

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Luciana Felicio Rublescki

JUSTIÇA FEDERAL – A INSTITUIÇÃO E AS PESSOAS

**Efeitos da Estrutura Organizacional sobre a Comunicação e a
Administração de Recursos Humanos**

Porto Alegre

2007

Luciana Felicio Rublescki

JUSTIÇA FEDERAL – A INSTITUIÇÃO E AS PESSOAS

**Efeitos da Estrutura Organizacional sobre a Comunicação e a
Administração de Recursos Humanos**

**Trabalho de conclusão do curso de Especialização
apresentado ao Programa de Pós-Graduação em
Administração da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, como requisito parcial para a
obtenção do título de Especialista em
Administração.**

Orientadora: Profa. Dra. Silvia Generali da Costa

Porto Alegre

2007

LUCIANA FELICIO RUBLESCKI

JUSTIÇA FEDERAL – A INSTITUIÇÃO E AS PESSOAS

Efeitos da Estrutura Organizacional sobre a Comunicação e a Administração de Recursos Humanos

Trabalho de conclusão do curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração.

Conceito final

Aprovado em de de

BANCA EXAMINADORA

Prof. -

Prof. -

Prof. -

Orientadora - Profª. Dra. Silvia Generali da Costa – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao nosso colega Ivo Barcelos da Silva, que ao contar com nossa admiração pelas suas habilidades humanas e nos deixar bem antes do esperado, fez com que valorizássemos ainda mais a vida e sustentássemos a importância de a administração de recursos humanos manter seu foco nas pessoas.

AGRADECIMENTO

Há agradecimentos que se repetem em todos os trabalhos, para aqueles que, como eu, sempre contam com o apoio de quem nos ama e com a participação de bons interlocutores para auxiliar na compreensão das coisas, aqui meus familiares, minha orientadora e colegas de trabalho. É inevitável e imprescindível: obrigada.

Mas há agradecimentos peculiares em cada pesquisa. Esta em especial, porque se deu num ambiente institucional, razão pela qual faço uso da oportunidade para agradecer

aos administradores da Justiça Federal da 4ª Região, no biênio 2003/2005, que tiveram a coragem de implementar uma iniciativa de desenvolvimento profissional dos servidores da Instituição, reconhecendo nossa capacidade de gerar evolução na trajetória administrativa - que venham outros depois de nós;

aos magistrados e servidores que se dispuseram a participar desta pesquisa e expor suas convicções com desprendimento, oportunidade que para mim foi pessoal e profissionalmente enriquecedora - que momentos como este possam ser repetidos na Instituição e;

aos meus colegas do Núcleo de Recursos Humanos pela convivência, em especial aqueles que me apoiaram e estimularam nas atividades de administração de recursos humanos.

RESUMO

A configuração da estrutura organizacional exerce influência sobre a comunicação e a administração de recursos humanos. Ao aplicar as configurações organizacionais de Mintzberg (2003) na Justiça Federal, encontra-se uma instituição na forma divisionalizada, acumulada com a existência simultânea de uma burocracia profissional e de burocracias mecanizadas. Nessa realidade, a Instituição acabou por segmentar as atividades administrativas relacionadas com a administração de recursos humanos em unidades organizacionais diversas. Dentre essas unidades organizacionais, em cada esfera da organização (escritório central e suas divisões) apenas uma é reconhecida, no organograma, como relacionada à administração de recursos humanos. Responsável pelos processos típicos da área de recursos humanos, no que tange aos servidores da Justiça Federal na Seção Judiciária do Rio Grande do Sul (uma das divisões da Justiça Federal), o Núcleo de Recursos Humanos percebe os percalços na gestão de pessoas na Instituição. Ressente-se das suas dificuldades em acompanhar e auxiliar as lideranças na administração dos servidores em seus locais de trabalho, já que não possui informações suficientes para esse suporte. A simultaneidade na estrutura organizacional (burocracia profissional e burocracia mecanizada dentro da forma divisionalizada) traz como consequência o prejuízo de uma das questões específicas da administração de recursos humanos – as comunicações –, visto que seguem o fluxo da burocracia profissional, com mínima interface com a burocracia mecanizada na qual está inserida o Núcleo de Recursos Humanos. A partir desse contexto, analisados os papéis da administração de recursos humanos de Milkovich e Boudreau (2000), verificou-se que, na Justiça Federal, o papel de prestador de serviços é vigente, enquanto que os papéis de parceiro de negócio e agente de mudança são dificultados pelos fluxos da comunicação e suas barreiras.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Representação das partes da organização	34
Figura 2 – Representação das partes da organização na indústria manufatureira	35
Figura 3 – Representação das partes da organização na burocracia mecanizada	41
Figura 4 – Representação das partes da organização na burocracia profissional.....	43
Figura 5 – Representação das partes da organização na forma divisionalizada	45
Figura 6 – Organograma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região	66
Figura 7 – Organograma da Justiça Federal de Primeiro Grau no Rio Grande do Sul	68
Figura 8 – Configuração Justiça Federal.....	88
Figura 9 – Configuração Justiça Federal da 4ª Região	88
Figura 10 – Configuração Seção Judiciária do Rio Grande do Sul.....	89
Figura 11 – Fluxo das informações sobre os principais projetos da Justiça Federal e das informações do Sistema de Recursos Humanos	115

LISTA DE ABREVIATURAS

- CJF – Conselhos da Justiça Federal
- STJ – Superior Tribunal de Justiça
- TRF da 4ª Região – Tribunal Regional Federal da 4ª Região
- TRFs – Tribunais Regionais Federais
- SJRS – Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
- SRH – Sistema de Recursos Humanos
- CEJ – Centro de Estudos Judiciários
- COJEF – Coordenadoria dos Juizados Especiais Federais
- JEF – Juizado Especial Federal
- DAM – Divisão de Assuntos da Magistratura
- EMAGIS – Escola da Magistratura
- DRH – Diretoria de Recursos Humanos
- NRH – Núcleo de Recursos Humanos
- SIRH – Sistema Integrado de Recursos Humanos
- RH – Recursos Humanos
- E-proc – Processo Eletrônico
- GEDPRO – Gestão de Documentos Processuais
- TUMP – Tabela Única de Movimentação Processual
- SUP – Sistema Único de Protocolo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO	12
1.2	DEFINIÇÃO DO PROBLEMA.....	16
1.3	JUSTIFICATIVA.....	18
2	REVISÃO TEÓRICA	21
2.1	PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS	21
2.2	PROCESSO DE COMUNICAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES	27
2.3	ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E BUROCRACIA	31
2.4	CONFIGURAÇÕES DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	33
3	OBJETIVO	46
3.1	OBJETIVO GERAL.....	46
3.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	46
4	METODOLOGIA	47
4.1	DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	47
4.2	DEFINIÇÃO DA ÁREA E DO PÚBLICO-ALVO	50
4.3	AMOSTRA.....	50
4.4	COLETA DE DADOS	51
4.5	INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS	53
4.5.1	Entrevistas.....	53
4.5.2	Questionários	55
4.6	CRONOGRAMA DESENVOLVIDO E COMENTÁRIOS.....	56
5	ANÁLISE	58
5.1	DESCRIÇÃO DOS DADOS.....	58
5.1.1.	A estrutura organizacional na legislação	59

5.1.2. Os planejamentos de gestão.....	69
5.1.3 Configuração da estrutura organizacional	72
5.1.4 Características da comunicação na instituição	73
5.1.5 Conteúdos de recursos humanos	74
5.1.6 Fluxos e meios de comunicação	76
5.2 ANÁLISE DOS DADOS	78
5.2.1 A aplicação das configurações de Mintzberg	78
5.2.2 Características da comunicação na configuração da Justiça Federal	89
5.2.3 Concepção de recursos humanos	102
5.2.3 Fluxos da comunicação.	113
6 CONCLUSÕES	118
REFERÊNCIAS	123

1 INTRODUÇÃO

Os freqüentes processos de mudança, pelos quais vem passando a Justiça Federal, tornam mais aparentes as características da comunicação entre os órgãos que a compõe e entre as esferas dentro de um mesmo órgão. Aí também suas eventuais falhas.

A Justiça Federal, com a Constituição Federal de 1988, passou a alterar sua imagem perante a sociedade, migrando de aparato judiciário que viabilizava arrecadação da União para justiça acessível à população na conquista de direitos administrativamente não reconhecidos pela União. O ícone dessa migração foi o rito do Juizado Especial Federal (JEF), criado por lei no ano de 2001. A Justiça Federal mudou a ênfase. Mudou a imagem. Mudou porque precisava mudar, frente às exigências cada vez mais apuradas da sociedade, que começaram a tomar forma com o Código de Defesa do Consumidor, na década de 90.

Nesse contexto, a par das mudanças conceituais e práticas na atividade finalística da Instituição, também a área administrativa, inevitavelmente, passa a sofrer processos de mudança. Um desses é a alteração de eixo da área de recursos humanos, que, de mero departamento de pessoal, busca se aproximar dos processos de mudança cultural na Instituição. Passo a passo, a área de recursos humanos tem deixado de ser apenas executora de registro em assentamentos funcionais para aliar esta bagagem a outras atividades de promoção da saúde e de desenvolvimento pessoal e profissional, as quais vêm crescendo paulatinamente. Está a ampliar o exercício dos papéis da administração de recursos humanos na Instituição.

A administração de recursos humanos, de regra, apresenta atividades de longo prazo e com geração de reflexo intenso na Instituição. Em especial a promoção da saúde e o desenvolvimento pessoal e da carreira exigem farta exposição da área de recursos humanos. Conseqüência disso é que o discurso da área de recursos humanos deve ser consentâneo às ações e intencionalidades dos principais administradores da Instituição, sob pena de evidenciar contradições e prejudicar justamente aqueles que se pretende sejam beneficiados pela administração de recursos humanos. Nesse sentido, a comunicação dessas ações pretendidas e intenções que as baseiam, bem como o conhecimento do fluxo de tais comunicações na estrutura organizacional passou a ser essencial.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Para isso, se afigura necessário evidenciar a estrutura da Justiça Federal de Primeiro Grau no Rio Grande do Sul. A partir daí, localizar os pontos nos quais existe poder para determinar ações e intenções que interfiram na instituição como um todo, com os caminhos pelos quais podem percorrer.

É possível descrever a Justiça Federal de Primeiro Grau como uma Instituição composta por Juízes cujas Varas Federais estão organizadas em Subseções Judiciárias, as quais se identificam com a demarcação do limite territorial da sua jurisdição. O conjunto de Subseções Judiciárias existentes em cada Estado da Federação integra a respectiva Seção Judiciária¹. Os Juízes Federais cumprem o primeiro grau de jurisdição, ou seja, são os primeiros a examinar o pedido do cidadão que recorreu ao judiciário, e sobre ele tomar uma decisão conforme o direito. As Seções Judiciárias são sempre vinculadas a um dos Tribunais Regionais Federais, a Justiça Federal de Segundo Grau. No País, são cinco Tribunais organizados da 1ª a 5ª Região². Nesses Tribunais, os Desembargadores Federais cumprem o segundo grau de jurisdição, vale dizer, reexaminam o pedido do cidadão, no caso de inconformidade de uma das partes envolvidas naquela decisão do juízo de primeiro grau, ou de determinação legal de reexame.

Se, ainda assim, houver inconformidade da decisão do Tribunal Regional Federal, o cidadão pode ainda recorrer ao Superior Tribunal de Justiça ou ao Supremo Tribunal Federal, em caso de matéria compatível com as respectivas competências e de acordo com as condições de admissibilidade previstas a tais recursos, comumente o Especial e o Extraordinário. Nessa etapa do processo judicial, tendo em vista que tais Tribunais não são órgãos da Justiça Federal, já se estaria abordando a interface da Justiça Federal com outros órgãos do Poder Judiciário, o que está além do objeto deste estudo, pois respeitará os limites da Justiça Federal de primeiro e segundo graus. O relacionamento entre Superior Tribunal de

¹ A Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, atualmente, é composta por 21 (vinte e uma) Subseções Judiciárias, com sede nos municípios de Bagé, Bento Gonçalves, Cachoeira do Sul, Carazinho, Canoas, Caxias do Sul, Cruz Alta, Erechim, Lajeado, Novo Hamburgo, Passo Fundo, Pelotas, Rio Grande, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Santa Rosa, Santana do Livramento, Santiago, Santo Ângelo, Uruguaiana, além da Subseção Judiciária de Porto Alegre, sede da Seção Judiciária.

² A Seção Judiciária do Rio Grande do Sul está vinculada ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Justiça e a Justiça Federal será abordado apenas para fins de entendimento da estrutura da Justiça Federal e dos seus limites de gestão.

A estrutura da Justiça Federal depende da análise de normas de organização judiciária dispostas na Constituição brasileira, nas quais é delimitada a competência dos órgãos do Poder Judiciário. Mas há elementos importantes definidores da estrutura da Justiça Federal na Lei n. 8.472/92, que criou o Conselho da Justiça Federal (CJF), seu órgão máximo administrativo. A referida Lei instituiu, ainda, sistemas técnicos nacionais, dentre eles o Sistema de Recursos Humanos (SRH).

Também é de consulta obrigatória a Lei n. 5.010/66, que reinstalou a Justiça Federal no Brasil, após sua extinção no Estado Novo. Além disso, tendo em vista que este estudo trata de tema no âmbito da Justiça Federal de Primeiro Grau, especificamente a Seção Judiciária do Rio Grande do Sul (SJRS), também há elementos muito significativos na sua estrutura no Regimento Interno do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, ao qual a Seção Judiciária está subordinada administrativamente. Por fim, tanto o CJF quanto o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF da 4ª Região) possuem regulamentos relevantes para a configuração da estrutura da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul.

A identificação dos caminhos das comunicações depende da explicitação da estrutura do Tribunal Regional Federal da 4ª Região e da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. Assim, é necessário passar por aqueles órgãos internos do TRF da 4ª Região que sejam centros de tomada de decisão administrativa, com geração de efeitos, às vezes profundos, na realidade da SJRS. São eles a Presidência do Tribunal – com seu braço executivo, a Direção-Geral (DG) da Secretaria do Tribunal, à qual está subordinada a Diretoria de Recursos Humanos (DRH) –, a Corregedoria-Geral, a Corte Especial, o Conselho de Administração, a Escola da Magistratura (EMAGIS) e a Coordenadoria dos Juizados Especiais Federais (COJEF).

Do mesmo modo, é essencial abordar os centros de tomada de decisão da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, quais sejam, a Direção do Foro da Seção Judiciária – com seu braço executivo, a Secretaria Administrativa, à qual está subordinado o Núcleo de Recursos Humanos –, as Direções de Foro das Subseções Judiciárias e as Varas Federais.

Em relação ao comando dos Tribunais Regionais Federais na Justiça Federal de Primeiro Grau, é intermediado pelos juízes da Seção Judiciária, os quais são designados como Diretores de Foro da Seção Judiciária ou Diretores de Foro de Subseção Judiciária. Os juízes

são também os administradores das varas federais. Todas as unidades administradas pelos Juízes Federais contam com uma gerência intermediária, o Diretor da Secretaria Administrativa (com seus diretores de núcleo e supervisores), na Direção do Foro da Seção Judiciária, o Supervisor de Apoio Judiciário e Administrativo, na Direção do Foro da Subseção Judiciária, e o Diretor de Secretaria³ na Vara Federal.

Nas últimas três gestões do TRF da 4ª Região (biênios 2001/2003, 2003/2005 e 2005/2007), os juízes Diretores de Foro foram designados para atuação também pelo prazo de dois anos, mesmo período de gestão da Presidência do Tribunal, o que sugere tendência de alinhamento na administração.

Foram considerações prévias sobre a estrutura, para se acompanhar as linhas gerais do Sistema de Recursos Humanos, previsto na Lei n. 8.472/92 e coordenado pelo CJF. O SRH possui âmbito nacional tendo, no seu topo, a Secretaria de Recursos Humanos do CJF, na intermediação da cadeia a Secretaria ou Diretoria de Recursos Humanos dos Tribunais Regionais Federais e, na finalização, o Núcleo ou Seção de Recursos Humanos das respectivas Seccionais vinculadas.

O SRH ao tratar da administração de recursos humanos, confere inegável ênfase às atividades que envolvem registros funcionais, tratando, de regra, sobre a interpretação do direito nas concessões previstas na Lei n. 8.112/90, Estatuto dos Servidores Públicos Federais, e seus efeitos financeiros. Nas oportunidades em que o Sistema de Recursos Humanos tratou da uniformização nas políticas de desenvolvimento, por exemplo, esbarrou na diferença, em termos de quantidade e especialização, de força de trabalho disponível no CJF, nos Regionais e nas Seccionais para essa finalidade. Os regulamentos do CJF, em última análise, contêm as diretrizes das atividades de administração de recursos humanos na Justiça Federal de Primeiro e Segundo Grau, sejam afetos à atividade de registro ou de desenvolvimento. De regra, são fruto da percepção da área de recursos humanos dos Tribunais Regionais Federais, caso ouvida, e do Conselho da Justiça Federal; são intermediadas na sua interpretação e definição de lacunas pela área de recursos humanos dos Tribunais Regionais Federais e sua aplicação cabe às áreas de recursos humanos do CJF, dos Tribunais Regionais Federais e das Seções Judiciárias.

Nesse formato, os regulamentos são expedidos com a finalidade de fixar

³ Na Justiça Federal, o Diretor de Secretaria é um cargo em comissão equivalente, em função, ao cargo efetivo de Escrivão da Justiça Estadual. Atualmente, todos estes cargos em comissão estão providos por servidores de carreira, ocupantes de cargos efetivos da Justiça Federal.

procedimentos nacionalmente padronizados, especialmente na área concessiva de direitos aos servidores com reflexos na remuneração, objetivando efetividade de controle pelo CJF.

São muitos os atos expedidos, os quais poderiam estar alinhavados por planejamento amplo, do tipo estratégico, a fim de que pudesse ser visualizada a intenção dos regulamentos. Contudo, não há disponível, na página do Conselho da Justiça Federal da rede mundial de computadores - *internet*, em sistema eletrônico diverso, ou em remessa oficial em meio físico de conhecimento do Núcleo de Recursos Humanos da SJRS, planejamento do tipo estratégico ou ações pretendidas na atual gestão. Desse modo, não há previsibilidade sobre as ações de recursos humanos que sejam consentâneas com a visão de futuro da Justiça Federal da qual é portador o dirigente nacional.

Não obstante, na referida página do CJF, há notícia sobre a existência de um planejamento estratégico para os Juizados Especiais Federais, elaborado no ano de 2005, sem, estar disponível para acesso. As referências fazem parte de um Programa Nacional de Capacitação gerido pelo CJF, mais especificamente pela Secretaria de Ensino do Centro de Estudos Judiciários. Seu objetivo é alcançar competências necessárias aos servidores que trabalham nos feitos sob o rito do JEF, notadamente em razão da mudança de paradigma que causaram na Justiça Federal de Primeiro Grau⁴. Tais iniciativas não foram incluídas nas orientações do Sistema de Recursos Humanos, ao menos não chegaram no Núcleo de Recursos Humanos da SJRS.

De igual forma, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região e a Seção Judiciária do Rio Grande do Sul não tornam disponível na página da *internet* seus planejamentos estratégicos. Quanto ao TRF da 4ª Região, não há arquivos eletrônicos ou documentos oficiais disponíveis, sobre seu planejamento estratégico ou sobre as ações pretendidas pela atual gestão. Dessa forma, também nesta esfera não há previsibilidade sobre quais as ações de recursos humanos são compatíveis com a visão da administração regional.

É de conhecimento do Núcleo de Recursos Humanos (NRH) que a Coordenadoria dos Juizados Especiais Federais, do TRF da 4ª Região, possui planejamento estratégico dos Juizados Especiais Federais, com efeitos na sua totalidade sobre a Justiça Federal de Primeiro Grau, mas não há registro sobre isso na referida página do Tribunal, nem mesmo nas

⁴ Os processos judiciais que tramitam no rito do Juizado Especial Federal são processados exclusivamente na Justiça Federal de primeiro grau, sendo o duplo grau de jurisdição, o reexame por ocasião do recurso, realizado por juízes federais designados para integrar a Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais. O Juizado Especial Federal, portanto, não é uma realidade dos Tribunais Regionais Federais.

informações relativas a COJEF.

Já na Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, a gestão do biênio 2005-2006 da Direção do Foro da Seção Judiciária, diferentemente de outras gestões nesse âmbito, elaborou objetivos, metas e ações pretendidas para a área administrativa, em meio escrito, vinculando a elas atividades de várias áreas técnicas distintas. A iniciativa de documento escrito foi inédita na SJRS, já tendo ocorrido em gestões anteriores no CJF e no TRF da 4ª Região. Pode vir a ser o nascedouro de prática de gestão na Direção da Seção Judiciária, caso o exemplo venha a ser seguido por gestões futuras e profissionalizado nas técnicas de planejamento com participação.

De todo modo, é de se referir que as diretrizes citadas não estão disponíveis para o público externo, na página da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul na *internet*. Estão, contudo, acessíveis a qualquer usuário da rede de computadores da Seção Judiciária, a *intranet*, mas sem divulgação específica, devendo ser descobertas pelo usuário.

1.2 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Os processos de comunicação usuais ao longo da estrutura fazem com que um encargo freqüente do NRH seja a validação do seu conteúdo com a Direção do Foro da SJRS (âmbito estadual) ou com as áreas de recursos humanos da administração regional (TRF da 4ª Região) ou até nacional (CJF). São perguntas voltadas para o sentido e a relação da comunicação com outras decisões, atividades e objetivos: “Que exatamente quer dizer isto? Isto significa alguma mudança dos caminhos já traçados?” A necessidade de validação está fundada na insegurança para exposição das novas decisões ao público interno, com o qual a área de recursos humanos faz interface. É que, caminhando em direção à ampliação dos seus papéis na administração de recursos humanos, mesmo que lentamente, a área de recursos humanos tem como desafio estar alinhada à Instituição como um todo e, para isso, precisa ter certa dimensão sobre o seu futuro.

Esta dimensão sobre o futuro da Instituição pode ser alcançada por processos de planejamento. No mínimo, por processos de comunicação que permitam a efetiva compreensão das ações. Para isso, o conteúdo da comunicação envolvendo ações pretendidas não pode ser apenas referente às ações em si, mas a sua anterioridade, ou seja, à intenção e objetivos aos quais corresponde. Do contrário, a ação pretendida será mero objeto de

repetição, liminarmente afastada a compreensão e, por conseqüência, a capacidade de gerar eficácia na comunicação. Os conteúdos necessários à compreensão, rotineiramente, não chegam ao NRH. Têm de ser buscados em diversas partes da Instituição, possivelmente porque não sejam percebidos como relevantes para a atuação cotidiana da área de recursos humanos.

Na medida em que há evolução na administração de recursos humanos, a área de recursos humanos exerce necessariamente atividade compartilhada com as gerências, sejam intermediárias, sejam superiores. Vale dizer, a intencionalidade da gestão será compartilhada com todos os níveis de liderança, para fins de descentralização efetiva por toda a Instituição. Para tanto, precisa ser reconhecido como ponto de chegada e de partida dessa informação.

O papel mobilizador da área de recursos humanos está relacionado ao que se denomina comunicação interna. Na Justiça Federal, a comunicação se dá quase que exclusivamente de modo burocrático, ou seja, comunicação oficial hierárquica preferencialmente por meio eletrônico, ou por meio físico. As comunicações são dispersas e orientadas pelas respectivas áreas administrativas, funcionando no sentido dos níveis mais altos para os mais baixos como determinação de cumprimento e, no sentido inverso, como pedido ou demanda. Na comunicação dos níveis intermediários, os fornecimentos de informações e pedidos de providências são recíprocos entre as áreas administrativas e as varas federais. Além das correspondências, são realizados encontros semestrais entre as gerências intermediárias de todas as áreas com a alta administração da Seção Judiciária, a Direção do Foro. Tais encontros, até 2005, tiveram periodicidade anual, passando, em 2006, a ser planejados e organizados pelo NRH.

Especificamente nas comunicações do NRH, tem-se trabalhado, sobretudo, na contextualização e na linguagem, privilegiando a abordagem e a persuasão. Trate-se de comunicação oficial ou de comunicação informal (informativo eletrônico da área de recursos humanos), a comunicação com os servidores é sempre intermediada pelos Diretores ou Supervisores das unidades, não havendo, até o momento, canal direto da área de recursos humanos com os servidores. Em relação aos dirigentes das unidades judiciárias, os Juízes Federais, o NRH não tem contato regular. Esses são indicativos de que as informações relativas ao futuro da instituição ou não chegam nas gerências intermediárias ou nos dirigentes das unidades (administrativas e judiciárias), ou chegam por caminhos que não incluem o compartilhamento com o NRH. No caso de ausências dessas informações, o que se dá é a imposição de dificuldade para a administração no âmbito da unidade de trabalho e,

sobretudo, a subtração do apoio efetivo no exercício das habilidades humanas necessárias para a realização do trabalho na administração local.

Disso tudo pode se inferir que, não obstante aquelas mencionadas mudanças sofridas, a Instituição, como um todo, pouco ou nada alterou seus processos de comunicação, sobrevivendo às custas das mesmas lentas comunicações oficiais, características na regulamentação administrativa. Na área de recursos humanos, tais comunicações são relativas principalmente ao registro funcional e ao pagamento, cujas origens estão nas atividades do departamento de pessoal. As comunicações oficiais de regulamentação até são capazes de dar sustentação à execução de atividades operacionais daquelas atividades. Mas não conseguem conferir alinhamento nas atividades relacionadas com o desenvolvimento pessoal e profissional, bem como de auto-realização. Esse alinhamento só pode ser proposto, com segurança, mediante a compreensão do caminho que se pretende seja trilhado pela Instituição, a fim de que não tenham efeitos contraditórios e de aprofundamento das necessidades. Manter o nível de articulação da área de recursos humanos nos atuais patamares significa lhe tirar a oportunidade de evolução e de participação no crescimento da Instituição.

Em face do exposto, a pesquisa objeto deste estudo vai abranger a administração da Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus na 4ª Região, de modo a evidenciar a pertinência da administração de recursos humanos, e do NRH da SJRS, nos processos de comunicação inerentes à tomada de decisão envolvendo o futuro da Justiça Federal, bem como a sua implementação.

Qual a influência da estrutura organizacional da Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus nos processos de comunicação que envolvem o Núcleo de Recursos Humanos da Justiça Federal de Primeiro Grau na Seção Judiciária do Rio Grande do Sul?

1.3 JUSTIFICATIVA

A pesquisa proposta neste estudo está centrada em processos de comunicação interna, tema já bastante explorado em pesquisas acadêmicas, estando presente, com frequência em pesquisas realizadas em torno do ano de 2003. A importância do tema para a Justiça Federal, contudo, está baseada no seu estágio de gestão. Na Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, há baixa profissionalização na área de gestão, conquanto os gerentes, de regra, apresentem alta

profissionalização técnica. A característica tem origem na obrigatoriedade de curso superior em Direito para exercer cargo de Direção de Secretaria nas varas federais, parcela numericamente expressiva na camada gerencial. Até então nunca foram exigidos conhecimentos técnicos em administração. Na atividade administrativa também há baixa profissionalização, o que tem se procurado reverter por iniciativas pessoais e institucionais (o próprio curso de pós-graduação voltado para a administração da justiça é um exemplo de iniciativa institucional). Já em relação aos dirigentes, também os conhecimentos de gestão não são prioridade, tendo em vista que a administração é exercida por Juízes Federais. Operadores do Direito que são, têm nessa formação o seu requisito de ingresso na carreira.

Desse modo, na SJRS, as práticas de gestão não estão incorporadas à cultura da Instituição e dificilmente estão presentes na bagagem pessoal de dirigentes ou gerentes.

Em organizações com práticas de gestão desenvolvidas, em que a explicitação da estratégia de gestão já faz parte da cultura, a comunicação interna é ponto de exploração quanto aos seus canais e seus efeitos. Na Justiça Federal, entretanto, independentemente da existência de estratégia, não se verifica fluxo de informações sobre as intenções e motivação dos administradores para as ações pretendidas. Ao contrário, esse conteúdo de informação apresenta-se esporadicamente. Assim, a exploração da comunicação, nesta pesquisa, está fundada na percepção de que há falta de informações acerca da direcionalidade da instituição, ou falta de participação na formulação e execução dessa direcionalidade.

De outro giro, a Justiça Federal é uma Instituição na qual a dimensão racional-legal assume destaque, em função da internalização do Direito, não só como meio de atuação na sociedade, mas como a base teórica para todo seu funcionamento. Essa dimensão racional-legal nos leva à análise da estrutura da Justiça Federal a partir dos conceitos da burocracia, bem como a verificação das possibilidades de enquadramento da estrutura da Justiça Federal dentre as formas de organização burocrática descritas por Henri Mintzberg (2003).

Assim, esta pesquisa poderá evidenciar a complexidade da estrutura organizacional da Justiça Federal e transmitir visão global da Instituição, quanto a sua configuração. A complexidade referida está na existência de forças, dentro da organização, que fazem com que haja mais de uma configuração na estrutura organizacional, não obstante, de regra, haja uma configuração predominante.

As diversas configurações organizacionais têm necessidades diferentes quanto aos processos de comunicação e seus conteúdos, pelas suas peculiaridades de funcionamento.

Com isso, é possível que dificuldades de comunicação da Justiça Federal tenham origem no desenho da sua estrutura organizacional. Analisar a influência desse desenho nos processos de comunicação oportunizará estabelecer relações entre o comportamento na instituição, no que se refere a essa descentralização da intenção e motivação administrativa, e as configurações organizacionais identificadas. Do conhecimento dessas relações é que poderão surgir propostas visando a alterar o comportamento organizacional.

2 REVISÃO TEÓRICA

2.1 PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS

Para compreensão do processo de mudança que vem sofrendo a área de recursos humanos na Justiça Federal do Rio Grande do Sul, é importante primeiramente, definir recursos humanos e delinear a atividade de administração desses recursos, além da evolução do seu papel no tempo nas organizações.

De se destacar que a literatura trata, basicamente, do contexto da empresa privada, mas é possível, em diversos pontos, a aplicação dos seus conceitos à administração do serviço público.

Uma organização, assim como uma instituição, depende de alguns elementos para funcionar. Um desses elementos são as pessoas, chamadas, no seu conjunto, de recursos humanos, denominação originariamente derivada da comparação com os recursos materiais e econômicos também necessários para a organização. As pessoas são a fonte motriz e geradora da organização com seus demais recursos. Nesse sentido, Milkovitch e Boudreau (2000, p. 19):

“Ainda que as instalações físicas, os equipamentos e os recursos financeiros sejam necessários para a organização, as pessoas – os recursos humanos – são particularmente importantes. Os recursos humanos (RH) trazem o brilho da criatividade para a empresa. As pessoas planejam e produzem os produtos e serviços, controlam a qualidade, vendem os produtos, alocam recursos financeiros e estabelecem as estratégias e objetivos para a organização. Sem pessoas eficazes, é simplesmente impossível para qualquer empresa atingir seus objetivos.”

No serviço público, o papel das pessoas não difere daquela proposto para a iniciativa privada. O Estado é eminentemente um prestador de serviços, razão pela qual a performance dos servidores é essencial na sua eficácia e na formação da imagem do órgão junto aos cidadãos.

Eficácia e imagem favorável, em órgãos públicos ou na iniciativa privada, são aspectos que não se concretizam sem intencionalidade, sem a atividade de administração. Nesse passo, verifica-se que o Estado vem sofrendo, progressivamente, influência das teorias

de administração, em que pesem maciçamente voltadas para a empresa privada, nos pontos que lhe são adaptáveis. Até porque o Estado efetivamente realiza a atividade administrativa, chamada Administração Pública.

A Administração Pública está orientada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do art. 37 da Constituição Federal. A eficácia não é ainda aparente como norteadora da ação administrativa do Estado. A eficiência é um conceito voltado para o pensamento econômico, baseado na relação estabelecida entre o custo e o benefício de determinada ação. Conforme Prestes Motta e Bresser Pereira (1984, p. 48), eficiência “é uma forma específica de racionalidade, na qual a coerência dos meios em relação com os fins visados se traduz no emprego de um mínimo de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins)”.

Nas empresas privadas, a eficiência está dentre os fatores que integram a competitividade. Na Administração Pública, a competitividade não é vital para sua sobrevivência, como na atividade privada. Contudo, a formação de imagem positiva dos serviços públicos, que freqüentemente consta da agenda do administrador público, visando a obter a adesão da sociedade, vai conferindo proximidade àquele conceito de competitividade.

Milkovich e Bordeau (2000, p. 136), definem a competitividade sustentável e ressaltam que não é uma exclusividade da empresa privada:

“Uma vantagem competitiva sustentável ocorre quando uma empresa implementa uma estratégia de criação de valor que não esteja implementada simultaneamente pelos concorrentes de forma real ou potencial, e quando outra organização é incapaz de copiar os benefícios dessa vantagem.

[...]

Vantagem competitiva sustentável pode soar como uma expressão agressiva e militarista, mas é aplicável tanto às organizações filantrópicas e públicas como aos negócios e aos exércitos. Para sobreviver e crescer, toda organização precisa obter e utilizar recursos de maneira produtiva ou as outras empresas o farão. Consideremos o caso do U.S. Postal Service, que continua sendo uma instituição básica da sociedade americana, mas não é mais a principal escolha para postagem quando o importante é rapidez. Outras empresas, como a DHL, a UPS e a Federal Express, competem agora por esse papel, porque descobriram maneiras de criar um valor diferenciado do U.S. Postal Service.”

Poderia se argumentar que determinados serviços prestados por empresas públicas ou sociedades de economia mista estão sujeitas á competitividade, mas as atividades típicas de Estado não. Caso vingasse esta tese, as pessoas não escolheriam escolas privadas para seus filhos, planos de saúde prestados por empresas privadas, bem como não se socorreriam de outros meios para solução de conflitos, tais como a arbitragem e a mediação. Por outro lado, o comportamento competitivo da organização ou da instituição dentro de um mesmo setor

(educação, saúde, etc.) é compatível com o comportamento cooperativo com organizações ou instituições de outro setor (WRIGHT, KROLL e PARNELL, 2000). A cooperação é freqüente no serviço público, pela sua natureza, mas muitas vezes inerte pela ausência da desacomodação oriunda da competitividade. No serviço público, a competitividade não é uma questão de sobrevivência, mas de significância e apoio da sociedade.

Toma-se, a partir das considerações sobre competitividade, a liberdade de incluir referência de Bohlander, Snell e Sherman (2003, p. 3), sobre o papel das pessoas na organização e sobre a gestão de recursos humanos - GRH fundada na competitividade.

“As empresas podem atingir uma vantagem competitiva sustentável por meio de seu pessoal se forem capazes de atender aos seguintes critérios:

1. *Os recursos devem ter valor.* Pessoas são fonte de vantagem competitiva quando aprimoram a eficiência ou a efetividade da empresa. O valor aumenta quando os funcionários encontram meios de diminuir os custos, fornecem algo singular aos clientes ou apresentam alguma combinação dos dois. (...)
 2. *Os recursos devem ser diferenciados.* Pessoas são fonte de vantagem competitiva quando suas habilidades conhecimentos e competências não estão igualmente disponíveis aos concorrentes. (...)
 3. *Os recursos devem ser difíceis de imitar.* Pessoas são fonte de vantagem competitiva quando suas capacidades e contribuições não podem ser imitadas pelos outros.
 4. *Os recursos devem ser organizados.* Pessoas são fonte de vantagem competitiva quando seus talentos podem ser combinados e empregados para atuar em novas atribuições ao serem incumbidas delas. (...)
- Esses quatro critérios destacam a importância das pessoas e mostram a aproximação da GRH com a gestão estratégica.”

Em virtude dessa aproximação entre a administração de recursos humanos e a gestão estratégica, convém esclarecer a administração estratégica. Wright, Kroll e Parnell (2000, p. 24) definem estratégia e lhe apontam os pontos de destaque:

“Estratégia refere-se aos planos da alta administração para alcançar resultados consistentes com a missão e os objetivos gerais da organização. Pode-se encarar estratégia de três pontos de vantagem: (1) a formulação da estratégia (desenvolvimento da estratégia); (2) a implantação da estratégia (colocar a estratégia em ação); e (3) controle estratégico (modificar ou a estratégia, ou sua implementação, para assegurar que os resultados desejados sejam alcançados).”

Segundo os autores, estes pontos destacados constituem passos posteriores à análise das oportunidades e ameaças ou limitações que existem no ambiente externo, à análise dos pontos fortes e fracos de seu ambiente interno e ao estabelecimento da missão organizacional e os objetivos gerais. Esta série de passos da administração estratégica apresenta-os, necessariamente, inter-relacionados e como parte de um processo contínuo (WRIGHT, KROLL e PARNELL, 2000).

A aproximação da administração de recursos humanos com a gestão estratégica é esclarecida por Bohlander, Snell e Sherman (2003, p. 3):

“Embora ‘competir por meio das pessoas’ possa ser um tema em gestão de recursos humanos, a idéia permanece apenas como um suporte para a ação. No dia-a-dia, os gerentes concentram-se nos desafios e nas questões específicos da área de recursos humanos.”

As questões específicas da área de recursos humanos apontadas por Bohlander, Snell e Sherman (2003) são planejamento, recrutamento, seleção de pessoal, plano de cargo, treinamento e desenvolvimento, avaliação, comunicações, remuneração, benefícios e relações de trabalho.

A administração das pessoas possui, na literatura, nomenclatura diversa: Administração de Recursos Humanos, Gestão de Recursos Humanos, Gestão de Pessoas, conforme o autor. A distinção de nomenclatura, essencialmente, não altera o sentido da atividade. O que faz diferença é o papel ou complexidade que a ela se atribui. Assim, Milkovitch e Boudreau (2000, p. 19), utilizam a nomenclatura de Administração de Recursos Humanos, e a conceituam como “uma série de decisões integradas que formam as relações de trabalho; sua qualidade influencia diretamente a capacidade da organização e de seus empregados em atingir seus objetivos”.

Os mesmos autores conferem quatro papéis ao administrador de recursos humanos, quais sejam, prestador de serviços, defensor da ética, parceiro de negócios e agente de mudanças. O prestador de serviços é o papel mais evidente na organização, porque significa a realização, de modo eficiente, de tarefas rotineiras ou serviços nos quais fique caracterizada a prestação de serviço a outros gerentes ou empregados (MILKOVICH e BOUDREAU, 2000). Estão aí aquelas atividades características do antigo departamento de pessoal, voltadas para a satisfação das necessidades de subsistência e proteção das pessoas: pagamento, benefícios, férias, treinamentos, etc., além de fornecer dados confiáveis e conhecimentos específicos nos planejamentos, como de cargos e funções. Milkovich e Boureau (2000, p. 27) sentenciam a importância do papel de prestador de serviços: “Se a área de RH será vista como um auxílio ou um obstáculo pelo restante da organização dependerá do serviço prestado”.

O papel de defensor da ética envolve a tomada de decisões sobre as questões de recursos humanos, sob o aspecto da imparcialidade e da justiça no tratamento das pessoas (MILKOVICH e BOUDREAU, 2000). Como defensor da ética, pode se destacar o tratamento dos conflitos em avaliações de desempenho, nas quais pode haver confronto entre ponto de

vista do avaliador e do avaliado, bem como denúncias, a exemplo, de assédio moral. Ser defensor da ética significa garantir ponderação ao dilema ético sobre o qual está fundada a administração de recursos humanos, ao trabalhar permanentemente para compor os interesses da organização e dos seus funcionários.

Os papéis de prestador de serviços e defensor da ética eram suficientes para a administração de recursos humanos na década de 80; nos anos 90, agregou-se o papel de parceiro de negócio e; na troca de milênio, o papel de agente de mudanças (MILKOVICH e BOUDREAU, 2000).

No que tange a ser parceiro de negócios, a área de recursos humanos precisa, para esse fim, compreender o produto da organização, as necessidades que atende, a direção na qual caminha, o seu público, a sua relação com outras organizações. (MILKOVICH e BOUDREAU, 2000). Isso quer dizer, compartilhar da estratégia da organização, ou da instituição, lembrando do serviço público. Sobre a diferenciação entre parceiro de negócios e agente de mudança, esclarecem Milkovich e Boudreau (2000, p. 28):

“O parceiro de negócios faz as perguntas que ajudam a descobrir os resultados a que se quer chegar e a identificar como as pessoas devem ser modificadas [...]. O agente de mudanças auxilia nas transformações. Ele possui habilidades como liderança, resolução de conflitos e relações interpessoais.
[...] A mudança tem de agregar valor à organização. Dessa forma, o agente de mudanças e o parceiro de negócios fundem-se em um único papel.”

A atualidade do papel de agente de mudança está presente também em Bohlander, Snell e Sherman (2003, p. 8), na oportunidade em que pontuam a administração de recursos humanos como uma função de toda a camada gerencial:

“[...] o sucesso nas mudanças raramente ocorre de maneira natural ou fácil. As principais razões pelas quais os esforços de mudança podem falhar relacionam-se a questões de RH. [...] Para gerenciar mudança, executivos e gerentes devem imaginar o futuro, comunicar essa visão aos funcionários, estabelecer expectativas claras quanto ao desempenho e desenvolver a capacidade para alcançá-la, reorganizando as pessoas e realocando ativos. Evidentemente, é mais fácil falar que fazer. Todos os gerentes, incluindo os de RH, têm, portanto, um papel importante em facilitar os processos de mudança e, principalmente, em ajudar a expressar as necessidades da empresa aos funcionários, ouvindo em contrapartida as suas preocupações.”

Para Bohlander, Snell e Sherman (2003) a administração de recursos humanos deve auxiliar na reunião e harmonia de vários aspectos do gerenciamento, classificados pelos autores como ‘desafios competitivos’ ou como ‘preocupações com os funcionários’. Em relação aos desafios competitivos, os autores apontam: a) tornar-se global; b) adotar nova tecnologia; c) gerenciar mudanças; d) desenvolver capital humano; e) reagir ao mercado e; f)

conter custos. Nas preocupações com os funcionários, aponta questões sociais: a) mudanças nos fatores demográficos; b) direitos do empregador/empregado e; c) atitudes em relação ao trabalho e à família. (BOHLANDER, SNELL e SHERMAN, 2003)

A globalização, no serviço público, é um desafio importante, não em si mesmo, porque não se almejam mercados internacionais, mas pelos seus efeitos, visto que é fator de informação e formação dos cidadãos, moldando suas expectativas quanto aos serviços, inclusive os do Estado. A globalização torna mais complexo o desafio de reagir ao mercado. A adoção de novas tecnologias significa os processos de virtualização, com profunda alteração nas atividades e rotinas dos funcionários e servidores. O gerenciamento de mudanças já foi objeto de abordagem, e as forças que empurram as empresas privadas para a mudança, tais como a própria globalização e as novas tecnologias, também acabam por desacomodar a Administração Pública. O desenvolvimento de capital humano é o reconhecimento de que o bem intangível do qual são detentores os funcionários ou servidores é o que garante aquela competitividade sustentável. A reação ao mercado, para a instituição pública, equivale dizer a reação à sociedade e atender às expectativas dos cidadãos. A contenção de custos, na Administração Pública é evidente em face do princípio constitucional da eficiência, já citado anteriormente, porque fundado no pensamento econômico de custo e benefício. A contenção de custos está também presente, e de modo incisivo, na Lei Complementar n. 101/00, a Lei de Responsabilidade Fiscal, à qual estão vinculados todos os administradores públicos. Assim como nas empresas privadas, a Administração Pública sofre “pressões cada vez maiores para reduzir os custos e melhorar a produtividade, de modo a maximizar a eficiência” (BOHLANDER, SNELL e SHERMAN, 2003, p. 11).

Em relação à preocupação com os funcionários, incluídas na Gestão de Recursos Humanos por Bohlander, Snell e Sherman (2003), constituem questões sociais na administração de recursos humanos, que envolvem mudanças demográficas e mudanças culturais. Basicamente, a mudança de fatores demográficos impôs a administração da diversidade na força de trabalho (idade, sexo, escolaridade, p. ex.), no sentido de converter a intolerância ou indiferença em aproveitamento das múltiplas contribuições originadas da diversidade; a mudança na relação entre as empresas e os indivíduos trouxe a definição e redefinição dos seus direitos, deveres e responsabilidades e; a mudança nas atitudes em relação ao trabalho e à família, influenciada pelo aumento de mulheres na força de trabalho, direcionou para o reconhecimento desses interesses.

A administração de recursos humanos exige um modo de operação, porque é uma

administração que se dá de modo compartilhado e que permeia toda a organização. Sobre o tema, a referência de Bohlander, Snell e Sherman (2003, p. 20):

“[...] gerenciar pessoas não é algo que ocorre em uma sala dos fundos chamada Departamento de RH. Gerenciar pessoas é tarefa de todo gerente, e as empresas de sucesso são aquelas que combinam a experiência dos gerentes de linha com conhecimentos específicos de especialistas de RH para desenvolver e utilizar ao máximo os talentos de seus funcionários. Tratar das questões de RH raramente é responsabilidade exclusiva dos departamentos de RH que agem sozinhos. Em vez disso, os gerentes de RH têm trabalhado lado a lado com os gerentes de linha para tratar de questões relacionadas ao pessoal da empresa. Embora esse relacionamento nem sempre atinja um ponto ideal, a situação tem melhorado rapidamente. Os gerentes de RH estão assumindo um papel maior no planejamento e nas tomadas de decisão da alta gerência, tendência que reflete a consciência crescente entre executivos de que a GRH pode dar contribuições importantes ao sucesso da organização.”

Esse modo de operação compartilhado não deixa de apresentar responsabilidades específicas do administrador de recursos humanos. Bohlander, Snell e Sherman (2003) definem quatro responsabilidades que são a orientação e aconselhamento, como consultor interno; prestação de serviços nas questões específicas de recursos humanos; formulação e implementação da política de recursos humanos; e a defesa do funcionário. Para isso, é importante que o administrador de recursos humanos desenvolva em especial as competências de domínio do negócio, domínio dos processos de recursos humanos, domínio das mudanças e credibilidade pessoal (BOHLANDER, SNELL e SHERMAN, 2003).

Essa gestão compartilhada e com as múltiplas interfaces que exige – todo o público interno, sejam gerentes ou não – torna a comunicação uma das principais competências da administração de recursos humanos.

2.2 PROCESSO DE COMUNICAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES

A comunicação é uma competência que está dentro da esfera do comportamento organizacional, tendo em vista que a “comunicação é essencial para a eficácia de qualquer organização ou grupo” (ROBBINS, 2005, p. 6). Hall estabelece as condições ideais na comunicação organizacional, notadamente inatingíveis, mas que devem estar sempre presentes como referencial:

“As comunicações, nas organizações, devem proporcionar informações precisas, com as implicações emocionais apropriadas, para todos os membros que precisam do conteúdo da comunicação. Isso supõe que nem um excesso ou uma falta de informações se encontra no sistema, estando claro, desde o início, quem pode

utilizar aquilo que está disponível” (HALL, 2006, p. 157)

Na prática, isso quer dizer:

“A chave para o processo de comunicação nas organizações consiste em assegurar que as pessoas corretas obtenham as informações corretas (em quantidade e qualidade) no tempo correto. Todos esses fatores podem ser previstos até certo grau. Se as organizações, seus membros e seus ambientes estivessem todos em um estado imutável, as tarefas de comunicação seriam mais fáceis. Como obviamente não estão, o processo de comunicação precisa ser visto como algo dinâmico, com novos participantes, nova mídia e novas definições entrando constantemente no cenário.” (HALL, 2004, p. 170).

A comunicação organizacional pode cumprir diferentes funções. Para Robbins (2005, p. 232), a “comunicação tem quatro funções básicas dentro de um grupo ou de uma organização: controle, motivação, expressão emocional e informação”. A função de controle está voltada para o controle do comportamento, ou seja, comunicações formais ou informais, descendentes ou laterais, que atuam na transmissão de comportamentos desejados na organização, ou na instituição. A função de facilitadora da motivação, está no que seu papel de explicitação das metas e retorno aos funcionários sobre o desempenho, com reforço sobre o comportamento desejável. A terceira função está relacionada com as necessidades sociais. Constitui um mecanismo pelo qual o funcionário, dentro do seu grupo de trabalho, possa compartilhar frustrações e satisfações. Por isso, uma expressão emocional. A última função é a de informação. Segundo Robbins (2005, p. 233) “se relaciona a seu papel como facilitadora de tomada de decisões. Ela proporciona as informações de que as pessoas e os grupos precisam para tomar decisões ao transmitir dados para que se identifiquem e avaliem alternativas”.

A contribuição de Robbins nos remete para o interior do processo de comunicação:

“Nenhum grupo pode existir sem comunicação, ou seja, sem a transferência de significados entre seus membros. Apenas através da transferência de significados de uma pessoa para outra é que as informações e as idéias podem ser transmitidas. A comunicação, contudo, é mais do que simplesmente transmitir um significado. Ela precisa ser compreendida. [...] Portanto, a comunicação precisa incluir a transferência e a compreensão do significado.” (2005, p232)

Conclui-se, então, que a comunicação não é unilateral. Segundo Hall (2004, p. 157), “o processo de comunicação é, por definição, de natureza relacional”, vale dizer, é um processo de, pelo menos, duas vias. Parece o óbvio, mas nem sempre o conceito de relação está presente, de maneira consciente, nos processos de comunicação organizacionais.

Segundo Schuler et al. (2004), a comunicação é um ato complexo e envolve diversas

dimensões humanas. Os referidos autores, apresentam um modelo de comunicação, que não pretende ser exaustivo, chamado Modelo de Administração Estratégica da Comunicação. Especificam como necessário, para que haja comunicação, um sistema composto de elementos e processos. Os elementos são o emissor, o receptor, o canal e a mensagem. Os processos são a composição, a interpretação e a resposta. (SCHULER et al., 2004).

O processo de comunicação definido por Robbins (2005) aglutina os elementos e processos antes definidos por Schuler et al. (2004). Assim, para Robbins (2005), o emissor se tornou fonte, há igualmente o receptor, o canal e a mensagem. A composição, processo no qual o emissor transforma sua informação em mensagem, escolhendo os signos para representar o conteúdo, na linguagem de Robbins (2005) tornou-se a codificação. Na compreensão de Schuler et al. (2004, p. 21), a composição não é um simples elemento da comunicação, pois, nas ocasiões em que “esse processo é intencional, ele é guiado pelo raciocínio estratégico. O emissor constrói a mensagem que lhe parece mais adequada ao objetivo da comunicação”. Ao processo de interpretação, Robbins (2005) define como decodificação. Na interpretação, segundo Schuler et al. (2004, p. 21), o receptor compreende a mensagem e atribui “sentido ao sistema significante percebido. Esse processo se fará de acordo com a capacidade e a maneira de perceber do receptor, assim como com suas particularidades e sua estratégia de interpretação” (SCHULER et al., 2004, p. 21). Por fim, a etapa final chamada por Schuler et al. de resposta, em Robbin (2005) transformou-se no famosíssimo *feedback*. A exceção nessa equivalência de conceitos é o ruído, que Schuler et al (2004) aborda por ocasião da análise da sinergia no processo de comunicação e Robbins (2005) o inclui no próprio processo de comunicação.

Em relação à função do receptor, é importante ressaltar os comportamentos que pode adotar. Para Schuler et al. (2004), há três tipos de comportamento de recepção, o passivo, o reativo e o proativo. No primeiro, o receptor não utiliza a mensagem. No segundo, o receptor percebe e reage à mensagem. Finalmente, no terceiro, o “receptor procura ou provoca a emissão da informação que ele deseja” ou “emite, por sua vez, estímulos para provocar a manifestação da fonte” (SCHULER et al., 2004, p. 20).

O processo de comunicação, na forma como foram abordados seus principais pontos, pode se dar em diferentes direções, quais sejam, ascendente, descendente e lateral (ROBBINS, 2005). Em relação à comunicação descendente, Hall (2004) explicita seus cinco elementos: a instrução de trabalho, a justificativa da tarefa e seu relacionamento com o restante da organização, as informações a respeito de procedimentos e práticas no interior da

organização, o retorno às pessoas a respeito do seu desempenho e a doutrinação dos subordinados para aceitar e acreditar nas metas da organização (ou da subunidade). São todos essenciais nas tarefas de coordenação.

Robbins (2005) aborda redes e meios utilizados pelas organizações para comunicação, quais sejam, redes formais (os canais reconhecidos para a oficialidade), redes de rumores (a rádio-corredor) e meios eletrônicos (os contatos virtuais). Em função da delimitação deste trabalho, é relevante observar que as redes formais estão classificadas em três tipos: cadeia, roda e todos os canais. Para Robbins (2005), a rede tipo cadeia segue, de forma rígida, a linha formal de comando; a rede tipo roda tem no líder a centralização de toda a comunicação no grupo e a comunicação dispara dele para todos os integrantes, independentemente da cadeia de comando e; a rede tipo todos os canais permite a comunicação entre todos os membros.

Sejam utilizados quaisquer meios, a comunicação se realiza no âmbito das relações humanas. A partir disso, já dá para prever a existência de problemas. Com efeito, Hall (2004) delimita três problemas na comunicação: a omissão, a distorção e a sobrecarga. Segundo o autor, a omissão é a redução da mensagem e ocorre porque as pessoas só conseguem transmitir aquilo que compreenderam previamente. Nem sempre a mensagem é percebida e compreendida na sua íntegra pelo receptor. Assim, quando esse receptor for transmissor dessa mesma mensagem, vai reduzi-la, apresentando-a apenas nos aspectos por ele compreendidos. Outra situação trazida por Hall (2004), na qual ocorre a omissão, é na comunicação ascendente, quando não há interesse do funcionário de transmitir, na íntegra, informação que venha em seu prejuízo. Já a distorção é definida pelo autor como a alteração de significado da mensagem, e decorre da percepção das pessoas a partir dos seus valores, dos valores vigentes no grupo ou na organização (HALL, 2004). Por fim, Hall (2004) refere a sobrecarga como o terceiro problema da comunicação. É o excesso de informação. Pode gerar omissão (as informações são processadas apenas em parte ou nem chegam a ser processadas) ou distorção (as informações não são bem processadas quanto ao sentido). Para Robbins, os problemas da comunicação estão dentro do conceito de ruído, identificado como parte integrante do processo de comunicação definido no início deste tópico. O ruído, segundo Robbins (2005, p. 233/234), “é composto pelas barreiras à comunicação que distorcem a clareza da mensagem. Exemplos de possíveis fontes de ruído incluem problemas de percepção, excesso de informações, dificuldades semânticas ou diferenças culturais”.

A comunicação nas organizações, e assim nas instituições públicas, é um fenômeno decorrente da estrutura organizacional, mas que, ao mesmo tempo, também lhe dá forma

(HALL, 2004). Assim, já estando a comunicação na esfera do comportamento organizacional, passa a ser relevante estabelecer as diferentes estruturas das organizações e suas características.

2.3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E BUROCRACIA

Na visão de Mintzberg (2003), quaisquer atividades humanas organizadas estão submetidas a duas questões opostas, quais sejam, a divisão do trabalho e a sua posterior coordenação. Para o autor, “a estrutura de uma organização pode ser definida simplesmente como a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e, depois, como a coordenação é realizada entre essas tarefas” (MINTZBERG, 2003, p. 12).

Na escolha de abordagem, Mintzberg (2003) rejeita a linha de que a estrutura deve estar baseada em regras de hierarquia e autoridade e também aquela em que o planejamento de longo prazo da estrutura deve conter introdução de novos ingredientes, como o enriquecimento do trabalho e a estrutura matricial, por exemplo. Sua abordagem é situacional, na qual os “elementos da estrutura devem ser selecionados para a obtenção de uma consistência ou harmonia interna, bem como uma consistência básica com a situação da organização” (MINTZBERG, 2003, p. 13).

A estrutura das organizações pode tomar inúmeras formas. Contudo, Mintzberg (2003) classifica cinco tipos de configuração que podem abranger as hipóteses de eficácia para as organizações modernas: a estrutura simples, a burocracia mecanizada, a burocracia profissional, a forma divisionalizada e a adhocracia.

A burocracia diferencia-se da organização de tipo orgânico, porque a primeira é composta por padrões preestabelecidos e a segunda é caracterizada pela ausência desses padrões (MINTZBERG, 2003). Segundo Prestes Motta e Bresser Pereira (1984), a organização burocrática é um fenômeno antigo, mas na sociedade industrial se apresentaram como uma organização social dominante.

A principal referencial teórico sobre o fenômeno da burocracia é de Max Weber, que se ocupou de descrevê-la. Prestes Motta e Bresser Pereira (1984, p. 21), a partir dessas descrições, buscaram definir burocracia, iniciando com a referência de que “uma organização ou burocracia é um sistema social racional, ou um sistema social em que a divisão do trabalho

é racionalmente realizada tendo em vista os fins visados”. Mas, para continuar na depuração do conceito, os autores complementaram:

“Um ato será racional na medida em que represente o meio mais adaptado para se atingir um determinado objetivo, na medida em que sua coerência em relação a seus objetivos se traduza na exigência de um mínimo de esforços para se chegar a esses objetivos” (PRESTES MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1984, p. 22).

O viés da burocracia, portanto, é a busca da eficiência, ponto ótimo na relação entre o custo e o benefício. Baseada na racionalidade, a organização burocrática não é absoluta. Como se viu, as organizações são fruto do trabalho das pessoas e, seres humanos que são, possuem diversas facetas, dentre elas a racional. Isso quer dizer que, nas suas relações humanas, a organização nem sempre consegue levar a efeito a racionalidade e a eficiência. Por isso, Prestes Motta e Bresser Pereira (1984, p. 23) ressaltam que a burocracia, nascida da teoria de Max Weber, é um tipo ideal, ou seja, é “uma abstração, através da qual as características extremas desse fenômeno [social] são definidas, de forma a fazer com que ele apareça em sua forma ‘pura’”.

Para Max Weber (2004), a burocracia está em uma das formas puras de dominação legítima, qual seja, a dominação racional-legal, no qual estão incluídos tanto o Estado Moderno quanto a empresa privada. Prestes Motta e Bresser Pereira (1984, p. 30) esclarecem a origem da legitimidade da dominação racional-legal:

“Em primeiro lugar, a autoridade, em uma burocracia, deriva de normas racionais-legais, ao invés de tradicionais. Assim, as normas são válidas, não porque a tradição as legitime, mas porque, sendo racionais, nos levam aos fins visados. Além disso, essas normas são legais. Elas conferem à pessoa investida de autoridade o poder de coação sobre os subordinados e coloca a sua disposição meios coercitivos capazes de impor disciplina. Em outras palavras, a autoridade burocrática é baseada no Direito, entendendo-se por Direito um sistema de normas cuja obediência pode ser imposta pela coação.”

Ainda segundo Weber (2004), o que explica o crescimento da burocracia como organização é a sua superioridade técnica em relação a outras formas. Compara a instalação da burocracia com a mecanização na atividade industrial, de modo que, em especial em tarefas complicadas, o trabalho burocrático não só resulta mais preciso, como mais barato (WEBER, 2004). Os anseios sociais justificadores da burocracia, explicitados por Max Weber (2004, p. 731) ainda no primeiro quarto do século XX, são muito atuais:

“La exigencia de una tramitación en lo posible más rápida, precisa, unívoca y continua es impuesta a la administración en primer lugar por la economía capitalista moderna. (...) La extraordinaria aceleración en la transmisión de comunicaciones oficiales, de noticias referentes a hechos económicos o puramente políticos ejerce de

por sí una presión constante en el sentido de acelerar el ritmo de la reacción de la administración frente a las situaciones dadas, y el óptimo en este sentido se consigue con una burocratización rigurosa.”

As características essenciais da burocracia, expostas por Weber (2004) e válidas para a atividade privada ou estatal, são a) o princípio das atribuições oficiais fixas, ordenadas mediante regras, leis ou regulamentos administrativos; b) o princípio da hierarquia funcional e da tramitação, num sistema organizado de comando, em que existe a possibilidade de apelação, pelo dominado, a uma instância superior, em relação a uma instância inferior; c) a documentação da atividade administrativa e a completa separação entre a atividade profissional e a vida pessoal do administrador e funcionários, assim como bens que dão sustentação para ambas; d) atividade especializada que pressupõe aprendizado profissional; e) a atividade administrativa exige todo o rendimento dos funcionários, constituindo sua atividade principal, independentemente da fixação do tempo de permanência no local de trabalho e; f) o desempenho dos funcionários se dá de acordo com uma série de normas próprias, conhecimento que significa a introdução de tecnologia especial.

Em relação ao Estado, Prestes Motta e Bresser Pereira (1984, p. 47) aduzem que, com o surgimento do Estado Liberal, sustentado pela industrialização, predomínio social da classe burguesa e sistema capitalista, o Estado “passa a burocratizar-se e racionalizar-se de forma crescente”. Em relação ao Brasil, expõem os autores:

“As empresas brasileiras só nos últimos anos estão começando a passar por um processo de burocratização. O mesmo se diga do Estado brasileiro, que perde pouco a pouco suas características semi-feudais, que vai deixando de se caracterizar pelo nepotismo e pelo empreguismo, para se transformar em uma grande organização burocrática, habilitada a promover o desenvolvimento econômico e social.” (PRESTES MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1984, p. 48)

Em face dessas considerações sobre a burocracia, é de se desdobrá-la mais detidamente nas configurações de Mintzberg (2003).

2.4 CONFIGURAÇÕES DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Para compreender as cinco configurações básicas propostas por Mintzberg (2003), deve-se explicitar as partes da organização e seus fluxos, os parâmetros definidos para a configuração da estrutura organizacional e os fatores contingenciais intervenientes.

A organização possui cinco partes, as quais se relacionam de diferentes formas conforme a configuração da sua estrutura. As partes denominadas por Mintzberg (2003) são a cúpula estratégica, a linha intermediária, o núcleo operacional, a tecnoestrutura e a assessoria de apoio (figura 1).

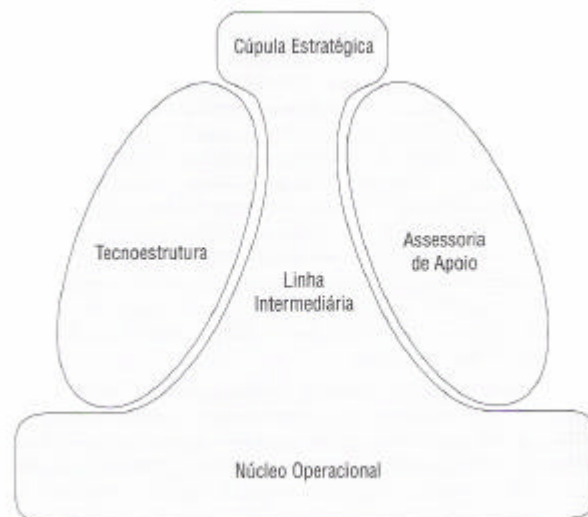


Figura 1 – Representação das partes da organização.

Fonte: extraída de MINTZBERG (2003, p.22)

A cúpula estratégica está no topo da estrutura e “é encarregada de assegurar que a organização cumpra sua missão de modo eficaz e também que atenda às necessidades dos que a controlam ou que detêm poder sobre ela” (MINTZBERG, 2003, P. 24). Segundo o autor, a cúpula estratégica tem três conjuntos de obrigações: o primeiro é a supervisão direta, a partir dos mecanismos de coordenação adotados; o segundo, é a relação com o meio em que está a organização e os relacionamentos necessários para protegê-la e; o terceiro, é o desenvolvimento da estratégia a partir das condições do seu meio (MINTZBERG, 2003).

O Núcleo Operacional, na definição de Mintzberg (2003, p. 23) é a parte que executa “o trabalho básico diretamente relacionado à fabricação dos produtos e à prestação dos serviços”. É a parte que realiza diretamente a finalidade da organização, ou instituição. A linha intermediária é o elemento de conexão entre a cúpula estratégica e o núcleo operacional. Para Mintzberg (2003, p. 25), a linha intermediária é formada “pela cadeia de gerentes intermediários que possui autoridade formal”. Segundo o mesmo autor, esses gerentes realizam a supervisão direta cadeia abaixo e levam fluxo de informações cadeia acima sobre o desempenho (MINTZBERG, 2003).

A tecnoestrutura é a parte da organização responsável pela adaptação da organização à

mudanças ambientais e pelo controle, por meio de planejamento, desenho da estrutura, treinamento, enfim, atuar nas formas de padronização, de modo a interferir no trabalho das pessoas envolvidas com a operação (MINTZBERG, 2003). Já a assessoria de apoio é constituída por todas as unidades operacionais que não estão relacionadas com os produtos ou serviços finalísticos da organização ou instituição. Mas são muito necessários no apoio do núcleo operacional, que sem essa assessoria não conseguiria atingir sua finalidade (MINTZBERG, 2003).

A figura 2, que exemplifica as funções que podem integrar as partes da organização, é útil para visualização e compreensão das características descritas.

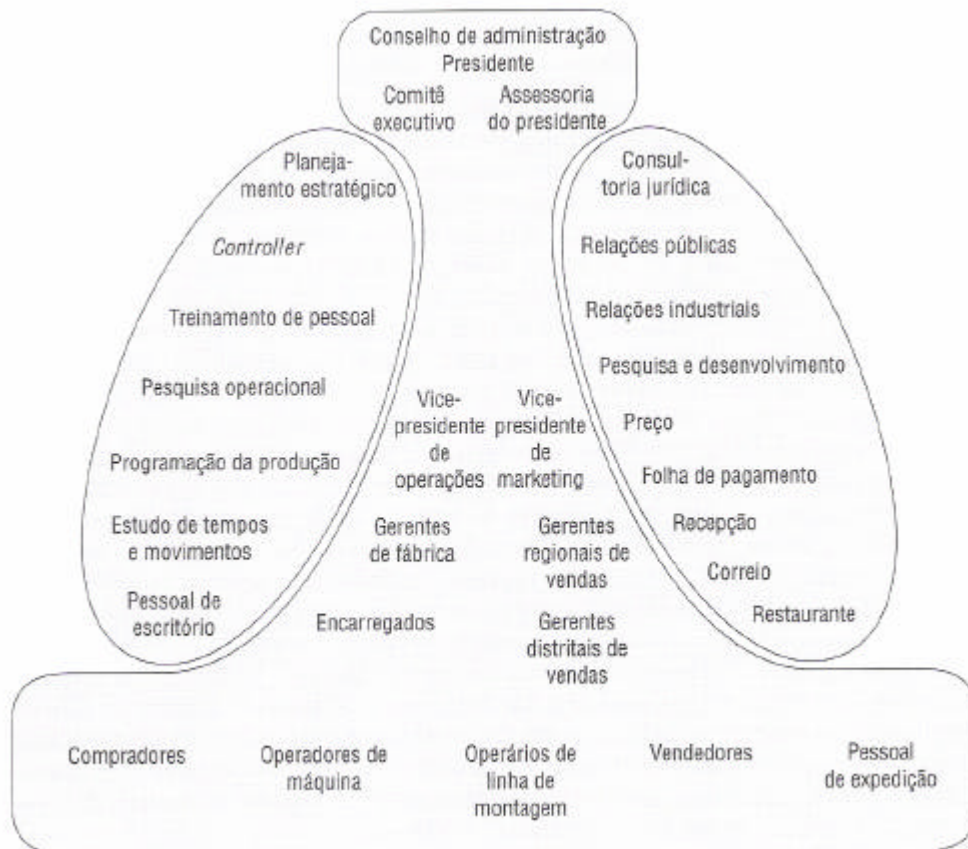


Figura 2 – Representação das partes da organização na indústria manufatureira.

Fonte: extraída de MINTZBERG (2003, p.29)

Conforme a configuração organizacional, os fluxos entre essas partes diferem. Mintzberg seleciona cinco fluxos: autoridade formal, atividade regulamentada, comunicação informal, constelação de trabalho e processo de decisão *ad hoc* (MINTZBERG, 2003). O fluxo de autoridade formal é o organograma, contendo a divisão do trabalho, o agrupamento das unidades e os pontos de supervisão direta com autoridade formal; o fluxo de atividade

regulamentada também segue a autoridade formal, mas está menos focada na supervisão direta, porque sua ênfase está na padronização; o fluxo de comunicação informal é um sociograma (em contraposição ao organograma), ou seja, as comunicações que ocorrem independente de autoridade formal, mediante ajustamento mútuo entre os interessados, como forma de coordenação do trabalho; o fluxo de constelações de trabalho são grupos que se agregam por afinidade, independentemente de hierarquia para realizar o trabalho, geralmente representam camadas da organização e; fluxo de decisão *ad hoc*, no qual há um caminho complexo de participação de analistas e gerentes para tomada de decisão pela cúpula (MINTZBERG, 2003).

Os parâmetros da configuração organizacional definidos por Mintzberg (2003) são em nove, organizados em quatro grupos, a saber, o *design* das posições, o *design* da superestrutura, o *design* dos vínculos laterais e *design* do sistema de posições. O primeiro grupo trata das posições, com os parâmetros especialização da tarefa, formalização do comportamento e treinamento e doutrinação. A especialização da tarefa relaciona-se ao conceito de divisão básica do trabalho. Assim, importa analisar a especialização horizontal e vertical do trabalho. A especialização horizontal é a divisão de trabalho clássica, a subdivisão de tarefas de forma racional para aumentar a produtividade. A especialização vertical do trabalho é a separação do “desempenho do trabalho de sua administração” (MINTZBERG, 2003, p. 39), quer dizer, do seu controle. Quanto mais especializado o trabalho horizontalmente, mais segmentado e repetitivo ele é; quanto mais especializado o trabalho verticalmente, menos controle o funcionário possui sobre seu próprio trabalho.

A formalização do comportamento relaciona-se aos conceitos de padronização do conteúdo do trabalho e do sistema de fluxos regulamentados. Mas, para Mintzberg (2003, p. 45), “não importa os meios de formalização – por posição, fluxo de trabalho ou regras –, o efeito sobre a pessoa que executa o trabalho é o mesmo: seu comportamento é regulamentado”. A finalidade dessa padronização é o controle mediante a redução de sua variabilidade. Mintzberg (2003) observa três tipos de padronização, a padronização dos processos, tratada aqui na formalização do comportamento, a padronização das habilidades, tratada adiante no treinamento e doutrinação, e a padronização dos produtos (ou *outputs*). O autor estabelece a seguinte relação, entre a burocracia e a padronização como parâmetro da estrutura organizacional:

“[...] podemos definir uma estrutura como burocrática na extensão em que seu comportamento seja predeterminado ou previsível, na realidade, padronizado (seja pelos processos de trabalho, *outputs* ou habilidades, centralizados ou não). Essa

parece ser a principal linha de argumento associada à descrição de Weber.” (MINTZBERG, 2003, p. 48)

O treinamento e doutrinação trata da padronização das habilidades, ou seja, exigências na área do conhecimento, das habilidades e das atitudes que os funcionários devam apresentar para determinada posição. Segundo Mintzberg (2003, p. 51), treinamento “refere-se ao processo pelo qual são ensinadas habilidades e conhecimentos relacionados ao trabalho” e doutrinação é o “processo pelo qual as normas organizacionais são adquiridas”, ou seja, ambos estão na esfera da “‘internalização’ dos padrões de comportamento”.

O segundo grupo de parâmetros trata da superestrutura, com os parâmetros agrupamento de unidades e tamanho da unidade. O agrupamento de unidades envolve os conceitos de supervisão direta, de divisão administrativa do trabalho, de sistemas de autoridade formal, de fluxos regulamentados, de comunicação informal, e de constelações de trabalho, além de organograma. O agrupamento está voltado para os meios de coordenação do trabalho. Para Mintzberg (2003, p. 60):

“[...] o agrupamento pode estimular em importante grau dois mecanismos importantes de coordenação – a supervisão direta e o ajuste mútuo – e pode formar a base para um terceiro mecanismo – a padronização dos *outputs* – ao fornecer medidas de desempenho comuns. Como resultado, o agrupamento em unidades é um dos parâmetros do design. (Uma característica principal dos dois outros mecanismos de coordenação – padronização dos processos de trabalho e padronização das habilidades de trabalho – é que eles fornecem a coordenação automática do trabalho dos indivíduos; como resultado, podem ser usados independentemente dos modos em que as posições são agrupadas.)”

Há vários critérios para o agrupamento, que pode se dar baseado no conhecimento e habilidade, no processo de trabalho e função, no tempo em que o trabalho é feito, no produto, no cliente ou no local.

O tamanho da unidade é parâmetro voltado para os conceitos de sistema de comunicação informal, de supervisão direta e de amplitude de controle (MINTZBERG, 2003). A dimensão da unidade está relacionada com o agrupamento e as formas de coordenação e controle. Assim, Mintzberg (2003, p. 86) expõe:

“[...] o tamanho da unidade aumenta por (1) padronização de todos os três tipos, (2) similaridade das tarefas desempenhadas, (3) necessidade dos funcionários por autonomia e auto-realização e (4) necessidade da redução da distorção do fluxo de informação hierarquia acima. O tamanho da unidade diminui por (1) necessidade de supervisão direta, (2) necessidade de ajustamento mútuo entre tarefas interdependentes complexas, (3) extensão em que o gerente de uma unidade possui tarefas não de supervisão a desempenhar e (4) necessidade de acesso freqüente dos membros da unidade ao gerente para consulta ou orientação, talvez por motivos de segurança.”

O terceiro grupamento de parâmetros estabelecidos por Mintzberg (2003) trata dos vínculos laterais e inclui os parâmetros sistemas de planejamento e controle e instrumentos de vínculo. Os sistemas de planejamento e controle envolvem os conceitos de padronização dos produtos, ou *outputs*, e sistema de fluxos regulamentados. O planejamento e controle se dá por duas frentes, uma delas o planejamento das ações, a outra, o controle de desempenho. O planejamento das ações, segundo Mintzberg (2003, p. 94), “surge como meio pelo qual as decisões e as ações não rotineiras de toda uma organização, tipicamente estruturada em base funcional, podem ser desenhadas como um sistema integrado”. Esclarece, a seguir, que a “formalização do comportamento desenha a organização como um sistema integrado, mas apenas para suas atividades rotineiras” (MINTZBERG, 2003, p. 94). Em relação ao controle de desempenho, visa ao monitoramento dos resultados. O controle de desempenho se presta para a verificação dos resultados globais das ações já planejadas ou para mobilizar a geração de novo planos. Mintzberg (2003) refere dois propósitos para os sistemas de controle, a mensuração e a motivação.

Os instrumentos de interligação são parâmetro que envolve os conceitos de ajuste mútuo e os sistemas de comunicação informal, constelações e trabalho e processos de decisão *ad hoc*. Sua necessidade se dá pela permanente necessidade de coordenação entre os pontos de cisão estabelecidos na estrutura organizacional. Até então, estes pontos de corte eram deixados exclusivamente sob a coordenação por ajuste mútuo, de iniciativa individual de gerentes de área. Quando esse ajuste mútuo deixa de ocorrer, a organização pode lançar na sua estrutura alguns meios de interligação, servindo de ponte. Os instrumentos de interligação definidos por Mintzberg (2003) são os cargos de interligação, os quais não possuem autoridade formal, mas tem por atribuição conduzir a comunicação independentemente dos canais verticais; as forças-tarefas, que terminam junto com a missão para a qual foram criadas, e os comitês permanentes, que pelo nome já se definem; gerentes integradores, que realizam a mesma atividade que um cargo de interligação, só que com o acréscimo de autoridade formal e; a estrutura matricial, que está relacionada com a escolha de mais de uma base de agrupamento, referidas na abordagem do segundo grupo de parâmetros, o que gera interdependências importantes.

A estrutura matricial, conforme Mintzberg (2003, p. 104), “sacrifica o princípio da unidade de comando”. Naturalmente, com esse instrumento de interligação a administração de conflitos é bem maior, competência que tem de estar presente na organização para a

implantação de um sistema matricial. Refere Mintzberg (2003) que o sistema matricial acarreta aumento dos custos de administração e comunicação, porquanto exige maior número de gerentes e maior tempo de comunicação e compartilhamento de informações. Além disso, explicita dois tipos de estruturas matriciais:

“[...] uma forma permanente, em que as interdependências permanecem mais ou menos estáveis e, como resultado, o mesmo sucede com as unidades e seus funcionários; e uma forma mutante, ajustada ao trabalho com projetos, em que as interdependências, as unidades de mercado e seus funcionários estão em freqüente mudança.” (MINTZBERG, 2003, p. 105)

O quarto e último grupo de parâmetros para as configurações organizacionais, na teoria de Mintzberg (2003), trata do sistema de tomada de decisão. Inclui os parâmetros denominados descentralização vertical e descentralização horizontal. A descentralização deriva da necessidade da organização de que as decisões não sejam tomadas por uma única pessoa. As necessidades podem estar voltadas a) para a compreensão e entendimento, tendo em vista que uma só pessoa não consegue dominar todo o conhecimento necessário para todas as decisões; b) para a rapidez no atendimento das necessidades locais, tendo em vista que o fluxo de comunicação hierarquia acima e depois hierarquia abaixo pode gerar perecimento do objeto e; c) para a motivação de pessoas na organização que exigem, pela sua natureza, margem para a tomada de decisão.

A descentralização vertical envolve os conceitos de divisão administrativa do trabalho e sistemas de autoridade formal, fluxos regulamentados, constelações de trabalho e decisão *ad hoc*. Segundo Mintzberg (2003, p. 119), a “descentralização vertical diz respeito à delegação do poder de tomada de decisão aos escalões inferiores da cadeia de autoridade, da cúpula estratégica para a linha intermediária. O foco aqui está no poder formal – fazer escolhas e autorizá-las [...]”. Já a descentralização horizontal envolve os conceitos de divisão administrativa do trabalho, sistemas de comunicação informal, constelações de trabalho e processos de decisão *ad hoc*. A descentralização horizontal é definida por Mintzberg (2003, p. 123) como “transferência de poder dos gerentes aos não-gerentes (ou mais exatamente dos gerentes de linha aos gerentes de assessoria, analistas, especialistas de apoio e operadores)”. Enquanto a descentralização vertical gira em torno da autoridade formal, a descentralização horizontal gira em torno do poder informal.

Encerrado o panorama sobre os parâmetros para as configurações, é importante referir que a abordagem situacional de Mintzberg (2003) conduz ao ajuste do relacionamento desses nove parâmetros com fatores que denomina situacionais ou contingenciais. Tal

relacionamento diz com a eficácia organizacional. Conforme o autor, “a estruturação eficaz requer consistência entre os parâmetros de design e os fatores contingenciais” (MINTZBERG, 2003, p. 140). Disso decorre que não há configuração ideal, mas aquela que mais se ajusta à realidade da organização. Com o seu crescimento e mudanças, sua configuração vai sendo simultaneamente revisada, de acordo com a situação. São quatro os fatores contingenciais definidos por Mintzberg (2003), quais sejam, idade e tamanho, sistema técnico, ambiente e poder.

As cinco configurações de Mintzberg (2003), a recordar, estrutura simples, burocracia mecanizada, burocracia profissional, forma divisionalizada e adhocracia, são formas de relacionamento daqueles nove parâmetros com os fatores situacionais. A estrutura simples é orgânica e sobrevive unicamente com a supervisão direta. Normalmente se apresenta em organizações jovens, com sistema técnico não formalizado, capaz de suportar ambiente dinâmico e totalmente dependente do administrador da cúpula estratégica.

Já a burocracia mecanizada tem como principais fatores situacionais citados por Mintzberg (2003) a idade, geralmente uma organização antiga, o sistema técnico regulado e não automatizado, ambiente simples e estável, controle externo e conservação das formas de administração, sem adesão a novas práticas do mercado. Refere o autor, ainda, que a burocracia mecanizada é a que mais se aproxima das definições de Max Weber, pela ênfase na padronização, no controle e na hierarquia definida (MINTZBERG, 2003).

As características que mais interessam na burocracia mecanizada são que “regras e regulamentos permeiam toda a estrutura da Burocracia Mecanizada; a comunicação formal é favorecida em todo os níveis; a tomada de decisão tende a seguir a cadeia de autoridade formal” (MINTZBERG, 2003, p. 188). Além disso, ainda segundo o autor, o poder está centralizado na cúpula estratégica, que realiza a coordenação das funções e resolução de conflitos; são fracos os gerentes intermediários, trabalhando no apoio aos fluxos verticais hierarquia abaixo e acima e; praticamente sem poder os operadores (exceto o poder de interrupção do serviço), os quais executam trabalho rotineiro e formalizado. Apenas a tecnoestrutura, parcela da organização que trabalha na constituição dos padrões, é capaz de compartilhar do poder com a cúpula estratégica (MINTZBERG, 2003).

Para Mintzberg (2003), a burocracia mecanizada está voltada para o desempenho e não para a resolução de problemas, consequência do seu ambiente simples e estável, com processos padronizados, regras claras sobre a autoridade e os canais de comunicação e parâmetros de controle externo. Outrossim, um dos principais problemas humanos da

burocracia mecanizada é quando o excesso de padronização e especialização da tarefa gera perda do significado do trabalho. Nos fluxos, a autoridade formal é significativa em todos os níveis, o sistema regulamentado é intenso em toda a organização, a comunicação informal é desencorajada, por priorizar a comunicação escrita, e a tomada de decisão é de cima para baixo. (MINTZBERG, 2003). Na figura 3, abaixo, segue a representação de Mintzberg (2003) para a configuração denominada burocracia mecanizada, com base naqueles padrões das figuras 1 e 2:

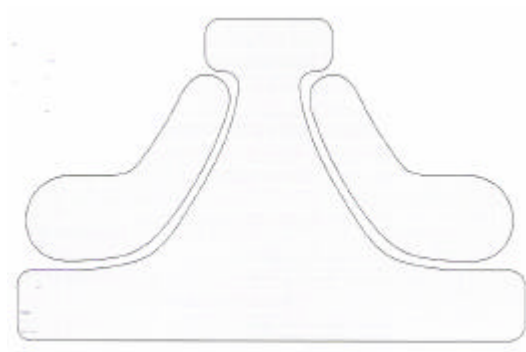


Figura 3 – Representação das partes da organização na burocracia mecanizada.

Fonte: extraída de MINTZBERG (2003, p.193)

A burocracia profissional apresenta, como seus principais fatores situacionais o ambiente complexo e estável, o sistema técnico não regulado e não sofisticado e se autoriza a implementar novas práticas que se apresentem. A burocracia profissional, segundo Mintzberg (2003, p. 213):

“[...] baseia-se na coordenação da padronização das habilidades e em seus parâmetros de desing associados, o treinamento e a doutrinação. Contrata profissionais especializados, devidamente treinados e doutrinados, para o núcleo operacional e, depois, concede-lhes considerável controle sobre seu próprio trabalho.”

A burocracia profissional tem seus padrões baseados no treinamento dos seus profissionais na estrutura externa, em locais de reconhecida competência para tanto, como as universidades e órgãos de classe. Os parâmetros de atuação profissional adotados são aceitos e absorvidos pela organização. Refere Mintzberg (2003, p. 215) que “enquanto a Burocracia Mecanizada baseia-se na autoridade de natureza hierárquica – o poder do cargo –, a Burocracia Profissional enfatiza a autoridade de natureza profissional – o poder do conhecimento especializado (*expertise*)”. Isso confere ao profissional do núcleo operacional uma autonomia e controle sobre seu próprio trabalho, inexistente na burocracia mecanizada. Outra característica da burocracia profissional assinalada por Mintzberg (2003) refere a

existência de uma estrutura democrática para os profissionais independentes, diferentemente da estrutura vertical descendente na assessoria de apoio. A distinção baseia-se em dois fatores, quais sejam, o controle do próprio trabalho pelos profissionais e a hierarquia profissional baseada no conhecimento. Em especial sobre a amplitude controle exercido pelos profissionais, é relevante o esclarecimento de Mintzberg (2003, p. 220):

“[...] não apenas os profissionais controlam seu próprio trabalho, mas também procuram o controle coletivo das decisões administrativas que os afetam – por exemplo, decisões para contratar colegas, promovê-los e distribuir recursos. O controle dessas decisões requer domínio da linha intermediária da organização, ação necessária para que os profissionais tenham a segurança de que estão assessorados por ‘pessoas de sua confiança’.”

Segundo Mintzberg (2003), na burocracia profissional, a cúpula realiza a interligação com outras instituições e a resolução de conflitos; a linha intermediária é controlada por administradores profissionais; o núcleo de operação, a partir da formação exigida para ingresso dos seus integrantes e da previsão legal da profissão, apresenta trabalho com padrões de atuação preestabelecidos e especialização técnica, com grande autonomia individual na condução do próprio trabalho. Quanto aos fluxos, o fluxo de autoridade e de sistemas regulados são inexpressivos (exceto na assessoria de apoio) a comunicação informal é insignificante no núcleo operacional (sendo expressivo na administração) e as decisões são de baixo para cima, pela influência que os profissionais da operação exercem na cúpula (MINTZBERG, 2003).

As instituições prestadoras de serviço público, marcadas pelo controle externo, muitas vezes têm o desenho da sua configuração divergente da natureza da sua atividade. Nesse sentido, Mintzberg (2003, p. 197/198):

“[...] quanto mais uma organização é externamente controlada, mais sua estrutura é centralizada e formalizada, os dois principais parâmetros de design da Burocracia Mecanizada. O controle externo é mais freqüentemente pronunciado nos órgãos governamentais, onde dá origem a um exemplo comum dessa configuração, que podemos denominar burocracia pública mecanizada. Muitos órgãos governamentais – como os correios e a secretaria da receita federal – são burocráticos porque são responsáveis por suas ações perante o público. Todas as suas ações devem parecer justas, notadamente no tratamento dos clientes e na contratação e promoção de funcionários. Por isso, proliferam neles as regulamentações. Uma vez que controle é o forte da Burocracia Mecanizada, é óbvio que as organizações atuantes em área de controle – órgãos regulamentadores, prisões, forças policiais – são desenhadas com essa configuração, às vezes, apesar das condições contraditórias.”

Importa acrescentar, ainda, nas características da burocracia profissional, os processos de mudança lentos e graduais:

“A mudança na Burocracia Profissional não decorre de novos administradores que assumem cargos para anunciar grandes reformas, nem da intenção das tecnoestruturas governamentais em manter os profissionais sob seu controle. A contrário, a mudança deve ser gradual mediante processo lento de transformação dos profissionais [...]” (MINTZBERG, 2003, p. 237/238)

Nessas mudanças, o administrador tem um papel especial, tendo em vista que na burocracia profissional seu poder de mando é relativizado, em face do poder que permanece nos profissionais:

“Sabendo que os profissionais não desejam nada mais do que ficar em paz, o administrador faz mudanças com muita cautela – em etapas incrementais, cada um rigorosamente discernível. Desse modo, pode fazer mudanças graduais que os profissionais teriam rejeitado imediatamente, caso fossem propostas de uma só vez.” (MINTZBERG, 2003, p. 226)

Na figura 4, abaixo, segue a representação de Mintzberg (2003) para a configuração denominada burocracia profissional, com base naqueles padrões das figuras 1 e 2:

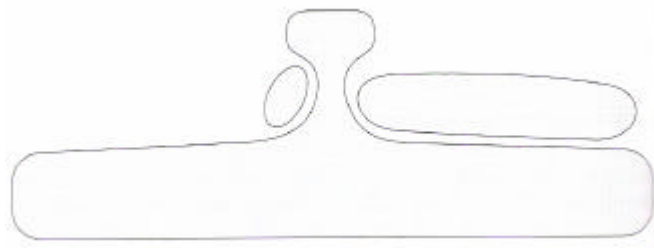


Figura 4 – Representação das partes da organização na burocracia profissional.

Fonte: extraída de MINTZBERG (2003, p.218)

A forma divisionalizada tem nos seus fatores situacionais os mercados diversificados, empresas antigas e de grande porte, necessidade de poder dos gerentes intermediários e a flexibilidade também para novas práticas. Para Mintzberg (2003), a forma divisionalizada apresenta a mesma autonomia e controle expressivo, mas não dos profissionais, e sim das suas divisões; estas divisões possuem um administrador vinculado ao centro de tomada de decisão, o escritório central, mas têm resguardada sua autonomia; o critério de divisionalização pode se dar segundo o produto, região geográfica, etc. A forma divisionalizada se adapta a burocracias mecanizadas, mas pode ser uma realidade em burocracias profissionais, tais como universidades (diferentes faculdades pertencentes à universidade ou diferentes *campi* da universidade) e hospitais (hospitais de diferentes especialidades pertencentes a um mesmo conjunto ou diferentes hospitais pertencentes a uma mesma rede).

Seguindo na linha de Mintzberg (2003), na forma divisionalizada, a cúpula responde

pela definição dos principais produtos e serviços oferecidos pelas divisões que estão a ela subordinadas. Possui controle financeiro de todas as divisões e monitora seu desempenho. A linha intermediária cria as estratégias para a divisão que está sob seu comando e controla as respectivas atividades administrativas. A operação apresenta tendência à formalização do trabalho, devido à repetição das funções existentes de igual modo em todas as divisões. Quanto aos fluxos, o fluxo de autoridade e o sistema regulamentado são significativos em toda a organização, a comunicação informal existe em alguma medida entre a cúpula central e a linha intermediária que atua no comando das divisões, mas são preferidas comunicações formais sobre expectativa (de cima para baixo) e resultado (de baixo para cima) do desempenho; a tomada de decisão é diferenciada entre a cúpula e a linha intermediária, em função da autonomia concedida à linha intermediária na condução da respectiva divisão (MINTZBERG, 2003).

Na figura 5, abaixo, segue a representação de Mintzberg (2003) para a configuração denominada forma divisionalizada, com base naqueles padrões das figuras 1 e 2, bem como da figura 3:

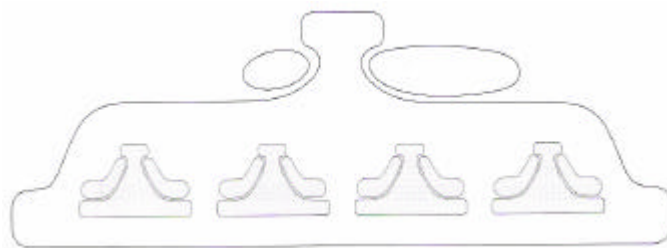


Figura 5 – Representação das partes da organização na forma divisionalizada.

Fonte: extraída de MINTZBERG (2003, p.250)

A adhocracia é a última das configurações apresentadas por Mintzberg (2003) e seus fatores situacionais são ambiente complexo e dinâmico, organização jovem, sistema técnico sofisticado e freqüentemente automatizado e abertura para novas práticas apresentadas pelo mercado. A adhocracia é estrutura voltada para a inovação, bem diferente das burocracias mecanizada e profissional. Desse modo, está mais voltada para a solução de problemas que para o puro desempenho. Na consecução de seus objetivos “os diferentes especialistas devem unir esforços em equipes multidisciplinares, cada uma formada em torno de um projeto de inovação específico” (MINTZBERG, 2003, p. 284). Está caracterizada pela aplicação freqüente do sistema matricial e, por conseqüência, amplia o número de gerentes (funcionais, integradores, de projetos). É, fundamentalmente, uma estrutura orgânica.

As configurações de Mintzberg (2003), assim como a burocracia de Weber, não são absolutas. Formam um sistema combinado, sob enfoques propostos pelo autor, quais sejam, as configurações como um conjunto de impulsos básicos da organização, as configurações como um conjunto de tipos puros, as configurações como um sistema para descrever estruturas híbridas, as configurações como um sistema para descrever transições estruturais (MINTZBERG, 2003). Por isso, a análise da estrutura organizacional de uma instituição de grande porte vai sempre se revestir de alguma complexidade.

3 OBJETIVO

Considerando a revisão da literatura, a pesquisa em torno do problema apresentado envolverá a análise da estrutura organizacional da Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus da 4ª Região, o papel da administração de recursos humanos nesse âmbito e as características, conteúdos e fluxos das comunicações referentes ao Núcleo de Recursos Humanos.

Para levar e efeito a pesquisa foram delimitados os objetivos abaixo.

3.1 OBJETIVO GERAL

Analisar a influência da estrutura organizacional nos processos de comunicação na Seção Judiciária do Rio Grande do Sul.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

a) Identificar qual a estrutura predominante na Justiça Federal e caracterizá-la nas especificidades da instituição.

b) Identificar os conteúdos importantes para a área de recursos humanos nos processos de comunicação.

c) Identificar as principais lacunas e aspectos positivos na obtenção e transmissão das informações para a área de recursos humanos.

4 METODOLOGIA

4.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

O delineamento da pesquisa depende da definição do seu propósito, da sua abordagem e estratégia, além do método e seus desdobramentos na técnica de coleta e análise de dados.

O propósito desta pesquisa é visualizar o mapa de comunicações que envolvem a área de recursos humanos, com conteúdo voltado para as estratégias ou intenções administrativas. Parte da percepção e da concepção, pelas várias instâncias da Instituição, do que seja esse conteúdo e do papel da administração de recursos. Em síntese, o estudo busca descrever a situação. Sobre o propósito, novamente o abordaremos por ocasião do desenvolvimento da estratégia adotada para a pesquisa.

A estratégia de pesquisa, na literatura, é tema que acaba por vir após o embate entre as abordagens quantitativa e qualitativa, tendo em vista que a esta discussão é atinente ao ponto de vista filosófico do pesquisador (positivista ou fenomenológico). A questão, portanto, é anterior à definição da sua estratégia de pesquisa.

Assim, quanto à abordagem da pesquisa, Roech (2005, p. 125) expõe que “em princípio, qualquer tipo de projeto pode ser abordado da perspectiva quantitativa e qualitativa [...]”. Ao diferir, nas tradições da ciência, os paradigmas positivista e fenomenológico, pontos de vista dos quais pode partir o pesquisador, Roech (2005) inclui na sua obra distinção esclarecedora na literatura:

“[...] a pesquisa qualitativa apresenta duas distinções básicas em relação à pesquisa quantitativa. A primeira é que a distinção quantitativo/qualitativo não se refere à presença ou ausência de quantificação. Na verdade, o enfoque implica iniciar com conjuntos de conceitos amplos e de idéias cujo conteúdo vai consolidando-se durante o processo de coleta. Não se trata, portanto, de um enfoque diferente de coleta. É uma forma diferente de conhecer. A segunda distinção é a ênfase a perspectiva do indivíduo pesquisado. Enquanto na pesquisa quantitativa o pesquisador parte de conceitos *a priori* sobre a realidade, o pesquisador qualitativo sai a campo não estruturado, justamente para captar as perspectivas e interpretações das pessoas.” (BRYMAN, 1989 apud ROECH, 2005, p. 124/125)

Com esses elementos, pode-se referir que a abordagem desta pesquisa é

predominantemente qualitativa.

Ao retomar a estratégia de pesquisa, considera-se que, para Roech (2005), o estudo de caso, por ter origem no ponto de vista fenomenológico, é método de pesquisa que tende para a abordagem qualitativa. Vale incluir a definição de Yin (2005, p. 32) sobre o estudo de caso:

“1. Um estudo de caso é uma investigação empírica que:

- investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando
- os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.”

Para que a estratégia de pesquisa seja estudo de caso⁵, Yin (2005) estabelece que as condições são, quanto ao tipo de questão da pesquisa, o uso dos pronomes “como” ou o “por que”; quanto ao controle sobre eventos comportamentais, a sua inexistência e; quanto à focalização de acontecimentos contemporâneos, em oposição a acontecimentos históricos, o estudo de caso se refere ao presente⁶.

É importante esclarecer que, no que tange à questão da presente pesquisa⁷, o pronome “qual”, da questão “qual a influência” não está vinculado ao sentido de “quanto influencia”, mas “como influencia”, razão pela qual se tem por atendido o requisito. O objetivo geral de análise da influência da estrutura organizacional nos processos de comunicação e seus objetivos específicos permitem a condução de estudo que nos leve a compreender como se dá essa influência.

Em relação ao controle do comportamento e à focalização em acontecimentos contemporâneos⁸, pode-se referir que não há, nesta pesquisa, controle do comportamento, bem como que versará, justamente, sobre acontecimentos contemporâneos. Não há controle sobre o comportamento, se houvesse a situação que se aproximaria das experiências desenvolvidas em laboratório, o que não é o caso. Não há domínio sobre variáveis para conduzir o comportamento.

O estudo de caso não implica uma finalidade ou propósito específico para a pesquisa.

⁵ O estudo de caso é uma das estratégias referidas por Yin (2005). Além do estudo de caso, refere o experimento, o levantamento, a análise de arquivos e a pesquisa histórica.

⁶ Roech (2005) traz, contudo, referencial teórico no sentido de que as ciências sociais admitem estudo de caso tanto de fenômenos contemporâneos quanto em outros momentos históricos.

⁷ Qual a influência da estrutura organizacional da Justiça Federal de Primeiro e Segundo Grau nos processos de comunicação que envolvem a área de recursos humanos da Justiça Federal de Primeiro Grau na Seção Judiciária do Rio Grande do Sul?

⁸ Em relação à contemporaneidade, este estudo estará fundado justamente na percepção sobre o fenômeno daqueles que o vivem cotidianamente.

Para Yin (2005), a estratégia de pesquisa, seja estudo de caso ou não, pode ser aplicada a qualquer dos propósitos, na sua obra classificados como exploratório, descritivo ou explanatório. Roech (2005, p. 155/156) sintetiza o estudo de caso exploratório como aquele que visa a “levantar questões e hipóteses para futuros estudos, por meio de dados qualitativos” e o estudo de caso descritivo como aquele que visa a buscar “associações entre variáveis, normalmente com evidência de caráter quantitativo” (ROECH, 2005, p. 156). O estudo de caso explanatório é aquele de natureza explicativa dos fenômenos.

Assim, o propósito do presente estudo de caso é de natureza descritiva, em que pese não se baseie em evidências de caráter quantitativo.

Trata-se de um estudo de caso único porque o interesse da pesquisa está em descrever a situação dos processos de comunicação da uma instituição específica, de acordo com sua estrutura organizacional complexa. Pretende-se verificar se há inconsistência nas concepções de administração de recursos humanos ao longo da cadeia, pontos de fuga nos fluxos decorrentes de diferentes concepções, conseqüências inerentes à própria estrutura organizacional ou costumes sem esta causa, ou seja, a evidência da própria percepção interna. Com isso, não se afigurou necessário comparar os dados com a realidade de outras instituições pertencentes ao serviço público ou à organizações da iniciativa privada.

Sabe-se que o comportamento organizacional – e isto permeia a literatura revisada nesta pesquisa – é marcado por alguns padrões já conhecidos. Além disso, verificou-se, na mesma revisão teórica, que o papel da administração de recursos humanos na administração geral está definido, mesmo em freqüente evolução; que os processos e elementos da comunicação, com suas falhas características, estão categorizados; que as características e dificuldades da organização burocrática são conhecidas e; que as configurações predominantes na estrutura organizacional estão bem descritas e com flexibilidade suficiente. O modo como estes aspectos se dão no mundo dos fatos em uma única Instituição, a Justiça Federal de Primeiro Grau – Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, é o foco deste estudo de caso.

A sistematização das percepções e concepções dos participantes da pesquisa, independentemente de comparação com outras instituições, poderá auxiliar na avaliação de rumos para o desenvolvimento da área de recursos humanos da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul e sua articulação na Instituição. Assim, a seleção do caso único tomou por base o critério da oportunidade, seguindo as novas tendências em administração de recursos humanos.

Para finalizar o delineamento da pesquisa, o método utilizado, dentre aqueles explicitados por Roech (2005), será o método interpretativo:

“[...] o pesquisador, em geral, não procura testar uma hipótese *a priori*, mas teorizar por meio dos dados de forma indutiva. A análise é um processo emergente – o pesquisador desenvolve empatia com os dados, a fim de entender o que estes revelam em termos da realidade dos participantes. O pesquisador precisa constantemente construir interpretações alternativas, até que se sinta seguro de que a interpretação representa de modo fiel a realidade. As interpretações precisam ser baseadas no contexto e ser consistentes com a ordem cronológica dos eventos e interações” (ROECH, 2005, p. 252).

4.2 DEFINIÇÃO DA ÁREA E DO PÚBLICO-ALVO

A pesquisa foi realizada nos centros de tomada de decisão da Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus na 4ª Região. No TRF da 4ª Região, a Presidência, por meio da sua Secretaria (denominada Direção-Geral), a Corregedoria-Geral e a Coordenadoria dos Juizados Especiais Federais. Foram excluídas a Corte Especial e o Conselho de Administração, tendo em vista que o representante de tais órgãos é a Presidência, além da Escola da Magistratura, em virtude da mínima interface atual com a Seção Judiciária. No âmbito da SJRS, a Direção do Foro da Seção Judiciária e as Varas Federais. Na área de recursos humanos, participaram a Diretoria de Recursos Humanos do TRF da 4ª Região e as Seções do Núcleo de Recursos Humanos da SJRS.

Para os centros de tomada de decisão, o público-alvo serão seus representantes, na ordem, Diretor-Geral, Juiz-Auxiliar da Corregedoria, Desembargador Coordenador dos Juizados Especiais Federais, Juiz Diretor do Foro da SJRS, Juiz e Diretor de Secretaria das Varas Federais. Convém observar que, tecnicamente, o representante da Corregedoria é o Corregedor-Geral, desembargador do TRF da 4ª Região. A cada gestão, um juiz federal, geralmente da SJRS, auxilia na orientação e correição. Para esta pesquisa, avaliou-se que o Juiz-Auxiliar da Corregedoria teria mais disponibilidade e proximidade com a administração de recursos humanos na Justiça Federal de Primeiro Grau. Na área de recursos humanos, o público-alvo são Diretor de Recursos Humanos do TRF da 4ª Região e Supervisor do NRH.

4.3 AMOSTRA

A pesquisa, para operacionalização, necessitará de amostragem, no que tange às entrevistas a serem realizadas nas Varas Federais, tendo em vista a Seção Judiciária do Rio Grande do Sul conta com 71 (setenta e uma) Varas. A amostra será selecionada primeiro por estratificação, a qual já está explicitada na definição do público-alvo (gerentes intermediários – Diretores de Secretaria – e dirigentes – Juízes).

O segundo passo para a constituição de amostragem será pelo critério de acessibilidade, tendo em vista que a SJRS possui vinte e uma cidades sede de Subseção Judiciária. Pelo critério, as entrevistas serão realizadas na Subseção Judiciária de Porto Alegre.

Ainda assim, a Subseção de Porto Alegre representa cerca de trinta por cento das unidades da SJRS, o que ainda é elevado para fins de operacionalização de entrevistas. Por isso se adotou um terceiro passo, de nova estratificação na amostragem. Assim, foram realizadas entrevistas em uma Vara Federal de cada especialidade⁹, sendo escolhidas aquelas nas quais o magistrado tenha passado por alguma experiência administrativa ou associativa. O critério foi adotado porque nessas atividades, diferentemente da jurisdição, há necessidade de intensa interface com outros magistrados ou com instâncias administrativas, aumentando a possibilidade de percepção mais ampliada por parte dos magistrados entrevistados.

Os critérios de amostragem constam da obra de Vergara (2004). A autora define a amostra estratificada como, dentre aquelas de natureza probabilística, a que “seleciona uma amostra de cada grupo da população, por exemplo, em termos de sexo, idade, profissão e outras variáveis” e a amostra por acessibilidade, dentre aquelas não probabilísticas, como a que, “longe de qualquer procedimento estatístico, seleciona elementos pela facilidade de acesso a eles” (VERGARA, 2004, p. 51).

4.4 COLETA DE DADOS

A coleta de dados se dará por três meios, a pesquisa de campo, a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica.

Para identificar a estrutura predominante da Justiça Federal e caracterizá-la, serão

⁹ Cível, criminal, execução fiscal, previdenciária, tributária, juizado especial previdenciário e juizado especial cível.

utilizados documentos relativos à estrutura, como o Regimento Interno do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, a Lei n. 8.472/92, a Lei n. 5.010/66, a Resolução n. 444/05, do CJP, e o Provimento n. 02/04, da Presidência do TRF da 4ª Região, ambos com suas alterações.

Para identificar os conteúdos importantes para a área de recursos humanos nos processos de comunicação, serão realizadas entrevistas semi-estruturadas no Tribunal Regional Federal da 4ª Região e da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. As entrevistas foram agendadas previamente por telefone mediante síntese da proposta de pesquisa. Antes da sua realização houve reforço da proposta e registro da importância da participação do entrevistado, bem como a garantia de que os dados das entrevistas seriam utilizados tão somente para a presente pesquisa. As entrevistas foram realizadas de forma pautada, a partir de perguntas amplas. Não obstante seja aconselhável a gravação para memória dos dados, optou-se pela anotação. A opção teve por finalidade privilegiar a espontaneidade da entrevista, e deixar os entrevistados mais à vontade de expor sua percepção sobre as comunicações que envolvem intenções administrativas, revelando a concepção acerca da administração de recursos humanos e os conteúdos que interessam a essa área. As entrevistas, após a redação final, foram submetidas aos entrevistados, em nova oportunidade para tratamento do tema, para aprovação do conteúdo.

Ainda na identificação dos conteúdos importantes para a área de recursos humanos nos processos de comunicação, outra forma de coleta de dados é a aplicação de questionário dirigido aos supervisores do Núcleo de Recursos Humanos. O questionário apresentou, de regra, perguntas abertas. Aos supervisores foi disponibilizado acesso para esclarecimentos. Ainda sobre os conteúdos importantes para a área de recursos humanos, a pesquisa documental viabilizou a verificação de existência de plano estratégico no Tribunal Regional Federal da 4ª Região e o acesso ao conteúdo do Planejamento Estratégico dos Juizados Especiais Federais.

Para identificar as principais lacunas e aspectos positivos na obtenção e transmissão das informações para a área de recursos humanos, valerão as mesmas entrevistas realizadas e questionários aplicados acima citados.

O relacionamento dos dados coletados mediante entrevistas e questionários, pesquisa documental e bibliográfica, a costura, será realizada com o fio da observação participante, por meio de informações decorrentes da experiência no exercício da direção do Núcleo de

Recursos Humanos¹⁰ da SJRS. Pretende-se, com isso, concretizar o objetivo de analisar a influência da estrutura organizacional nos processos de comunicação na Seção Judiciária do Rio Grande do Sul.

4.5 INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

Para a coleta de dados, foram criados dois instrumentos, quais sejam, as entrevistas para representantes administração, magistrados e diretores de secretaria, e os questionários, para supervisores da área de recursos humanos.

4.5.1 Entrevistas

As entrevistas para os representantes dos centros de tomada de decisão foram realizadas com a seguinte apresentação e roteiro de perguntas:

A administração de recursos humanos, dentro da administração geral, tem como papel criar condições ou ambiente favorável para o comprometimento e envolvimento das pessoas com a finalidade da Instituição e seus projetos.

Para exercer seu papel nesta atividade, a área de recursos humanos depende da comunicação com a alta administração e com as diversas unidades na quais trabalham os servidores. Nos níveis mais altos da administração estão os projetos e suas intenções, decorrentes da visão e da bagagem do administrador. A administração de recursos humanos, em si, é realizada pelos administradores da própria unidade de trabalho dos servidores, apoiados, subsidiados e instrumentalizados pela área de recursos humanos.

Esta pesquisa visa a conhecer melhor o conteúdo e o caminho desta comunicação na Justiça Federal.

1. Com relação à concepção, à implantação dos projetos vinculados às estratégias da Justiça Federal, bem como ao seu acompanhamento, há informações nas atividades da (nome da unidade organizacional do entrevistado) que devem ou deveriam chegar na área de recursos humanos da Seccional?
2. Com relação à concepção, à implantação dos projetos vinculados às estratégias da Justiça Federal, bem como ao seu acompanhamento, há informações que a área de recursos humanos deve ou deveria fazer chegar na (nome da unidade organizacional do entrevistado)?
3. De que forma ou por quais meios as informações fluiriam entre a área de recursos humanos e a alta administração?

¹⁰ Exercício da Direção de Recursos Humanos do Núcleo de Recursos Humanos de setembro de 2001 a dezembro de 2006.

O roteiro definitivo da entrevista para os representantes dos centros de tomada de decisão, contudo, decorreu da realização da primeira entrevista, que gerou modificações comentadas adiante. O roteiro de perguntas original, utilizado na primeira entrevista, apresentava as questões abaixo:

1. Com relação à concepção dos projetos vinculados às estratégias da Justiça Federal, há informações nas atividades na (nome da unidade organizacional do entrevistado) que devem ou deveriam chegar na área de recursos humanos da Seccional? Por quais razões e finalidades avalia que tais informações devem chegar ao NRH?
2. Com relação à implantação dos projetos vinculados às estratégias da Justiça Federal, e ao seu acompanhamento, há informações que a área de recursos humanos da Seccional deve ou deveria fazer chegar na (nome da unidade organizacional do entrevistado)? Por quais razões e finalidades tais informações devem chegar nesta esfera?
3. De que forma ou por quais meios as informações fluiriam entre a área de recursos humanos e a alta administração?

As entrevistas com magistrados e diretores de secretaria foram realizadas com a apresentação e roteiro a seguir:

A administração de recursos humanos, dentro da administração geral, tem como papel criar condições ou ambiente favorável para o comprometimento e envolvimento das pessoas com a finalidade da Instituição e seus projetos.

Para exercer seu papel nesta atividade, a área de recursos humanos depende da comunicação com a alta administração e com as diversas unidades na quais trabalham os servidores. Nos níveis mais altos da administração estão os projetos e suas intenções, decorrentes da visão e da bagagem do administrador. A administração de recursos humanos, em si, é realizada pelos administradores da própria unidade de trabalho dos servidores, apoiados, subsidiados e instrumentalizados pela área de recursos humanos.

Esta pesquisa visa a conhecer melhor o conteúdo e o caminho desta comunicação na Justiça Federal.

1. Conhece as estratégias da Justiça Federal para o cumprimento da sua finalidade? Sente-se suficientemente informado acerca da concepção, implantação e acompanhamento dos projetos vinculados às estratégias da Justiça Federal?
2. Com relação à concepção e à implantação dos principais projetos da Justiça Federal, bem como ao seu acompanhamento, há informações que a área de recursos humanos deve ou deveria fazer chegar para a tomada de decisão na administração da Vara Federal e informações sobre as atividades da VF que devem ou deveriam chegar à área de recursos humanos da Seccional?

O roteiro definitivo da entrevista para os magistrados e diretores de secretaria, entretanto, decorreu da realização da primeira entrevista, que gerou modificações comentadas adiante. O roteiro de perguntas original, utilizado na primeira entrevista, apresentava as questões abaixo:

1. Conhece as estratégias da Justiça Federal para o cumprimento da sua finalidade?

Sente-se suficientemente informado acerca da concepção, implantação e acompanhamento dos projetos vinculados às estratégias da Justiça Federal?

2. Com relação à concepção dos principais projetos da Justiça Federal, há informações sobre as atividades da VF que devem ou deveriam chegar à área de recursos humanos da Seccional? Por quais razões e finalidades avalia que tais informações devem chegar ao NRH?
3. Com relação à implantação dos principais projetos da Justiça Federal, e seu acompanhamento, há informações que a área de recursos humanos deve ou deveria fazer chegar para a tomada de decisão na administração da Vara Federal? Por quais razões e finalidades tais informações devem chegar à VF?
4. Qual o fluxo de entre NRH e VF para essas informações avaliadas importantes?

A entrevista na área de recursos humanos do TRF da 4ª Região utilizou a mesma apresentação referida na entrevista da alta administração, e foi realizada com o roteiro de perguntas a seguir:

1. Com relação à concepção e implantação dos projetos vinculados às estratégias da Justiça Federal, há informações nas atividades da Diretoria de Recursos Humanos que devem ou deveriam chegar na área de recursos humanos da Seccional? Por quais razões e finalidades avalia que tais informações devem chegar ao NRH?
2. Com relação à implantação, e também da concepção, dos projetos vinculados às estratégias da Justiça Federal, e ao seu acompanhamento, há informações que a área de recursos humanos da Seccional deve ou deveria fazer chegar na Diretoria de Recursos Humanos? Por quais razões e finalidades tais informações devem chegar nesta esfera?
3. Percebe integração do Sistema de Recursos Humanos com a concepção, a implantação e o acompanhamento dos projetos vinculados às estratégias da Justiça Federal, tanto na esfera nacional como na regional?
4. A partir dessa percepção, considera adequado o conteúdo das atuais comunicações do Sistema de Recursos Humanos? Há informações do nível nacional e estadual das quais sinta falta para as políticas de recursos humanos da região?
5. De que forma ou por quais meios as informações dessa natureza fluiriam melhor no Sistema Integrado de Recursos Humanos?

4.5.2 Questionários

Os questionários foram realizados com a seguinte apresentação e questões:

A administração de recursos humanos tem como papel criar condições e ambiente favorável ao comprometimento e envolvimento das pessoas com a finalidade da Instituição e seus projetos. O comprometimento das pessoas está relacionado com a compreensão sobre os motivos da administração nas suas diversas ações.

Para exercer seu papel nesta atividade, a área de recursos humanos depende da comunicação com a alta administração e com as diversas unidades nas quais trabalham os servidores. Nos níveis mais altos da administração estão os projetos e suas intenções, decorrentes da visão e da bagagem do administrador. Por outro lado,

a administração de recursos humanos, em si, é realizada pelos administradores da própria unidade de trabalho dos servidores, apoiados, subsidiados e instrumentalizados pela área de recursos humanos.

Esta pesquisa visa a conhecer melhor o conteúdo e o caminho desta comunicação na Justiça Federal

1. Conhece as estratégias da Justiça Federal para o cumprimento da sua finalidade?
2. Sente-se suficientemente informado acerca da concepção, implantação e acompanhamento dos principais projetos da Justiça Federal?
3. Com relação à concepção, à implantação e ao acompanhamento dos principais projetos da Justiça Federal, há informações:
 - da administração superior (do TRF ou da JF) e das Varas Federais que devem ou deveriam chegar na área de recursos humanos da Seccional;
 - da área de recursos humanos que deve ou deveriam chegar na administração superior ou Varas Federais?
4. Por quais razões e para quais finalidades tais informações devem chegar às esferas indicadas?
5. De que modo ou por quais meios essas informações importantes devem transitar entre NRH e unidades de trabalho ou NRH e alta administração?

4.6 CRONOGRAMA DESENVOLVIDO E COMENTÁRIOS

A pesquisa bibliográfica e documental foi realizada quando da elaboração do projeto desta pesquisa, sendo complementada na medida em que foram feitas as entrevistas e analisados seus dados.

As entrevistas foram agendadas a partir do dia 20 de novembro de 2006 e realizadas de 27 de novembro até 15 de dezembro de 2006. As entrevistas foram relatadas, a partir das anotações realizadas quando das entrevistas. Os relatórios foram devolvidos nos dias 18 e 19 de dezembro de 2006, para validação pelos entrevistados. Houve pequenas alterações realizadas pessoalmente, por e-mail ou por telefone, à exceção de uma das entrevistas, para a qual foi solicitada a exclusão de quantidade expressiva do conteúdo.

O conteúdo das entrevistas e questionários foi bastante rico. Na interface com os entrevistados, no geral, se obteve descontração, tendo em vista que o exercício profissional da direção do NRH já permitira contatos anteriores com os entrevistados.

A primeira entrevista foi realizada numa das unidades da alta administração e, na sua realização, verificou-se a necessidade de revisão do modo como a questão era apresentada. Isso porque, originalmente, o questionário segmentava concepção e implantação de projetos, relacionando a primeira com o sentido de comunicação descendente (alta

administração/recursos humanos) e a segunda com o sentido de comunicação ascendente (recursos humanos/alta administração). A observação foi de que, no pensamento, essas distinções não se operavam, porquanto o respondente analisava o panorama administrativo integrado para efetuar as respostas, se apresentando conjugadas informações das quais sentia falta e informações que avaliava devesse repassar.

Na entrevista dos magistrados e diretores de secretaria, além da aglutinação do contexto (concepção, implantação e acompanhamento dos principais projetos da Justiça Federal), conforme acima exposto, após a primeira entrevistas foram também inseridos em uma só pergunta os dois sentidos de comunicação, quais sejam, recursos humanos/vara federal e vara federal/recursos humanos. Caso o entrevistado sentisse necessidade, ou faltassem informações nas respostas, as questões iam sendo refeitas durante a entrevista ou complementadas com perguntas pertinentes mais exploratórias.

Eventualmente a resposta a uma das questões já apresentava a resposta da seguinte. Nestes casos, a questão já respondida não era formalmente realizada. O mesmo se dava quando a resposta a uma das questões eliminava algum pressuposto para realização da próxima pergunta. Assim, a pergunta relativa aos possíveis fluxos e meios para que a citada comunicação ocorresse foi realizada apenas nas entrevistas em que não houve qualquer menção ao tema nas primeiras respostas, deixando de ser realizado quando já tivesse sido respondida nas perguntas anteriores ou quando explicitamente não havia reconhecimento da própria comunicação.

O questionário para supervisores foi realizado com disponibilidade de orientação. Entretanto, observou-se que apresentou demasiada abertura na questão 3, de modo que, de regra, as respostas ao questionário não citaram conteúdos importantes para a área de recursos humanos, apenas se manifestaram a respeito da sua existência.

No que tange à amostragem das varas federais, restou prejudicada em relação às varas cíveis, tendo em vista que todos os magistrados que tiveram experiência administrativa ou associativa estavam afastados por convocação ao TRF da 4ª Região ou outro motivo. Com conteúdo obtido nas demais entrevistas, não foi reputada como essencial a conclusão da amostragem.

Quanto aos supervisores da área de recursos humanos, seis dos oito existentes responderam ao questionário.

5 ANÁLISE

5.1 DESCRIÇÃO DOS DADOS

Os dados foram obtidos na pesquisa legislativa, em leis e nos regulamentos do Tribunal Regional Federal da 4ª Região; na pesquisa documental nos planejamentos estratégicos ou de gestão obtidos, quais sejam, do TRF da 4ª Região, dos Juizados Especiais Federais da 4ª Região e da SJRS e; fundamentalmente, na pesquisa de campo com as entrevistas e questionários. Além disso, há dados decorrentes da observação participante, por conta do exercício da direção do Núcleo de Recursos Humano da SJRS, conforme já referido.

A pesquisa legislativa foi capaz de bem delinear a estrutura da Justiça Federal, tendo em vista que se trata de um órgão público com a aplicação da dimensão racional-legal de Weber. As atribuições dos órgãos, nas leis e regulamentos, os definem como centro de tomada de decisão, ou assim simplesmente os instituem. Nesses atos normativos, portanto, se observa a estrutura da cúpula estratégica e, em alguma medida, da linha intermediária, da Administração Pública no Poder Judiciário.

No que tange à existência de planejamentos na administração, os dados obtidos servem de contexto e evidência sobre a atual concepção de gestão na Justiça Federal da 4ª Região.

Quanto às entrevistas e os questionários, trouxeram uma série de elementos que deram corpo ao funcionamento da Instituição. Tornaram-se relatório extenso no seu conjunto, em razão do que se avaliou necessária, para início do tratamento dos dados, a formatação de tabelas mediante destaque de trechos daqueles relatórios de entrevistas e questionários, classificados sob os seguintes aspectos: informações contextuais da instituição, características quanto à configuração da instituição, características da comunicação, conteúdos de recursos humanos e fluxos e meios de informação.

A partir da tabulação, foram extraídas as principais idéias de cada agrupamento, exceto as informações contextuais da instituição, as quais foram relacionadas com diferentes critérios para análise. Assim, as características quanto à configuração da instituição foram

relacionadas com as configurações de Mintzberg (2003), especificamente forma divisionalizada, burocracia profissional e burocracia mecanizada; as características da comunicação com as funções da comunicação definidas por Robbins (2005), especificamente motivação e informação para tomada de decisão; os conteúdos de recursos humanos com os papéis para a administração de recursos humanos atribuídos por Milkovich e Boudreau (2000), especificamente prestador de serviços, parceiro de negócios e agente de mudança. Em relação aos fluxos de informação, a análise das principais fluxos referidos nas entrevistas e questionários subsidiou a síntese dos fluxos das informações com conteúdos pertinentes à área de recursos humanos.

É nesta ordem que os principais aspectos da pesquisa, estrutura da Instituição, seu planejamento e o funcionamento, comportamento na comunicação e de concepção de administração de recursos humanos, serão descritos com a análise dos dados obtidos na pesquisa.

5.1.1. A estrutura organizacional na legislação

O Poder Judiciário tem sua organização explicitada pela Constituição da República Federativa do Brasil, nos seus artigos 92 a 126. O art. 92 dispõe que o Poder Judiciário é formado pelo Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, Tribunais e Juízes do Trabalho, Tribunais e Juízes Eleitorais, Tribunais e Juízes Militares e Tribunais e Juízes dos Estados, Distrito Federal e Territórios. Sua gestão é independente do Poder Executivo, por força do art. 99 da Constituição Federal, que assegura ao Poder Judiciário autonomia administrativa e financeira.

Para os fins deste estudo, nos interessam imediatamente os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais e, mediatamente, o Superior Tribunal de Justiça. Isso porque, dentro do Poder Judiciário, encontramos a Justiça Federal formada apenas pelos Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, nos termos do art. 106 da Constituição Federal¹¹.

Em relação à autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário, nas normas de organização judiciária percebe-se, conforme está explícito no art. 99 da Constituição

¹¹ “Art. 106. São órgãos da Justiça Federal: I – os Tribunais Regionais Federais; II – os Juízes Federais”.

Federal¹², que a proposta orçamentária anual do Poder Judiciário requer sejam os tribunais de regra ouvidos, dentre eles os Tribunais Regionais Federais. Entretanto, a palavra final na proposta orçamentária é atribuída aos tribunais superiores. No caso da Justiça Federal, o tribunal superior competente é o Superior Tribunal de Justiça, por meio do Conselho da Justiça Federal, nos termos do art. 105 da Constituição Federal¹³. Assim, em que pesem vários poderes de administração conferidos privativamente aos tribunais, dentre eles os Tribunais Regionais Federais, na forma do art. 96 da Constituição¹⁴, o Conselho da Justiça Federal foi criado no intuito de coordenar a administração daqueles cinco Tribunais Regionais Federais atualmente existentes na Justiça Federal, exercendo controles de três tipos: administrativo, orçamentário e correicional.

O CJF teve sua atividade regulamentada pela Lei n. 8.472/92. Para viabilizar sua atividade de coordenação e controle, o art. 2º da referida Lei¹⁵ cria, na Justiça Federal de primeiro e segundo graus, os sistemas nacionais de Controle Interno, de Informação, Tecnologia da Informação e Comunicação, de Orçamento e Finanças e de Recursos Humanos, explicitando o CJF como órgão central na coordenação de tais sistemas.

Pela sua natureza, o CJF é um órgão colegiado. É composto por dez membros e formado, à razão de cinquenta por cento da sua representação, por Ministros do Superior Tribunal de Justiça, notadamente Presidente, Vice-Presidente, Coordenador-Geral e dois

¹² “Art. 99 Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira. § 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias. § 2º O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete: I – no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais; [...]”.

¹³ “Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça: [...] Parágrafo único. Funcionará junto ao Superior Tribunal de Justiça: I – omissis; II - o Conselho da Justiça Federal, cabendo-lhe na forma da lei, exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema e com poderes correicionais, cujas decisões terão caráter vinculante”.

¹⁴ “Art. 96. Compete privativamente: I - aos tribunais: a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos; b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva; c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição; d) propor a criação de novas varas judiciárias; e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei; f) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados. [...]”.

¹⁵ “Art. 2º. As atividades de recursos humanos, orçamento, administração financeira, controle interno e informática, além de outras atividades auxiliares comuns que necessitem de coordenação central, na Justiça Federal de Primeiro e Segundo Grau, serão organizadas em forma de sistema, cujo órgão central será o Conselho da Justiça Federal”.

Ministros eleitos. Os outros cinco integrantes são os Desembargadores Federais Presidentes dos Tribunais Regionais Federais. É o que consta do art. 3º da Lei n. 8.472/92¹⁶.

O órgão colegiado conta com uma estrutura administrativa de apoio, a fim de dar vazão as suas funções. O CJF possui uma Secretaria-Geral, à qual estão subordinadas Secretarias de áreas específicas, dentre elas a Secretaria de Recursos Humanos. Além disso, o art. 4º da Lei n. 8.472/92¹⁷, a despeito da criação do sistema de recursos humanos no art. 2º da mesma Lei, institui o Centro de Estudos Judiciários (CEJ), do qual se ocupa a Secretaria de Ensino, outro organismo do CJF com competência para orientar o desenvolvimento de recursos humanos na Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus, cindindo, na origem, as atividades de administração de recursos humanos.

A fim de melhor ilustrar a condução da administração de recursos humanos no âmbito nacional, buscou-se na página do CJF, na rede mundial de computadores – *internet*, as definições de papéis da Secretaria de Recursos Humanos, subordinada à Secretaria-Geral, e da Secretaria de Ensino, pertencente ao CEJ, vinculado diretamente ao órgão colegiado:

“A Secretaria de Recursos Humanos tem a função de coordenar as atividades de administração e desenvolvimento de recursos humanos da Justiça Federal de 1º e 2º graus e do Conselho da Justiça Federal. Como órgão central de Sistema, a Secretaria padroniza procedimentos normativos relativos a pessoal nesses órgãos e acompanha a dinâmica da legislação de pessoal no serviço público. O desenvolvimento do potencial humano, observando as habilidades de cada servidor e priorizando a integração do funcionário no serviço, é um dos objetivos da Secretaria. Exerce a orientação normativa e a padronização de procedimentos relacionados às atividades de administração e desenvolvimento de recursos humanos na Justiça Federal. A coordenação central do sistema elabora propostas de regulamentação e orientações normativas. Órgãos coordenadores do Sistema no CJF: Secretaria de Recursos Humanos e Secretaria de Ensino do Centro de Estudos Judiciários”

“O Centro de Estudos Judiciários (CEJ) é um qualificado centro de excelência do Direito brasileiro. Funciona junto ao CJF e exerce um papel influente no aperfeiçoamento da Justiça Federal, na medida em que realiza pesquisas e

¹⁶ “Art. 3º O Conselho da Justiça Federal será integrado pelo Presidente, Vice-Presidente e três Ministros do Superior Tribunal de Justiça, eleitos por dois anos, e pelos Presidentes dos cinco Tribunais Regionais Federais, que serão substituídos nas suas faltas e impedimentos pelos respectivos vice-presidentes. § 1º Ao escolher os três Ministros que integrarão o conselho, dos quais o mais antigo exercerá a função de Coordenador-Geral, o Superior Tribunal de Justiça elegerá, também, os respectivos suplentes. [...]”

¹⁷ “Art. 4º Integrará a estrutura organizacional do Conselho da Justiça Federal o Centro de Estudos Judiciários, ao qual competirá proceder a estudos e pesquisas visando ao aperfeiçoamento do sistema judiciário, bem como promover cursos, congressos, simpósios e conferências para juízes e executar o plano permanente de capacitação dos servidores da Justiça Federal, segundo normas a serem baixadas pelo conselho. Parágrafo único. As normas a que se refere o caput deste artigo disciplinarão os cursos regulares do Plano Permanente de Capacitação dos Servidores da Justiça Federal e orientarão os Tribunais e respectivas Seções Judiciárias na definição de ações de desenvolvimento de recursos humanos”.

diagnósticos que identificam e propõem soluções para os problemas que afetam a instituição e promove seminários, encontros e debates sobre questões jurídicas relevantes, com a participação de especialistas de renome nacional e internacional. O CEJ [...] atua como órgão central dos Sistemas de Informação e de Recursos Humanos da Justiça Federal, abrangendo a geração, a gestão e a disseminação do conhecimento jurídico.[..]”

Após as considerações mais relevantes sobre o CJF, aborda-se o Tribunal Regional Federal da 4ª Região. No âmbito do TRF da 4ª Região, segundo o art. 4º do Regimento Interno¹⁸, são administradores eleitos pelo Plenário (o que equivale a mais ampla participação para os desembargadores federais), para o exercício de suas funções pelo prazo de dois anos, o Presidente, o Vice-Presidente, o Corregedor-Geral, o Vice Corregedor-Geral, os membros do Conselho de Administração (formado por dois desembargadores federais eleitos, além do Presidente, Vice-Presidente, Corregedor-Geral, nos termos do art. 3º do Regimento Interno¹⁹) o Diretor da Escola da Magistratura e o Coordenador dos Juizados Especiais Federais. À exceção do Diretor da Escola da Magistratura e do Coordenador dos Juizados Especiais Federais, as demais autoridades terão o período de gestão necessariamente concomitante.

No TRF da 4ª Região, Presidência, Vice-Presidência, Corregedoria-Geral e Conselho de Administração possuem atribuições, em diferentes graus e instâncias, voltadas para provimentos e vacâncias de cargos de juízes e servidores, destes últimos também para o provimento de cargos em comissão, controles disciplinares dos juízes e aplicação de penas disciplinares a servidores, controles de afastamentos de juízes e afastamentos de longo prazo de servidores, etc. Mas, constam ainda do Regimento Interno, as principais atribuições voltadas para a atividade típica de gestão de cada um desses órgãos internos.

Nesse aspecto, destacam-se quatro competências da Presidência do TRF da 4ª Região que a caracterizam. São elas, conforme o art. 16 do Regimento Interno²⁰, representação do

¹⁸ “Art. 4º. Compete ao Plenário: I – eleger o Presidente, o Vice-Presidente, o Corregedor-Geral e o Vice Corregedor-Geral da Justiça Federal da 4ª Região; [...] IV – escolher, dentre seus membros com mais de dois anos de exercício, os que integrarão o Conselho de Administração, o Diretor da Escola da Magistratura e o Coordenador dos Juizados Especiais Federais, e dentre todos os Juízes Federais, conforme o caso, os que deverão compor os Tribunais Regionais Eleitorais; § 4º O Corregedor-Geral da Justiça Federal da 4ª Região e os Membros efetivos do Conselho de Administração (art. 3º) serão escolhidos pelo Tribunal na mesma oportunidade da eleição dos membros de sua administração, para terem exercício por igual período. No caso de vacância, o Tribunal escolherá outro Desembargador para completar o período, que poderá ser reconduzido para o período subsequente”.

¹⁹ “Art. 3º Há no Tribunal um Conselho de Administração da Justiça Federal da 4ª Região, composto pelo Presidente, pelo Vice-Presidente, pelo Corregedor-Geral da Justiça Federal da 4ª Região, que são dele membros natos, e por mais dois Desembargadores Federais efetivos e dois suplentes, escolhidos pelo Tribunal, com mandato de dois anos”.

²⁰ “Art. 16. São atribuições do Presidente: I – representar o Tribunal perante o Supremo Tribunal Federal, o

TRF da 4ª Região perante outros Tribunais, outros Poderes e autoridades; disciplina dos serviços e atividade de polícia do Tribunal; providências para a elaboração da proposta orçamentária do Tribunal e da Justiça Federal de Primeiro Grau da 4ª Região e; designação dos Juízes Federais Diretores de Foro das Subseções e das Seções Judiciárias, os quais exercem a gestão da Justiça Federal de Primeiro Grau, como se abordará adiante.

Um aspecto relevante, para fins do objeto desta pesquisa, é que a estrutura da Presidência do TRF da 4ª Região conta com uma unidade organizacional denominada Divisão de Assuntos da Magistratura (DAM), a qual realiza a administração de recursos humanos dos juízes e desembargadores da Justiça Federal da 4ª Região, com ênfase na concessão de direitos e assentamentos individuais (nomeação, cadastro, concessão de benefícios e direitos com reflexo na remuneração).

Em relação à Corregedoria-Geral, é caracterizada, pelo art. 18 do Regimento Interno²¹, como órgão de fiscalização, disciplina e orientação administrativa, apresentando poderes de controle sobre a atividade judicial dos juízes e seus serviços auxiliares, bem como sobre os serviços administrativos. Suas atribuições, na forma do art. 19 do Regimento Interno²², se estendem para o controle de assentamentos de juízes e servidores no que tange às questões disciplinares, bem como para o controle dos afastamentos²³ e o acompanhamento do

Superior Tribunal de Justiça e os Tribunais, bem assim perante os demais Poderes e autoridade; [...] XV – baixar atos indispensáveis à disciplina dos serviços e à polícia do Tribunal; XVI – adotar as providências necessárias à elaboração da proposta orçamentária do Tribunal e da Justiça Federal de Primeiro Grau da 4ª Região e encaminhar os pedidos de créditos adicionais; [...] XXVII – designar Juiz Federal para assumir a função de Diretor do Foro da Circunscrição ou Seção Judiciária da 4ª Região; [...]”.

²¹ “Art. 18. A Corregedoria-Geral da Justiça Federal, órgão de fiscalização, disciplina e orientação administrativa, será dirigida por um Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal, com título de Corregedoria-Geral da Justiça Federal, que exercerá o cargo por dois anos, a quem compete: I – fiscalizar e orientar, em caráter geral e permanente, a atividade dos órgãos e serviços judiciários e administrativos da Justiça Federal de primeira instância, adotando as providências que se revelem necessárias para aprimorar a atividade judicial; [...]”.

²² “Art. 19. No desempenho das atribuições que lhe competem, incumbe ao Corregedor-Geral: I – conhecer das reclamações e representações relativas aos serviços judiciários de primeiro grau, determinando ou promovendo as diligências necessárias; II – prestar informações sobre o prontuário dos Juízes e servidores para fins de promoção por merecimento ou aplicação das penalidades; III – realizar correição ordinária nas Varas Federais da Região e extraordinária sempre que entender necessária ou assim deliberar o Conselho de Administração, bem assim os órgãos de apoio judiciário e administrativos da Justiça Federal de primeiro grau, sempre que entender oportuno; IV – apresentar ao Conselho de Administração relatório das correições e inspeções; V – decidir os recursos de penalidades aplicadas por Juízes de Primeiro Grau; VI – cancelar ou mandar retificar portarias, ordens de serviço, instruções e outros atos baixados por Juízes de primeiro grau ou servidores quando contrariarem a lei, ou forem inconvenientes ou inoportunos; VII – coordenar o acompanhamento e a avaliação dos Juízes Federais e dos Juízes Federais Substitutos, para fins de vitaliciamento; VIII – dispor sobre serviços de plantão na sede das circunscrições judiciárias e atribuições dos respectivos juízes. Parágrafo único. Das decisões do Corregedor-Geral que importem restrição de direito, cabe recurso ao Conselho de Administração”.

²³ O controle dos afastamentos se dá para fins de garantia de jurisdição ininterrupta na vara federal. Em caso de afastamento do juiz federal ou o juiz federal substituto assume a titularidade plena da vara federal, ou, na sua

desempenho dos magistrados antes da aquisição da vitaliciedade, além de censura a atos formais expedidos por juízes e servidores.

A Corte Especial é um órgão colegiado com representação de 15 dos 27 Desembargadores Federais que compõem o Tribunal, na forma do art. 1º do Regimento Interno²⁴. Dentre suas atribuições administrativas, conceder aos juízes afastamentos superiores a trinta dias, invalidez e movimentações dos magistrados e, ainda, a designação de servidores para cargos em comissão. Uma das competências mais significativas para a Justiça Federal de Primeiro Grau é o encaminhamento de proposta de criação de novas Varas.

O Conselho de Administração, por sua vez, é o órgão que apresenta, dentre atribuições específicas relativas ao controle de efetivo funcional (providimentos, afastamentos, movimentação funcional), competência ampla e residual para assuntos administrativos de interesse da Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus da 4ª Região, conforme o art. 20 do Regimento Interno²⁵. Suas atividades exercem grande impacto na vida pessoal dos servidores (pela natureza da matéria que trata) e podem afetar a própria administração das Seções Judiciárias, em face do poder de fixar competência administrativa dos juízes. Além disso, o Conselho de Administração participa das decisões sobre a localização e especialização das varas federais, repercutindo na estrutura que viabiliza o cumprimento da finalidade da Justiça Federal.

A Escola da Magistratura (EMAGIS) tem como incumbência, segundo o art. 29 do Regimento Interno, o investimento na formação intelectual dos Desembargadores Federais, Juízes Federais e Juízes Federais Substitutos, assim como na pesquisa e treinamento dessas autoridades. Nesse particular, é importante referir que se trata de uma competência exclusiva, não sendo permitido à Seção Judiciária realizar atividades de capacitação para os magistrados do seu âmbito.

Quanto à Coordenadoria dos Juizados Especiais Federais (COJEF), é o único, dentre

falta, o juiz de outra vara federal é designado para acumular a jurisdição naquela vara federal desprovida de magistrado.

²⁴ “Art. 1º Compete ao Plenário: [...]. § 1º À Corte Especial, integrada pelo Presidente do Tribunal, pelo Vice-Presidente, pelo Corregedor-Geral e pelos Desembargadores Federais mais antigos, apurada a antigüidade no Tribunal, compete processar e julgar: [...]. § 2º Compete também à Corte Especial: [...] VI – encaminhar proposta de criação de novas Varas; [...]”

²⁵ “Art. 20. Ao Conselho de Administração da Justiça Federal da 4ª Região compete: I – determinar, mediante provimento, as providências necessárias ao regular funcionamento da Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus na 4ª Região, bem assim à disciplina forense; [...] X – deliberar sobre as demais matérias administrativas e referentes a servidores do Tribunal e da Justiça Federal de Primeiro Grau que lhe sejam submetidas pelo Presidente; [...] XII – fixar a competência administrativa dos Juízes Federais e Juízes Federais Substitutos; [...]”

aqueles centros de tomada de decisão que intervêm na Justiça Federal de Primeiro Grau, que explicitamente refere planejamento e estratégia, no art. 29A do Regimento Interno²⁶. É uma das únicas referências sobre planejamento no Regimento Interno do TRF da 4ª Região. De se ressaltar que o fato possivelmente seja decorrência da pouca idade da COJEF, tendo em vista que os Juizados Especiais Federais foram criados pela Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001. Nessa época, os conceitos de gestão já eram conhecidos, em alguma medida, pela Administração da Justiça, no TRF da 4ª Região e no CJF. Desse modo, a alteração do Regimento Interno, para fins de inclusão da COJEF, refletiu questões até então ausentes para aqueles centros de tomada de decisão gerados por ocasião da criação do TRF da 4ª Região, em 1989.

Além desses centros de tomada de decisão, é importante referir também a Direção-Geral (DG) da Secretaria do Tribunal, braço executivo da Presidência do TRF da 4ª Região que, por estar à frente da execução dos serviços administrativos, nos termos do art. 321 do Regimento Interno²⁷, assume papel importante na interface com a Justiça Federal de Primeiro Grau. Primeiro, porque é um lugar de influência do mais elevado administrador da 4ª Região, pois a DG conta com expressiva assessoria na área de licitações e contratos, legislação de pessoal, planejamento de gestão, dentre outras. De se destacar que o papel fixado para a Secretaria do Tribunal é a execução de serviços administrativos, sob orientação, o que a afasta dos processos de planejamento, não obstante conte com assessoria para esse fim na sua estrutura.

Subordinada à Direção-Geral está a Diretoria de Recursos Humanos (DRH) do TRF da 4ª Região, parte integrante e intermediária daquele Sistema de Recursos Humanos previsto na Lei n. 8.472/92, que regulamenta a atividade do CJF. Mas reforça-se que a Divisão de Assuntos da Magistratura, referida quando da abordagem sobre a Presidência do TRF da 4ª

²⁶ “Art. 29A. Ao Coordenador Regional dos Juizados Especiais Federais incumbe: I – exercer a coordenação administrativa dos Juizados Especiais Federais, incluindo suas Turmas Recursais, propondo ao Tribunal as medidas necessárias para o seu adequado funcionamento; II – cumprir ou fazer cumprir os regulamentos acerca dos Juizados, editando normas complementares relativas à padronização dos procedimentos e outras que se fizerem necessárias; [...] IV – encaminhar à Presidência do Tribunal, até o último dia do mês de março, relatório das atividades dos Juizados no ano anterior, bem como as metas e planejamento estratégico para o ano seguinte; [...] § 1º O Coordenador dos Juizados Especiais Federais será eleito pelo Plenário, com mandato de 2 (dois) anos, dentre os Desembargadores Federais, excetuados o Presidente, Vice-Presidente e o Corregedor-Geral da Justiça Federal e vedada a recondução”.

²⁷ “Art. 321. À Secretaria do Tribunal incumbe a execução dos seus serviços administrativos. Parágrafo único. Ao Diretor-Geral da Secretaria do Tribunal, bacharel em Direito, Administração, Economia ou Ciências Contábeis, nomeado em comissão pelo Presidente, compete supervisionar, coordenar e dirigir todas as atividades administrativas da Secretaria, de acordo com a orientação estabelecida pelo Presidente e com as deliberações do Tribunal”.

Região, não está subordinada a DG, mas vinculada diretamente à Presidência. Outrossim, igualmente a Escola da Magistratura, que é órgão do TRF da 4ª Região vinculado a um administrador eleito. Ambas não estão relacionadas com a DRH. Nem a DAM nem a EMAGIS não fazem parte do Sistema de Recursos Humanos. A figura 6 ilustra a estrutura descrita.

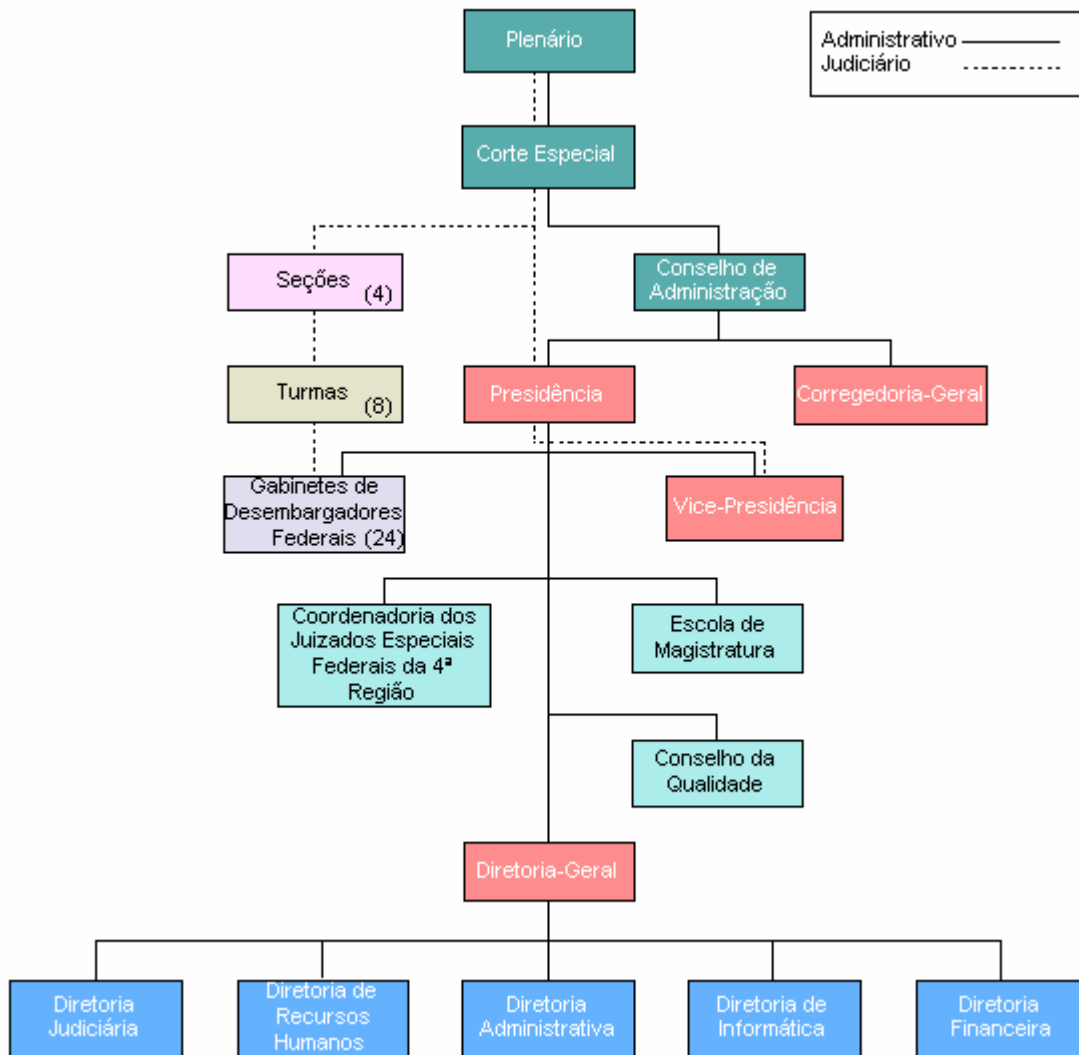


Figura 6 – Organograma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região

Fonte: extraído de <http://intranet.trf4.gov.br>

Nessa trajetória descendente das instâncias de comando da Justiça Federal, cabe agora desenvolver acerca da organização da Justiça Federal de Primeiro Grau. Valem, ainda, no que não contradisserem normas posteriores, as disposições da Lei n. 5.010/66, lei de reinstalação da Justiça Federal de Primeiro Grau, à época denominada Justiça Federal de Primeira Instância. A criação da Justiça Federal se deu com a República, mas fora excluída do sistema

judiciário brasileiro pelo Estado Novo, com a promulgação da Constituição de 1937. Por essa razão, a Lei n. 5.010/66 é considerada como um ato de reinstalação da Justiça Federal de Primeiro Grau.

Duas questões importantes da organização judiciária da Justiça Federal de Primeiro Grau já constavam naquele ato, a saber, sua divisão por Seções Judiciárias, uma para cada Estado da Federação, conforme o art. 3º²⁸, e as autoridades competentes para sua administração, Juízes Federais e Juízes Federais Substitutos, nos termos do art. 1º²⁹, ambos da Lei n. 5.010/66.

Como já exposto, na Justiça Federal da 4ª Região³⁰, a Presidência do TRF da 4ª Região designa, dentre os Juízes Federais da Justiça Federal de Primeiro Grau, aqueles que exercerão as funções de Diretor do Foro da Seção Judiciária (administração de âmbito Estadual), bem como de Diretor de Foro na Subseção Judiciária (administração de âmbito local).

Em relação à Direção do Foro das Seções Judiciárias que integram a 4ª Região³¹, a autoridade que indica os Juízes Federais para exercer tais funções, também delimita suas competências, por meio de Provimento. Os Diretores de Foro, seja de Seção Judiciária, seja de Subseção, têm como competência comum e principal, a representação da Justiça Federal de Primeiro Grau perante as autoridades estaduais ou locais³², conforme a esfera de gestão do Diretor do Foro (Seção ou Subseção). Ainda constam atribuições comuns, relativas à infraestrutura necessária para executar as atividades³³ e ao tratamento dos servidores (cada um no seu âmbito e em diferentes medidas), envolvendo o controle disciplinar, os elogios, os afastamentos, etc³⁴.

²⁸ “Art. 3º Cada um dos Estados e Territórios, bem como o Distrito Federal, constituirá uma Seção Judiciária, tendo por sede a respectiva Capital.[...]”

²⁹ “Art. 1º A administração da Justiça Federal de primeira instância nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, compete a Juízes Federais e Juízes Federais Substitutos, com a colaboração dos órgãos auxiliares instituídos em lei e pela forma nela estabelecida.”

³⁰ A Justiça Federal da 4ª Região é a Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus da 4ª Região, formada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região e suas três Seções Judiciárias vinculadas, quais sejam, Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, Seção Judiciária de Santa Catarina e Seção Judiciária do Paraná.

³¹ Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, Seção Judiciária de Santa Catarina e Seção Judiciária do Paraná.

³² Art. 6º da Resolução n. 444/05, do CJF, e art. 6º do Provimento n. 02/04, da Presidência do TRF da 4ª Região.

³³ Art. 5º da Resolução n. 444/05, do CJF, art. 4º, V, e art. 5º, ambos do Provimento n. 02/04, da Presidência do TRF da 4ª Região.

³⁴ Art. 4º, I e II, da Resolução n. 444/05, do CJF, art. 4º, I e II, art. 5º e art. 6º, todos do Provimento n. 02/04, da Presidência do TRF da 4ª Região.

No que tange aos poderes da Direção do Foro da Seção Judiciária, a diferença principal, em relação às Direções de Foro de Subseção Judiciária, é que possui, sob sua competência exclusiva, a execução, a seu critério, de todas as despesas³⁵ e o comando da estrutura administrativa de conhecimento específico³⁶, centralizada na sede da Seção Judiciária (figura 7).

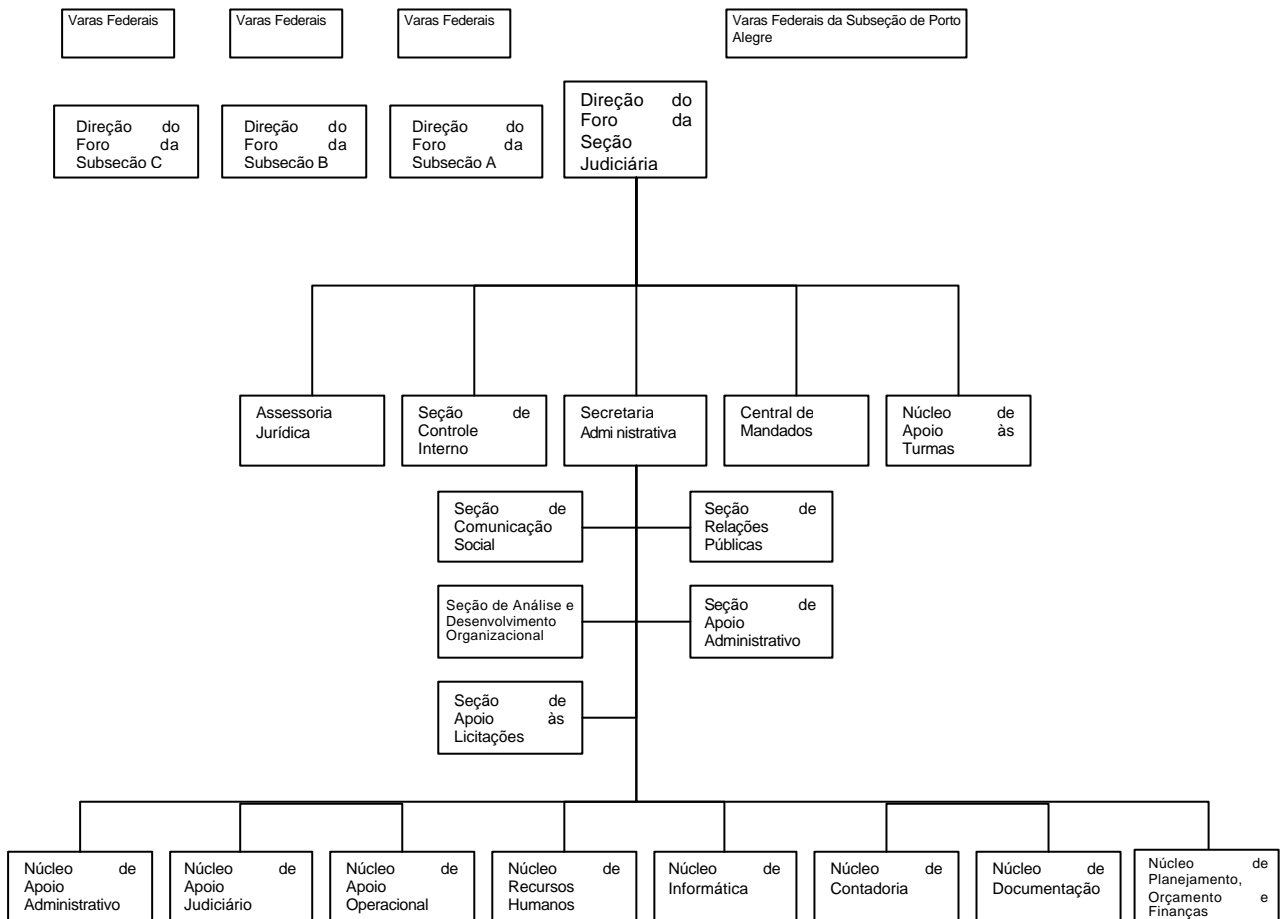


Figura 7 – Organograma da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul

Fonte: extraído do Sistema Integrado de Recursos Humanos – SIRH da Justiça Federal

A estrutura administrativa existente na sede da Seção Judiciária procura ser equivalente em divisão funcional àquela estrutura do TRF da 4ª Região. A estrutura, aliás, é definida mediante resolução do TRF da 4ª Região, e o trabalho de sua tecnoestrutura é direcionar tais atos para a padronização entre as Seções Judiciárias. Essa competência traz extensa responsabilidade à função da Direção do Foro da Seção Judiciária, especificamente

³⁵ Art. 4º, incisos IV e V, da Resolução n. 444/05, do CJF, e art. 4º, incisos IV e V, do Provimento n. 02/04, da Presidência do TRF da 4ª Região.

³⁶ Art. 4º, incisos I a VII, da Resolução n. 444/05, do CJF, e art. 4º, incisos I a VII, do Provimento n. 02/04, da Presidência do TRF da 4ª Região.

porque sujeita o administrador à fiscalização do controle externo e à crítica da sociedade, em face do cumprimento do dever de transparência na administração pública. O juiz designado para o exercício da Direção do Foro da Seção Judiciária é o único membro da magistratura que tem autorização, do CJF e do TRF da 4ª Região, para realizar despesas com a verba pública. Por fim, ao Diretor do Foro da Seção Judiciária é que cabe a realização da interface com o TRF da 4ª Região.

Verificada a estrutura e suas competências, para o desenvolvimento do trabalho se observarão, rapidamente, ferramentas de gestão dessa estrutura, no que se refere a planejamento.

5.1.2. Os planejamentos de gestão

Esta grande estrutura apresentada tem finalidade administrativa, ou seja, gestão da Justiça Federal da 4ª Região. A própria instituição é crítica com a sua realidade, conforme a opinião manifestada por um dos participantes das entrevistas e questionários, no sentido de que a Justiça Federal não internalizou a questão da gestão. Há dificuldade na verificação de falhas internas e pouca transparência. Justificou que a gestão é importante para concretizar o princípio da eficiência, presente na administração pública, ou seja, otimizar os recursos disponíveis³⁷.

Passamos então a verificar a existência dos planejamentos, sejam estratégicos, sejam de fixação das intenções do administrador.

No âmbito do CJF, obteve-se a informação de servidores daquele Conselho [informação verbal], de que a nova gestão fizera planejamento estratégico. A informação foi obtida em encontro da área de recursos humanos realizado em dezembro de 2006 no TRF da 4ª Região, o qual contou com participação de servidores da Secretaria de Recursos Humanos e da Secretaria de Ensino, ambas do CJF. O conteúdo do documento, para esta pesquisa, contudo, foi reputado irrelevante face ao âmbito do trabalho na Justiça Federal da 4ª Região. A informação a ser preservada é de que o planejamento não foi disseminado nacionalmente.

O planejamento estratégico do TRF da 4ª Região foi obtido, junto à Assessoria de Planejamento da Direção-Geral (da Secretaria do Tribunal). O planejamento estratégico não

³⁷ Entrevistado/participante C

foi objeto de atualização pela atual Presidência, conforme expressou outro participante das entrevistas e questionários realizados, em virtude da preferência pela condução do TRF da 4ª Região mediante decisões pontuais, em especial porque a gestão está delimitada ao curto período de um ano³⁸.

Ainda no âmbito do TRF da 4ª Região, obteve-se esclarecimento sobre o planejamento estratégico dos Juizados Especiais Federais da 4ª Região, por meio de participante das entrevistas e questionários, quando expôs que, para iniciar seus trabalhos, a COJEF realizou diagnóstico, por meio de pesquisa de satisfação interna e externa (envolvendo juízes, servidores e cidadãos). Complementou que, a partir daí, foi realizado o planejamento estratégico dos JEFs, com os magistrados, e que o planejamento envolveu ações, recomendações e projetos. Concluiu que, no total, são onze grandes projetos, dentre eles, novas varas federais, cálculo judicial, informática, parcerias, condições de trabalho (macroergonomia), treinamento, além de outros³⁹.

Trata-se de um planejamento que inclui atividades da área administrativa e das varas federais. O planejamento dos JEFs aponta, no desdobramento de suas diretrizes, uma série de ações da administração de recursos humanos, sobre as quais a área de recursos humanos da Seção Judiciária sabe, apenas, que estão sendo desenvolvidos projetos por magistrados da 4ª Região. Não houve comunicação descendente sobre o planejamento, no sentido de que O Núcleo de Recursos Humanos da SJRS atendesse ou se adequasse àquelas diretrizes. O planejamento dos JEFs foi institucionalizado na Justiça Federal de Primeiro Grau por meio da Direção do Foro da Seção Judiciária, da Secretaria Administrativa, com sua área de Análise e Desenvolvimento Organizacional e pelas Varas Federais com competência para processamentos dos feitos no rito mais ágil dos JEFs⁴⁰. O Núcleo de Recursos Humanos da SJRS não teve participação ou acompanhamento do levantamento de dados, da elaboração do planejamento, dos seus resultados, das suas conseqüências na rotina dos servidores. Ou notícia sobre seus projetos decorrentes e sobre sua implementação.

³⁸ Entrevistado/participante A

³⁹ Entrevistado/participante C

⁴⁰ As varas federais podem ter competência para processos no rito do juizado especial federal na matéria previdenciária, na matéria cível (excluindo a previdenciária, em algumas cidades com maior movimento nessa matéria, ou incluindo as duas nesse conceito, em outras cidades) ou na matéria criminal. As varas federais com competência para processamento do rito do juizado especial federal podem ser varas de juizado especial federal previdenciário ou cível, exclusivamente com esta competência, ou varas federais com juizado especial federal adjunto, resultando na competência de processos no rito comum cível ou crime, mais o juizado especial federal, previdenciário, cível ou crime, ou todos eles.

No âmbito da SJRS, a inovação em termos de instituição de planejamento com objetivos escritos e metas para a área administrativa foi um marco que pode alterar, daqui para diante, o modo de condução administrativa da Seção Judiciária. Tal planejamento de gestão⁴¹, entretanto, contém planos que não envolvem a instituição como um todo, mas melhorias nas atividades de prestação de serviço da área administrativa.

O planejamento foi realizado pela Direção do Foro da Seção Judiciária e os demais juízes não compartilharam da sua formulação. Podem a ele aderir, ou não. Caberá à disseminação e à realização das metas pela área administrativa a continuidade do planejamento, em futuras gestões da Seção Judiciária. Em especial pelos magistrados Diretores de Foro das Subseções, que, em alguns pontos, o adotaram num esforço colegiado. Essa realidade é relevante na medida em que a SJRS está cindida em vinte e uma cidades, com unidades organizacionais geograficamente isoladas e, na maioria dos casos, sem interdependência nos processos de trabalho. Excluindo a Subseção de Porto Alegre, que acumula a sede da Seção Judiciária, as demais Subseções abrigam aproximadamente sessenta por cento do quadro de servidores.

Na Capital, outras iniciativas envolvendo planejamento merecem registro. A Secretaria Administrativa, por meio da Seção de Análise e Desenvolvimento Organizacional, acompanha equipe contratada para assessoria na elaboração de planejamento estratégico das varas que atuam com matéria previdenciária na Subseção de Porto Alegre, para fins de produção de indicadores, num desdobramento do planejamento estratégico da COJEF. Por fim, o Núcleo de Recursos Humanos, a partir das definições institucionais constantes no planejamento da Direção do Foro da Seção Judiciária, está em fase de elaboração do planejamento da área de recursos humanos, com participação dos servidores do NRH.

De todos os planejamentos citados, não se conhece seus desdobramentos em termos de planos de ação. Esta será uma questão a se observar mais adiante, no desenvolvimento desta pesquisa, mas vale desde já tomar emprestada a percepção de um dos participantes das entrevistas e questionários, até aqui não citado, no sentido de que a Justiça Federal precisa ter planos de ação mais desenvolvidos. Percebe que há muitos planos, informações, mas nem sempre todos os envolvidos nas grandes atividades estão informados. Na sua opinião, falta “articulação” e isso ajudaria a área de recursos humanos a antecipar e ajudar quem precisa de apoio⁴².

⁴¹ Para o biênio 2005/2007.

⁴² Entrevistado/participante L

Estas características da gestão na Justiça Federal serão aproveitadas na análise da configuração da estrutura da Instituição e sua comunicação na área de recursos humanos.

5.1.3 Configuração da estrutura organizacional

No que tange às características voltadas para a configuração, das entrevistas e questionários foi possível extrair as principais idéias apresentadas pelo conjunto de participantes, as quais estão, abaixo, já relacionadas com as configurações de Mintzberg (2003). Assim, estão subdivididas em idéias que dizem com a forma divisionalizada, com a burocracia profissional ou com a burocracia mecanizada.

Para analisar a estrutura da Justiça Federal segundo as características da forma divisionalizada, foram relacionados os seguintes apontamentos:

- Autonomia da SJRS, em relação ao TRF da 4ª Região, na administração de recursos humanos, mas com vinculação progressiva da administração da Seção Judiciária às descontinuidades de dois em dois anos da gestão do TRF da 4ª Região.
- Concentração de decisões importantes no TRF da 4ª Região para a realidade de trabalho das varas federais e baixa transparência no processo de tomada de decisão. Reserva de informações acerca da implantação de ações supostamente vinculadas a estratégias.

Para analisar a estrutura da Justiça Federal quanto à burocracia profissional, constam as seguintes formulações:

- Cultura de autonomia de desembargadores e juízes na administração dos gabinetes e varas federais, bem como de desautorização da administração para impor padronização administrativa nas varas federais. Possibilidade de obtenção de padronização administrativa nas varas federais sem ferir a autonomia e independência do juiz.
- Descolamento dos magistrados em relação às intenções da administração, face à absorção da atividade jurisdicional e despreparo dos magistrados, no que se refere aos conhecimentos em administração, para gestão de pessoas nas unidades.

Por fim, para analisar a estrutura da Justiça Federal no que tange à burocracia

mecanizada, foram destacados os seguintes aspectos:

- Instituição altamente verticalizada, com alinhamento nacional da área de recursos humanos interpretado como ato autoritário, bem como inexistência de alinhamento administrativo entre os Núcleos da Secretaria Administrativa da SJRS, que competem de forma acirrada para assumir destaque na gestão.
- Falta de clareza em relação às estratégias traçadas para o cumprimento da finalidade da Justiça Federal, com servidores da área administrativa que ainda se limitam a serem executantes de ações aparentemente desconectadas.

5.1.4 Características da comunicação na instituição

Relativamente às características e ao funcionamento da Instituição nos processos de comunicação, os pontos destacados das entrevistas e questionários seguem, já relacionados com as funções da comunicação nas organizações apontadas por Robbins (2005). Dessa forma, foram subdivididas, na medida do possível a partir da sua ênfase nas entrevistas, nas principais idéias segundo as funções da comunicação de informação para a tomada de decisão e de motivação:

Para analisar as características e o funcionamento da Instituição nos processos de comunicação, segundo a função de informação para tomada de decisão, foram destacadas as seguintes idéias:

- A comunicação da SJRS é de informações prontas. As pessoas recebem a informação quando vão ser impactadas diretamente.
- Os magistrados, no geral, se sentem suficientemente informados sobre o processo judicial e procedimentos, com eficácia desse tipo de informação. Em outros aspectos, em especial no âmbito do TRF da 4ª Região, recebem informações sobre as decisões já tomadas ou de fatos consumados.
- Os diretores de secretaria, de regra, conhecem, apenas em fase de implantação, os principais projetos que atingem sua unidade. Não têm conhecimento prévio dos mesmos, nem estrutura e acompanhamento após a informação.

Para fins de análise das características e do funcionamento da Instituição nos

processos de comunicação, a partir da função de motivação, foram selecionados os seguintes aspectos, em maior número:

- Não há comunicação interna estruturada, de modo que, sem a interação das pessoas antes da tomada de decisão e durante a execução, fica comprometido seu vínculo com a instituição e o reflexo de interesses e expectativas comuns nas decisões tomadas.
- Os diretores de secretaria, por não conhecerem a contento outros projetos que deixam de afetá-los diretamente, sofrem prejuízo na formação de visão geral da Instituição.
- O Núcleo de Recursos Humanos não se sente bem informado sobre a implantação dos principais projetos da Justiça Federal e sobre sua concepção. Ora as informações não chegam, ora não são buscadas. Os efeitos dessa desinformação afetam a imagem da Instituição como um todo.

Apresentaram-se algumas idéias formuladas, contudo, que, com maior força que as demais, dizem com ambas as funções. Isso porque são relativas à informação para tomada de decisão em comunicação no sentido ascendente, de modo que foi estabelecido um terceiro grupo de aspectos sobre as características e funcionamento da Instituição nos processos de comunicação:

- Os magistrados não consideram que exista participação na tomada de decisão ou no acompanhamento de sua execução.
- Não há retroalimentação de informação da vara federal para a área de recursos humanos porque, via de regra, a etapa anterior de participação na concepção e preparação para implantação não existiu.
- A área de recursos humanos, muitas vezes, não é ouvida na tomada de decisões pelo TRF da 4ª Região. A integração entre as áreas que formam o Sistema de Recursos Humano é precária, com informações insuficientes por diferentes motivos e seu fluxo no sistema gera resistência.

5.1.5 Conteúdos de recursos humanos

Quanto aos conteúdos das informações que poderiam ser pertinentes à área de recursos humanos nos principais projetos da Justiça Federal, não houve facilidade na identificação espontânea. Mas puderam ser extraídas algumas questões, que aqui se apresentem já relacionadas com três dos papéis de administração de recursos humanos definidos por Milkovich e Boudreau (2000), quais sejam, prestador de serviços, parceiro de negócios e agente de mudança.

Para fins de analisar a concepção de administração de recursos humanos na Instituição e, conseqüentemente, os conteúdos importantes para a atividade da área de recursos humanos, foram selecionadas, primeiramente, as idéias que se aproximam do papel de prestador de serviços:

- A alta administração do TRF da 4ª Região identifica os conteúdos de recursos humanos com processos próprios da área: estrutura de cargos e funções, treinamento. Outros projetos não são identificados como de relação com a administração de recursos humanos da Seção Judiciária, à exceção da concepção de novas estações e espaço de trabalho nas varas federais, em função do conceito de macroergonomia.
- A alta administração – do TRF da 4ª Região e da SJRS – trabalha com ausência de dados quantitativos e qualitativos para a tomada de decisão. Na Seção Judiciária, há dificuldade no acompanhamento dos projetos e serviços, pela falta de transparência na tramitação de expedientes formais.

No que tange aos papéis de parceiro de negócios e de agente de mudanças, as idéias expressas nas entrevistas e questionários, a subsidiar a análise dos conteúdos que importam na comunicação da área de recursos humanos, foram as seguintes:

- A alta administração da SJRS identifica o NRH com os projetos estratégicos da Instituição.
- Há falta de integração das informações institucionais que viabilizasse o acesso de todos os servidores a essas informações. O gerenciamento desse acesso seria aspecto atinente à área de recursos humanos, pelo tipo de interface que tem com todos os servidores.

Por fim, as entrevistas e questionários levantaram aspectos importantes a serem analisados no papel de agente de mudança especificamente, os mais controvertidos e em maior número:

- O NRH poderia preceder as mudanças com comunicação ampla, para desassombrar as novas práticas a serem implementadas, bem como a desacomodação que envolverá a nova realidade. Poderia cumprir, também, a função de catalizador das dificuldades coletivas durante a implementação, para transmiti-las a alta administração.
- Há controvérsia sobre se a alteração de competência das varas federais e a implementação de novas rotinas tecnológicas possam ser conteúdos de informação pertinentes à área de recursos humanos, em face do questionamento sobre a capacidade do NRH no gerenciamento de tantas informações. Isso porque os principais projetos Instituição dizem com a área jurídica e da informática, sendo de se preferir que os assuntos sejam tratados de acordo com a segmentação funcional da área administrativa.
- Há falta de acompanhamento nas mudanças, mas essa carência está identificada com a ausência de acompanhamento das mudanças tecnológicas pela área de informática. Cada vara federal acaba gerando internamente o modo de lidar com as mudanças.
- A atuação da área de recursos humanos dentro das unidades organizacionais da SJRS é percebida como intrusão, porque as pessoas esperam tão-somente o bom funcionamento da folha de pagamentos, férias, enfim, dos processos típicos de recursos humanos.
- A participação das diversas esferas na tomada de decisão poderia ser facilitada pelo NRH, mas pode ser que não exista espaço na Instituição para isso.
- As informações relativas aos próprios projetos do NRH deveriam estar mais disponíveis, inclusive em relação aos seus objetivos, porque fazem falta na interface dos diretores de secretaria com os magistrados e servidores.

5.1.6 Fluxos e meios de comunicação

Finalmente, em relação aos fluxos e meios pelos quais circula a informação, assunto abordado com pouca ênfase nas varas federais e em maior grau pela alta administração e pela área de recursos humanos, houve referências que vão ser classificadas quanto às interfaces na

Instituição, ou seja, a alta administração, as demais unidades administrativas, as varas federais e o Sistema de Recursos Humanos. O objetivo desta última sistematização de elementos obtidos nas entrevistas e questionários é tornar possível o desenho do fluxo das comunicações sobre os principais projetos na Justiça Federal da 4ª Região.

Na interface da área de recursos humanos com a alta administração e demais unidades administrativas, seja no sentido descendente com no sentido ascendente, foram apontados os seguintes caminhos, sendo os dois primeiros existentes e os dois últimos propostos como realidade a ser atingida:

- A alta administração do TRF da 4ª Região aponta a Direção do Foro da Seção Judiciária e a Diretoria de Recursos Humanos como fluxos básicos para informações de interesse da área de recursos humanos da SJRS.
- A reunião de diretores dos núcleos é identificada como um meio ineficaz de comunicação na administração da SJRS, tendo em vista que necessita de conteúdo homogêneo para que todas as áreas funcionais possam contribuir. O meio eletrônico foi apontado como mais resolutivo na tomada de decisão.
- Participação dos supervisores do NRH em reuniões com a Direção do Foro da SJRS, de forma que se sentissem participantes do processo e ampliassem a visão.
- As ações de recursos humanos serviriam como termômetro das diretrizes da administração.

Já na interface com as varas federais, os aspectos levantados quanto aos fluxos foram os que seguem:

- Questionada a possibilidade de a administração ouvir os servidores ou as unidades em determinados projetos, em face da necessidade de se vencer a distância para fins de participação.
- Intensificação do contato pessoal pelo NRH nas unidades ou em mecanismos de participação, invertendo o sentido da comunicação e deixando de aguardar a provocação por parte dos servidores.
- Retomada da transmissão de conhecimento de forma presencial nos processos de aprendizagem, em lugar do uso de meio eletrônico na SJRS.

Por fim, em relação ao Sistema de Recursos Humanos, a ponderação existente nas entrevistas sobre o seu fluxo, segue abaixo:

- O Sistema de Recursos Humanos tem demonstrado disponibilidade de ouvir.

5.2 ANÁLISE DOS DADOS

5.2.1 A aplicação das configurações de Mintzberg

A definição da configuração de uma estrutura, da qual se participa ativamente, não é tarefa fácil, porque sempre existe um processo instintivo de identificação com o comportamento descrito. Mas, de todo modo, a leitura da obra de Mintzberg faz descrever inúmeras vezes a Justiça Federal e, no máximo possível, se procurará manter a isenção necessária nessa análise.

A Justiça Federal, fazendo parte de um dos poderes do Estado, hoje fundado no Estado de Direito, constitui-se uma burocracia. Até porque, nesse contexto, não poderia deixar de sê-lo, já que é uma instituição decorrente da Constituição, da Lei, conforme exposto na sua estrutura, e de extenso regulamento. Assim, a essência normativa para delimitar o poder evidencia a dominação racional-legal categorizada por Weber, além do que a Administração Pública está explicitamente obrigada ao princípio da eficiência, elemento fundante do tipo ideal de Weber.

As cinco características essenciais da burocracia apresentadas por Weber e referidas na revisão teórica estão presentes na realidade da Justiça Federal: a) as atribuições fixas constam de leis e regulamentos – provimentos, resoluções e portarias do CJF, TRF da 4ª Região e Seção Judiciária; b) os procedimentos de recursos humanos são todos decididos pela Direção do Foro da Seção Judiciária, com delegações para a Secretaria Administrativa e Núcleo de Recursos Humanos naquilo que for já padronizado, com possibilidade de recurso para a Presidência do TRF da 4ª Região ou Conselho de Administração; c) a atividade administrativa está completamente apartada da estrutura das varas federais, realizadoras da atividade-fim; d) a atividade administrativa já é especializada, e tem se profissionalizado progressivamente dentro de áreas técnicas específicas (informática, recursos humanos, administração de materiais, compras, licitações e contratos, orçamento e finanças, etc.); e) a área administrativa possui seus próprios funcionários, os quais trabalham integralmente nessa atividade e; f) há significativo detalhamento procedimental nos atos normativos do judiciário e extensa

padronização dos afazeres da administração pública, a qual é permitido fazer apenas o que a lei lhe autoriza, ao contrário do administrador na esfera privada, que tem a faculdade de fazer tudo o que a lei não veda.

A estrutura delineada de relacionamento entre órgãos, desde o CJF até a SJRS, em muito se aproxima da estrutura burocrática na forma divisionalizada: são os Juízes Federais nas Varas das Subseções Judiciárias, cada qual com seu administrador local (Direção do Foro da Subseção), que é influenciado pelo administrador estadual (Direção do Foro da Seção), que está subordinado ao administrador regional (Presidência do Tribunal), que é controlado pelo administrador nacional (Conselho da Justiça Federal).

Assim, passa-se a verificar se estão presentes as características da organização burocrática configurada de forma divisionalizada. O controle do CJF é percebido de modo distante, mas o sentimento de subordinação ao comando do TRF da 4ª Região é bem próximo. Houve, nas entrevistas e questionários, manifestação de no sentido de que existe pouco encadeamento entre as gestões, decorrendo daí uma dificuldade de perceber a visão e as estratégias da Instituição em si. Acrescentou que a Direção do Foro da Seção Judiciária acaba funcionando um pouco em torno disso, já que é como um cargo de confiança da Presidência do Tribunal. Referiu, por fim, que percebe a Administração da Justiça como sendo do Tribunal, porque a Direção do Foro está vinculada à filosofia imposta pelo Tribunal, que pode variar de uma gestão para outra⁴³.

Uma das características da forma divisionalizada é a existência de um escritório central e administrações intermediárias autônomas nas divisões. As cúpulas das divisões são controladas pelo escritório central, a partir do seu desempenho e da possibilidade de seu afastamento do comando em caso de não corresponder ao desempenho esperado. As demais características básicas do escritório central são estabelecer os produtos das divisões, realizar o controle financeiro e fixar padrões para formalização do trabalho repetitivo nas suas divisões. Nas entrevistas e questionários, um dos participantes pontuou que o Tribunal confere autonomia às Seções Judiciárias na administração de recursos humanos, tendo em vista a diferença de realidade entre as atividades do primeiro e do segundo grau de jurisdição⁴⁴.

De fato, a relação entre o TRF da 4ª Região e a SJRS apresenta essas características da forma divisionalizada e, em alguma medida, também a relação entre o CJF e o TRF da 4ª

⁴³ Entrevistado/participante J

⁴⁴ Entrevistado/participante A

Região. A Seção Judiciária detém autonomia de gestão, quanto ao modo para alcançar o desempenho esperado. Pelo CJF e TRF da 4ª Região há a definição global do serviço oferecido (*portfólio*), em função da competência de proposição de novas leis e regulamentos com novos produtos. O *portfólio*, em essência, decorre da competência definida na Constituição Federal. Mas, freqüentemente, é incrementada por novidades oriundas de projetos de lei de autoria do Poder Judiciário, como os Juizados Especiais Federais, que dependem da aprovação do CJF para encaminhamento ao Superior Tribunal de Justiça ou ao Supremo Tribunal Federal. O CJF e o TRF da 4ª Região exercem rigoroso controle orçamentário e financeiro. O orçamento da Justiça Federal de Primeiro Grau, aí abrangidas todas as Seções Judiciárias do território nacional, é um único em todo o país. O CJF centraliza este orçamento e sua descentralização se dá exclusivamente por meio do respectivo Tribunal Regional Federal que, com isso, exerce sua parcela de controle sobre as despesas. A padronização entre as Seções Judiciárias é um dos momentos de maior intervenção do CJF e do TRF da 4ª Região. São padronizadas as estruturas de cargos e funções, os processos de trabalho por sistemas informatizados e regulamentos sobre o procedimento recomendado para cada situação prática. Estas características permeiam as varas federais e a área administrativa, aí inclusive a área de recursos humanos.

A par da padronização, essa autonomia de gestão da Seção Judiciária é reduzida em situações específicas, por exemplo, na administração de informática. Na Justiça Federal da 4ª Região, os principais sistemas informatizados são centralizados no TRF da 4ª Região, notadamente porque formalizam o trabalho nas Seções Judiciárias. O CJF, por sua vez, de longa data tenta padronizar o sistema informatizado das folhas de pagamento, sem sucesso. A dificuldade nesta padronização pelo escritório central, do que se observou na experiência da direção do NRH da SJRS, é que os analistas da tecnoestrutura do escritório, esteja neste papel o CJF ou o TRF da 4ª Região, contam com a resistência da tecnoestrutura dos níveis inferiores, esteja o TRF da 4ª Região ou a Seção Judiciária neste papel. Esta é uma das fontes de descompasso na implementação de mudanças, em especial tecnológicas, que interfere sobremaneira na administração de recursos humanos na SJRS.

Ainda no sentido de que o CJF e o TRF da 4ª Região constituem o escritório central na Justiça Federal, tem se observado iniciativas acerca do controle de desempenho. Este controle se volta, basicamente, para a atividade das varas federais. Assim, os sistemas informatizados que proporcionam celeridade processual auxiliam na obtenção de meios para controle. A Corregedoria-Geral, órgão de controle que cuida da regularidade dos serviços judiciários pode

chegar a observar o desempenho do juiz após a aquisição da vitaliciedade, mas geralmente a partir da verificação de desempenho insatisfatório dos funcionários da vara federal, ou representação sobre comportamento incompatível com os padrões decorrentes da formação técnica do magistrado ou do seu cargo. Dessa forma, a ênfase do controle de desempenho está na atividade de processamento dos feitos nas varas federais. Por fim, o TRF da 4ª Região, detém o poder de nomear o magistrado da Seção Judiciária para o exercício da Direção do Foro da Seção ou da Subseção.

O exercício do poder do escritório central depende da relação entre os órgãos. Assim, o CJF é escritório central que atinge o TRF da 4ª Região e a Seção Judiciária; já o TRF da 4ª Região, na posição de escritório central, atinge as suas Seções Judiciárias. Poderia se argumentar que a Seção Judiciária exerce, em parte, o papel de escritório central em relação às subseções judiciárias e varas federais. A Direção do Foro da Seção Judiciária possui controle orçamentário neste âmbito e padroniza procedimentos administrativos. Entretanto, não tem a liberdade para definir os produtos das suas hipotéticas divisões e, em especial, não domina a nomeação dos seus administradores. Por isso, a SJRS será tratada como uma única divisão, sem divisionalização interna.

A forma divisionalizada, segundo Mintzberg (2003), tem de ser acumulada com outra configuração organizacional e se adapta melhor à burocracia mecanizada. Mas há razões para sustentar que a Justiça Federal é uma forma divisionalizada combinada com a burocracia profissional, tipo de configuração que possui, por definição, extensa burocracia mecanizada na sua assessoria de apoio.

O ato de decidir o direito do cidadão que procurou o judiciário é realizado exclusivamente pelo juiz, profissional com formação específica para o cargo. Sua admissão por concurso público e a formação prévia exigida, por si sós, são autorizativas para que o magistrado realize seu trabalho com total autonomia, só submetido a controles da própria magistratura, por meio da Corregedoria-Geral. As características estão adequadas às descrições de Mintzberg (2003) sobre a burocracia profissional.

Nas entrevistas e questionários, aparecem boas referências apontando outras características próprias da burocracia profissional, tais como valorização do trabalho técnico em detrimento da administração e o exercício de poder no local de atuação sem preparação para práticas de gestão. Observou-se isso no depoimento de um dos participantes, quando referiu que, no exercício da Direção do Foro da SJRS, vivenciava o mundo das intenções (que às vezes até não se consumavam). E que, atualmente, tem a informação, mas não está atento

para as intenções. Exemplificou com a Central de Atendimento ao Público: sabe que será inaugurada, mas não se sente “por dentro” da filosofia da coisa em si. Atribui isso à absorção da atividade jurisdicional, à tendência de cuidar só da vara federal, o que provoca um “descolamento” em relação às intenções da administração⁴⁵. Outro participante abordou o tema expondo que os problemas de diretrizes gerais da administração e da administração de recursos humanos passa pela falta de receptividade nos diversos “módulos” da Justiça Federal, bem como pela falta de preparo, em geral, para a realização da gestão de pessoas. A referência ao despreparo está vinculada à formação jurídica que a instituição exige, sem atribuição de importância à administração como conhecimento⁴⁶.

Há, ainda, outro ponto que reforça o enquadramento da Justiça Federal como uma burocracia profissional. A eleição pelos pares, para as posições de comando, no caso dos desembargadores federais do TRF da 4ª Região, e a escolha dos juízes, pelos desembargadores eleitos, para as funções de comando na Seção Judiciária, demonstra que não há escolhas administrativas realizadas que não pelos membros da magistratura.

A identificação com a burocracia profissional traz à tona, e explica, a relação das administrações locais (Direção do Foro de Subseção) e estadual (Direção do Foro da Seção Judiciária) com os demais juízes. Tal relação é caracterizada, basicamente, por um poder de influência e não por um poder de mando. Na cultura da Instituição, esta relação tem base na inviolabilidade da independência⁴⁷, conferida ao juiz no exercício da sua jurisdição pela Lei Orgânica da Magistratura. Um dos participantes das entrevistas e questionários ponderou que a área de recursos humanos deve enfrentar grande dificuldade de padronização. E que cada unidade administra de um jeito e ninguém se sente com autoridade para impor uma padronização. Avaliou que a Direção do Foro da SJRS até poderia exercer esta autoridade, mas há muita dificuldade. Mas concluiu que estamos nos aproximando da uniformização da administração de recursos humanos. Manifestou crença de que há meios de fazer isso, sem o risco de atingir a autonomia e independência do juiz (não que seja algo fácil, mas necessário).⁴⁸

Assim, a relação da Direção do Foro da SJRS com os demais magistrados na Seção

⁴⁵ Entrevistado/participante H

⁴⁶ Entrevistado/participante L

⁴⁷ “Art. 35 - São deveres do magistrado: I - Cumprir e fazer cumprir, com independência, serenidade e exatidão, as disposições legais e os atos de ofício; [...]”

⁴⁸ Entrevistado/participante L

Judiciária é consentânea com o fluxo de autoridade descrito por Mintzberg, que o caracteriza como insignificante na burocracia profissional (2003). Há outras características na SJRS que são coincidentes com as características da burocracia profissional apontadas por Mintzberg (2003). Uma delas é o controle de decisões administrativas é repassado para os magistrados, como a total independência na designação de profissionais que os auxiliam (dentro dos padrões normativos instituídos pelo TRF da 4ª Região e pelo CJF). Outra característica é a crença alimentada de longa data dentro da área administrativa, de que a Instituição funciona como espécie de pirâmide invertida, em que a Secretaria Administrativa e suas subunidades existem para servir as varas federais. Para verificar esta crença, é importante discorrer sobre como se caracteriza a área administrativa nesta estrutura organizacional de forma divisionalizada, combinada com a burocracia profissional.

A Direção do Foro da SJRS, por meio da sua Secretaria Administrativa, conta com uma ampla burocracia mecanizada para dar conta das atividades de aquisição de bens e serviços (licitações, contratos, compras), administração de material de consumo e patrimônio, manutenção de serviços locais e corporativos de informática, cálculo judicial e distribuição de feitos entre os Juízes Federais e Juízes Federais Substitutos da Subseção de Porto Alegre, de planejamento e execução orçamentária e financeira, além de pagamento, benefícios, férias, admissão, desligamento, treinamento, dentre outras atividades da administração de recursos humanos.

A burocracia mecanizada, em função da sua característica básica de padronização e de controle, apresenta uma série de conflitos pelo seu desenho. Segundo Mintzberg, na burocracia profissional “o núcleo operacional deve estar livre de qualquer interferência externa, de modo que os produtos padronizados possam sair da linha de montagem sem interrupção” (2003, p. 190). Para garantia dessa constância no serviço, a burocracia mecanizada exerce controle por meio de normas de cima para baixo, o que gera conflitos. Isso explica a tradição da área administrativa na SJRS, uma burocracia mecanizada paralela à burocracia profissional, de que as varas federais não podem sofrer interferências ou interrupções. Esta tradição está calcada naquela crença já referida, de que a área administrativa (área meio) existe para servir à área operacional (área fim), nem que seja deslocando seus próprios servidores para suprir o núcleo operacional. Nessas situações limite, a Seção Judiciária chega a se desprender de um dos requisitos de Weber (2004) para a burocracia (funcionários dedicados exclusivamente à atividade administrativa).

Outra característica ainda da burocracia mecanizada diz com a preferência pelo critério funcional na definição da sua estrutura, o que acarreta problemas de coordenação, conforme expôs mais um participante⁴⁹ das entrevistas e questionários:

“A nossa instituição é altamente verticalizada e a comunicação interna é extremamente truncada. Os Núcleos não estão alinhados entre si e acabam entrando em uma competição velada onde os mais próximos do poder tentam, de alguma forma, ocupar uma posição de destaque na gestão. Dentro desta rede, os ‘técnicos’, normalmente, não detêm todas as informações para a concepção, implantação e acompanhamento dos principais projetos.

[...]

O procedimento de deixar claras as metas da gestão é inovador, mas não preenche a lacuna da publicidade aos servidores. Desta forma, as ações precisam ser constantemente explicadas e, na maioria das vezes, os servidores (principalmente do administrativo, que deveriam estar mais próximos da gestão) se limitam a serem executantes de ações ‘aparentemente’ desconectadas.”⁵⁰

Com efeito, a estrutura organizacional de nossa burocracia mecanizada paralela à burocracia profissional, ou seja, a área administrativa, é toda segmentada sob o critério funcional. A coordenação deste exército com múltiplas especialidades não é tarefa fácil e a comunicação é uma ferramenta essencial nessa atividade gerencial. Os mecanismos básicos de coordenação, hoje utilizados, são a padronização dos processos de trabalho (por exemplo, todos os ritos normatizados pelo TRF da 4ª Região e pelo CJF para a instrução de processos administrativos) ou dos *outputs* (por exemplo, o atendimento, de vários modos, de todos os requisitos exigidos pela lei para a execução de despesa) e a supervisão direta, para aqueles assuntos que não estão padronizados. O ajuste mútuo é verbalmente estimulado pela alta administração da SJRS, para que seja aplicado nos níveis inferiores. Ocorre que, na prática, o arrefecimento de sistemática de reuniões funcionou como um estímulo contraditório, na medida em que se fragilizaram os vínculos laterais de gerências inferiores de mesmo nível. A sistemática de encontros constantes do planejamento estratégico da SJRS para o biênio de gestão não se concretizou. Além disso, a comunicação informal, identificada com a burocracia mecanizada, sofre diversas barreiras decorrentes das diferenças de hierarquia e de área funcional.

Da Secretaria Administrativa, que deveria ser a liderança mais dinâmica da Seção Judiciária, como eixo de mobilização das diversas áreas, se espera o controle de qualidade unitário dos expedientes administrativos formalizados. É um sintoma decorrente da existência

⁴⁹ Entrevistado/participante V

⁵⁰ Tipo em itálico para diferenciar citação das entrevistas e questionários das citações bibliográficas

de (rigoroso) controle externo, próprio das burocracias mecanizadas, como se viu na revisão da literatura. Em contrapartida, a burocracia mecanizada, pela sua natureza vinculada aos controles, possui afinidade com a elaboração de estratégias de cima para baixo, com ênfase no planejamento de ação. Na Seção Judiciária, as metas e objetivos foram assim concebidos pelo administrador máximo e posteriormente descentralizados. Mas a implementação desse planejamento possui coordenação cindida entre a Secretaria Administrativa e a Direção do Foro da SJRS. Além disso, não há planos de ação integrados entre as áreas funcionais, conforme se viu no tópico sobre planejamentos de gestão.

Possivelmente em nome daquele controle externo citado, a Instituição exige da liderança responsável pela Secretaria Administrativa que trabalhe voltada “para cima”, deixando em segundo plano a estrutura “para baixo”. Esta estrutura administrativa inferior vai sobrevivendo pelos seus processos e produtos padronizados (formalizados por regulamentos) e pelos seus vínculos laterais minimamente formados com as varas federais. Há, na SJRS, uma crença de que os núcleos subordinados à Secretaria Administrativa “funcionam sozinhos”, em virtude de sua especialização técnica e procedimentos, muitos com a padronização já referida. Com efeito, processos padronizados não param, mas também não dispensam a coordenação para seu alinhamento com as intenções da administração.

No caso da área de recursos humanos, os seus processos padronizados devem estar de acordo com as estratégias, objetivos, ou que sejam simples intenções do administrador para a gestão. Isso porque as atividades desenvolvidas para a área de recursos humanos são basicamente de assessoria de apoio especializada, mas com algumas atividades bem operacionais, inclusive em grande volume, como no núcleo operacional, e outras atividades que se aproximam muito dos objetivos da gestão, ou das estratégias. Às vezes há atividades que podem até se identificar com a tecnoestrutura, como as que tratam de mudanças da estrutura hierárquica (organograma) e de cargos, bem como de parâmetros de treinamento. Pelo grau de exposição da área de recursos humanos, é preciso que mantenha coerência interna entre essas diferentes atividades, sob pena de ver afetada sua credibilidade no ambiente institucional.

O que tem se observado é que, com aquelas características que a Instituição impõe ao funcionamento da Secretaria Administrativa, ao fim e ao cabo, a coordenação das atividades que se aproximam dos objetivos da gestão permanecem vinculadas diretamente ao administrador máximo da SJRS, enquanto que as identificadas com o trabalho formalizado e processos padronizados estão vinculadas à Secretaria Administrativa. Essa coordenação do

administrador máximo sobre as atividades que mais lhe atendem aos objetivos está conforme uma das características da burocracia mecanizada de intensa supervisão direta da cúpula estratégica. Segundo Mintzberg, “esses gerentes são os únicos generalistas da estrutura, os únicos com perspectiva ampla o suficiente para visualizar todas as funções – os meios – em termos dos fins globais” (2003, p. 191). Disso se infere que, para fins da administração de recursos humanos, o comando da Secretaria Administrativa não integra a cúpula estratégica.

Além disso, essa inferência leva ainda à observação de que, na área de recursos humanos, a coordenação dos seus projetos próximos aos objetivos da gestão, com outros de mesmo nível da organização, estão sob a responsabilidade da cúpula estratégica. De fato, o administrador máximo da divisão tem se preocupado, com frequência, acerca da coordenação entre os projetos de desenvolvimento na gestão de pessoas, de planejamento estratégico e produção de indicadores nas varas de matéria previdenciária e de participação dos magistrados na reflexão sobre os processos de adoecimento que vêm ocorrendo na Instituição. Apesar da preocupação, a estrutura permanece inerte, possivelmente porque os vínculos laterais não foram suficientes para fazê-lo. Houvesse ampliação do comando da Secretaria Administrativa quanto à administração de recursos humanos talvez não se verificasse o descompasso, bem observado no relatório de entrevistas e questionários. O participante referiu sobrecarga, no sentido de que, em alguns momentos há muitas coisas simultâneas, resultando na dificuldade de processamento das informações. Esclareceu que seria preciso uma visão macro para adequar o funcionamento das coisas que estão acontecendo (planejamento estratégico da área previdenciária, desenvolvimento gerencial e espaço para discussão com magistrados sobre saúde mental)⁵¹.

As dificuldades de coordenação se aprofundam dentro da própria área de recursos humanos, tendo em vista que não há vínculos laterais suficientes para garantir a coordenação entre as subunidades mais especializadas. Dependendo do grau de aproximação com os objetivos da gestão, nem é suficiente a supervisão direta da direção do Núcleo de Recursos Humanos. Pode-se ilustrar com a experiência. A partir da solicitação da cúpula estratégica, uma das subunidades do NRH, em assessoria direta, concebeu projeto voltado para a magistratura. O projeto, portanto, era crítico para a cúpula estratégica. Em nenhum momento do processo de planejamento, nem a subunidade do NRH (notadamente porque constituída por profissionais especializados com tendência, portanto, ao comportamento da burocracia

⁵¹ Entrevistado/participante T

profissional de autonomia), nem o administrador máximo da SJRS sentiram necessidade de contar com a participação da direção do NRH. Apresentado o projeto pela subunidade ao administrador máximo, então a área de recursos humanos, como unidade organizacional, foi acionada, a fim de que tomasse as providências para contratação e preparação de infraestrutura de evento. Uma participação efetiva na etapa de planejamento tornaria possível, em tese, a coordenação, no âmbito do NRH, da compatibilidade do projeto com as demais ações da área de recursos humanos. No caso, o administrador máximo chamou para si o alinhamento dessa área administrativa.

Poderia se argumentar que as situações descritas envolvendo coordenação (ou a sua falta) são incongruentes com a rigidez de hierarquia e com a unidade de comando previsíveis na burocracia mecanizada. Contudo, tais situações são consentâneas com a centralização do poder na tomada de decisão pela cúpula estratégica, numa seqüência de desautorizações da hierarquia inferior decorrente da centralização na hierarquia superior.

Após todas as características apontadas, a descrição dessa burocracia mecanizada está de acordo com a concepção de burocracia profissional de Mintzberg (2003), a qual possui, de modo paralelo, uma burocracia mecanizada para realizar as atividades administrativas de uma ampla assessoria de apoio, além de uma reduzida tecnoestrutura.

Mas a área administrativa não é a única burocracia mecanizada na SJRS. Em que pese não haja indicativos suficientes de que a cúpula da Seção Judiciária assumo o papel de escritório central perante as subseções judiciárias e varas federais, o fato é que o núcleo operacional é cindido múltiplas vezes.

Dentro do núcleo operacional, ao fim e ao cabo, as varas federais funcionam como burocracias mecanizadas autônomas. Estas pequenas burocracias mecanizadas são vinculadas aos profissionais autônomos da burocracia profissional. Assim não são paralelas à burocracia profissional como a assessoria de apoio cumprida pela área administrativa, mas são integrantes do núcleo operacional, e paralelas aos próprios profissionais do núcleo. Seria possível fazer o seguinte exercício: o magistrado está na cúpula estratégica, o diretor de secretaria na gerência intermediária, o pessoal do processamento no núcleo operacional e o auxílio na interface administrativa do diretor e a atividade de segurança são assessoria de apoio. Não se localizou papel de tecnoestrutura dentre os papéis desempenhados. Para solução, a alternativa é ressaltar a relativização das configurações de Mintzberg (2003), que não são tipos puros, freqüentemente mesclados. A vara federal seria uma miniburocracia mecanizada anômala que aproveita a tecnoestrutura da Instituição e que, muitas vezes, se

confunde com uma assessoria de apoio.

Por fim, sobre a existência de burocracias mecanizadas nessa organização fundada numa burocracia profissional, é importante lembrar o apontamento de Mintzberg (2003), de que há instituições, em especial órgãos públicos que, pelo controle externo, são desenhados como burocracias mecanizadas, mas que, pela sua natureza, seriam burocracias profissionais. Essa duplicidade garante ao magistrado um papel dual e complexo: ser profissional da burocracia profissional, mas também ser a administrador de uma burocracia mecanizada. E o difícil nisso, é que, visto na sua unidade organizacional, o magistrado é cúpula estratégica, visto na organização como um todo, é linha intermediária. Transitar entre papéis de natureza distinta sempre gera sobrecarga, requer adaptação e causa algum sofrimento.

A partir dessa análise, com base nos padrões de imagem criados por Mintzberg (2003) para a forma divisionalizada, para a burocracia profissional e para a burocracia mecanizada, apresenta-se a representação gráfica da Justiça Federal, no âmbito nacional, no âmbito regional e no âmbito estadual (figuras 8 a 10). São como uma releitura de Mintzberg (2003) no contexto da Justiça Federal.

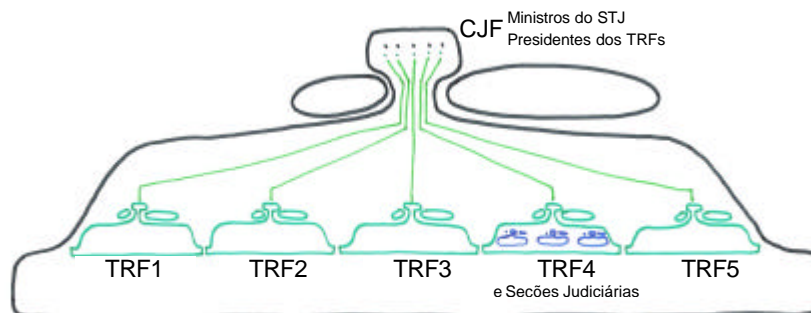


Figura 8 – Configuração da Justiça Federal. Forma divisionalizada no âmbito nacional, com burocracia profissional Destacada a Justiça Federal da 4ª Região.

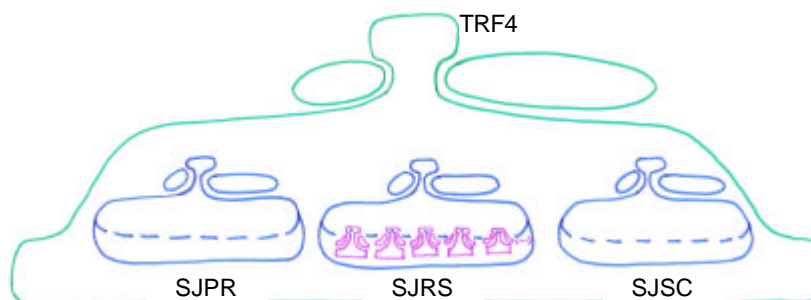


Figura 9 – Configuração da Justiça Federal da 4ª Região. Forma divisionalizada no âmbito regional com burocracia profissional e mecanizada. Destacada a Seção Judiciária do Rio Grande do Sul.

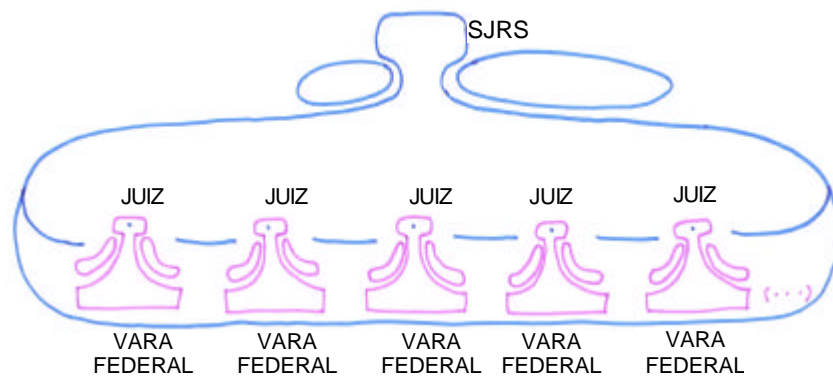


Figura 10 – Configuração da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. Divisão com burocracia profissional e burocracia mecanizada.

As considerações deste item visaram à aplicação das configurações de Mintzberg à estrutura da Justiça Federal. De se anotar, contudo, que a observação mais aproximada de diversos segmentos existentes na estrutura trariam inúmeras outras realidades e aumentariam a complexidade da configuração. Desse modo, para fins desta pesquisa, optou-se por restringir a análise às áreas que fazem mais interface com a área de recursos humanos. Com isso, passa-se a verificar as características da comunicação nessas interfaces.

5.2.2 Características da comunicação na configuração da Justiça Federal

Para análise das características da comunicação, é importante frisar que o tipo de comunicação que se objetivou pesquisar era aquele com conteúdo voltado para os principais projetos da Justiça Federal no cumprimento da sua finalidade. Os principais projetos são aqueles que permeiam e geram reflexo em toda a Instituição, sendo capazes de formar ou alterar a imagem da Justiça Federal.

Os tópicos extraídos das entrevistas e questionários apontam, basicamente, para duas das funções da comunicação no ambiente organizacional, quais sejam, informações para tomada de decisão e motivação.

Com efeito, concepção, implantação e acompanhamento de novos projetos quer dizer passar por mudanças. Quem é responsável pela gestão, mesmo que de uma pequena unidade organizacional, necessita elaborar planos para ter sucesso na implementação de mudanças institucionais no seu local de trabalho. Mas, para esses planos, é preciso tomar decisões com base em informações consistentes e confiáveis, acessíveis em tempo hábil. Isso tem relação

com a definição das condições ideais da comunicação por Hall (2004), no sentido de que a chave do sucesso da comunicação organizacional está em que a pessoa certa tenha o conteúdo de informação preciso, no tempo correto.

No que tange à função de motivação durante a pesquisa, apareceu relacionada principalmente à centralização no sistema de tomada de decisão e sua opacidade. Há a ausência de participação na tomada de decisões importantes, transparecendo na cultura da Instituição uma indisposição de ouvir antes de tomar decisões que trarão mudanças para a vida das pessoas. Há, também, a frustração de enfrentar situações de descompasso na informação, prejudicando a imagem da instituição que se trabalha duro, diariamente, para construir.

Em ambas as funções, está em jogo a gestão do processo de mudança na administração de recursos humanos, na obra de Bohlander, Snell e Sherman (2003), de que o administrador deve imaginar o futuro, transmitir a visão para os funcionários, estabelecer o desempenho esperado e desenvolver as capacidades para alcançar aquela visão. Numa burocracia mecanizada, em que o fluxo de autoridade não sofre interrupção, este já é um processo difícil de ser feito. Numa organização que se configura, mesmo que em parte, como uma burocracia profissional, em que o fluxo de autoridade é, na linguagem de Mintzberg (2003), insignificante, a ausência de participação dos profissionais nas etapas do processo de mudança inviabiliza que essa visão de futuro do administrador permeie toda a Instituição. Os magistrados, nas varas federais, além da sua natureza de profissional com autonomia de atuação, são lideranças de burocracias mecanizadas ansiosa por receber as informações relativas aos principais projetos de forma qualificada. É um duplo papel. Tais burocracias mecanizadas, bem alimentadas, podem potencializar a concretização dos objetivos da Instituição por meio das pessoas.

Nas idéias extraídas das entrevistas, apresentam-se três vertentes, a eficácia da administração da SJRS em informar as varas federais sobre os impactos que vão sofrer; a ineficácia em transmitir e receber informações sobre suas intenções e o acompanhamento das ações e; a ineficácia em transmitir informações sobre impacto, intenções e acompanhamento na área administrativa.

O primeiro ponto constante da síntese sobre as características da comunicação na Instituição é relativo à comunicação, no sentido descendente, de decisões já tomadas, ou seja, de algo acabado. É o que se observa no relatório de entrevistas e questionários, no momento em que um daqueles participantes registra que os magistrados são comunicados apenas do que

já está definido que vai acontecer. Reforça que não há menção sobre o que está se pensando ou do que se cogita de fazer, de forma que os magistrados recebem a informação como um “pacote pronto”. Ressalta que a comunicação, em si, é eficaz, mas da coisa já estabelecida, e que em relação às intenções não se dá o mesmo⁵². Outro participante declarou que as ações voltadas para o planejamento estratégico, que vão envolver mudanças na instituição, têm de chegar ao público (servidores e magistrados). Acrescentou que tais informações chega àquele público, mas como uma informação pronta, não para participar. Complementou que a comunicação das decisões tomadas flui, o que não acontece quando se tratam de informações sobre o andamento até a tomada da decisão. Finalizou com a ponderação de que os avisos chegam às pessoas quando vão ser impactadas diretamente⁵³.

Receber mensagem sobre uma decisão já tomada pode não motivar o retorno do receptor em palavras, porque pode perceber como inútil sua manifestação, de modo que começa a se desenhar a unilateralidade no processo de comunicação. Sendo a comunicação um fenômeno relacional, então as respostas – o *feedback* do receptor, na linguagem de Robbins (2005) – poderá se dar por outros meios que não as palavras, tais como o próprio desempenho, a resistência, o desinteresse, os processos de adoecimento, etc. Por isso, as informações “prontas”, assim chamadas porque não estimulam a expressão participativa do receptor, são perigosas para a organização.

E aqui é de lembrar novamente a ponderação de Hall (2004), no sentido de que a comunicação, por meio de suas informações, deve apresentar implicações emocionais apropriadas. Este aspecto tem de estar ativo, de forma consciente, no momento da composição da mensagem, sob pena de serem provocadas implicações emocionais contraditórias aos objetivos da organização, ou instituição. Este é um exercício que, não obstante esforços isolados, pouco se faz na administração da Justiça Federal. A composição da mensagem é um ato estratégico e subjetivo, se lembrarmos de Schuler et al. (2004). O que se observa na experiência da atividade administrativa é que a reprodução de comportamento funciona muito bem: a burocracia mecanizada administrativa, paralela à burocracia profissional, e cujo trabalho é fortemente controlado pela tecnoestrutura do escritório central e controle externo, transmitem suas mensagens para o restante da Instituição contaminadas, de regra, pelo fluxo de tomada de decisão de cima para baixo. Ocorre que, na burocracia profissional, esse fluxo não tem força, de modo que a tendência é que seja relativizada a importância do conteúdo

⁵² Entrevistado/participante J

⁵³ Entrevistado/participante D

dessas mensagens. Nas repetidas burocracias mecanizadas (paralelas ao profissional autônomo do núcleo operacional) estas mensagens também não ganham adesão, tendo em vista que aquela burocracia reconhece esse fluxo de tomada de decisão – de cima para baixo – mas com origem no juiz ao qual é vinculada. Aí deve estar um dos pontos de cisão do processo de comunicação na Justiça Federal, tendo em vista aquelas características apontadas anteriormente, de que os magistrados são absorvidos de forma intensa pela atividade jurisdicional, sem se deter tanto em aspectos administrativos e concepções da gestão. Deixam de compartilhar da visão de futuro, ou das intenções, metas e objetivos da cúpula estratégica e do escritório central. Logo, deverá faltar sinergia para levar a efeito esta visão no núcleo operacional.

Ainda quanto às informações acabadas, indisponíveis para construção com novas idéias, são decorrentes da centralização no sistema de tomada de decisão. Há delegação de poderes nas burocracias mecanizadas da SJRS? Crê-se que sim, por meio de atos reguladores nos quais o comportamento das lideranças, nos níveis de comando inferiores, está pré-estabelecido. Quando os níveis inferiores enfrentam determinada situação, o ato já prevê como será a sua conduta. Aí se evidencia que não se trata de descentralização vertical no sistema de toma de decisões, mas de formalização do comportamento, o que significa, segundo Mintzberg (2003) centralização. Conseqüentemente, tais delegações não constituem descentralização, mas o seu inverso. Isso se dá, basicamente, com as inúmeras decisões operacionais repetitivas que tomam o tempo da cúpula estratégica e geralmente se encontra alinhado ao conceito de eficiência.

Mas, as informações acabadas, referidas no relatório de entrevistas e questionários, são informações referentes aos principais projetos, que abrangem toda a Justiça Federal e, portanto, estão envolvidas com as estratégias ou intenções do administrador na concretização da sua visão de futuro para a Instituição. Sobre isso, verificou-se que há intensa centralização. É certo que a responsabilidade de decisões no âmbito estratégico são do mais alto administrador, mas a forma de conduzir o processo de tomada de decisão é o que confere a característica de centralização ou de descentralização (WRIGTH, KROLL e PARNELL, 2000).

As comunicações caracterizadas pelas informações unilaterais sobre os principais projetos da Justiça Federal trazem conseqüências relevantes para a administração de recursos humanos. Isso porque geram efeitos imediatos no grau de adesão das pessoas às propostas da administração. A ausência de comunicação ascendente, que viabilize a participação, é sentida

na instituição, ficando registrada nos relatórios de entrevistas e questionários, com quando um participante, ainda não referido, expôs que em relação ao processo judicial e procedimentos, se sente bem informado. Acrescentou que as informações chegam aos magistrados, pois a Direção do Foro da Seção Judiciária sempre as remete. No que tange a outros aspectos, contudo, toma conhecimento apenas por receber informação pronta, não no seu nascimento. Ponderou que os projetos sem participação agregam menos comprometimento e que, mesmo nas oportunidades em que os magistrados são chamados a participar, na maioria das vezes, é sobre algo que já está definido, o que tem o mesmo efeito que uma comunicação pronta⁵⁴.

É de se destacar que as comunicações com informações unilaterais, em processo de comunicação descendente (denominadas prontas por alguns dos participantes) fragilizam o enquadramento da Justiça Federal como burocracia profissional. Já se viu que a comunicação desse tipo tem mais afinidade com a burocracia mecanizada do que com a burocracia profissional. Mas essa inconsistência deve ser causada, possivelmente, pela concomitância da burocracia profissional com a forma divisionalizada recheada de burocracias mecanizadas.

Para as varas federais, a comunicação na SJRS é eficaz em informar as pessoas daquilo que as interessa pontual e especificamente. Houve o reconhecimento de um esforço agigantado da atual gestão, de que as informações efetivamente chegassem nas unidades envolvidas, na medida do possível com seu contexto explicativo, eventualmente com as intenções administrativas a ela referentes. Nesse sentido, a administração da SJRS obteve sucesso, inclusive, na transmissão de uma marca própria por meio das ações divulgadas. Nas entrevistas e questionários, um dos participantes⁵⁵ referiu perceber que a Direção do Foro da Seção Judiciária hoje é voltada para o público, até mais do que as outras gestões. Esclareceu que todas as administrações são voltadas para a prestação da jurisdição, mas a atual está voltada para o reconhecimento da Justiça Federal pela comunidade, para que ela seja prestigiada. Considerou que a Direção do Foro da SJRS faz mais do que o seu trabalho para a população, porque a administração está voltada para a valorização da pessoa. Isso quer dizer que, com a concretização das ações, os objetivos da gestão vão sendo conhecidos.

Os problemas começam quando a administração faz a delimitação do público que será impactado e que deve ser informado. A avaliação dos pontos de impacto é restrita às unidades diretamente envolvidas, sem que se considerem os efeitos reflexos. As entrevistas e

⁵⁴ Entrevistado/participante N

⁵⁵ Entrevistado/participante K

questionários trazem dois exemplos, fornecidos por diferentes participantes. Um deles especificou que sente falta de informação sobre questões que não atingem diretamente a vara federal. Exemplificou com a implantação do Processo Eletrônico (e-proc) para todas as ações de conhecimento nas varas do juizado especial federal. Referiu que obteve a informação pelos colegas e que, em certa medida, outras varas federais poderão sofrer repercussão (alguns advogados podem tentar evitar o rito do juizado especial federal, para não utilizar o e-proc, e então as ações serão distribuídas para uma vara federal com o rito comum)⁵⁶. O outro participante referiu que não se sente suficientemente informado sobre os principais projetos da Justiça Federal, especialmente sobre as coisas que não são imediatamente vinculadas à vara federal. Exemplificou com as obras no pavimento de acesso, a abertura da central de atendimento ao público também para advogados (além das entidades federais) e o cronograma de expansão da central para beneficiar os juzizados especiais⁵⁷.

Para Hall (2004) a comunicação tem de produzir as implicações emocionais corretas. Então, poderia se concluir que também a falta de comunicação causa implicações emocionais. E na omissão de informações, geralmente as implicações serão negativas. Nas entrevistas e questionários, um dos participantes, até então não citado, expressou que o funcionário precisa saber que tem alguém cuidando dele. Preocupou-se com o exercício da liderança no local de trabalho e ponderou que se a chefia é desinformada, o funcionário fica inseguro⁵⁸.

As dificuldades expostas estão relacionadas a problemas na comunicação, notadamente a omissão, já previstos por Hall (2004) durante a revisão teórica. A omissão está relacionada com outro problema da comunicação, a sobrecarga. Quem processa muitas informações acaba omitindo alguma informação de alguém, porque são vários os juízos a se fazer. No âmbito acelerado das comunicações, nem sempre são realizados com a atenção necessária. A sobrecarga de informação nas posições gerenciais é um sintoma da Instituição constante das entrevistas e questionários, no sentido de que são recebidas muitas informações ao mesmo tempo e que, quando são necessárias, não é possível localizá-las. As gerências intermediárias, ao mesmo tempo em que se ressentem da omissão de informações que julgam importantes, enfrentam o mesmo impasse da administração para repassar as informações das quais é possuidor: tem de escolher o público interessado nas informações (para evitar a sobrecarga de todos), mas durante esse processo pode falhar nas escolhas ou, simplesmente,

⁵⁶ Entrevistado/participante T

⁵⁷ Entrevistado/participante K

⁵⁸ Entrevistado/participante I

perder informações⁵⁹. O resultado é a omissão de informações, às vezes essenciais. O próprio NRH convive com estas dificuldades, nas falhas de comunicação no fluxo acima e abaixo da burocracia mecanizada, conforme um dos participantes das entrevistas e questionário apontou, em relação aos projetos da sua própria área, que “são discutidos com a Direção do Núcleo, que faz a interface com a alta administração. Em muitos casos, a interface é realizada, mas não é repassada aos executores”⁶⁰. A omissão e a sobrecarga constituem um sintoma penoso que, na administração de recursos humanos, muitas vezes significa abrir mão de investimentos no papel de parceiro de negócios e agente de mudanças, para responder à demanda de prestador de serviços eficaz.

A sobrecarga não se dá apenas nas gerências intermediárias, mas também na cúpula estratégica da SJRS. A alta administração às vezes se ressentida da falta de informações envolvendo o desempenho operacional da área de recursos humanos, em especial decorrentes de contatos com subunidades da administração do TRF da 4ª Região. A necessidade de tais informações surge no relacionamento do administrador máximo com magistrados, servidores e público externo, ou no momento de tomada de decisão. A exigência em relação à informação de natureza operacional requer grande esforço da gerência intermediária porque a cúpula estratégica, no geral, apresenta sobrecarga de informação, até em função da visão ampliada que tem da Instituição e pela necessidade de supervisão direta. As informações operacionais geralmente têm de ser obtidas no fluxo abaixo e retransmitidas no fluxo acima. Quando chegam na cúpula, geralmente não estão mais na prioridade de interesse. Já obteve novas informações, as quais precisa repassar, não se dispondo, nesses momentos, a assumir a função de receptor.

As referidas informações operacionais têm outra característica, aqui abordadas porque são capazes de evidenciar o entorno dos processos de comunicação entre diferentes órgãos da Justiça Federal. O NRH da SJRS efetua contatos informais com subunidades administrativas do TRF da 4ª Região, pertençam à área de recursos humanos ou outra área. Tais contatos, na cultura administrativa das unidades organizacionais do TRF da 4ª Região, não contam com o interesse de aceleração desse tipo de comunicação. Resguarda-se a oficialidade, para que a comunicação seja efetivamente realizada quando o expediente formal, em meio físico, chegar

⁵⁹ Um dos costumes dos gerentes das varas federais é, ao receber mensagens de várias áreas administrativas, imprimir todas e repassá-las nesse meio físico aos servidores, que, um a um, vão lendo o conjunto de mensagens, registrando sua ciência e passando para outro colega.

⁶⁰ Entrevistado/participante V

na SJRS, a fim de que tome conhecimento e eventuais providências. Em contrapartida, a alta administração da SJRS, com a urgência de receber a informação, pressiona o NRH para obtê-la. As Seções do NRH repassam, na medida do possível, as informações para a Direção do Núcleo, que repassa, na medida do possível, para a direção da Secretaria Administrativa, que repassa para a Direção do Foro da SJRS, na ocasião em que houver oportunidade de contato com a autoridade. Em muitas ocasiões, pelas pressões, a área de recursos humanos leva as informações diretamente para a cúpula, a Direção do Foro da SJRS. Mas as informações, de regra, são insuficientes, visto que não alteram em nada a relação com as unidades administrativas do TRF da 4ª Região, as quais continuam alimentando a comunicação no seu ritmo e forma oficial, validados pela alta administração do TRF da 4ª Região.

Há um outro problema na obtenção de informações, que é o tempo hábil. Nesse aspecto, o relatório de entrevistas e questionários aponta dificuldades, bem expressadas por um dos participantes. Em tom de desabafo, referiu que os projetos vêm de forma instantânea (a partir do dia tal, deverá..., será obrigatório..., etc.). Chamou atenção para o fato de que não é dada, para o funcionário e para as chefias, estrutura para esses projetos⁶¹.

Da experiência obtida no NRH da SJRS, é possível identificar uma tradição de execução imediata das decisões tomadas. O tempo de apropriação pelas pessoas das idéias que deram origem à decisão, dos motivos pelos quais é importante a sua implementação, mesmo com todos os reflexos que provocará na sua vida diária, mesmo com a desacomodação pela qual serão atingidos, etc., é bem reduzido. E a ação facilitadora para esse processo geralmente se limita a alguma correspondência por meio eletrônico e se for o caso de mudança muito ampla, então um evento por representação na sede da Seção Judiciária. Os treinamentos às vezes ocorrem depois de iniciada a implementação, se houver. O problema está bem ilustrado nas entrevistas e questionários, quando um dos participantes reconheceu que conhece o caminho da Justiça Federal, mas como uma visão ampla. De uma maneira geral, sente-se “atropelado” pelas estratégias. Não se percebe parte dessas estratégias⁶².

Na administração do tempo, há dois conceitos, a urgência e a importância⁶³. Seria possível, num exercício, classificar a situação dos principais projetos, ora dentre as questões importantes da Instituição, ora entre as questões urgentes. Não é incomum que, até a tomada

⁶¹ Entrevistado/participante G

⁶² Entrevistado/participante T

⁶³ Segundo Wagner, “urgência se refere a prazo e importância se refere a valor” (2003, p. 53).

da decisão, os principais projetos da Justiça Federal sejam uma prioridade na administração, no âmbito dos valores e da discussão do que é fundamental para sua atividade finalística. Quando é tomada a decisão, enfim, de que serão adotados e implantados, os projetos passam a estar dentre as urgências da administração, em especial pulando-se o planejamento da etapa de execução das decisões tomadas. Assim parece ter sido a implantação do e-proc, da Tabela Única de Movimentação Processual – TUMP, do Sistema Único de Protocolo de Petições – SUP, dentre outros. Esse permanente sentimento de urgência, imposto aos níveis de comando inferiores e transmitido aos funcionários, é um poderoso gerador de ansiedade na Instituição⁶⁴.

As conseqüências dessa ansiedade são bem percebidas na administração de recursos humanos. Além disso, é possível ilustrar a situação com uma experiência. O Núcleo de Recursos Humanos teve a oportunidade de participar de processo de tomada de decisão, no qual a área de informática da SJRS expressou a consciência de que, para implementar novas interfaces e novos sistemas informatizados, é essencial respeitar a preparação dos usuários, pois há um sofrimento coletivo nessas mudanças. As pressões de implementação do escritório central (seja CJF, seja TRF da 4ª Região) sobre a cúpula da Seção Judiciária não se envolviam neste particular, dando uma falsa autonomia ao administrador da divisão para lidar com este fator. Falsa autonomia porque, respeitar o usuário nos termos de efetiva administração de recursos humanos, tornaria inviáveis os cronogramas de implantação determinados pelo escritório central. Cumpriram-se os cronogramas. Mas, ao mesmo tempo, confirmou-se um componente da cultura institucional contido nas entrevistas e questionários, que atinge diretamente a administração de recursos humanos. É que um dos participantes sentenciou que a realidade da instituição é que as pessoas não são consideradas. Justificou a assertiva exemplificando que não conseguem ser respeitadas em questões elementares, como seu horário de trabalho⁶⁵.

Além da execução imediata das decisões tomadas, este componente cultural é reforçado por outra característica na Justiça Federal, qual seja, a vinculação da comunicação, inerente ao fluxo de tomada de decisão, com o próprio fluxo regulatório. Na estrutura configurada como forma divisionalizada, assim como na burocracia mecanizada, o fluxo do

⁶⁴ Wagner refere que a “urgência detona o sentimento de perda e a ansiedade. Parece que o que é mais importante é aquilo que gera mais ansiedade. Passa-se a medir o valor pelo grau de ansiedade gerado pela possível perda” (2003, p. 53).

⁶⁵ Entrevistado/participante J

sistema regulatório é significativo em toda parte, ou seja, o trabalho é bastante padronizado. Padronizado por meio de regulamentos, aos quais é dado conhecimento por meio de publicidade. As ordens, postas em um ato normativo, devem ser objeto de cumprimento. O fecho dos atos normativos, no geral, contém a expressão “Publique-se. Cumpra-se.”.

Ocorre que, quando a regulamentação é decorrente de processo de tomada de decisão sobre assuntos importantes para a Justiça Federal, com mudança substancial na realidade da organização, não são consideradas as etapas necessárias para sua execução. De modo simples, pode-se apontar as etapas de apropriação das informações e compreensão da mudança pelas lideranças, de disseminação da informação entre os servidores com o treinamento necessário, mesmo que realizados pela própria liderança local, e de efetiva implantação das novas práticas. Quando da publicação do ato, as novas práticas já são exigíveis pela comunidade, mas a administração dessa mudança, pequena que seja, não foi objeto de planejamento antecipado na Justiça Federal. As dificuldades de comunicação interna se tornam explícitas nas entrevistas e questionários, quando um dos participantes reconheceu que o que falta é a interação das pessoas antes da tomada da decisão e durante sua execução. Especificou que faltam estas etapas para o comprometimento das pessoas, para a formação de vínculo e, principalmente, para a que as decisões e mudanças reflitam o interesse comum e as expectativas de todos para a boa execução dos serviços⁶⁶.

Conhecer das decisões administrativas pela sua publicação junto com todas a comunidade de advogados e cidadãos interessados deixa os níveis inferiores de comando em extrema fragilidade na etapa de execução⁶⁷. E os participantes souberam se expressar em relação a isso, quando um deles, ao manifestar que o TRF da 4ª Região decide muitas coisas que afetam a vara federal, acrescentou que o processo de decisão do Tribunal não é muito transparente, e que isto cria certa instabilidade⁶⁸.

Mesmo passando por todas essas experiências e com as constatações expressas pelos participantes das entrevistas e questionários, em especial no que tange à profissionalização da

⁶⁶ Entrevistado/participante D

⁶⁷ Sobre a execução, como disciplina da administração que difere ao planejamento, Bossidy e Charan referem que “não é apenas algo que se consegue ou não se consegue fazer. É um conjunto específico de comportamentos e técnicas que as empresas precisam dominar para terem vantagem competitiva” (2005, p. 17). Acrescentam os autores que a execução é formada por três processos básicos, os estratégicos (que já devem considerar a execução nos seus planos), os de pessoal (com o exercício da liderança) e os de operação (para ligação das estratégias e das pessoas a resultados) e explicam que “o processo de estratégia define aonde um negócio quer ir, e o processo de pessoal define quem vai fazer o negócio chegar lá. O plano operacional indica o caminho para essas pessoas” (BOSSIDY e CHARAN, 2005, p. 214/215).

⁶⁸ Entrevistado/participante I

comunicação interna e de estabelecimento de canal direto com os servidores⁶⁹, a administração da SJRS não investe em ações planejadas de comunicação interna eficazes.

De fato, não há plano para desenvolvimento de comunicação interna, nem no sentido descendente nem, muito menos, no sentido ascendente. Um plano de comunicação interna significaria a aplicação de princípios de marketing na Justiça Federal, pois a comunicação interna planejada, inevitavelmente, transmitirá determinada imagem, a ser incorporada em todas as áreas administrativas⁷⁰. Trata-se de uma imagem desejada, mas que tem de se ver também concretizada. A esta imagem, as pessoas poderão se identificar ou não⁷¹. É esta identificação que produz o engajamento com a Instituição.

Nesse ponto, a comunicação interna está bem vinculada a um dos elementos da comunicação descendente apontado por Hall (2004), de doutrinação para que os servidores acreditem nas metas e objetivos da Instituição. E aqui cabe reforçar duas coisas. A primeira é que a composição das mensagens enviadas por várias fontes deve realmente ser concebida de forma estratégica, sob pena de minar o processo de identificação. A segunda é que o canal de retorno, o *feedback*, tem de estar presente na comunicação interna, sob pena de se viver apenas com base nas aparências ou em resultados colhidos de forma tendenciosa. Na comunicação interna, o que tem de estar privilegiado no seu processo de comunicação é o seu caráter relacional, definido por Hall (2004). No âmbito coletivo, a comunicação interna tem de prever meios para confirmar a compreensão.

Estabelecer um processo de identificação duradouro, não é algo simples. Em que pesem muitas demonstrações de necessidade da informação e da comunicação nas camadas intermediárias, outros níveis da Instituição podem apresentar desinteresse por todos esses conteúdos, conforme a ponderação de um dos participantes das entrevistas e questionários, até então não referido, de que se deve “buscar formas criativas de levar as informações aos seus destinatários, despertar nesses destinatários o desejo de receber as informações”. Pontuou, ainda, que “o interesse em conhecer determinado assunto ou idéia ou, enfim, informação,

⁶⁹ Entrevistado/participante D

⁷⁰ As atividades de marketing dentro das organizações, modernamente, são percebidas como uma incumbência de todos os funcionários, passando as empresas a organizar suas equipes multidisciplinares com acompanhamento de profissionais da área, reduzindo a departamentalização (KOTLER, 2003).

⁷¹ A comunicação interna é a realização de marketing dentro da própria empresa. Também chamada de endomarketing, definido por Bekin (2004) como a aplicação de ações de marketing internas, visa à satisfação e valorização do funcionário e ao seu engajamento com os objetivos da empresa.

dentro da Justiça Federal, talvez ainda precisa ser estimulado”⁷².

Os principais motivos para isso acontecer podem estar no costume de receber informação unilateral e o conseqüente desconhecimento gerar desinteresse; na segmentação em pequenas burocracias mecanizadas vinculadas aos profissionais independentes que integram a burocracia profissional, os quais não conseguem mover interesse nessas informações e; na divisão com base funcional da burocracia mecanizada paralela à organização, de forma que assuntos de outras funções são distantes demais.

A execução de investimentos necessários para a implementação de comunicação interna, assim como para a administração de recursos humanos, são enquadrados com dificuldade naquele pensamento econômico voltado para a eficiência, no qual se funda o controle externo. Além disso, verbas despendidas com a comunicação estão mais sujeitas a críticas do controle social. Possivelmente estes sejam entraves significativos para que a SJRS dê passos firmes nessa direção. Mas a comunicação interna exerceria papel importante num sistema de coesão institucional, conforme defende um dos participantes das entrevistas e questionários:

“A administração deveria investir em um planejamento estratégico participativo, amplamente divulgado entre os servidores e juizes. Esta divulgação se daria através de uma área de comunicação social alinhada, principalmente com os Núcleos (em especial o RH). Uma campanha de marketing interno (endomarketig) para a ‘venda’ das idéias e programas da administração ao grande número de servidores. Esta campanha deveria ter como objetivo vender a Justiça Federal aos servidores, com a finalidade de criar uma identidade da Instituição. Paralelamente, as ações de RH serviriam como termômetro das diretrizes da administração. Neste contexto, o Núcleo de Recursos Humanos desempenha um papel estratégico em qualquer administração, uma vez que é a unidade que possui um canal direto com todos os servidores.”⁷³

A modalidade de planejamento sugerida, apenas para pontuar, é consentânea com a burocracia profissional, pela sua natureza ascendente, mas encontrará dificuldade de adaptação na burocracia mecanizada.

Prosseguindo-se no que se refere à coesão, verifica-se que parece ser uma necessidade constante na percepção daqueles que participaram das entrevistas e questionários, quando um participante, que até então não fora objeto de referência, se dá conta das conseqüências da desinformação nas suas atividades cotidianas, as quais exigiriam amarração com todos os projetos:

⁷² Entrevistado/participante Y

⁷³ Entrevistado/participante V

“Muitas vezes, projetos que estão em fase de desenvolvimento e mesmo de implantação são desconhecidos dos servidores do RH, prejudicando assim o contato com os demais servidores, o que acaba afetando a própria imagem da Instituição como um todo. Isso ocorre também em relação a projetos estritamente técnicos destinados à área-fim, como, por exemplo, o desenvolvimento de projetos de aprimoramento tecnológico. Embora não se refira e nem mesmo atinja diretamente a área de recursos humanos, deve se garantir um mínimo de informação, a fim de permitir o acompanhamento, ainda que genérico, do que está sendo desenvolvido pela Instituição.”⁷⁴

Por tudo que se expôs na revisão teórica, é possível referir que a coesão administrativa pode ser obtida com o alinhamento da compreensão, cujo meio para alcançar é a comunicação interna. E que a comunicação interna que garante a citada coesão administrativa está relacionada àqueles mecanismos de coordenação da Secretaria Administrativa e da Direção do Foro da SJRS, descritos quando se tratou da aplicação das configurações de Mintzberg (2003) às estruturas da Justiça Federal. Isso porque o conteúdo da comunicação interna deverá estar absorvido por todos os níveis hierárquicos, perfazendo um movimento circular de coerência visível.

No que tange ao Sistema de Recursos Humanos, as dificuldades de comunicação não são diferentes daquelas que se apresentam na SJRS. O SRH é vertical e visa a padronizar a atividade nacionalmente. Replica a burocracia mecanizada com agrupamento de unidades pelo critério funcional adotado em todos níveis (CFJ, TRF da 4ª Região e Seção Judiciária). A padronização é uma intervenção, em especial quando desprovida de escuta prévia.

Suas conseqüências, no perfil da comunicação, estão expressas nas entrevistas e questionários, partir das referências de um dos participantes, quando expõe que o alinhamento da área de recursos humanos (no Sistema de Recursos Humanos coordenado pelo CJF) às vezes é percebido como uma ordem. Mencionou que isso ocorre em relação às comunicações do Tribunal, que chegam na área de recursos humanos na Seção Judiciária com conteúdo normativo e impositivo, em razão do que é recorrente a resistência por ocasião do recebimento. Mas efetuou breve relato defendendo a abertura do sistema, ao reconhecer o avanço no SRH, no que se refere a ouvir. Apontou que isso ocorre tanto no Tribunal em relação às Seções Judiciárias, quanto no CJF em relação aos TRFs. Lembrou que houve um encontro de recursos humanos da 4ª Região no qual foi tratada uma série de pontos importantes e que o CJF tem ouvido as áreas de recursos humanos dos Tribunais, demonstrando um momento de abertura. Referiu que o Sistema, em si, é de cima para baixo,

⁷⁴ Entrevistado/participante Z

mas está preocupado com a base, ouvindo-a.⁷⁵.

As observações estão conformes. Entretanto, a forma de escuta referida não é sistemática e deixa de configurar uma comunicação ascendente que resulte em efetivo processo de participação. Isso porque o TRF da 4ª Região abre espaço para participação das Seções Judiciárias em momento diferente, ou posterior, da sua participação no CJF, quando objetivam tratar e decidir sobre assuntos que vão afetar diretamente as Seções Judiciárias. O resultado, mesmo com as tentativas do SRH, continua sendo de resistência e de desinteresse na adesão.

Para continuar a análise de dados acerca da influência da estrutura organizacional nos processos de comunicação que envolvem a área de recursos humanos, tendo em vista que já foram abordadas a estrutura e a comunicação em si, é a vez de se verificar que conteúdos afinal são importantes nessas comunicações.

5.2.3 Concepção de recursos humanos

No momento em que se buscou, durante a pesquisa, quais as informações importantes para a área de recursos humanos nos processos de comunicação, nas respostas se obteve, ao fim e ao cabo, a concepção de administração de recursos humanos na Instituição.

Em relação aos papéis, na Justiça Federal da 4ª Região, o papel de prestador de serviços na administração de recursos humanos é muito presente. Quando o tema são os papéis de parceiro de negócio e agente de mudança, as atividades de recursos humanos na SJRS são menos evidentes e mais controvertidas.

Na alta administração do TRF da 4ª Região, a área de recursos humanos é vista, basicamente, como prestadora de serviços. Não se cogita de a área de recursos humanos estar mais próxima de decisões estratégicas, ou de projetos significativos para a Instituição como um todo. Nas entrevistas e questionários constam registros sobre a importância na produção de dados e de informações pela área de recursos humanos, para subsidiar a tomada de decisão na alta administração. O desejo de um prestador de serviços eficaz. Foram apresentadas as seguintes informações que poderiam ser fornecidas para a alta administração do TRF da 4ª Região:

⁷⁵ Entrevistado/participante E

- Acompanhamento dos programas, ações e processos da área de recursos humanos, para subsidiar a tomada de decisão sobre sua continuidade ou novas diretrizes, bem como o relacionamento da alta administração com o público interno ⁷⁶;
- Quadro da força de trabalho das unidades (lotação atual, evolução histórica, etc.), para consideração nas correições (as varas federais que estão mais bem servidas de força de trabalho, as que estão com mais carência)⁷⁷.
- Identificação de situações fora de padrão em relação a licenças para tratamento de saúde ou adoecimentos nas varas federais, para visão geral e acompanhamento de como as coisas estão acontecendo⁷⁶.
- Explicitação do impacto da virtualização dos processos, pois, se viabilizar o processamento de mais feitos com menos força de trabalho, poderia ser reavaliada a quantidade de cargos das varas novas, significando possibilidade de redução de custos⁷⁶.
- Dados quantitativos e qualitativos sobre as unidades (p. ex. quantos com formação superior, quantos com perfil para mudança, quantos com perfil para produção)⁷⁶.
- Mapeamento do perfil dos servidores das unidades. Pode ser mais quantitativo (p. ex. quantos servidores graduados e em que curso), ou qualitativo (p. ex. unidades compostas por mais servidores abertos á mudança ou mais servidores voltados para a produção)⁷⁶.
- Dados sobre o exercício de funções comissionadas (ex. há crença de que oficiais de gabinete permanecem menos tempo no exercício desta função comissionada, porque passam em concursos para outras carreiras jurídicas)⁷⁶.
- Dados sobre os juizados especiais federais (p. ex. em quais varas há servidores designados como conciliador, quais as atividades que deixam de ser feitas em função disso, há outros servidores com interesse em assumir esta função)⁷⁶.
- Treinamento e macroergonomia, para projetos do planejamento estratégico dos juizados especiais federais sobre esses dois temas, pois estão relacionados com a

⁷⁶ Entrevistado/participante A e C

⁷⁷ Entrevistado/participante B

área de recursos humanos⁷⁸.

A carência de informação para a tomada de decisão, no que tange aos processos característicos da administração de recursos humanos, é uma realidade na instituição. Há um sistema informatizado disponível para alimentação pela área de recursos humanos, o Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRH). A experiência na direção do Núcleo de Recursos Humanos da SJRS oportunizou o contato diário com o SIRH. Tal sistema foi concebido há mais de dez anos, deixando de produzir uma série de informações importantes para interpretação e acompanhamento da administração de recursos humanos. Suas rotinas estão voltadas, basicamente, para o cadastro, concessão de direitos e informações funcionais. Ou seja, pretende satisfazer às necessidades da administração, mas no que tange ao acesso rápido de informações destinadas ao esclarecimento e à comprovação dos seus atos perante o controle externo. Contudo, é possível que, com ajustes, algumas daquelas informações quantitativas exemplificadas nas entrevistas sejam obtidas. Isso exigiria, entretanto, que a área de recursos humanos ingressasse numa nova esfera, a de produção de indicadores para a Instituição. Várias tentativas a respeito foram realizadas na SJRS, nesta década, mediante a produção de dados empiricamente escolhidos. Com a ausência de planejamento e a correspondente definição dos indicadores importantes para a tomada de decisão, tais iniciativas foram perdendo força até que deixaram de ser produzidos os dados, para os quais não se constatava real utilidade.

Ainda assim, a obtenção de muitos dados qualificados para formulação de indicadores da instituição não é possível pelo atual sistema, e sua produção por outros meios manuais é inviável operacionalmente, exceto algum diagnóstico específico da Instituição. De se observar que, em especial na área da saúde, há certa elaboração a partir de dados coletados. Mas carecem de relacionamento com outros dados para que passem a configurar indicadores. Isso deverá ocorrer quando a área de recursos humanos possuir definições estratégicas, ou diretrizes, com a administração da tecnologia da informação voltada para seu acompanhamento. A área de informática tem apresentado evolução aceleradíssima, mas um sistema ainda é composto por escolhas, sendo difícil obter todos os dados, sobre todos os assuntos, a qualquer tempo e relacioná-los de todos os modos. Até então não se arriscou fazer tais escolhas na administração de recursos humanos da Instituição. O sistema integrado de recursos humanos referido é centralizado no TRF da 4ª Região, e vai sofrendo pequenas

⁷⁸ Entrevistado/participante D

alterações na medida em que se observam suas deficiências operacionais, basicamente voltadas, conforme referido, para a obtenção célere de informação pontual por relatórios e cruzamento de dados para atender aos limites legais e regulamentares, bem como ao controle externo. Mas o sistema não é repensado de modo que atenda ao nível estratégico, subsidiando suas decisões. Nem a alta administração da Justiça Federal da 4ª Região envolve esforços para isso, nem a área de recursos humanos (seja da SJRS, seja do TRF da 4ª Região). Provavelmente esta não seja uma característica isolada da área de recursos humanos.

Ainda no que tange ao papel de prestador de serviços, a cúpula da SJRS apontou a necessidade de acompanhamento, em tempo real, dos trâmites burocráticos e da comunicação existente, basicamente de conteúdo operacional, entre a área de recursos humanos e os níveis de comando inferiores da área administrativa do TRF da 4ª Região e áreas de recursos humanos das demais Seções Judiciárias. O tema foi abordado por ocasião dos problemas da comunicação, em especial a sobrecarga de informação na cúpula estratégica da SJRS.

Não obstante os problemas de ausência de informação ascendente para tomada de decisão, ainda assim, na concepção da cúpula estratégica da SJRS, a área de recursos humanos é interessada em todas as informações que disserem com os projetos estratégicos, aqui abrangendo a comunicação descendente. É a primeira manifestação sobre seu papel de parceiro de negócios e de agente de mudança. Nas entrevistas e questionários, um dos participantes afirmou que todos os projetos estratégicos da SJRS devem chegar à área de recursos humanos, para que sejam conhecidos pelos servidores, no sentido de que possam ser questionados, e para comprometer toda a instituição com os resultados. Mas reconheceu que tais projetos acabam chegando como informação quando envolvem o NRH na sua execução, não porque previamente fora divulgado. Como contraponto, questionou se nas ações de recursos humanos, a exemplo a ginástica laboral, efetivamente é realizada consulta nas unidades para confecção do edital e início da contratação ou atividade⁷⁹.

A área de recursos humanos da SJRS tem sido já reconhecida, em alguma medida, pelo exercício do papel de parceiro de negócios e agente de mudanças. Isso em face do valor agregado percebido na Instituição, por conta da criação e manutenção de programas de longo prazo, alguns deles visando a) ao desenvolvimento das gerências intermediárias na gestão de pessoas e a sensibilização acerca da importância do aspecto humano, além de viabilizar formas de participação no crescimento da instituição; b) à sensibilização e despertar dos

⁷⁹ Entrevistado/participante D

servidores para a gestão de pessoas, constituindo importante canal de voz dos servidores com a administração e; c) ao início da construção de espaço de escuta e participação dos magistrados. Na sua leitura própria, observada no exercício da direção do NRH da SJRS, a área de recursos humanos avalia que suas iniciativas atendem a vários dos objetivos estabelecidos no plano de gestão da SJRS, não obstante esteja pendente o cumprimento de diversas das metas fixadas. Ou seja, percebe-se atendendo à cúpula estratégica da divisão e interferindo na realidade da Instituição.

Mas, na mesma oportunidade em que a área de recursos humanos é reconhecida como possível parceira de negócios, é questionado o efetivo cumprimento do seu encargo, no que tange à comunicação relacionada aos projetos estratégicos desenvolvidos na sua área, ou seja, na comunicação com as varas federais e demais unidades de trabalho acerca desses projetos, a exemplo a ginástica laboral. Bem, o que está em jogo aqui é se o NRH consegue se encarregar de ser parceiro de negócios e agente de mudanças. A resposta, pela experiência, é de que nem sempre alcança êxito nessa missão, porque não é uma área homogênea em termos de domínio técnico da administração de recursos humanos, da compreensão dos mecanismos de gestão e do processo de comunicação, temas nos quais necessitaria se desenvolver.

Além disso, ser parceiro de negócios e agente de mudanças exige que a área de recursos humanos adquira uniformidade na sua compreensão sobre a Instituição. Esta uniformidade é bastante difícil de se alcançar, em virtude da sua verticalização hierárquica já apontada, e pela segmentação da Instituição em burocracias de distintas naturezas. Além disso, a tendência da contínua especialização da área administrativa, não raro, está direcionada ao aperfeiçoamento de seus próprios processos de trabalho ou projetos da área específica. Dificilmente este aperfeiçoamento conta com a intenção explícita de agregar valor aos projetos institucionais, com os quais não consegue manter relação estreita. Entretanto, sem o esforço de comunicação e alinhamento da compreensão, não haveria como participar, por exemplo, do gerenciamento do acesso dos servidores às informações institucionais, conforme proposto por um dos participantes, até aqui não mencionado, das entrevistas e questionários. Explicitou que as informações da *intranet* melhoraram o nível de comunicação, com o grupo de diretores. Há os fóruns do Sistema de Gestão de Documentos Processuais (GEDPRO), TUMP, etc. Mas avaliou que falta algo mais complexo sobre as informações institucionais. Ponderou que a área de recursos humanos seria o gerente para acesso dessas informações pelos servidores. Esclareceu que a área de recursos humanos não precisa “tecer considerações” sobre o tema, mas organizar o acesso.

Por mais que as informações institucionais possam estar voltadas para uma área técnica (judiciária) que não o conhecimento específico da área de recursos humanos, só é possível organizar e viabilizar o acesso quando há conhecimento amplo sobre o conteúdo das informações a serem veiculadas. A competência do administrador de recursos humanos, conforme Bohlander, Snell e Sherman (2003), de conhecer o negócio é exatamente o que se exige aqui. E essa competência estaria aplicada a uma das questões específicas da área de recursos humanos, dentre aquelas definidas pelos mesmos autores, as comunicações. Tais comunicações, no caso apontado pelo relatório de entrevistas e questionários, pela necessidade de sistematização e de visão global dos servidores do que está ocorrendo na Instituição, para então tomar contato com o que virá a acontecer, estão identificados com a comunicação interna, aquela que também é chamada de endomarketing.

O NRH, atualmente, percebe que conseguiu beneficiar a Instituição com programa de desenvolvimento⁸⁰ no qual a comunicação lateral entre diretores de secretaria das varas federais foi extremamente facilitada. Viabilizou-se, com isso, o alinhamento mínimo de informações institucionais e a integração de uma camada gerencial até então isoladas nas burocracias mecanizadas das varas federais. A necessidade passou a ser que outras camadas sejam beneficiadas, não só por programas, mas pela facilidade de comunicação e pela percepção ampliada sobre a Instituição. O programa de desenvolvimento passou a contar com um módulo voltado para os servidores, independentemente de exercício da função comissionada ou cargo em comissão. Visa a sensibilizar para a gestão de pessoas na SJRS, basicamente relacionamento interpessoal e liderança.

Com isso, o NRH provocou, na SJRS, com a mobilização de uma faixa intermediária que possui contato direto com os magistrados e os servidores, a discussão sobre práticas de gestão de pessoas. Agora, como nos movimentos de contracultura durante a década de 70, uma das tendências possíveis é que a administração progressivamente se aproprie disso, a partir da aplicação de práticas de gestão sobre o desempenho das burocracias mecanizadas das varas federais, e passe a provocar o NRH para o envolvimento com a administração geral.

A administração de recursos humanos que exerce os papéis de parceiro de negócios e agente de mudança tem de estar atenta, e conseguir acompanhar aqueles desafios competitivos de Bohlander, Snell e Sherman (2003) na realidade da Justiça Federal. A adoção de novas

⁸⁰ Programa Competências Coletivas, nas etapas destinadas para diretores de secretaria, diretores de núcleo e supervisores de apoio judiciário e administrativo e que beneficiou, também, supervisores da área administrativa da Capital.

tecnologias, com a criação de processo judicial totalmente virtual (e-proc), de processo em meio físico com paralela virtualização dos atos judiciais (GEDPRO), bem como a implementação de tabelas e inserção de dados com novos sistemas informatizados que conferem transparência à atividade judiciária (TUMP e SUP), tudo gerando transformações significativas nas atividades dos servidores. No que tange às mudanças, transitar também pela implantação dos Juizados Especiais Federais e pela alteração de competência de varas federais. São muitas as informações a se agregar ao conhecimento dos processos de recursos humanos.

Mas isso não é uma opinião uniforme. Nas entrevistas e questionários, ora a área de recursos humanos é apontada como pertinente nos processos de mudanças da SJRS, ora não. Um dos participantes, ao refletir sobre as informações possíveis de serem obtidas pelas varas federais por meio da área de recursos humanos, referiu que as coisas novas e impactantes em todos nós geram alguma resistência. Especificou que a tecnologia tem um tempero a mais, porque envolve conhecimentos que não se tem. Esclareceu que não se trata de mudança de uma rotina dentro de uma mesma práxis (p. ex., alterar a organização de escaninhos, numa nova organização de uma prática já conhecida), mas de uma nova práxis. Concluiu que a área de recursos humanos poderia atuar no sentido de trazer mais informações e antecipadamente, para minimizar a resistência, reduzir o aspecto “assombrador” da novidade, ou seja, plantar a idéia antes da determinação, inserir no contexto de “como é que vai ser”⁸¹.

Houve, ainda, nas entrevistas e questionários, manifestações que deram conta de relacionar a área de recursos humanos à alteração de competência jurisdicional das varas federais, com todas as mudanças de competências humanas e acordos entre áreas envolvidas que requerem a implementação dessas novas competências⁸². Frise-se, neste particular, que a área de recursos humanos, à época em que a especialização das varas federais estava dentre as principais diretrizes da gestão da Presidência do TRF da 4ª Região, teve acesso a essa informação. Contudo, não percebeu a forma de participar dessas mudanças, apenas respondendo à demanda de ajuste da lotação de servidores no que lhe era possível atender.

Em contrapartida, outro participante, sentenciou que a área de recursos humanos poderia trabalhar na divulgação daquilo que necessitasse de grande convencimento ou conscientização. Ponderou que já sentiu necessidade de apoio nestas mudanças, mas que não

⁸¹ Entrevistado/participante H

⁸² Entrevistado/participante F e L

estariam voltadas para a área de recursos humanos. Justificou que quebrar a resistência e fazer o convencimento, na verdade, é papel do diretor da secretaria, e que não visualiza, no momento, uma oportunidade em que a participação da área de recursos humanos tivesse sido necessária no convencimento ou conscientização. Por fim, levanta o aspecto de que as mudanças (competência do juizado especial federal, implantação do GEDPRO, e-proc), na vara federal, envolvem a técnica e por isso não seria necessário o envolvimento da área de recursos humanos, mas das áreas que fornecem suporte nas questões técnicas processuais e informatizadas⁸³.

Observa-se que as opiniões sobre a participação da área de recursos humanos nas mudanças tratam de dois aspectos distintos. O primeiro registro atribui ao NRH a comunicação interna. Está identificada com pelo menos dois dos elementos da comunicação descendente, que ocorre em todos os níveis, sucessivamente, trazidos por Hall (2004), quais sejam, a doutrinação dos subordinados para aceitar e acreditar nas metas da organização (em maior grau) e a justificativa de uma tarefa e seus relacionamentos com o restante da organização (em menor grau). Um plano de comunicação interna seria capaz de levar e trazer informações bastantes para a realização desse trabalho pelas lideranças em toda a Instituição (como apontado no segundo registro, de que a liderança local trabalha nos processos de doutrinação e conscientização).

Levar e trazer informações representa que a comunicação interna, necessariamente, deverá apresentar o ciclo completo da comunicação, incluindo a etapa de retorno, o *feedback*. Isso também é objeto das entrevistas e questionários, no qual o participante favorável à intervenção da área de recursos humanos expôs que, na gestão de pessoas, considera que seria importante a vara federal conseguir transmitir como as pessoas estão reagindo, que dificuldades comuns (coletivas) estão sendo enfrentadas para que em projetos futuros possa ser superada a dificuldade e o grau de adaptação à novidade, quanto tempo leva para ser assimilada, etc. Acrescenta que, para a alta administração, considera importante que a vara federal pudesse transmitir como a base vive a relação hierárquica, como chegam na base as grandes notícias da administração, o impacto da notícia, como está sendo compreendida, se há resistência, onde há menos ruído e atrito, etc. Refere que é comum o sentimento da 'ordem que veio de cima'. Complementa que a vara federal poderia, ainda, transmitir para a alta administração como chega na base a marca que a administração imprime na gestão. Finaliza

⁸³ Entrevistado/participante K

com a conclusão de que a área de recursos humanos poderia ser um bom canal, até para chegar, por amostragem, a um determinado dado que necessitaria mais atenção naquele momento⁸⁴.

Mas disseminar informações sobre próximos acontecimentos, instigar a adesão para mudanças, comemorar resultados, explicitar os motivos da administração para os novos projetos, etc. é atividade que exige acesso a uma série de informações, autorização para sua publicidade e, sobretudo, a certeza sobre o grau de comprometimento da administração, como um todo, acerca do tema. A comunicação interna não transmite simplesmente fatos, mas uma série de informações que dá sentido às coisas. Com isso, traz muitos benefícios para a administração, mas exige compromisso e coerência da Instituição, em especial em todos os seus níveis gerenciais, com as informações veiculadas. Atualmente, é bastante difícil, em especial para o NRH, alcançar este patamar. Um dos motivos é a desarticulação em que se encontram as unidades agrupadas (ou desagrupadas) sob o critério funcional.

Nesse sentido, o segundo registro do relatório de entrevistas e questionários, colhido acerca da pertinência da área de recursos humanos nos processos de mudança, reafirma a divisão funcional como a mais adequada para lidar com as questões operacionais e vinculadas à técnica, preferindo a segmentação à integração. A manifestação está de acordo com a escolha feita na configuração da burocracia mecanizada: divisões sob o critério funcional são eficientes. Com efeito, a participação do NRH nos processos de mudança, no que se refere à comunicação, não poderia cumprir o papel da própria assessoria técnica, em especial na área da informática, principal carência das unidades ao lidar com as mudanças, e mais de uma vez referida nas entrevistas e questionários⁸⁵. Como poderia se dar o apoio ao processo de mudança, então, por meio dos processos de recursos humanos? A comunicação interna prévia, esclarecedora e em mais de um momento, permitindo o diálogo; o treinamento planejado de forma integrada com a área técnica, com viés educador (no qual sejam dominados os conteúdos pertinentes, verificados os materiais de apoio para o processo de mudança como um todo e compartilhada a afinação quanto à doutrinação sobre as metas da organização e postura dos orientadores) e; a catalização daquelas informações de acompanhamento das dificuldades coletivas, há pouco exemplificada em recorte das entrevistas e questionários.

Visto no âmbito do papel e das letras, parece trabalhoso, mas, até certo ponto, simples.

⁸⁴ Entrevistado/participante H

⁸⁵ Entrevistado/participante K, O, S e T

Ocorre que esta seqüência de passos pode ser mais ou menos envolvente. Ao se ampliar o envolvimento, há maior interferência da área de recursos humanos nas unidades organizacionais do núcleo operacional. E essa interferência tem de ser cuidadosa, porque nem sempre é bem-vinda, conforme a manifestação de participante das entrevistas e questionários no sentido de que, quando a área de recursos humanos se apresenta na unidade, aparece como um interventor ou intruso, significando a intromissão de alguém que vai alterar a realidade de trabalho. Referiu que elas esperam, mesmo é o bom funcionamento da folha de pagamento, das férias, dos seus direitos, etc. Para lidar com isso, avaliou importante a realização de marketing interno, no sentido de que a área de recursos humanos aparecesse mais como ajuda e auxílio do que como intromissão. Mas referiu que é muito difícil permear os esquemas administrativos existentes⁸⁶. Este é o limite entre o prestador de serviços e o agente de mudanças, exposto por Milkovich e Boudreau (2000), conforme já referido nesta pesquisa. Quando o primeiro é bem eficaz e entrega o pagamento, as férias, a implementação dos avanços na carreira pelas avaliações, então tem possibilidade de ingressar nos demais papéis e ser bem recebido.

Quanto às estratégias de marketing interno, é comum a discussão sobre se a comunicação interna é atinente à área de recursos humanos ou à comunicação social. De regra, o planejamento deve ser conjunto, porque uma área detém os objetivos e efeitos da comunicação sobre os servidores (a estratégia para o processo de composição, se nos lembrarmos dos conteúdos específicos sobre comunicação), e outra o saber técnico para tornar aproveitável, atraente e eficaz a comunicação. Além disso, um plano de comunicação interna deve ser composto por várias ferramentas e canais diferentes, apropriados para cada tipo de público, com o que gera atividade suficiente para as habilidades de ambas as áreas. Mas é relevante que a condução do plano de comunicação interna esteja vinculada às políticas de recursos humanos sendo, portanto, preferencial o gerenciado pela área de recursos humanos.

No mundo dos fatos, é de que se questionar se o NRH da SJRS teria fôlego para gerenciar e participar de ações de plano de comunicação interna. Assim como o marketing tem de ser incorporado por todos para se concretizar, a comunicação interna, também chamada de endomarketing, exige postura compatível de todos nesse mesmo sentido. Equivale a compreender a comunicação interna como um eixo de atuação: prestar atenção nas informações de que dispões, ser fornecedor de informações qualificadas, perceber ações

⁸⁶ Entrevistado/participante L

possíveis a partir das informações obtidas e, principalmente, ter disponibilidade para os canais de retorno, ou *feedback*. Hoje, o NRH tem trabalhado nessas diretrizes, de modo isolado. Sem um plano de comunicação interna, a atitude nesse sentido está a critério da vontade individual, o que se constitui, às vezes, em frustração, conforme se verifica nas entrevistas e questionários, quando um dos participantes refere que “há, também, muitas tentativas de gerar e fazer circular informações da área de RH para o exterior, mas os canais não são eficientes (suficientemente).⁸⁷”

Dentro de um plano de comunicação interna, a atividade mais complexa para a área de recursos humanos, além daquelas atitudes descritas no parágrafo anterior, deve estar nos canais de retorno, de participação dos servidores, e tornar acessíveis estas informações para a administração (já se fez menção, anteriormente, de manifestação nas entrevistas e questionários de que as ações de recursos humanos deveriam funcionar como termômetro para a administração). Dois são os aspectos para consideração. O primeiro é político, conforme apontado por um participante das entrevistas e questionários, quando explicita que não sabe se há espaço, na Instituição como um todo, para a área de recursos humanos trabalhar na participação dos servidores e magistrados na tomada de decisão pela administração, mas avalia que seria bastante democrático e geraria vontade de participar⁸⁸.

O segundo aspecto é que, hoje, faltariam meios para a área de recursos humanos na SJRS administrar canais de retorno efetivos. A observação oportunizada pela direção do NRH permite inferir que, não obstante a burocratização e informatização de vários processos, ainda é uma força de trabalho comprometida quase que integralmente com o papel de prestador de serviços eficaz. Mas também permite afirmar que tem havido esforço no incremento das atividades de relacionamento, que tem sido significativo, com elevado custo para os servidores do NRH. Os profissionais especializados da área de recursos humanos, notadamente aqueles que exercem atribuições técnicas em função do cargo e de acordo com os padrões de atuação da formação anterior exigida (como profissionais da burocracia profissional), não adotam ênfase no exercício desses canais de retorno, ou, pela natureza da autonomia, não tornam acessíveis de modo transparente as informações administrativas que podem ser extraídas desses canais.

Assim, de um modo geral, o NRH da SJRS, o que se repete nas demais instâncias da

⁸⁷ Entrevistado/participante W

⁸⁸ Entrevistado/participante R

Justiça Federal, reproduz o comportamento institucional, com informações inexpressivamente socializadas, seja como elemento da comunicação interna, seja como informação para tomada de decisão pela alta administração. De se lembrar que não existem definições estratégicas institucionais e meios próprios para a produção e sistematização dessas informações. Mas, em alguma medida, a falta de transparência da administração de recursos humanos também decorre do desinteresse daqueles profissionais na sua exposição dentro do ambiente institucional. Com isso, podem preservar a sua autonomia na continuidade do trabalho que avaliam ser importante e evitar a intervenção de outros profissionais ou outras áreas da Instituição. A baixa transparência e falta de meios descomplicados para acesso às informações dificultam a administração nas unidades organizacionais. Nas entrevistas e questionários, um dos participantes, ao comentar sobre programa da área de recursos humanos, expressou que se sentiu desprovido dos objetivos do programa para reforçar a argumentação, face à resistência do magistrado. Reforçou que estava pessoalmente envolvido com a “venda” porque seus colegas da turma de diretores⁸⁹ fizeram depoimentos importantes. Os subsídios utilizados na conversa com o magistrado vieram desses depoimentos. Terminou considerando que as informações lhe fizeram falta em conteúdo e em tempo hábil⁹⁰.

As ponderações constantes neste item procuraram delimitar a concepção de administração de recursos humanos que é vigente na Justiça Federal, ou seja, quais papéis, dentre aqueles de Milkovich e Boudreau (2000), são mais valorizados. Com isso, é possível verificar os fluxos de informação envolvendo o NRH da SJRS, tendo em vista que a concepção em torno dos papéis, junto com a configuração da estrutura organizacional, influencia diretamente nesses fluxos.

5.2.3 Fluxos da comunicação.

O objetivo deste tópico é formar a imagem dos fluxos dos processos de comunicação, com informações sobre os principais projetos da Justiça Federal e que podem envolver o NRH, em especial o descendente (figura 11). Para formar esta imagem, a partir daqueles fluxos apresentados por ocasião da descrição dos dados coletados nesta pesquisa, foram

⁸⁹ Turma do Programa Competências Coletivas

⁹⁰ Entrevistado/participante T

estabelecidos cinco pressupostos. São os seguintes:

- O escritório central expede suas comunicações por meio oficial, utilizando a rede formal tipo cadeia e seguindo a hierarquia, por meio da Direção do Foro da Seção Judiciária, da Diretoria de Recursos Humanos do TRF da 4ª Região ou das próprias Varas Federais.
- A cúpula da SJRS, em percebendo que o conteúdo da informação está relacionada com a administração de recursos humanos, repassa a informação para o NRH, utilizando a rede formal tipo cadeia ou tipo roda, conforme esteja mais ou menos relacionado com seus objetivos da gestão.
- A cúpula da SJRS repassa a informação para as Varas Federais, utilizando a rede formal tipo cadeia e seguindo a hierarquia.
- O NRH, em percebendo que a informação está relacionada com a administração de recursos humanos, repassa a informação para as Varas Federais, por meio da rede formal tipo cadeia, seguindo a hierarquia, passando daí por diante, a pertencer à rede adotada na administração local.
- As Varas Federais, quando retornam eventuais informações, o fazem por meio da rede formal, tipo cadeia, seguindo a hierarquia, do magistrado da vara federal para a Direção do Foro da SJRS (ou da Subseção).

A partir dos pressupostos do fluxo de informações, são importantes algumas ponderações. O primeiro deles é que, como o escritório central não identifica a área de recursos humanos na qualidade de interessada em projetos de outras áreas, o Sistema de Recursos Humanos torna-se veículo de informações próprias da sua especificidade técnica. Deixa de participar da descentralização de informações sobre mudanças tecnológicas, especialização de varas federais, novos ritos como o juizado especial federal, novas práticas como a conciliação. Estas informações são veiculadas pelos demais sistemas nacionais coordenados pelo CJF ou, mais comumente, entre o escritório central e a cúpula da divisão. Assim, o SRH é um sistema técnico fechado e desvinculado dos acontecimentos institucionais, não se prestando para o acompanhamento dos principais projetos da Justiça Federal.

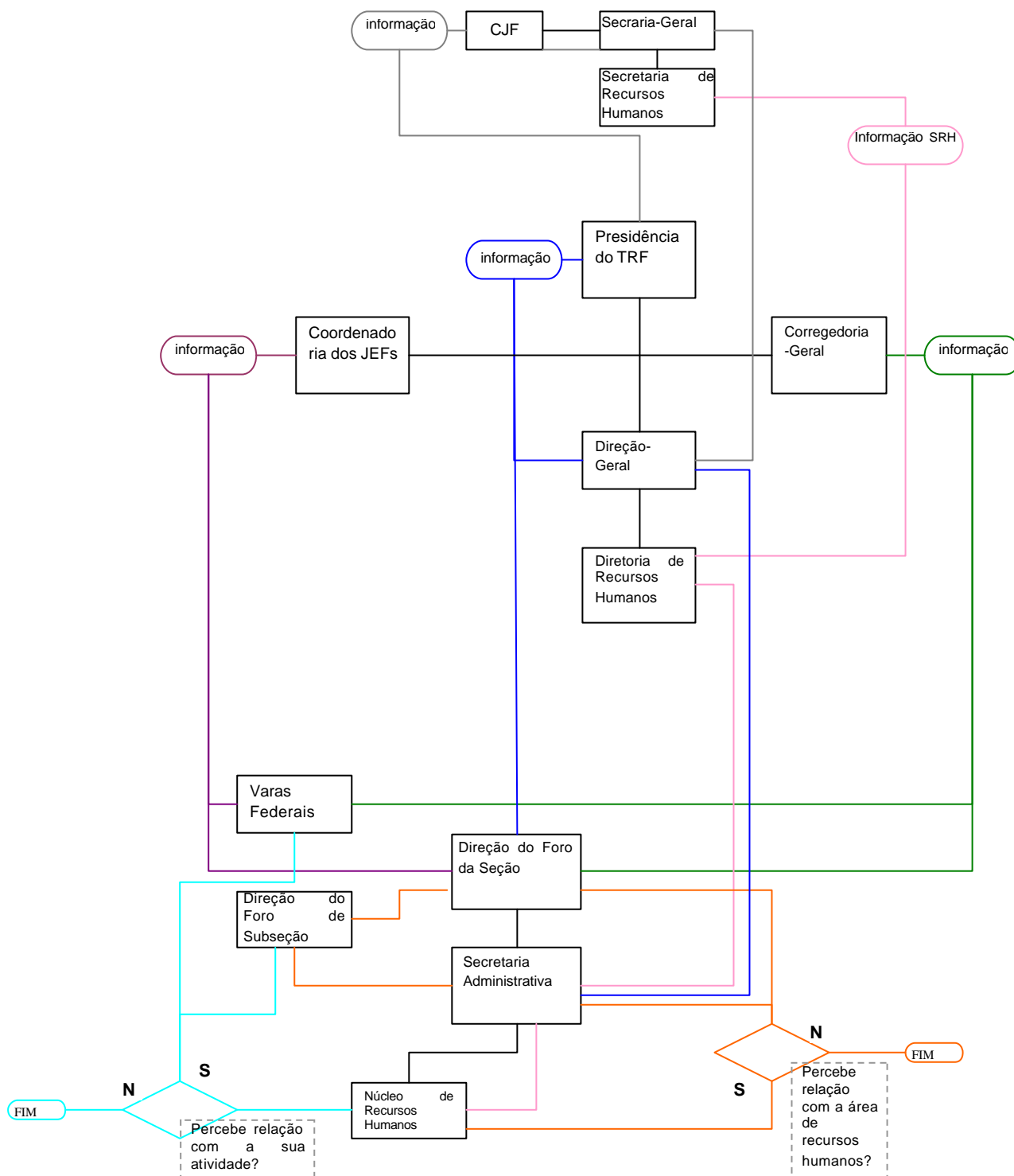


Figura 11 – Fluxo das informações sobre os principais projetos da Justiça Federal e das informações do Sistema de Recursos Humanos

Fonte: elaborada pela pesquisadora

Os fluxos formais apontados na descrição dos dados são, simultaneamente, conforme o meio utilizado, ou uma fonte de ineficiência, ou uma fonte de eficiência, mas também de desumanização das relações. Quando o meio utilizado é o meio físico, cuja velocidade é

incompatível com a da tomada de decisão, constitui uma fonte de ineficiência. Quanto o meio utilizado é o eletrônico, rápido e resolutivo, torna-se uma fonte de eficiência. O meio eletrônico é eficiente pela racionalização dos procedimentos e possibilidade de transmissão unilateral de informação para todas as Varas Federais, distribuídas em vinte e uma cidades diferentes. Entretanto, é possível apontá-lo como uma fonte de desumanização das relações. Não é à toa que durante esta pesquisa foram pontuadas necessidades de maior contato pessoal entre DRH e NRH⁹¹, de retomada de treinamentos presenciais⁹², além da adoção de comunicação presencial da área de recursos humanos nas unidades de trabalho:

“Além daquelas formas que já existem (intranet, e-mail, NRH on line, SIRH, Rede,...) acredito que poderíamos fazer a inversão das relações, isto é, não ficarmos somente na comunicação eletrônica ou esperar que as pessoas nos procurem no local de trabalho, e sim irmos ao encontro dos servidores, discutir nas unidades propostas, projetos, buscar novas idéias. Quero dizer com isso, que acho que falta o contato pessoal, cara-a-cara, demonstrar com isso que queremos que todos façam parte e [...] que estamos sim de fato preocupados com todos, com o presente e com o futuro de nossas vidas e do local que escolhemos para trabalhar [...].”⁹³

Sobre o retorno de informações oriundas das Varas Federais, unidades de trabalho que não conta com qualquer tipo de interdependência, é conveniente destacar que os magistrados são praticamente desprovidos dos vínculos laterais, formados com esforço da área de recursos humanos entre diretores de secretaria. Isso porque os juízes são desprovidos de apoio da área de recursos humanos para o exercício de suas habilidades humanas e não possuem vínculo com nenhuma unidade administrativa em especial: são nomeados pelo TRF da 4ª Região e lotados em uma das Seções Judiciárias, com processamento a encargo da Divisão de Assuntos da Magistratura - DAM; seu pagamento é efetuado pelo Núcleo de Recursos Humanos da Seção Judiciária, junto com a execução de seus benefícios; seus assentamentos funcionais são processados na Divisão de Assuntos da Magistratura, no TRF da 4ª Região; seu treinamento é realizado na Escola da Magistratura, no TRF da 4ª Região. Esta estrutura pode até ser compatível com o papel do profissional independente da burocracia profissional, mas é inadequada para o papel de administrador de burocracia mecanizada, papel que o magistrado tem sido premido, pelo escritório central, para exercer.

A percepção dos fluxos de informação é importante porque, na prática, a administração de recursos humanos, no exercício de seus papéis, tem de ser compatível com a

⁹¹ Entrevistado/participante E

⁹² Entrevistado/participante G

⁹³ Entrevistado/participante U

estrutura da organização (MILKOVICH e BOUDREAU, 2000). Compreender os conteúdos e caminhos das informações sobre os projetos poderá sinalizar para a área de recursos humanos os acessos possíveis para continuar seu crescimento na Instituição e em que medida poderá desenvolver os papéis da administração de recursos humanos.

Nesse sentido, a fim de atender ao último objetivo desta pesquisa, é importante evidenciar os aspectos positivos dos fluxos de informações envolvendo os principais projetos, já que as dificuldades, de algum modo, têm tendência natural de se evidenciar. Sistematizados em grandes linhas, são basicamente quatro:

- O escritório central tem desenvolvido práticas de gestão, não obstante deixe de integrá-las com a administração de recursos humanos.
- A cúpula da SJRS percebe a pertinência da administração de recursos humanos, com a participação do NRH no desenvolvimento da Instituição.
- Os magistrados e diretores de secretaria da SJRS entrevistados, em maioria, demonstraram abertura para o exercício dos papéis da administração de recursos humanos na Instituição.
- Os supervisores do NRH estão sensibilizados para a coesão administrativa na Instituição e para o aprofundamento das relações humanas nos processos da administração de recursos humanos.

6 CONCLUSÕES

Finalizar esta pesquisa significa conseguir unificar os três vetores de abordagem utilizados – estrutura organizacional, administração de recursos humanos e comunicação.

Antes de concluir, é importante ressaltar que, ao longo desta pesquisa, várias características da Instituição foram evidenciadas. E características organizacionais, em si mesmas, não são boas ou más. O que pode ser prejudicial, ou não, ao desenvolvimento organizacional é a relação estabelecida entre essas características e a realidade, ou seja, se a configuração resultante das características é adequada à realidade. Esta relação pode gerar harmonia ou conflito, crescimento ou estagnação, resultados eficazes ou não atendimento das expectativas, conforme esteja mais ou menos ajustada. E a administração, aí inclusive a administração de recursos humanos, tem de lidar com isso. Encerrado este aparte, passa-se à conclusão.

As evidências obtidas na pesquisa permitem deduzir que a Justiça Federal é uma Instituição cindida em dois sentidos – o transversal e o longitudinal. E a cisão se dá mais de uma vez no mesmo sentido. Foi possível distinguir a Justiça Federal como uma Instituição configurada sob a forma divisionalizada. Foram identificadas suas partes, o escritório central e suas divisões, cada qual apresentando novamente as partes da burocracia. Apontou-se dupla divisionalização, ou seja: ora o escritório central é o CJF e as divisões são os TRFs, ora o TRF da 4ª Região é o escritório central e as Seções Judiciárias são as divisões. Estas são as cisões no sentido transversal.

Mas há outra cisão, no sentido longitudinal, em que uma parte da Instituição está configurada sob a forma de burocracia mecanizada e outra sob a forma de burocracia profissional. A burocracia mecanizada é aquela que tem seu trabalho formalizado por meio da padronização dos processos de trabalho e produtos e que o fluxo de tomada de decisão é descendente. Basicamente, encontra-se na área administrativa e nas varas federais. A burocracia profissional é aquela que tem seu trabalho formalizado por meio da padronização das habilidades que os profissionais independentes têm de apresentar para ingressar na Instituição e exercer suas atribuições, constituída pelos magistrados. Nessa configuração, o fluxo de tomada de decisão é de baixo para cima. Os dois tipos de burocracia constituem

estruturas superpostas, mas se desenvolvem paralelamente nos organogramas, com dificuldades de diálogo nos seus pontos de encontro. Em que pese andem de modo paralelo, no ambiente institucional comumente as características da burocracia profissional estão na esfera das coisas não explicitadas e, muitas vezes, são tratadas como um aspecto da cultura da Instituição, não como elemento intrínseco da sua estrutura organizacional.

Além destas formas de cisão transversal e longitudinal acima expostas, há, ainda, uma fragmentação específica da administração de recursos humanos, daí decorrentes. As áreas de recursos humanos, assim reconhecidas pelo organograma, se envolvem exclusivamente com a administração de recursos humanos dos servidores do seu respectivo âmbito (CJF, TRF da 4ª Região ou Seção Judiciária). Estão a tratar apenas das burocracias mecanizadas que existem na Instituição. Tratam, ainda assim, de apenas parte dessas burocracias mecanizadas, tendo em vista o duplo papel dos juízes. Em relação aos magistrados, suas necessidades são tratadas de modo segmentado, sem interlocutor único e, especialmente, sem visão administrativa integral sobre os resultados do atendimento. São, de início, quatro unidades organizacionais⁹⁴ diferentes que atendem à administração de recursos humanos na burocracia profissional. Dentre essas unidades, apenas o Núcleo de Recursos Humanos, que realiza pagamentos e operacionaliza benefícios, é formalmente reconhecido como administração de recursos humanos. Quanto às necessidades dos magistrados decorrentes da sua participação na burocracia mecanizada, ou seja, como administradores das varas federais, vêm tentando encontrar espaço nessa administração de recursos humanos segmentada com sucesso insignificante, pois nenhuma daquelas unidades organizacionais tem como atribuição o seu desenvolvimento (coerente com a burocracia profissional).

O escritório central, comando geral de toda a Instituição, é simultaneamente topo da burocracia profissional e topo da burocracia mecanizada. Assim, o escritório central exige dos magistrados da Seção Judiciária o exercício de seu duplo papel: o profissional que exerce a jurisdição e o administrador da vara federal. No primeiro papel, é profissional independente que não conta com a interferência administrativa no seu ofício. No segundo, contudo, é administrador de linha intermediária na grande estrutura divisionalizada, e tem sob seu comando uma vara federal concebida como uma pequena burocracia mecanizada, dela fazendo parte. Com a administração de recursos humanos fragmentada, apresenta-se uma das principais dificuldades da área de recursos humanos responsável pela burocracia mecanizada,

⁹⁴ Escola da Magistratura – EMAGIS, Divisão de Assuntos da Magistratura – DAM, ambas no TRF da 4ª Região, e Núcleo de Recursos Humanos da Seção Judiciária.

porque há nela um elemento com o qual, em tese, não lhe é permitido desenvolver práticas. Seria encargo da área responsável pela administração de recursos humanos da burocracia profissional, que não tem interesse em se mobilizar pelo duplo papel do magistrado.

Quando se tratam dos papéis da administração de recursos humanos, a mencionada fragmentação conduz, praticamente, ao papel de prestador de serviços, porque cada área atua, de modo isolado, em uma parte da Instituição. Pode-se até admitir os papéis de defensor da ética e agente de mudança em aspectos localizados, mas não haverá como cumprir o papel de parceiro de negócios em apenas uma parte da Instituição. Isso até seria admissível de se cogitar quando se tratasse da divisão transversal – ser parceiro de negócios do escritório central ou da cúpula da divisão –, mas não encontra condição de sobrevivência na divisão longitudinal – ser parceiro de negócio da burocracia profissional ou da burocracia mecanizada.

Paralelamente à fragmentação da estrutura organizacional, o processo de burocratização das varas federais exerceu pressão sobre sua administração. O costume da burocracia profissional – de executar diretamente o seu trabalho específico – se expandira para a Instituição. Quando cúpula e gerentes das burocracias mecanizadas viram-se diante da impossibilidade de execução direta, depararam-se com a necessidade, dentre outras, do exercício da liderança para influenciar as pessoas. Esta impossibilidade de execução direta, ora está relacionada com a demanda de produtividade muito fora do seu alcance, ora com a divisão do trabalho sob o critério funcional (que exige o domínio de técnicas e conhecimento específico da área administrativa). O essencial é que, ultrapassando o limite físico ou o limite de conhecer todos os assuntos ou procedimentos por uma só pessoa, tornam-se obrigatórias as práticas de gestão.

É nesse ponto que a comunicação passa a ser essencial para a administração de recursos humanos. Na Justiça Federal, as principais informações transitam na burocracia profissional, que se confunde com a cúpula da burocracia mecanizada. Na pesquisa realizada, foi possível constatar satisfação sobre o recebimento de informações necessárias no âmbito da SJRS. Mas por meio de uma comunicação descendente que não permite a participação, que não chega em tempo certo e que restringe a compreensão da Instituição como um todo. Outrossim, a satisfação não abrange a área administrativa, porque notadamente está fora do fluxo da comunicação da burocracia profissional. Depende, na integralidade, da Direção do Foro da SJRS, que opera com sobrecarga: representa o ponto de encontro entre burocracia profissional e mecanizada (como os demais magistrados), o ponto de encontro entre o

escritório central e a divisão e o ponto de encontro entre o núcleo operacional e a atividade administrativa da sua divisão.

Portanto, há muita necessidade de coordenação nesse âmbito da Instituição. Foi pertinente a observação coletada na pesquisa, de que faltam planos de ação integrados na Justiça Federal, para alcançar competência na disciplina da execução. A cúpula estratégica, de forma mais ou menos participativa, mais ou menos técnica, mais ou menos atualizada, vem fazendo planejamentos de gestão. Os quais, verdade, estão mais ou menos acessíveis e transmitem mais ou menos segurança. Mas as linhas intermediárias de gestão, na Justiça Federal, não despertaram para a continuidade desses planejamentos. Nas varas federais, porque os magistrados estão mais vinculados à burocracia profissional, tendo em vista que esta é sua natureza primordial. Na área administrativa, no âmbito da Seção Judiciária, porque a Secretaria Administrativa está voltada basicamente para a administração das demandas do controle externo. Desse modo, na atividade de coordenação, gasta mais tempo na supervisão direta, no controle da formalização das decisões administrativas, do que no planejamento de ação e práticas de gestão, para alinhamento da estrutura administrativa com os objetivos da cúpula.

Conseqüência da falta de planos de ação disseminados é a deficiência numa das especificidades da administração de recursos humanos, as comunicações. Isso porque o planejamento de ação é um meio poderoso de transmissão das principais informações, as quais, para serem repassadas por outros modos, possivelmente vão ser alvo de omissão decorrente da sobrecarga. E aí, inclusive, se enquadra aquele questionamento sobre a capacidade de o Núcleo de Recursos Humanos processar tantas informações para participar das mudanças na Instituição. Nesse contexto, há uma reduzida margem para o NRH participar das comunicações, seja como emissor na comunicação interna, seja como canal de retorno (*feedback*).

Observa-se, então, que a configuração da estrutura organizacional não é particularmente amistosa em relação ao exercício dos demais papéis da administração de recursos humanos, além do prestador de serviços. Nesse sentido, a concepção do escritório central evidenciada nesta pesquisa – de que as áreas de recursos humanos são prestadoras de serviço – está coerente com a estrutura organizacional da Justiça Federal.

Com a configuração da estrutura organizacional cindida, os movimentos de oscilação são característicos na Instituição. Sua administração ocorre de modo pendular, ora para a burocracia profissional, ora para a burocracia mecanizada; ora para o escritório central, ora

para a divisão; ora para a prestação de serviço, ora para a mudança. Bem, disso é de se concluir que, para que o NRH da SJRS possa participar da concepção, implantação dos principais projetos da Justiça Federal, e desse modo exercer o papel de parceiro de negócios e agente de mudança, será necessária a coordenação, pelo escritório central e cúpula da divisão, da administração de recursos humanos da Justiça Federal, independentemente da unidade organizacional que a exerce. Isso não quer dizer alterar a estrutura organizacional exposta no organograma. A divisão da administração de recursos humanos em múltiplas unidades é perfeitamente possível, poderia se considerar que está dividida por dois critérios simultâneos, quais sejam, o de mercado e o de região. A divisão, contudo, vai exigir coordenação mais complexa, ou seja, a eficácia dos instrumentos de interligação, mais planejamento de ação e controle do seu desempenho. Isso corresponderia à administração de recursos humanos da Instituição, não em uma ou outra de suas partes, sendo a forma de avançar no exercício dos papéis da administração de recursos humanos, que até então despontam na Justiça Federal de modo localizado e por esforços isolados.

REFERÊNCIAS

- BEKIN, Saul Faingaus Bekin. **Endomarketing: como praticá-lo com sucesso**. São Paulo: Prentice Hall, 2004
- BOHLANDER, George W.; SNELL, Scott; SHERMAN, Arthur. **Administração de Recursos Humanos**. São Paulo: Thomson, 2003
- BOSSIDY, Larry; CHARAN, Ram. **Execução: A Disciplina para atingir Resultados**, 6ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, 6ª reimpressão.
- HALL, Richard H. **Organizações: Estruturas, Processos e Resultados**, 8ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004
- MILKOVITCH, George T.; BOUDREAU, John W. **Administração de Recursos Humanos**, 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2000
- MINTZBERG, Henry. **Criando Organizações Eficazes. Estruturas em cinco configurações**, 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003
- MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução à Organização Burocrática**, 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1984
- ROBBINS, Stephen P. **Comportamento Organizacional**, 11ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2005
- ROECH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração**, 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2005
- SCHULER, Maria (Coord). **Comunicação Estratégica**. São Paulo: Atlas, 2004
- VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**, 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2004
- WAGNER, Jaime. **A arte de Planejar o Tempo**. Porto Alegre: Literalis, 2003
- WAGNER III, John A.; HOLLENBECK, John R. **Comportamento Organizacional. Criando Vantagem Competitiva**, 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- WEBER, Max. **Economia y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva**, 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2004
- WRIGHT, Peter L.; KROLL, Mark J.; PARNELL, John. **Administração Estratégica: Conceitos**, 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL – **Atribuições**. Disponível em <<http://www.justicafederal.gov.br>> Conselho da Justiça Federal/ Conheça o CJF/ Organograma. Acesso em: 10 Set. 2006.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL – **Competências dos Juízes Diretores de Foro**. Disponível em <<http://www.justicafederal.gov.br>> Conselho da Justiça Federal/ Conheça o CJF/ Atos Institucionais/ Resoluções. Acesso em: 05 Fev. 2007.

JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU DO RS – **Planejamento da Gestão 2005/2007**. Disponível exclusivamente na intranet em <<https://intranet.jfrs.gov.br/sjrs/poa/df/Relatorios/metasobjetivos0507.rtf>> Acesso em: 10 Set. 2006 e 05 Fev. 2007.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – **Constituição Federal**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 10 Set. 2006.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DE 4ª REGIÃO – **Regimento Interno**. Disponível em <<http://www.trf4.gov.br/trf4/institucional/institucional.php?no=7>> Acesso em: 10 Set. 2006.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DE 4ª REGIÃO – **Provimento n. 02/04, da Presidência do TRF da 4ª Região** (e suas alterações). Disponível exclusivamente na intranet em <<http://intranet.trf4.gov.br>> Acesso em: 05 Fev. 2007.