

Benchmarking, isomorfismo mimético e boas práticas de gestão: oportunidades para o Poder Judiciário brasileiro

Autoria: Hugo Pereira Filho, Francisco Correia de Oliveira

Resumo

O benchmarking, entendido como adoção e difusão de boas práticas de gestão ou, em termos institucionalistas, isomorfismo mimético, adotado massivamente há vários anos nos setores públicos dos Estados Unidos e da Europa, ainda não foi, a despeito de algumas iniciativas voluntaristas e isoladas, sistematizado na administração judiciária brasileira.

O artigo procura identificar as vantagens da adoção de práticas de benchmarking no âmbito do Poder Judiciário, composto por dezenas de tribunais que, embora possuam missões institucionais uniformes e semelhantes estruturas organizacionais, dispõem-se fragmentariamente, gerando uma multiplicação desnecessária de esforços e o não-compartilhamento de práticas bem-sucedidas, em prejuízo do desempenho geral de todo o sistema.

Inicialmente, apresenta-se o Poder Judiciário, composto por 91 tribunais, cerca de 16.000 magistrados e 320.000 servidores, e orçamento anual de aproximadamente R\$ 40 bilhões. Discorre-se acerca do Conselho Nacional de Justiça enquanto sua instância máxima no plano administrativo, responsável pela articulação de todo o Poder quanto a aspectos administrativos e financeiros.

A seguir, passa-se ao uso da ferramenta do benchmarking no setor público. Este não se submete à lógica da competição, mas a da transparência e da publicidade, o que facilita o fluxo de informações necessário à ampla difusão das melhores práticas.

Traça-se uma analogia com o formalismo delineado por Ramos, característico de sociedades prismáticas como a brasileira, para mostrar que a própria institucionalização do Brasil se deu à base de importação de modelos, cuja adoção se revelou verdadeira estratégia de construção da identidade nacional.

Por fim, procede-se a uma análise exemplificativa do alinhamento das estruturas organizacionais de quatro tribunais eleitorais – do Ceará, Paraná, Pernambuco e Rio Grande do Sul – segundo três níveis hierárquicos, para avaliar a predisponibilidade ao intercâmbio relativo a práticas de gestão. Os resultados dessa análise apontam para a existência de um ambiente propício à cooperação e ao aprendizado mútuo.

As hipóteses do presente artigo são as seguintes: (1) o benchmarking constitui ferramenta de gestão recomendável ao Poder Judiciário; (2) as funções desempenhadas pelos diversos tribunais e suas estruturas organizacionais similares proporcionam uma ambiência favorável à prática do benchmarking, mediante trocas de experiências e comparações entre os gestores das diversas áreas em cada tribunal.

Introdução

Recentemente, o Conselho Nacional de Justiça criou, por meio da Resolução n. 49/2009, o primeiro banco de melhores práticas do Poder Judiciário, com o intuito de promover a divulgação e o compartilhamento de projetos e ações desenvolvidas pelos tribunais. Em fevereiro de 2009, realizou-se o 2º Encontro Nacional do Poder Judiciário, no qual foram apresentadas 937 práticas classificadas segundo as áreas estabelecidas no planejamento estratégico do Poder.

Merece menção também o Projeto Integrar, objeto da Recomendação n. 28, de 16 de dezembro de 2009, pelo qual o Conselho Nacional de Justiça procura melhorar a prestação jurisdicional a partir de um modelo de gestão moderno, com otimização das rotinas e foco no cidadão, objetivando a uniformização da prestação dos serviços a partir de quatro eixos: infraestrutura e tecnologia da informação, pessoas, processos de trabalho e gestão da informação.

A preocupação da cúpula do Poder Judiciário com a integração e o compartilhamento de boas práticas de gestão tem portanto se evidenciado, o que, somado a certas características estruturais, especialmente aquelas relacionadas ao tamanho, à dispersão geográfica, à fragmentação em unidades autônomas e à unidade de objetivos e de atividades, remete à constatação da demanda pela técnica de gestão conhecida como benchmarking, a qual possui certo grau de correspondência com o isomorfismo mimético proposto pela teoria institucionalista das organizações.

As hipóteses do presente artigo são as seguintes: (1) o benchmarking, ou isomorfismo mimético, constitui ferramenta de gestão não só aplicável, mas recomendável ao Poder Judiciário; (2) as funções desempenhadas pelos diversos tribunais e suas estruturações organizacionais similares proporcionam uma ambiência favorável à prática do benchmarking, mediante trocas de experiências e comparações entre os gestores das diversas áreas em cada tribunal.

O pressuposto para este trabalho, portanto, corroborado pelos recentes adventos do banco de melhores práticas e do Projeto Integrar, reside na pertinência da adoção de mecanismos de benchmarking por parte dos 91 tribunais brasileiros, o que se aborda a partir de uma análise da estruturação do Poder em unidades relativamente autônomas, os tribunais (Seção 1). Verifica-se também a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como órgão articulador da gestão judiciária nacional (Seção 2). As Seções 3 a 4 tratam da adoção do benchmarking no poder público brasileiro e estrangeiro, de seus pontos positivos e negativos, traçando-se um paralelo com o isomorfismo mimético da teoria institucionalista das organizações. A Seção 5 investiga com mais detalhes a adequação do intercâmbio de boas práticas a partir dos paralelismos e coincidências dos organogramas de quatro tribunais eleitorais. E por fim, a Seção 6 apresenta as conclusões.

1 – O Poder Judiciário e a autonomia dos tribunais

O Poder Judiciário, no Brasil, é estruturado em 91 tribunais – o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal Superior do Trabalho, o Superior Tribunal Militar, cinco Tribunais Regionais Federais, 27 Tribunais Regionais Eleitorais, 27 Tribunais de Justiça, 24 Tribunais Regionais do Trabalho e 3 Tribunais de Justiça Militar. A eles somam-se os órgãos com atribuições administrativas, ou seja, que não julgam demandas jurisdicionais (Conselho Nacional de Justiça, Conselho da Justiça Federal e Conselho Superior da Justiça do Trabalho) e os órgãos jurisdicionais de primeiro grau (caso dos Tribunais de Alçada de Minas Gerais e do Paraná, e também das Circunscrições Militares presentes em 13 Estados).

Cada um dos tribunais funciona como um colegiado, sob a presidência de um dos seus juízes, o qual, na prática, atua como principal gestor do órgão, e geralmente como seu ordenador de despesas. Embora haja uma ascendência dos tribunais superiores sobre os inferiores – por exemplo, do Tribunal Superior Eleitoral sobre os Tribunais Regionais

Eleitorais –, cada órgão atua com relativa autonomia, dispondo de quadro de pessoal e orçamento próprios, e mais ainda, de forma desconectada dos demais tribunais, que desempenham atribuições absolutamente similares, embora em localizações geográficas diversas.

A Constituição brasileira assegura aos tribunais competência privativa para eleger seus órgãos diretivos, elaborar seus regimentos internos, organizar suas secretarias e serviços auxiliares e dos juizados de primeiro grau que lhes são vinculados, prover os cargos de magistratura e de serviços auxiliares, propor a expansão de sua estrutura, no que depender de lei (ou seja, se não for possível fazê-lo diretamente por ato interno), enfim, dá-lhes plena autonomia.

Consequência indesejada disso é o estímulo à fragmentariedade dos procedimentos e à desarticulação do que deveria ser um sistema, com uma contraproducente multiplicação de esforços (faz-se dezenas de vezes o que poderia ser melhor realizado uma só, como por exemplo o desenvolvimento de softwares administrativos, tais quais o de processamento da folha de pagamento ou de controle da tramitação de documentos).

Outro efeito desolador é o desperdício da aprendizagem, quer através das boas práticas que deveriam ser replicadas e não são ou pelo expurgo das experiências mal sucedidas. Ambas não são sequer adequadamente divulgadas para os demais órgãos. A despeito dos esforços de coordenação que os tribunais superiores e especialmente o Conselho Nacional de Justiça desenvolvem, as 91 células que compõem o tecido judiciário brasileiro operam em ambiente de relativa desarticulação gerencial. Não há, por assim dizer, uma linha ótima de produção, uma melhor maneira de fazer as coisas, um *the best way* a ser emulado, senão a forma como cada qual vai descobrindo ser, a seu critério, a mais adequada.

Assim, o escopo deste artigo é investigar a aplicabilidade de uma específica ferramenta como forma de integração, de sintonização e de sistematização do organismo jurisdicional brasileiro – a do chamado benchmarking (ou, em uma aproximação em termos institucionalistas, embora os conceitos não sejam exatamente idênticos, o isomorfismo mimético).

Impende demonstrar a conveniência da adoção de estratégias isomorfistas no âmbito do Poder Judiciário. Para isso, parte-se da análise da conformação estrutural e funcional do Poder, para demonstrar a similitude das estruturas organizacionais e também das missões institucionais de que se encarregam os tribunais, inclusive mediante o cotejo direto de quatro desses tribunais, a fim de que se tenha a exata percepção do caráter monolítico e da organicidade do sistema jurisdicional.

Conforme Carvalho Filho (2008), a denominação “Estado” surge na obra de Maquiavel, “O Príncipe”, já no século XVI, tendo sido naquela oportunidade utilizada para aludir às cidades-estado europeias. Hoje a concepção do Estado é assimilada aos países. O Estado constitui a principal fonte de poder de uma sociedade, é o responsável pela normatização mais influente (a única dotada de coercitividade, ou seja, capacidade de imposição do cumprimento dos mandamentos pela força), além de consumir expressivo volume de recursos, em grande parte extraídos à força (mediante tributos) para o desempenho de suas atribuições.

O Estado atua por meio dos seus Poderes, que, também no caso brasileiro (seguindo o padrão mundial, desde Montesquieu), são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, “independentes e harmônicos entre si” (Constituição da República, artigo 2º). Os Poderes desempenham funções típicas (legislar, administrar e julgar, respectivamente) e atípicas. No caso do Poder Judiciário, pode-se dizer que a elaboração de seus regimentos internos (função legislativa atípica) e a organização de seus serviços internos (função administrativa-executiva atípica) sejam bons exemplos dessas funções ditas atípicas.

A Administração Pública é expressão que, conforme Di Pietro (2008) tem dois sentidos, um subjetivo e outro objetivo. Subjetiva e organicamente, a Administração Pública

compreende os agentes e organizações incumbidos de exercer a função administrativa estatal; objetiva e funcionalmente, é a própria atividade administrativa, atribuída predominantemente (mas não exclusivamente) ao Poder Executivo (DI PIETRO, 2008). A Administração Pública abrange amplo espectro de atividades (fomento, polícia administrativa, intervenção no domínio privado e serviço público), e é regida por dois princípios maiores (dentre outros, inclusive previstos na Constituição da República): a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade desse interesse público (MELLO, 2006).

Embora atípica, a função administrativa desempenhada pelo Poder Judiciário é expressiva. De acordo com o relatório “Justiça em Números”, edição de 2008 lançada em junho de 2009, a Justiça Federal, composta por cinco Tribunais Regionais Federais e contando com 1.447 magistrados e 33.970 servidores, teve um orçamento de R\$ 5,2 bilhões, ou 0,18% do PIB brasileiro; a Justiça do Trabalho, composta por 24 Tribunais Regionais do Trabalho e contando com 3.145 magistrados e 43.222 servidores, teve um orçamento de R\$ 9,3 bilhões, ou 0,32% do PIB; e a Justiça Estadual, composta por 27 Tribunais de Justiça e contando com 11.108 magistrados e 215.869 servidores, teve um orçamento de R\$ 19,1 bilhões, ou 0,66% do PIB. Somente o Tribunal de Justiça de São Paulo teve despesas no montante de R\$ 4,6 bilhões em 2008, o que indica o gigantismo de sua estrutura administrativa, e como corolário lógico, a importância da adoção de boas práticas de gestão para melhor aplicar esse expressivo montante de recursos públicos.

Importante perceber que os valores anteriores totalizam um orçamento agregado de R\$ 33,6 bilhões, ou 1,16% do PIB brasileiro, o que, por si só, demonstra cabalmente todo o peso do Poder Judiciário enquanto organização. Acrescente-se que o relatório elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça não incorporou os valores para os Tribunais Superiores (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho e Superior Tribunal Militar), e nem a Justiça Eleitoral (R\$ 5,2 bilhões, conforme a lei orçamentária de 2010), chegando assim o orçamento anual do Poder Judiciário brasileiro a R\$ 40 bilhões, valor este superior ao Produto Interno Bruto de doze Estados brasileiros, situando-se entre os Estados do Amazonas (R\$ 42,0 bilhões) e do Maranhão (R\$ 31,6 bilhões).

2 – O Conselho Nacional de Justiça e a articulação administrativa e financeira do Poder Judiciário

O Conselho Nacional de Justiça constitui novidade entronizada em 2004, por ocasião da chamada “reforma do Judiciário”, no contexto da preocupação com a criação de mecanismos de controle social, ou controle externo, da atividade Judiciária. Silva (2006) aponta a existência de órgãos semelhantes em vários países, como Itália, França, Portugal e Espanha. E defende sua criação, nos seguintes termos:

Esse tipo de órgão externo é benéfico à eficácia das funções judiciais, não só por sua colaboração na formulação de uma verdadeira política judicial, como também porque impede que os integrantes do Poder Judiciário se convertam num corpo fechado e estratificado. Sob outro aspecto, não é desprezível a ideia de que esse tipo de órgão contribua para dar legitimidade democrática aos integrantes do Poder Judiciário, cuja investidura não nasce da fonte primária da democracia, que é o povo. O Conselho Nacional de Justiça, criado pelo art. 103-B introduzido na Constituição pela EC-45/2004, assume algumas dessas funções e, por isso, juntamente com o Conselho Nacional do Ministério Público, certamente poderá prestar bons serviços ao sistema nacional de administração da Justiça, embora seja tipicamente um órgão interno do Poder Judiciário, pelo domínio de magistrados em sua composição.

A composição do Conselho Nacional de Justiça é predominantemente de magistrados (um ministro do STF, que atua como presidente do Conselho, um ministro do STJ, um desembargador estadual, um juiz estadual, um desembargador federal, um juiz federal, um desembargador do trabalho, um juiz do trabalho), havendo seis dos quinze membros advindos de ambientes extra-jurisdicionais (dois membros do Ministério Público, dois advogados indicados pela Ordem dos Advogados do Brasil, dois cidadãos indicados

pelos Casas do Congresso Nacional). Embora à primeira vista possa parecer uma composição conservadora, a predominância de magistrados garante a constitucionalidade de sua criação (já que preserva a independência do Poder Judiciário) e ao mesmo tempo não desnatura seu posicionamento como importante canal de comunicação com a sociedade.

Recentemente criado, o Conselho Nacional de Justiça já vem dando mostras de sua importância estratégica para a melhoria do funcionamento do Poder Judiciário, como foi o caso, por exemplo, da Resolução n. 7, de 2005, que vedou o nepotismo no âmbito do Poder Judiciário, ou da Resolução n. 70, de 18 de março de 2009, que instituiu o planejamento estratégico do Poder Judiciário, com a missão de “realizar justiça” e a visão de “ser reconhecido pela Sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social”.

Nesse planejamento estabeleceram-se quinze objetivos estratégicos, divididos em oito temas. O incremento da utilização do isomorfismo mimético nos tribunais vai ao encontro dos objetivos estratégicos 6 (garantir o alinhamento estratégico de todas as unidades do Judiciário) e 7 (fomentar a interação e a troca de experiências entre Tribunais nos planos nacional e internacional), ambos ligados ao tema Alinhamento e Integração. Indiretamente, toca também nos temas da Eficiência Operacional, da Infraestrutura e Tecnologia e do Orçamento, por tratar da busca de maior agilidade nos trâmites administrativos e judiciais e de uma melhor gestão de custos, da melhoria da estrutura física e de tecnologia da informação e da disponibilidade de recursos orçamentários para o alcance desses objetivos.

3 – O benchmarking como ferramenta estratégica no serviço público

O conceito do que seja estratégico varia conforme a abordagem, o tempo e o lugar. Certo e Peter (2005) mencionam uma perceptível falta de consenso sobre o que, precisamente, significa o termo “administração estratégica”. Para eles, trata-se de “um processo contínuo e iterativo que visa manter uma organização como um conjunto apropriadamente integrado a seu ambiente”. Sobressai dessa conceituação a necessária integração entre organização e ambiente – uma moldando e sendo moldada pelo outro, a depender de toda uma série de fatores.

Por sua vez, procedendo a uma ampla análise do que chamaram de “selva do planejamento estratégico”, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (1998) criticaram as chamadas escolas prescritivas de estratégia – design, planejamento e posicionamento –, “mais preocupadas em como as estratégias *devem ser* formuladas do que em como elas *são* formuladas”. Sua crítica de fundo consiste em que a estratégia, especialmente em cenários turbulentos, competitivos ou cambiáveis, não pode ser encerrada em um processo formal de planejamento, nem em certo momento no tempo, ou em algumas pessoas da organização (mesmo que seja o corpo diretivo), mas sim deve se imbricar na própria rotina, ser absorvida como valor e como prática organizacional contínua. Para tanto, recorrem a uma poderosa metáfora: se alguém dirige um navio em um mar calmo, o chamado “mar de brigadeiro”, sem dúvida um planejamento prévio do trajeto, que especifique detalhadamente o caminho, a velocidade e o que mais a equipe deva fazer na cabine, é apropriado. Mas se o navio trafega em meio, digamos, gigantescos blocos de gelo, não há como se planejar o trajeto, mas sim deve-se prestar muita atenção durante toda a viagem, fazendo todas as correções e alterações de velocidade que se impuserem pelas circunstâncias.

Intuitivamente, o benchmarking contribui exatamente para essas correções contínuas na rota da organização, com sua filosofia de buscar sempre fazer o melhor possível, da forma mais eficiente possível, em constante interação com o ambiente que rodeia e modela a organização. Se adequadamente estruturado, um sistema de benchmarking força ao constante monitoramento do mar, para continuarmos na comparação de Mintzberg, e provoca mudanças, incrementais que sejam, mas que agregadas podem fazer enorme diferença estratégica à organização.

Um considerável entrave, comentado por Morling e Tanner (2000), consiste no acesso a informações relevantes e fidedignas. Como identificar as melhores práticas, se elas ocorrem em organizações concorrentes? Para os autores, toda organização possui, em grau de formalização variado, algum esquema de gerenciamento, chamado por eles de Business Management System (BMS). Propõem então uma metodologia de comparação desses BMSs, envolvendo 11 etapas: (1) formação e treinamento de um time de benchmarking; (2) pesquisa inicial; (3) escolha dos parâmetros de comparação; (4) produção e remessa de questionários a empresas selecionadas; (5) análise dos retornos; (6) seleção de parceiros; (7) visita aos parceiros; (8) análise dos dados coletados nas visitas; (9) identificação das melhores práticas; (10) produção de um relatório final e (11) recomendações finais. Crucial para o bom êxito dessa metodologia é a obtenção de informações valiosas e verdadeiras. A pesquisa de Morling e Tanner foi feita a serviço de uma agência estatal britânica, a DERA (Defence Evaluation and Research Agency). Acadêmicos e servidores públicos, em suas respectivas searas, possuem, admitamos, certo grau acesso aos dados; mas as empresas, de modo algum, pois ninguém compete no mercado para ensinar ao concorrente aquilo que muitas vezes é conseguido a duras penas. Dentro de uma lógica de competição, as vantagens devem ser exploradas, e não compartilhadas.

Aqui reside um diferencial significativo para o serviço público: nele não há competição, mas persecução de um objetivo único, e portanto, aptidão à plena colaboração entre os órgãos e agentes, e assim ao compartilhamento de informações, inclusive quanto às melhores práticas. Assim, a título de ilustração, o serviço de saúde pública não compete com o da educação pública, pois não interessa se o país presta mais saúde do que educação, mas que forneça ambas com a maior qualidade possível. A disputa entre os setores se resume, talvez, à elaboração das leis orçamentárias, quando da definição das dotações de cada função estatal e consequentemente de cada área do governo, o que torna a peleja difusa e com grau de abstração tal que não chega aos níveis táticos e operacionais.

Mais ainda, a publicidade é princípio constitucional da administração pública (artigo 37 da Constituição brasileira), de modo que muitas das informações necessárias a um eficaz esquema de benchmarking podem ser obtidas sem nem mesmo se precisar solicitá-las – basta que essa seja uma preocupação sistemática, contínua e estruturada da organização. Basta prestar atenção ao que ocorre ao derredor, e aplicar uma metodologia consistente de seleção e comparação de parâmetros com as organizações-alvo.

No setor público dos países economicamente mais desenvolvidos, a garimpagem, adaptação e mimetização de boas práticas alheias é uma realidade há vários anos. Triantafyllou (2007) esclarece que, desde os anos 1980, com mais propriedade nos anos 1990, diversos serviços públicos norte-americanos e europeus têm implementado amplos projetos de benchmarking, inclusive com aceitação praticamente irrestrita pelas autoridades políticas e administrativas:

O benchmarking tem se difundido amplamente nos serviços publicamente financiados nos Estados Unidos e na Europa na última década. Desde os anos 80, nos Estados Unidos, o uso do benchmarking nos serviços públicos tem crescido espetacularmente, especialmente nos setores de saúde, de infraestrutura e de contratações (Dorsch e Yasin 1998). Na Grã-Bretanha, a Audit Commission tem, por muitos anos, sistematicamente analisado e comparado a qualidade e a eficiência dos serviços prestados pelos governos locais e outros órgãos públicos (<http://audit-commission.gov.uk>). Em adição, todas as autoridades locais na Inglaterra em Gales são orientadas a estabelecer seus serviços dentre aqueles considerados “best value reviews” (<http://www.odpm.gov.uk>). Especificamente, o lançamento do projeto Public Sector Benchmarking em abril de 1996 demonstrou o forte apoio político para o benchmarking na Grã-Bretanha. Por volta de janeiro de 1998, o projeto cobria bem mais de metade de todo o serviço civil (Samuels 1998), e, em 2000, por volta de dois terços do setor público britânico estava utilizando o benchmarking de uma maneira ou outra (PriceWaterhouseCoopers 2000, p. 36). Na Noruega e na Suécia, a

performance do setor de saúde pública, do setor educacional e as administrações municipais foi objeto de uma análise de benchmarking relativamente extensiva nos anos 1990.

Uma possível crítica ao benchmarking seria de que estimula a copiar em vez de criar, incentivando adaptações ou no máximo melhoras ao que já existe (mesmo que seja o que já existe de melhor, segundo o julgamento de quem mimetiza), mas com isso fulminando a capacidade de ousar, de se arriscar, e assim a possibilidade de mudanças verdadeiramente revolucionárias. O isomorfismo tem algo de antolho, pois na medida em que focaliza as “melhores práticas existentes”, evade a atenção de possíveis melhorias inéditas. Carvalho, Goulart e Vieira (2004) falam em uma “inflexão conservadora na trajetória história da teoria institucional” no Brasil, fruto exatamente do isomorfismo de nossos teóricos que procuram replicar o que acontece nos países desenvolvidos. Embora haja nítidas vantagens em se evitar todo o esforço necessário para “reinventar” alguma tecnologia ou método produtivo já disponível no mercado, a predisposição para imitar compete com a de criar, a não ser que se procure fazer o que o economista americano Joseph Schumpeter chamava de “destruição criativa”. Expediente esse que, bem analisado, pode ser visto às largas em toda a história econômica japonesa do século XX, com suas técnicas de engenharia reversa e com a importação de conhecimento gerencial norte-americano (os chamados gurus da qualidade, como Deming e Juran, por exemplo) para a implantação do grande celeiro da gestão da qualidade que foram as indústrias nipônicas nas décadas de 1950 e seguintes.

Já Ramos (1915-1982), em sua obra “Administração e Estratégia do Desenvolvimento”, de 1966, analisou o que chamou de formalismo como estratégia para a mudança social do Brasil. Para ele, a discrepância entre “ser” e “dever ser” característica do formalismo se devia ao atraso cultural brasileiro relativamente às “metrópoles”, ou seja, aos países desenvolvidos. Mas longe de agravar o problema, o formalismo constituía parte da solução, por “queimar etapas” na busca pelo nivelamento social com as economias e sociedades mais avançadas. Haveria um sentido estratégico do formalismo nas sociedades prismáticas (definidas como aquelas que adotam para si estruturas vistas sob o prisma de outras sociedades), não devendo ser considerado patológico, ou bizarro, mas sim um “fato normal e regular, que reflete a estratégia global dessas sociedades no sentido de superar a fase em que se encontra”.

Em outras palavras: “o formalismo nas sociedades prismáticas é uma estratégia de mudança social imposta pelo caráter dual de sua formação histórica e do modo particular como se articula com o resto do mundo”. É um esforço de adequação, um pragmatismo, algo que se faz para ser aceito, mesmo sem compreender bem ou concordar com a prática. “Para inglês ver”, poder-se-ia dizer. Ocorre formalismo, em escala microscópica, com os indivíduos que ascendem socialmente, sendo “cooptados” pelas regras do sistema, submetendo-se a rituais e regras da *high society*. Era assim há mais de quarenta anos, quando escreveu Ramos (1966); hoje ainda, embora menos, em vista da maior tolerância à diversidade, e à maior fluidez com que a riqueza circula – embora permaneçamos submetidos a uma intensa concentração de renda e com uma ampla parcela de cidadãos com pouca ou nenhuma perspectiva de acesso à riqueza produzida.

Nesse diapasão, perguntava Ramos (1966):

Que seria do Brasil se, para atingir ao nível histórico do mundo, tivesse que confiar em sua ‘formação espontânea’, na ‘força dos acontecimentos’, no sentido em que Raymundo Faoro e outros sociólogos se referem à transplantação? É irrealístico presumir que, sem o formalismo e a transplantação, o Brasil pudesse percorrer a distância que o separava do mundo, no prazo curto em que o tem feito. Somente à luz do ponto de vista estratégico, é possível superar o romantismo subjacente em certas apreciações do formalismo e da transplantação no Brasil.

Os colonizadores, à parte todas as críticas que lhe são dirigidas, contribuíram com a formalização da sociedade colonial, e portanto com seu desenvolvimento posterior. Antes um mal modelo que modelo nenhum.

Não obstante isso, Ramos destaca o lado positivo do formalismo, enquanto fator estratégico para o desenvolvimento nacional: é que o formalismo é, nas circunstâncias típicas e regulares que caracterizam a história do Brasil, uma estratégia de construção nacional (nation building). Assim como os países latino-americanos, o Brasil se emancipou sem que houvesse uma base consuetudinária que sustentasse uma civilização própria, de modo que se viu obrigado a importar modelos das nações avançadas de forma sistemática e automática, sob pena de se ver alijado da realidade mundial – realidade essa que era destacada por Ramos como preponderante, e que o é muito mais ainda nos dias atuais. Não havia verdadeiramente um “povo” de onde extrair esses costumes, de modo que os “construtores nacionais” foram compelidos a recorrer a soluções formalísticas para os nossos problemas institucionais. Exemplifica dizendo que, ao criar os três poderes, não seria possível escantear a teoria de Montesquieu para criar um “executivo caboclo”, um “legislativo rústico” ou um “judiciário primitivo” – criaram os três poderes, desconectados que fossem da realidade social brasileira da época, e pronto. Somente o desenvolvimento econômico-social do país poderia, gradativamente, corrigir o hiato entre instituições hipertrofiadas e sociedade tibia. O formalismo, para Ramos, é necessário e mesmo indispensável enquanto estratégia de desenvolvimento nacional, enquanto persistir a “rudimentariedade dos costumes da população”.

Esse formalismo pode bem ser percebido como uma forma de esquematizar o que hoje se conhece por benchmarking.

A importação de ideias não pode ser rechaçada de forma apriorística, especialmente porque é melhor que o contentamento com a ausência de ideias próprias. A argumentação de Ramos ao se referir aos três poderes, mordacidade à parte, é de difícil rebatimento. E assim como se aplicou à conformação nacional dos séculos passados, continua constituindo fonte de aceleração do progresso em nossas instituições.

4 – Comparar para melhorar

Como visto, o benchmarking constitui, no plano tecnológico, instrumento de aperfeiçoamento dos processos, produtos e serviços organizacionais. Consiste na busca constante pelas melhores soluções já adotadas, não somente para copiá-las, como também para aprimorá-las. O benchmarking obriga a organização a analisar sua concorrência, ou antes sua ambiência, para que a organização possa melhor se situar e operar.

Araújo (2008) conceitua o benchmarking da seguinte forma:

Esta tecnologia de gestão de organizações é um aprendizado especial que revela as melhores práticas de uma organização tida como a número um de seu ramo ou setor, de seu país, ou até mesmo do mundo, no intuito de promover a quem inicia um estudo deste gênero que tenha como resultado final uma perspectiva do que poderia ser modificado, melhorado na própria organização, usando-se como referencial a outra organização ou parte dela que serviu à investigação. Tomando emprestada uma palavra da informática, diríamos que é um *default*.

Descreve ainda Araújo os pontos sobre os quais os especialistas pelo menos concordam com aquilo que o benchmarking não é, ou seja, não é um evento único, não é um processo de investigação simplista, nem ato de copiar; não é tecnologia de aplicação imediata, nem simples modismo. É, sim, ação contínua, um processo de investigação para coleta de informações valiosas, constante aprendizado e um cuidadoso planejamento.

Observe-se a perda de aprendizagem decorrente da não aplicação, de modo sistemático e permanente, da disseminação das melhores práticas por parte do Poder Judiciário. A base do benchmarking é a gestão de processos, pois as práticas organizacionais são traduzidas em processos. Para ser bem sucedido, um estudo de benchmarking precisa ser contínuo, mirar o longo prazo, ser organizado de forma sistemática, analítica e formal, proceder a mensurações e comparações para possibilitar a avaliação e a compreensão das práticas de negócio, produtos, serviços, operações, enfim, do que estiver sendo estudado. O benchmarking se

aplica a qualquer tipo de organização, seja pública, privada ou do chamado terceiro setor; pode abranger desde um escopo local até mundial; e sua preocupação central é “não apenas descobrir e mensurar o gap entre uma organização e outra que seja considerada 100% eficiente em certa questão, mas sim propor medidas que alterem essa situação, promovendo a aproximação de quem realiza o estudo dos mesmos padrões de busca de soluções rápidas e de excelência que foram identificados e analisados” (ARAÚJO, 2008).

Pode também ser aplicado internamente, especialmente se uma organização se encontra dispersa em lugares distintos. Por exemplo, ao se considerar cada tribunal eleitoral uma organização em si (o que de fato é, dada a autonomia orçamentária, administrativa e financeira de cada tribunal), o benchmarking entre eles seria considerado externo; mas ao se tomar como referência a instituição Justiça Eleitoral como um todo, seria caso de benchmarking interno. De toda forma, no caso da administração pública, a separação entre as espécies externa e interna perde relevância por não haver concorrência entre as organizações envolvidas, mas apenas um objetivo comum, que é o da persecução do interesse público.

5 – Aplicação prática: análise das estruturas organizacionais de quatro tribunais

De todo o exposto, percebe-se que a estruturação constitucional do Poder Judiciário, com seus tribunais localizados de forma esparsa no território nacional, entretanto com uniformidade de atribuições, acarreta um cenário adequado à aplicação de técnicas de benchmarking, abrindo espaço para a inovação genuína, em prol do interesse público primário – a saber, o bem comum, e não o mero interesse público secundário, corporificado no bem da “administração” (DI PIETRO, 2008). Compartilhar boas experiências implica, além da agregação de tecnologia e de conhecimento, evitar o dispêndio de energia valiosa em esforços que poderiam ser evitados.

As ilustrações podem se multiplicar indefinidamente. Da legislação (lei federal 11.416/2006) depreende-se que cerca de 30% dos servidores do Poder Judiciário já entram nos tribunais federais, obrigatoriamente, com curso superior completo; os demais, embora seus cargos já exijam nível médio completo como requisito de entrada, tendem a prosseguir seus estudos, de modo que grande parte deles possui, no mínimo, graduação superior. No Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, por exemplo, cerca de 20% dos servidores recebem gratificação específica por terem completado estudos de pós-graduação. Todo esse potencial intelectual precisa ser bem aproveitado, tanto mediante o compartilhamento das boas ideias e práticas, como com a libertação que isso proporciona, com o desentrelaçamento de problemas já solucionados alhures, para o desenvolvimento de projetos realmente inovadores.

Para aqueles que criticam o benchmarking como mero formalismo copiador, que pode minar a capacidade criativa da organização, pode-se apresentar um argumento exatamente contrário, o da libertação de rotinas mentalmente exasperantes, por meio do simples aproveitamento das descobertas e ideias já implementadas e aprovadas em outros lugares, reservando-se a criatividade para campos inéditos ou, ao menos, para a melhora daquilo que, mesmo bom, sempre pode ser melhorado.

Com isso, resta comprovada a primeira hipótese, de que, de fato, o benchmarking constitui ferramenta aplicável, e altamente recomendável, ao Poder Judiciário.

Passa-se à verificação da segunda hipótese, a de que a estruturação judiciária favorece o recurso ao benchmarking, o que se ilustra com uma análise comparativa de quatro tribunais eleitorais.

Por conta das atribuições constitucionalmente atribuídas, que são as mesmas, resguardadas as áreas de jurisdição de cada tribunal, e também por causa da atividade de coordenação exercida pelos tribunais superiores (no caso da Justiça Eleitoral, por exemplo, o Tribunal Superior Eleitoral) e, mais recentemente, pelo Conselho Nacional de Justiça, os tribunais brasileiros tendem a apresentar organogramas bastante similares, o que reforça a pertinência e a urgência da adoção de práticas de benchmarking.

Servem para uma comparação as estruturas (organogramas) de quatro Tribunais Regionais Eleitorais – os dos Estados do Ceará, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul, escolhidos em virtude do relativo emparelhamento de seus orçamentos e das populações jurisdicionadas. A finalidade desse cotejo é ressaltar a similitude dessas estruturas, o que facilita muito a troca de experiências entre as respectivas áreas técnicas.

Os quatro tribunais comparados atendem a populações semelhantes (entre 8 e 10 milhões de pessoas cada), e sua estruturação organizacional bastante semelhante, como se percebe na tabelas 1 e na figura 1:

Tabela 1 – Dados comparativos dos Tribunais analisados

TRIBUNAL	Tribunal Regional Eleitoral do Ceará	Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco	Tribunal Regional Eleitoral do Paraná	Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul
Orçamento 2008 (R\$ milhões)	125,7	143,3	146,0	144,6
População (milhões)	8,2	8,5	10,3	10,6
Secretarias (1º nível hierárquico)	6	6	6	6
Coordenadorias (2º nível hierárquico)	18	18	17	18
Seções (3º nível hierárquico)	50	47	55	53

Fontes: Lei Orçamentária 2008, Organogramas Internos e IBGE

Figura 1 – Comparação entre os organogramas – Secretarias e Coordenadorias

UNIDADE ADMINISTRATIVA	TRE-CE	TRE-PE	TRE-PR	TRE-RS
Secretaria de Administração	SIM	SIM	SIM	SIM
Secretaria de Controle Interno	SIM	SIM	SIM	SIM
Sec. De Tecnologia da Informação	SIM	SIM	SIM	SIM
Secretaria Judiciária	SIM	SIM	SIM	SIM
Sec. De Orçamento e Finanças	SIM	SIM	SIM	SIM
Sec. De Gestão de Pessoas	SIM	SIM	SIM	SIM
Coordenadoria de Comunicações	SIM (Gestão Documental)	SIM ^{T&D}	SIM	SIM
Coordenadoria de Licitações e Contratos	SIM	NÃO	SIM	SIM
Coordenadoria de Material e Patrimônio	SIM	SIM	SIM	SIM
Coordenadoria de Apoio Administrativo	SIM (Serviços Gerais)	SIM	SIM	SIM
Coordenadoria de Eleições	SIM	SIM	SIM	SIM
Coord. De Sistemas	SIM	SIM	SIM	SIM
Coord. De Suporte	SIM (Sistemas)	SIM	SIM ^{M&L}	SIM
Coord. De Produção	SIM (Infra-Estrutura)	SIM (Infra-Estrutura)	SIM	SIM
Coord. De Acompan. e Orient. à Gestão	SIM	SIM	NÃO ^{OP&A}	SIM
Coord. De Auditoria	SIM	SIM	NÃO ^{CLCP}	SIM
Coord. Contábil e Financeira	SIM	SIM	SIM	SIM
Coord. de Orçamento	SIM	SIM	SIM ^{P&O}	SIM
Coord. de Jurisprudência e Documentação	SIM (Processamento)	SIM	SIM	SIM ^{DI}
Coord. de Registro e Informações Processuais	SIM ^{RPAD}	SIM	SIM (Processual)	SIM
Coord. de Taquigrafia e Acórdãos	SIM (Sessões e Jurisprudência)	SIM (Assist, Sessões)	SIM (Sessões)	SIM
Coord. de Pessoal	SIM	SIM	SIM	SIM
Coord. de Educação e Desenvolvimento	SIM	SIM	SIM	SIM
Coord. Técnica	SIM	NÃO	NÃO	SIM
Coord. Médica e Odontológica	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
Coord. de Engenharia e Arquitetura	NÃO	SIM	NÃO	NÃO

Fonte: Regimentos Internos dos Tribunais, disponíveis na internet

Notas: DI = documentação e informação RPAD = Registros Part., Autuação e Distribuição
P&O = Planejamento e Orçamento M&L = Manutenção e Logística)
OP&A = Orient. de Gestão de Pessoal e Auditoria T&D = Telecom. e Distribuição)
CLCP = Cont. de Licitações, Contratos e Prest. de Contas

Um exame mais acurado dos organogramas desses Tribunais marca ainda mais a semelhança entre suas estruturações administrativas. Assim é que todos possuem diretorias (ou secretarias) exatamente com a mesma denominação (Administração, Controle Interno, Tecnologia da Informação, Judiciária, Orçamento e Finanças, Gestão de Pessoas). No segundo grau hierárquico, o das Coordenadorias, percebe-se que, das 21 denominações encontradas, nada menos que 15 se fazem presentes em todos os quatro Tribunais, constituindo situação privilegiada de recurso ao benchmarking.

Mesmo aquelas Coordenadorias que não foram encontradas em todos os Tribunais (como Auditoria, Licitações e Contratos e Serviço Médico) dizem respeito a atividades que sem dúvida são desempenhadas em todos eles, inobstante por meio de diferentes arranjos estruturais. Assim sendo, também nessas áreas (como de resto, em todas as áreas de atuação de cada Tribunal) o compartilhamento de práticas gerenciais pode ser adotado, embora com menor facilidade do que se daria no caso da simetria perfeita entre as estruturas. É óbvia a facilidade de comparação entre pessoas que desempenham as mesmas atribuições, dispondo para tanto de estruturas também assemelhadas; se há diferenças na estruturação, a comparação um tanto quanto se anuvia, embora não reste impossibilitada.

Percebe-se claramente o paralelismo entre as estruturas das Secretarias dos Tribunais analisados, com diferenças pontuais que não desnaturam esse quadro mais amplo. E mesmo se descemos ao terceiro nível hierárquico, o operacional (ou das Seções, como são chamadas no ambiente judiciário), as semelhanças persistem, embora com maior variação terminológica. No caso sob análise, nada menos que vinte e cinco dessas Seções estão estabelecidas nos organogramas de todos os quatro tribunais, o que está a indicar, como visto, um cenário ideal para a troca de experiências e para o benchmarking, já que a divisão de tarefas e a estruturação organizacional são significativamente semelhantes. Como é mostrado na Figura 2:

Figura 2 – Comparação entre os organogramas – Seções

SEÇÕES	TRE-CE	TRE-PE	TRE-PR	TRE-RS
Ger. De Dados Partidários	SIM	SIM (Cont. e Reg. de Part. Políticos)	SIM (Partidos Políticos)	SIM (Partidos Políticos)
Taq., Ac. e Resoluções	SIM	SIM ^{25A}	SIM (2 Seções: Atas; Acórdãos)	SIM (2 Seções: Taq.; Acórdãos)
Jurisprudência e Legislação	SIM	SIM ^{J & B}	SIM (Jurisprudência)	SIM ^{J & L}
Compras	SIM	SIM	SIM	SIM
Soluções Corporativas	SIM	SIM	SIM ^{AD}	SIM ^{AI}
Execução Orçamentária	SIM	Sim (Acomp. da Execução Orçamentária)	SIM (Análise e Execução Orçamentária)	SIM
Almoxarifado	SIM	SIM	SIM (Log. de Mat. de Consumo)	SIM
Controle Patrimonial	SIM	SIM	SIM	SIM (Patrimônio)
Protocolo	SIM	SIM (Expedição e Protocolo)	SIM	SIM
Expedição	SIM		SIM	SIM
Transportes	SIM	SIM	SIM	SIM ^{TS}
Acomp. e Orient. à Gestão	SIM	SIM ²⁵	SIM	SIM
Auditoria Interna e de Contas	SIM	SIM (Auditoria de Gestão)	SIM	SIM ^{AA}
Reg. Funcionais e Benefícios	SIM	SIM (2 Seções: Reg. Funcionais;	SIM	SIM (Cadastro e Benefícios)

		Benefícios)		
Pagamento	SIM	SIM	SIM	SIM
Org. e Proced. de Eleição	SIM	SIM (Planejamento)	SIM ^{RH & M}	SIM (Planej. de Eleições)
Adm. e Manut. Urnas Elet.	SIM	SIM (Voto Informatizado)	SIM	SIM
Prod. e Apoio às Zonas	SIM	SIM ^{SZ}	SIM	SIM ^{SZ}
Banco do Dados	SIM	SIM (Gestão da Informação)	SIM (Adm. De Banco e Proc. de Dados)	SIM (Rede e Banco de Dados)
Atend. e Apoio ao Usuário	SIM	SIM (Suporte ao Usuário)	SIM (Apoio à Secretaria)	SIM (Suporte ao Usuário)
Prog. e Exec. Financeira	SIM	SIM (Prog. Fin.; Exec. Financeira)	SIM (Análise e Exec. Financeira)	SIM
Prog. Orçamentária	SIM	SIM	SIM (Prog. e Cont. Orçamentário)	SIM
Controle de Processos	SIM	SIM (Cont. e Aut. de Processos)	SIM (Controle e Inform. Processuais)	NÃO
Licitações	SIM	NÃO	SIM	SIM
Contratos	SIM	NÃO	SIM	SIM
Registros e Publicação	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
Planej. e Proced. Especiais	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
Autuação e Distribuição	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Apoio ao Plenário	SIM	NÃO	NÃO	SIM
Com. e Expedientes	SIM	SIM (Meios de Comunicação)	NÃO	NÃO
Arquivo	SIM	NÃO	SIM	SIM
Arq. e Engenharia	SIM	SIM ^{2SE}	NÃO	SIM ^{EAMP}
Portaria e Segurança	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Registros e Publicação	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
Adm. Predial	SIM	SIM	SIM (Manutenção Predial)	NÃO
Aposent. e Pensões	SIM	NÃO	SIM	SIM
Normas e Jurisp. de Pessoal	SIM	SIM (Informações de Pessoal)	NÃO	SIM
Suporte Adm. aos Juizes	SIM	SIM (Apoio aos Juízos)	SIM ^{AMR}	NÃO
Cont. de Frequência e Requisições	SIM	NÃO	NÃO	SIM (Frequência e Efetividade)
Lotação e Gestão de Desempenho	SIM	SIM	NÃO	SIM ^{R&GD}
Capacitação	SIM	SIM ^{DOC}	SIM ^{C&A}	SIM
Desenv. Organizacional	SIM		NÃO	NÃO
Apoio às Eleições	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
Certidões e Arquivo Judiciário	SIM	NÃO	NÃO	NÃO
Inform. Eleitorais	SIM	NÃO	SIM Cadastro Eleitoral	SIM
Adm. da Intranet e Internet	SIM	SIM Comunic. Digital)	SIM (Rede)	NÃO
Suporte Oper. e de Redes	SIM	NÃO	NÃO	SIM
Adm. e Manut. de Equip.	SIM	NÃO	SIM (Equip. Informática)	NÃO
Contabilidade	SIM	SIM	NÃO	SIM
Análise e Conf. Contábil	SIM	SIM (Conformidades)	SIM (Análise Contábil)	NÃO
Artes Gráficas	NÃO	NÃO	SIM ^{AGR}	SIM
Controle Administrativo	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Acomp. de Direitos Políticos	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Manut. do Cadastro	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Operação e Controle	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Análise e Desenvolvimento	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Cont. Orçam. e Fin. de Pessoal	NÃO	SIM (Auditoria	NÃO	SIM

		Atos de Pessoal		
Contas Eleitorais e Part.	NÃO	SIM	SIM	SIM
Cont. de Compras, Lici. e Contratos	NÃO	NÃO	SIM	SIM
Análise Tributária	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Apoio Processual	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Documentação	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Proc. de Documentos	NÃO	NÃO	SIM (Processamento)	SIM
Direitos e Deveres	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Planejamento	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Admin. de SIASG	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Manutenção de Cartórios do Interior	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Plan. Orçamentário	NÃO	SIM	SIM	NÃO
Prog. e Controle Financeiro	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Recrutamento e Acomp. e Avaliação	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Seção do Escritório da Qualidade	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Logística	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Central de Atend. ao Eleitor	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Cont. de Entrega de Mat.	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
Serv. Cont. Apoio Adm.	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
Elab. de Orçam. e Planos	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
Tecnologia	NÃO	SIM	NÃO	NÃO
Atend. Médico, Odont. e de Enfermagem	NÃO	SIM	NÃO	NÃO

Fonte: Regimentos Internos dos Tribunais, disponíveis na internet

NOTAS: R&GD = Recrutamento e Gestão de Desempenho; AGR = Artes Gráficas e Reprodução
 DOC = Desenv. Organiz. e Capacitação; C&A = Capacitação e Aperfeiçoamento
 EAMP = Engenharia, Arquit. e Manut. Predial RH & M = Plan. de RH; Plan. de Rec. Materiais)
 J & B = Jurisp.; Leg., Biblioteca e Arquivo J & L = 2 Seções: Jurisprudência; Legislação
 2S = 2 Seções: Or. Na. Lic. E Cont; Or. Na. Orç. E Fin.; 2SD = 2 Seções: Desenv. e; Impl. de Sistemas
 2SE = 2 Seções: Edifi.; Exec. de Obras e Serviços 2SA = 2 Seções: Ac. e Resoluções; Taq.
 A = acompanhamento de gestão AA = Auditoria e Análise Contábil
 AD =(Análise e Desenv. de Sistemas AI = Adaptação e Implantação de Sistemas
 AMR = (Acomp. de Magistrados e Requisitados) S = Suporte Usuário SZ = (Suporte às Zonas Eleitorais)
 TS = (Transportes e Segurança)

Nos Tribunais analisados, e sem exclusão das demais áreas de gestão (já que, como dito, todos os tribunais têm as mesmas missões institucionais, definidas na Constituição e no ordenamento jurídico), a adoção de práticas isomorfistas miméticas se revelou particularmente aconselhável nas seguintes áreas e respectivas especialidades:

Figura 3 – Áreas e Especialidades mais propensas à prática do benchmarking

Área	Especialidades
Judiciária	Gerenciamento de dados partidários Taquiografia, acórdãos e resoluções Jurisprudência e legislação
Administrativa	Compras Almoxarifado Controle patrimonial Protocolo Expedição Transportes
Controle Interno e Auditoria	Acompanhamento e orientação à gestão Auditoria interna e de contas
Orçamentária e Financeira	Programação orçamentária Execução orçamentária Execução financeira
Gestão de Pessoas	Registros funcionais e benefícios Pagamento
Tecnologia da Informação	Soluções corporativas

	<p>Organização e procedimentos de eleição Administração e manutenção de urnas eletrônicas Produção e apoio às Zonas Eleitorais Bancos de dados Atendimento e apoio ao usuário</p>
--	---

Perceba-se que essa foi uma comparação procedida entre apenas quatro Tribunais de um universo de noventa e um. A organização alvo (a ser emulada) não precisa ter o mesmo porte (como foi o caso), nem pertencer ao mesmo ramo do Poder Judiciário (a Justiça Eleitoral). Em última análise, nem mesmo precisa ser um Tribunal, ou um órgão público, já que boas práticas de gestão sempre merecem a atenção dos administradores públicos, comprometidos que devem estar com a eficiência no atendimento do interesse público, onde quer que sejam encontradas.

Essa comparação demonstra que os tribunais analisados possuem todas as condições propícias à eficaz implantação de um esquema de benchmarking, tanto pela similitude das atribuições desempenhadas, como pela diversidade proporcionada pelo espaçamento geográfico (dois tribunais se situam no Nordeste, e os outros dois, na Região Sul) e, acima de tudo, pelo isomorfismo de suas estruturas organizacionais.

Com isso demonstra-se, no que toca aos tribunais analisados, a segunda hipótese, de que o Poder Judiciário brasileiro constitui ambiente favorável à prática do benchmarking em vista de sua conformação estrutural e funcional. Convém ressaltar, entretanto, que esses quatro tribunais possuem um orçamento conjunto da ordem de R\$ 500 milhões anuais, ou cerca de 1,5% do orçamento total do Poder Judiciário. Para aquilatar o real potencial da adoção sistêmica do isomorfismo mimético, serão necessários outros estudos, mais amplos e aprofundados.

6 – Conclusões

1. A administração pública, com suas características de convergência de esforços em torno de um objetivo comum (o interesse público) e de publicidade e transparência dos procedimentos, constitui ambiente facilitador da disseminação e compartilhamento de boas práticas de gestão;

2. O Poder Judiciário, por seu porte (orçamento anual superior ao Produto Interno Bruto de doze Estados da Federação Brasileira), estruturação (composição em 91 Tribunais, com diversas atribuições e áreas de atuação, mas sempre com a função precípua de julgar conflitos de interesse) e diversidade de gestão (em decorrência da autonomia dos Tribunais), é propício à adoção do benchmarking, com o intuito de evitar esforços inúteis e a perda de boas iniciativas, e de estimular o aprendizado organizacional;

3. Uma comparação entre quatro Tribunais comprova a afinidade entre as divisões de trabalho nos TREs do Ceará, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul, o que facilita muito os trabalhos tendentes à implantação do benchmarking entre esses Tribunais, e sinaliza a especial aptidão de todo o Poder Judiciário para o engajamento nesse esforço.

Referências

- AFONSO DA SILVA, José. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- ARAÚJO, Luís César G. de. **Organização, sistemas e métodos e as tecnologias de gestão organizacional**. *Volume 1*. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de, GOULART, Sueli, e VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. **A inflexão conservadora na trajetória histórica da teoria institucional**. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 2001.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 19. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

- CHANLAT, J.F. **L'analyse sociologique des organisations: Un regard sur la production anglo-saxonne contemporaine (1970-1988)**. *Sociologie du Travail*, n. 3, 1989.
- CERTO, Samuel e PETER, J.P. *Administração Estratégica*. 2. Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.
- CLEGG, Stewart. **Modern organizations: Organization studies in the postmodern World**. London: Sage, 1990.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2008**. Relatório disponível na internet no endereço www.cnj.jus.br.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: Foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.
- MORLING, Peter e TANNER, Steve. **Benchmarking a public service business management system**. In: Total Quality Management, Vol. 11, Nos. 4, 5 e 6, 2000.
- MELLO, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE. **Curso de direito administrativo**. 21. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MINTZBERG, Henry, AHLSTRAND, Bruce e LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia – um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 1998.
- MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.
- PERROW, Charles. **A Society of organizations**. *Theory and Society*, v. 20, n. 6, p. 725-762, dec. 1991.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e estratégia do desenvolvimento – Elementos de uma sociologia especial da administração**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1966.
- TRIANAFILLOU, Peter. **Benchmarking in the public sector: A critical conceptual framework**. In: Public Administration Vol. 85, N. 3, 2007 (829-846).
- ZUCKER, L. G. **The role of institutionalization in cultural persistence**. *American Sociological Review*, v. 2, p. 726-743, 1977.