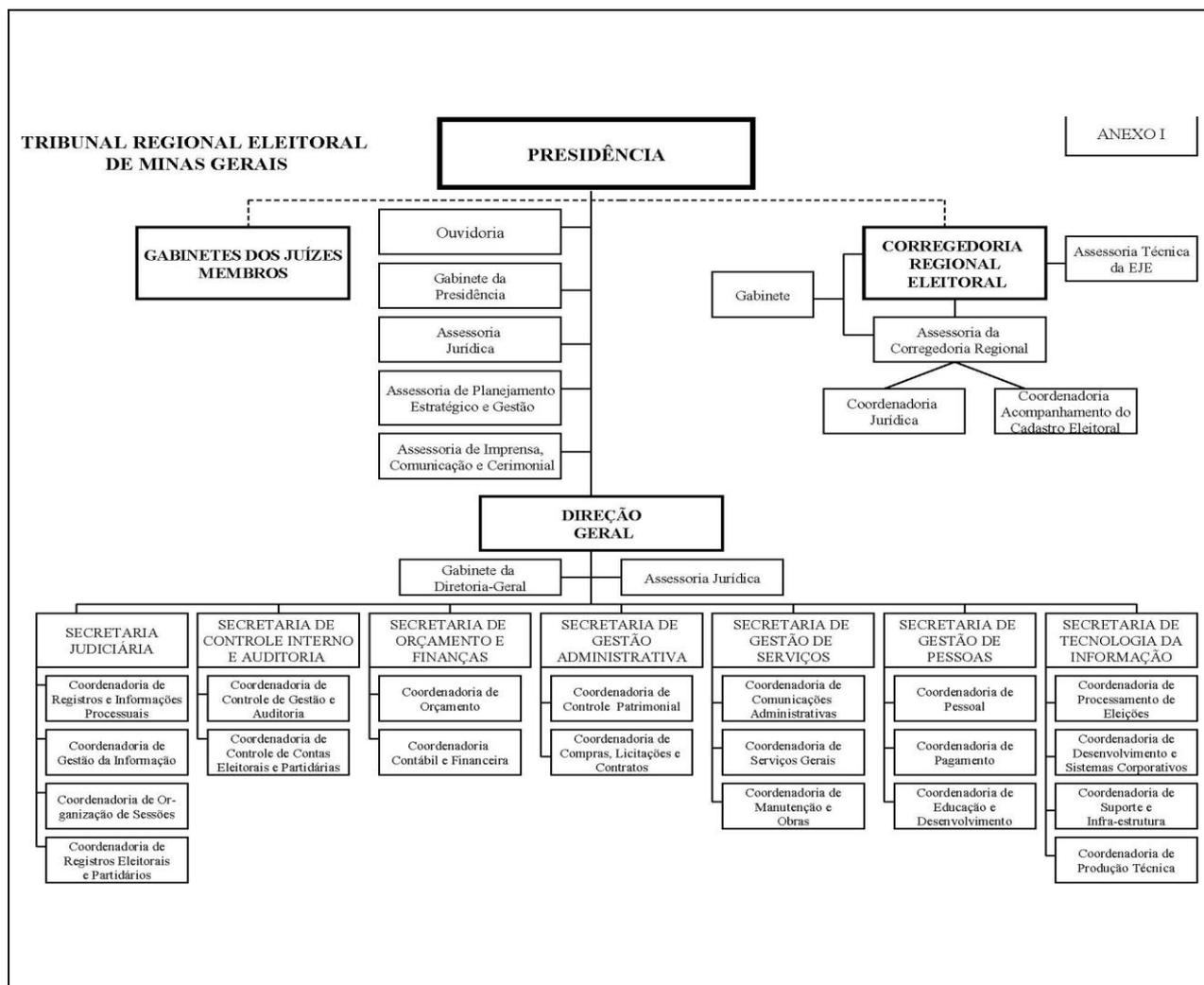
SEÇÕES OBSERVADAS					
SECOD Seção de Estágios, Concursos e Gestão de Desempenho		SEREF Seção de Registros Funcionais		SECAB Seção de Gestão de Cargos e Benefícios	
Questões observadas	Implantação da reforma	Traços patrimonialistas	Traços burocráticos	Traços gerenciais	Traços formalismo
1 Ingresso do servidor no TRE-MG	Terceirização de serviços básicos (serviços gerais, mensageiros, manutenção, etc)	Cargos de chefia ocupados por pessoas “indicadas” pela presidência.	Comunicação formal	Terceirização dos serviços	-
			Divisão do trabalho	Detentores de cargo de confiança sem vínculo afetivo.	
2 Prorrogação da posse	A lei de prorrogação de posse aplicada – Ex: nomeados em concurso em gozo da licença maternidade	-	-	-	-
3 Horário flexível		Concessão do horário especial e flexível a critério dos diretores.	Controle rigoroso dos horários flexíveis, estudante e especial.	Flexibilidade de horário	Não exigência da marcação do ponto na entrada e saída do serviço. cartão (informal).
			Hierarquia de autoridade (detentores de Função Comissionada – FC6 acima de 6 não precisa passar o cartão de ponto) Caráter legal das normas e regulamentos (há uma instrução da presidência regulamentando o horário 6 horas. Os pedidos de horários flexíveis e de estudante são formais)		Sistema fecha o ponto do servidor automaticamente.
			Chefes devem cumprir 8 horas diárias.		Casos de horário de especial cumprido sem a devida formalizaç

Questões observadas	Implantação da reforma	Traços patrimoniais	Traços burocráticos	Traços gerenciais	Traços formalismo
4 compensação de horário	-	-	<p>Controle rigoroso das horas extras e compensações (há um documento formal assinado pelo servidor)</p> <p>As compensações adquiridas em um ano devem ser tiradas no ano seguinte.</p> <p>Caráter racional e divisão do trabalho. Cada setor tem uma responsabilidade ex: o sistema de compensação é controlado pela informática, mas é administrado pela seção de registros funcionais</p>	Sistema informatizado que controla as compensações e horas extras.	<p>Hora extra trabalhada é paga como compensação de horário e não em pecúnia, conforme opção do servidor.</p> <p>A compensação é uma prática do TSE e TRE.</p>
5 Regulamentação das leis	Imediata.	<p>Há algumas leis que não foram regulamentadas pelo TSE nem pelo TRE.</p> <p>Segundo informação se a lei for regulamentada muita gente vai entrar com o pedido. Lei que dá o direito do servidor se afastar do serviço com proventos integrais para cursar mestrado ou doutorado</p>	As leis são regulamentadas de forma hierárquica (assim que o TSE regulamenta o TRE também o faz)	As leis são regulamentadas assim que publicadas	Quando possível a regulamentação observa o que é aplicado no TRE.
6 Tempo de regulamentação das leis	-	-	-	Assim que é publicada a lei é aplicada	-
7 Divulgação das leis	-	Há casos que a divulgação ocorre apenas aos interessados, por telefone e email.	-	Transparência- as leis são publicadas em canal de comunicação de acesso a todos	Divulgação apenas aos interessados, por telefone e email. Ex: alterações na aposentadoria, pensão, etc.

Questões observadas	Implantação da reforma	Traços patrimonialistas	Traços burocráticos	Traços gerenciais	Traços formalismo
8 Avaliação de desempenho	-	-	Processos físicos em papel para acompanhar o desempenho do servidor Divisão do trabalho. Hierarquização do trabalho. Hierarquia de autoridade Caráter legal das normas e regulamentos	Informatização do processo. Transparência. Incentivo a criatividade e inovação (uso se sistema informatizado).	-
9 Adicional de qualificação	-	Poder centralizado em 1 pessoa.	Caráter legal das normas e regulamentos Processos em papel para acompanhar o desempenho do servidor Controle de procedimentos Todos os cursos de direito são aceitos, independente de análise. Hierarquia de autoridade.	Informatização do processo Incentiva a criatividade e inovação (uso se sistema informatizado) Transparência	Polêmica e recursos com relação às decisões da comissão instituída, levaram a sua dissolução. Cursos aceitos conforme parecer do secretário. E análise do responsável Falta de critério para aceitar ou não os cursos
10 Treinamento externo	A instituição proporciona treinamento externo há alguns servidores e gerentes.	-	Controle de procedimentos	Competência Perfil do servidor	-
11 Outras observações	-	persiste o paternalismo no TRE, apesar da reforma. paternalismo no controle da marcação do ponto. relações de compadrio (tentativa de aplicar a avaliação 360º fracassada)	pedidos formais. caráter formal das comunicações.	profissionalização. transparência. uso da tecnologia pessoas mais conscientes dos seus direitos. cidadão é levado em consideração. capacitação do servidor. transparência.	decisões a critério da administração (muitas vezes a decisão é contrária a lei – cessão de servidor) procedimentos realizados de acordo com a prática (convoca nomeados em concurso por edital e também envia AR) diferença entre a lei e a prática (servidor reprovado no Estágio probatório, após conversa com o chefe a situação é revertida).

ANEXOS

ANEXO A – Organograma Organizacional



Fonte: Resolução 737/08 – TRE-MG