



INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA
MESTRADO PROFISSIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**BARREIRAS À MUDANÇA ORGANIZACIONAL NA ADVOCACIA PÚBLICA DO
DISTRITO FEDERAL – UM OLHAR ETNOMETODOLÓGICO SOBRE FORMAS DE
INCENTIVO À PROATIVIDADE E INOVAÇÃO PARA A REDUÇÃO DA LITIGIOSIDADE**

LÍLIA ALMEIDA SQUEFF

BRASÍLIA

2020

LÍLIA ALMEIDA SQUEFF

**BARREIRAS À MUDANÇA ORGANIZACIONAL NA ADVOCACIA PÚBLICA DO
DISTRITO FEDERAL – UM OLHAR ETNOMETODOLÓGICO SOBRE FORMAS DE
INCENTIVO À PROATIVIDADE E INOVAÇÃO PARA A REDUÇÃO DA LITIGIOSIDADE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola de Administração do Instituto Brasiliense de Direito Público, como parte de requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Weder de Oliveira

BRASÍLIA

2020

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Dissertação apresentada como exigência parcial para a conclusão do Programa de Pós-Graduação – Mestrado Profissional em Administração Pública – Políticas Públicas e Gestão Governamental da Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasiliense do Direito Público.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luís Fernando Belém Peres
Examinador Externo

Prof. Dr. Pedro Cavalcante
Examinador Interno

Prof. Dr. Weder Oliveira
Presidente da Banca

Dedico esse trabalho ao meu pai, que me mostrou a importância de bem servir ao meu país.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos colegas da Procuradoria Geral do Distrito Federal que contribuíram entusiasmadamente com essa pesquisa, aos que contribuíram não tão entusiasmadamente e aos que o fizeram apenas para me agradar.

À minha filha Isabela, agradeço por entender a razão pela qual não pude lhe dedicar mais tempo durante os meses de pesquisa em meio a uma crise sanitária, que atingiu o mundo de forma sem precedentes em nossas curtas vidas.

A Gabriel Squeff, agradeço a leitura atenta, correções, sugestões valiosas, incentivos e afagos nas horas do medo de não ser capaz de tudo.

Ao Professor Weder Oliveira, agradeço a ideia sobre esse trabalho, a ajuda, a tranquilidade e a bela orientação.

A Leonardo Silva Lima Fernandes, agradeço a presteza e boa vontade em disponibilizar os contatos certos na Advocacia Geral de União e Procuradoria Geral Federal.

À Mariana Fonseca, agradeço a amizade, a escuta respeitosa e por me lembrar detalhes importantes nas abordagens jurídicas.

Aos colegas da turma do mestrado, pelas horas divertidas durante os dois anos de curso.

E, aos céus, as bênçãos que recebi em minha vida.

“We can work it out.”
Lennon e McCartney

RESUMO

A pesquisa investiga as barreiras existentes no ambiente organizacional da Procuradoria Geral do Distrito Federal que desincentivam a adoção de práticas proativas e inovadoras por seus membros no intuito de reduzir a litigiosidade. Avalia-se a cultura da organização, partindo da percepção de seus membros a respeito das práticas profissionais e interações subjetivas, no contexto de atuação voltada à resolução de litígios pela instituição. Utilizando a perspectiva teórica etnometodológica, imergiu-se no meio pesquisado pela observação direta, conversas informais, entrevistas semiestruturadas e análise de processos e documentos de trabalho produzidos pela organização. Analisou-se, também, programa implementado pela Advocacia Geral da União, como modelo de gestão. Nos resultados, analisaram-se as barreiras à mudança organizacional identificadas na pesquisa de campo e elaboraram-se proposições de gestão tendentes a propiciar atuação proativa e inovadora pelos membros da organização, além de sugestão de processo de trabalho focado na criação de mecanismo de retroalimentação entre a atuação do contencioso judicial e a correção das condutas administrativas que fomentam a litigiosidade.

Palavras-chave: Advocacia pública; mudança organizacional; cultura; proatividade; inovação; etnometodologia.

ABSTRACT

The research investigates the barriers present on Federal Attorney General's Office in Federal District which hinders the adoption of proactive and innovative practices aiming to reduce litigiousness. It evaluates the organizational culture from the perspective of its members regarding their professional practices and subjective interactions within the operation contexts intended to solve litigation by said institution. Using an ethnomethodological theoretical perspective, we immersed into the researched environment with direct observation. Informal conversations, semi-structured interviews and the analysis of work processes and documents produced by the organization. We also analyzed the program implemented by Federal Attorney General's Office as a management model. From the results. We reviewed the barriers to organizational change identified within the research and elaborated a proposition for management to foster a proactive and innovative action from the organization members, besides suggesting work processes focused in creating a feedback mechanism between litigation performance and correction of administrative practices that foster litigiousness.

Key words: Public advocacy, organizational change, culture, proactivity, ethnomethodology.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Etnometodologia.....	46
Figura 2 – Organograma da Procuradoria Geral do Distrito Federal	52

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Análise dos dados segundo os critérios etnometodológicos	68
Quadro 2 – Síntese das propostas	79

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
Art.	Artigo
DPDF	Defensoria Pública do Distrito Federal
CAMEDIS	Câmara Permanente Distrital de Mediação da Saúde
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
PGDF	Procuradoria Geral do Distrito Federal
SAJ	Sistema de Automatização da Justiça
Segs.	Seguintes
SES/DF	Secretaria de Saúde do Distrito Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 – CONCEPÇÕES TEÓRICAS	20
1.1 VALORES PROATIVIDADE E INOVAÇÃO	20
1.1.1 Proatividade	20
1.1.2 Inovação	22
1.2 ADVOCACIA PÚBLICA E SUA FUNÇÃO NO CONTEXTO DE REDUÇÃO DA LITIGIOSIDADE.....	25
1.2.1 Breve histórico e funções	25
1.2.2 O aperfeiçoamento da ordem jurídica, o paradigma de resultados e o dever de coerência da Administração Pública	29
1.3 ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS, CULTURA E MUDANÇA ORGANIZACIONAL	31
1.4 ADVOCACIA PÚBLICA PROATIVA	40
CAPÍTULO II – METODOLOGIA E INVESTIGAÇÃO DE CAMPO	44
2.1 DESENHO E ESTRATÉGIA DE PESQUISA.....	46
2.2 INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	50
2.2.1 Normativos sobre organização de serviços	50
2.2.2 Processo de reestruturação da Câmara Permanente Distrital de Mediação da Saúde – CAMEDIS	55
2.2.3 Entrevistas, conversas informais e observação direta	61
2.2.4 Análise etnometodológica das práticas e ambiente organizacional	68
CAPÍTULO III – ESTUDO DE PROPOSIÇÕES.....	70
CAPÍTULO IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
REFERÊNCIAS.....	84
ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO DE TESTE	91
ANEXO 2 - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS	92

INTRODUÇÃO

A Advocacia Pública tem a função constitucional de defesa dos interesses do Estado, nos termos da previsão contida no art. 131 e segs., da Constituição Federal/88. Para o exercício de seu mister, sua atuação se dá por meio da atividade consultiva e contenciosa, as quais, de acordo com estudos sobre o tema, têm sido desenvolvidas de forma eminentemente passiva e reativa, respectivamente, sem aproveitamento do potencial protagonismo das instituições que desempenham essa relevante função essencial à Justiça.

Esse fato pode ser explicado pelo próprio processo de amadurecimento da instituição, que vem, paulatinamente, repensando seus paradigmas. O vultoso crescimento de demandas judiciais a cada ano tem sido objeto de atenção especial da comunidade jurídica, ante ao congestionamento do Poder Judiciário, sendo essa a principal razão do impulso à mudança de paradigmas de atuação nos órgãos da Advocacia Pública (PANOEIRO, PANOEIRO & RODRIGUES, 2009; BINENBOJM, 2012; MAZZEI *et al*, 2015; MOREIRA NETO, ALMEIDA & GARCIA, 2016).

Nesse contexto de busca por mudança de paradigmas, no âmbito da Procuradoria Geral do Distrito Federal – PGDF recentemente foi editada a Portaria n. 483/2019¹, publicada no Boletim Interno da PGDF em 10.10.2019, que prevê as ideias-guias do órgão (negócio, missão, visão e os valores).

A previsão de ideias-guias serve de vetor para a atividade institucional, pois contribuem para a criação do senso coletivo daquilo que precisa ser feito (SENGE, 2010), ou seja, para a formação da cultura organizacional, como será aprofundado mais adiante.

O normativo traz em seu bojo as ideias de proatividade e inovação para a redução de litígios como nortes à atividade institucional:

Missão: Atuar de maneira proativa e inovadora na representação judicial e extrajudicial do Distrito Federal, priorizando a prevenção de litígios, e na orientação jurídica dos órgãos da Administração Pública, para resguardar a legalidade, assegurar a impessoalidade e promover o interesse público.
Visão: até 2025, ser referência em resolutividade judicial e redução da litigiosidade, com excelência técnica, e ser reconhecida na Administração Pública do Distrito Federal como instituição estratégica, íntegra, parceira e inovadora, por meio de consultoria jurídica eficiente e tempestiva, que promova soluções legais,

¹ www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/7496149a9a3542e7a53d97ca68bd3362/Portaria_483_08_10_2019.html.

éticas e propositivas.

Valores:

(...)

Inovação: promover ambiente favorável à criatividade, à experimentação e à implementação de novas ideias que possam gerar diferencial para a atuação da organização.

(...)

Proatividade: adaptar-se e adiantar-se às mudanças, de forma ágil, atuando com foco na solução (Portaria-PGDF, n. 483/2019)

A citada portaria foi criada como parte do trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho Integridade, que entregou o resultado ao Comitê Interno de Governança da PGDF, dando o primeiro passo necessário à criação de grupo de trabalho encarregado de elaborar o planejamento estratégico da PGDF (Portaria n. 394, de 23 de agosto de 2019). Posteriormente, elaborou-se e divulgou-se do Plano Estratégico da PGDF²³ para o quinquênio 2020-2025, que prevê, dentre as estratégias definidas que importam a esta pesquisa, iniciativas para a coordenação entre os setores de contencioso e consultivo, com vistas a ampliação da capacidade de apoiar juridicamente o governo, bem como iniciativas voltadas à melhorar a gestão das demandas de massa.

A eleição da ideia de inovação como um valor organizacional é deveras pertinente, num contexto em que a instituição Advocacia Pública vem reconstruindo sua forma de atuar e amadurecendo num sentido de transição de um paradigma mais focado na reatividade para um paradigma focado em proatividade.

A relação entre as duas ideias-guias, proatividade e inovação, é corrente, pois a busca por mudanças pressupõe iniciativa, razão pela qual o recorte deste trabalho abarca os dois valores. Kamia e Porto (2012) apontam estudos que relacionam proatividade e inovação nas organizações, para dizer que a “proatividade da organização também pode ser medida por meio do número e da frequência de introdução de novos produtos, serviços e processos, da quantidade de recursos dedicados à inovação” (KAMIA e PORTO, 2012, p. 457).

Na mesma esteira, é salutar a previsão de priorização do trabalho com foco na redução de litígios, no lugar da praxe até então seguida pela instituição, de atuar

² <http://www.governanca.pg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/03/Projeto-Grafico-PEPGDF-V12-FINAL-1.pdf>.

reativamente às demandas apresentadas ao Estado. Isso porque a Fazenda Pública figura como responsável por alto percentual de litígios, tanto na primeira quanto na segunda instância jurisdicionais, como apontam as pesquisas “100 maiores litigantes no Brasil” (2010 e 2011) e “O uso da justiça e o litígio no Brasil” (2015), realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ e Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB.

Diversos tipos de contendas desaguam no Judiciário diuturnamente, algumas mais comezinhas, outras mais complexas³. Na prática diária da advocacia pública, são identificáveis, por exemplo, inúmeras demandas originadas da insatisfação dos cidadãos com políticas públicas legítimas, elaboradas com base em evidências e de acordo com a realidade orçamentária, dentro das possibilidades materiais de o Estado executá-las — exemplo emblemático dessa situação são inúmeras demandas de saúde, como as que buscam a prestação de serviços não previstos nas listas do Serviço Único de Saúde -SUS, por questão de escolha legítima do gestor, diante de dados científicos sobre eficácia e custo-benefício dos tratamentos.

Também se identificam demandas originadas em discussões sobre omissão de políticas públicas, a exemplo do oferecimento de creches em certas regiões, leitos de hospitais, condições de presídios etc., nas quais há questionamento sobre a inércia do Estado, mas também legítima defesa dos limites de atuação dos órgãos de cada função estatal (executiva, legislativa e judiciária).

Inúmeros pleitos são fundados em divergências de interpretação das normas jurídicas: normas ganham vida após sua edição, e, não sendo a Ciência Jurídica uma ciência exata, mas sim humana, a multiplicidade de interpretações de sentido faz parte da realidade do cotidiano jurídico, gerando esperadas discussões hermenêuticas.

Por fim, outras espécies de demanda identificadas dentre as comuns que desaguam no Judiciário são as decorrentes da insatisfatória prestação dos serviços públicos. De acordo com Panoeiro, Panoeiro e Rodrigues (2009):

³ De David (2016) trata sobre a mudança havida nas demandas judiciais: “O perfil das lides há muito não mais se esgota nos tradicionais pleitos indenizatórios, reintegratórios, querelas sucessórias ou ações penais diversas. Igualmente, o juízo deixou de ser um *jus dicere* sobre se alguém devia para alguém e quanto, a quem caberia o quinhão e se fulano era o autor de determinado delito. Atualmente, são comuns as demandas que postulam a limitação da atuação estatal, a reversão da omissão desse mesmo Estado e prestações de toda espécie, inclusive sem que se saiba de antemão a quê (*sic*) o cidadão tem direito”.

De fato, todos os dias a Justiça Federal recebe centenas de ações, ora propostas por servidores que pretendem a percepção de vantagens, ora por particulares que reivindicam medicamento ou serviço de saúde, ora por poupadores que reclamam diferenças de índice decorrente de plano econômico, ora por licitantes que objetivam a anulação do certame que participaram. (...) Não há dúvidas de que a insatisfatória prestação dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social, por exemplo, origina-se não só dá escassez de recursos para investir nesses segmentos, como também da *incorreta aplicação dos mencionados valores, quer por desconhecimento dos gestores públicos, quer pela desonestidade de um reduzido número de indivíduos que se apropriam, despidoradamente, do dinheiro de toda nação* (PANOIRO, PANOIRO & RODRIGUES, 2009, p. 636, itálico no original)

É desse último tipo de demanda que me ocupo prioritariamente neste estudo, pois sua gênese pode ser identificada pelos membros da Advocacia Pública e trabalhada em conjunto com os gestores, visando evitar a judicialização desnecessária, no intuito de concretizar os objetivos republicanos, pela realização da justiça.

Desenvolvendo tal ideia e associando-a à ideia de que o exercício tradicional do Direito de forma reativa não se coaduna com o atual sistema jurídico adotado no país, De David (2016) expõe:

O Direito em si deixou de ser uma estrutura reativa de organização, prescrição, defesa de interesses e resolução de conflitos para tornar-se um sistema normativo de caráter promocional de um dado estado de coisas, não raro atuando antes mesmo do conflito, evitando-o ou, pelo menos, incentivando o comportamento probo. A impossibilidade do uso do Direito para manutenção do atual estado de coisas é depreendido já, por exemplo, do art. 3º da CF/88⁴. A função promocional do Direito pode ser vista, ainda, nas regras de *compliance*, que incentivam uma conduta transparente e honesta dentro das organizações. A antecipação do Direito ao conflito é evidente na tutela inibitória, antecipando-se a prestação jurisdicional em face do risco do ilícito. Assim, não se pode mais ver o Direito como proteção jurídica do *status quo* existente (DAVID, 2016).

Diante desse contexto sobressai a ideia de que os órgãos da Advocacia Pública devem atuar de forma mais ativa na orientação dos gestores acerca da elaboração e correção das políticas públicas, a fim de evitar problemas públicos geradores do ajuizamento de ações judiciais. Não é mais dado aos membros dessa instituição limitar-se à mera defesa autômata, sem interação com a Administração Pública em busca de

⁴ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

realizar a justiça, sustentando e aperfeiçoando a ordem jurídica (BINENBOJM, 2012; MOREIRA NETO, 2009a; MOREIRA NETO, ALMEIDA & GARCIA, 2016).

É lição basilar do direito que litígios ocorrem quando há conflito de interesses e resistência das partes: alguém entende ter determinado direito enquanto outro nega que esse direito exista. Assim, a solução de conflitos jurídicos de interesse do Estado, se adotada pela via administrativa – quando essa solução for juridicamente viável – tem como consequência lógica a desnecessidade de mobilização do Poder Judiciário para solucionar a contenda.

A realização da justiça também é mister da Administração Pública, considerando que seu aparelhamento é legítimo apenas enquanto voltado à concretização das premissas do Estado Democrático de Direito. Dessa forma, não é dado aos agentes que integram a Administração Pública e representam o Estado oporem resistência às pretensões jurídicas lícitas do público administrado, meramente por questões de escolha política ou de gestão.

Sobre o tema, discorre Medauar:

Há um pensamento que associa justiça exclusivamente ao Poder Judiciário. De modo diverso, coloca-se uma postura que atribui também à Administração uma tarefa de justiça. Tal postura importa em mudança das condutas administrativas inertes ou negligentes, movidas por má-fé ou não no atendimento de direitos de cidadãos ou servidores. (MEDAUAR, 2007, p. 163)

Nesse contexto, é premente o mapeamento das demandas judiciais pelos órgãos de representação judicial do Estado, para que conheçam a gênese dos litígios e influenciem diretamente em sua solução antes de chegarem ao Judiciário, ou mais rapidamente após levados a essa via. Assim, a adoção de práticas voltadas a essa finalidade pelos membros da Advocacia Pública, em postura proativa e inovadora, é medida essencial à obtenção de bons resultados no que concerne à redução da litigiosidade.

Nessa esteira, segue o problema de pesquisa: diante das barreiras à mudança identificáveis no serviço público, o ambiente organizacional da Procuradoria Geral do Distrito Federal incentiva a adoção do paradigma proposto pela Portaria n. 483/2019, viabilizando atuação pautada pela proatividade e inovação para redução a litigiosidade?

De acordo com o que se extrai da literatura sobre o tema, que será aprofundada

ao longo do desenvolvimento deste trabalho, uma atuação proativa e inovadora dentro das organizações não decorre de mera previsão normativa e está diretamente ligada à estrutura organizacional e sua cultura:

Organizar-se para inovar não é uma tarefa pequena. Ela vai além de prover uma equipe dos recursos necessários e da autonomia para perseguir uma ideia específica. Trata-se de criar um ambiente onde equipes cuidadosamente formadas possam, de forma confiável, examinar, priorizar e desenvolver uma série de oportunidades de crescimento. (ANTHONY *et al*, 2011, p. 284)

Em minha atuação como procuradora do Distrito Federal, foi possível constatar, tanto pelo acompanhamento de processos judiciais, quanto por observação direta da atuação de outros procuradores, que a identificação dos problemas públicos geradores das ações judiciais é medida salutar para a orientação dos gestores, no sentido de solucionarem os ditos problemas, evitando o ajuizamento repetitivo das mesmas demandas. Tal conduta é referida como necessária dentro da advocacia pública por Moreira Neto, Almeida & Garcia (2016), indicação que converge com as conclusões lançadas no estudo do CNJ “O uso da justiça e o litígio no Brasil” (2015). Contudo, a prática mais corriqueira no cotidiano diário da advocacia pública é pautada por paradigma reativo e passivo, conforme exposto no início destas linhas.

Assim, tem-se como hipótese de pesquisa ser preciso estruturar mecanismos de incentivo à participação ativa dos servidores do órgão na busca por mudanças que resultem na redução da litigiosidade, pela identificação dos problemas públicos que geram as demandas de massa, por meio de atuação estratégica coordenada pelos líderes e constante conexão com os gestores públicos.

Dessa participação direta no meio pesquisado, extraí alguns exemplos de práticas voltadas a esse desiderato pelos advogados públicos, o que me fez refletir sobre como se dá a interação dos membros do grupo pesquisado e em que medida essas práticas fluem na construção da realidade cotidiana da organização. Assim, escolhi adotar a postura teórica etnometodológica para abordar o problema de pesquisa, como será explicado no tópico pertinente à condução do trabalho.

Segundo Flick (2009), na pesquisa qualitativa podem ser adotadas diferentes posturas teóricas, que diferem na forma como abordam o objeto pesquisado e o foco metodológico. A etnometodologia é uma dessas perspectivas, caracterizada por se

interessar na produção das rotinas do cotidiano: investiga os procedimentos decorrentes das relações intersubjetivas de determinado grupo, para desenvolver suas atividades.

Para tanto, o trabalho está dividido em quatro capítulos, além desta introdução. No capítulo I, exponho a base teórico-conceitual utilizada; no capítulo II, trato da metodologia, desenho e estratégia de pesquisa, analiso as entrevistas aos membros da organização estudada, assim como conversas informais, dados obtidos por observação direta e documentos relativos aos procedimentos de trabalho da organização, quais sejam, os atos normativos de organização do serviço (Portarias n. 470/2019 e 115/2020) e estudo do processo de reestruturação da Câmara Permanente Distrital de Mediação da Saúde - CAMEDIS.

No capítulo III, faço proposições de processos de organização do trabalho, que incentivem e implementem a atuação proativa e inovadora dos procuradores do Distrito Federal, com o fito de reduzir a litigiosidade, focando na criação de mecanismo de retroalimentação entre a atuação do contencioso judicial e a correção das condutas administrativas que fomentam a litigiosidade. Será utilizada a Advocacia Geral da União como modelo, por ser o maior órgão de Advocacia Pública no país e, assim, com maior possibilidade de desenvolvimento de iniciativas internas voltadas à redução da litigiosidade, diante do grande volume de demandas que necessita administrar.

Como de praxe, no último capítulo são tecidas as considerações finais; no Anexo I reporto o questionário de teste e no Anexo II apresento o roteiro que orientou a entrevista semiestruturada realizada junto a 50 procuradores do Distrito Federal.

CAPÍTULO 1 – CONCEPÇÕES TEÓRICAS

O problema objeto do estudo requer, preliminarmente, atenção às concepções que adoto ao refletir sobre os valores proatividade e inovação, eleitos como ideias-guias da PGDF; advocacia pública no Brasil, organizações públicas e os fatores que podem ensejar sua mudança. Esses conceitos serão premissas para análise dos dados colhidos na pesquisa; assim, nas seções seguintes, abordo-os a partir de bibliografia selecionada pela expertise dos autores nos temas, bem como pelo recorte específico de sua abordagem.

1.1 VALORES PROATIVIDADE E INOVAÇÃO

A Portaria - PGDF n. 483/2019, mencionada no introito, estabelece como a missão do órgão a priorização da prevenção de litígios na representação judicial e extrajudicial do Distrito Federal. Outrossim, invoca como valores da instituição “proatividade” e “inovação”, conceituando-os, respectivamente, como “adaptar-se e adiantar-se às mudanças, de forma ágil, atuando com foco na solução” e “criatividade, experimentação, implementação de novas ideias que possam gerar diferencial para a atuação da organização”.

Não só a despeito das conceituações indicadas, mas, principalmente, em razão delas, entendo necessário aprofundar sua elaboração. Os limites conceituais trazidos pelo ato normativo não impedem dito aprofundamento, ao contrário, demandam-no, a fim de descobrir seu significado no meio social a que ele se dirige e assim possibilitar sua adequada interpretação e aplicação na análise dos dados da pesquisa (MAXIMILIANO, 2003).

1.1.1 Proatividade

O significado de proatividade pode assumir duas diferentes denotações: “característica de quem busca identificar ou resolver os problemas por antecipação, com

antecedência” e “presteza, diligência.”⁵ Na área da administração, é comum utilizar-se o termo com esses sentidos, também associando-o à capacidade de tomar iniciativas, sem esperar que outras pessoas façam ou que algo aconteça (ALMEIDA, 2000; CARREIRA *et al*, 2009; ARAÚJO, 2011; LEMOS, 2011).

Na área da psicologia organizacional, segundo Crant *apud* Kamia e Porto (2012, p. 458) “os comportamentos proativos envolvem desafiar o *status quo*, mais do que se adaptar passivamente às condições atuais”. As mesmas autoras (2012, p. 457), após revisão da literatura sobre o tema, constroem a seguinte definição para comportamento proativo: “o conjunto de comportamentos extra papel em que o trabalhador busca espontaneamente mudanças no seu ambiente de trabalho visando a metas de longo prazo que beneficiam a organização”.

Dos textos pesquisados sobre atuação proativa da Advocacia Pública, extrai que é comum a utilização do termo de duas formas (FARIA, 2008; PANOEIRO, PANOEIRO & RODRIGUES, 2009; MAZZEI *et al*, 2015; MOREIRA NETO, ALMEIDA & GARCIA, 2016; SILVA, 2019; ROSSI & SILVA, 2019):

- 1) a identificá-lo com as acepções de advocacia preventiva, como será exposto mais adiante, com associação à criação de meios de resolução consensual de conflitos a fim de evitar a judicialização;
- 2) a identificá-lo com à adoção de uma postura processual ativa na defesa do interesse público, por meio do ajuizamento de ações de ressarcimento, ações civis públicas e de improbidade.

Vê-se, assim, que o valor proatividade dentro de uma organização da Advocacia Pública pode abarcar atitudes mais largas que apenas “adaptar-se e adiantar-se às mudanças”, podendo relacionar-se também ao ajuizamento de ações judiciais para a defesa do interesse público e a uma atuação focada na prevenção e solução consensual de litígios.

⁵ <https://www.dicio.com.br/proatividade/>.

1.1.2 Inovação

Como explicado inicialmente, a eleição da ideia de inovação como um valor organizacional é deveras pertinente, num contexto em que a instituição Advocacia Pública vem reconstruindo sua forma de atuar e amadurecendo num sentido de transição de um paradigma mais focado na reatividade para um paradigma focado em proatividade.

Kamia e Porto (2012, p. 457) partem de estudos que relacionam proatividade e inovação nas organizações, para dizer que a “proatividade da organização também pode ser medida por meio do número e da frequência de introdução de novos produtos, serviços e processos, da quantidade de recursos dedicados à inovação”. Assim, neste tópico, faço um traçado das principais ideias desenvolvidas na literatura especializada sobre o conceito de inovação e sua aplicação ao serviço público, passando pela exposição das barreiras que a impedem ou dificultam costumeiramente dentro das organizações, bem como fatores que lhe incentivam.

Os estudos sobre inovação no campo econômico e da iniciativa privada não são recentes, surgiram no primeiro terço do Sec. XX, tendo sido tomados para aplicação à gestão pública mais recentemente. Os estudiosos do assunto são uníssonos em associar o crescimento da máquina estatal — ocasionado em grande parte pelo aumento de demandas sociais frente ao Estado — à premência por inovações no governo, o que ensejou a proliferação de análises sobre o tema (CAVALCANTE e CUNHA, 2017).

De forma mais elaborada, pode-se conceituar inovação como o processo de geração e implementação de novas ideias como vistas à criação de valor para a sociedade, rompendo-se com o passado e *continuum* de atuação até então empregado pelo sistema (CAVALCANTE e CUNHA, 2017). Porém, há quem adote definição mais simples, considerando inovação qualquer projeto novo na organização, que tenha um resultado incerto (GOVINDARAJAN e TRIMBLE, 2015).

Adoto essa última forma de pensar o tema, entendendo inovação nas organizações como práticas tendentes à mudança, sejam simples ou complexas, sem problematizá-lo a ponto de caracterizá-lo como ideia difícil de ser implementada dentro das organizações públicas. Creio que essa forma mais simples de pensar o assunto pode incentivar a busca por seu conhecimento e contribuir para o desenvolvimento organizacional no setor público, considerando suas idiossincrasias.

Meeus e Edquist *apud* Cavalcante e Camões (2017, p. 123), trazem a seguinte classificação, desenvolvida com base nas peculiaridades do setor público, utilizada neste estudo por efetivamente facilitar a visualização do objeto classificado:

- **Inovação no serviço:** introdução de novos serviços para clientes novos ou existentes ou oferecimento de serviços existentes para novos clientes.
- **Inovação no processo:** o objetivo é aumentar a eficiência e eficácia dos processos organizacionais internos para facilitar a produção e entrega de bens e serviços aos cidadãos (foco interno).
- **Inovação no processo tecnológico:** novos elementos são introduzidos no sistema produtivo ou na operação de serviços de uma organização para produzir ou restituir seus serviços aos cidadãos.
- **Inovação no processo administrativo:** novas abordagens e práticas para motivar e recompensar membros da organização, desenhar estratégias e estrutura das unidades executoras e modificar o processo de gestão das organizações.

Sobre o tópico em desenvolvimento, importante também indicar as mais comuns barreiras à inovação, a fim de que o estudo seja construído de forma a identificar esses óbices, que costumeiramente impedem o advento de inovações na gestão no serviço público.

Há inúmeras barreiras à inovação no setor público (e privado), identificáveis no cotidiano das organizações não só no Brasil, mas em todo o mundo. Selecionei, para a melhor visualização desses fatores limitantes, a classificação citada por Brandão e Faria (2017, p. 148), por condensar as barreiras mais comuns:

- **Pessoas:** falta de motivação, déficit de habilidades, existência de interesses e objetivos pessoais diferentes dos da organização, aversão ao risco, falta de flexibilidade, resistência à perda de poder, tendência a se manter o *status quo*;
- **Estrutura:** recursos materiais inadequados, como ambiente, insumos, equipamentos, tecnologia; processo de comunicação interno e externo

inadequado, sistema de incentivos inadequado, excessiva centralização de poder; baixa integração entre os departamentos;

- **Estratégia:** dificuldade de desenvolvimento de capacidades e recursos adequados aos objetivos de longo prazo; ausência de gestão por resultados; descontinuidade das equipes e dos projetos exitosos devido à alternância de poder; ausência de planejamento para transferência de conhecimento, prejudicando a formação de novas equipes.

Por fim, o estudo também demanda exposição dos fatores de incentivo à inovação. Isso porque “a inovação não se manifesta espontaneamente, ela é consequência da integração de conhecimentos e é causada no processo contínuo e inesgotável de aperfeiçoamento desses mesmos conhecimentos, dos processos rotineiros e das técnicas” (MAIA et al, 2014, p. 157).

Em síntese, para o implemento de uma cultura de inovação nas organizações, são necessárias as seguintes condições, na visão de Heimburg *apud* Maia *et al* (2014, p. 153): “a) uma liderança empenhada em impulsionar a inovação para o longo prazo e criar e executar uma estratégia de inovação; b) estruturas organizacionais, recursos, ferramentas e processos de habilitação para realizar a inovação; c) a cultura da empresa deve apoiar a inovação e as mudanças”.

Especificamente no que toca ao setor público, Cavalcante e Camões (2017, p. 127) apontam os seguintes indutores de inovação: a) internos – cultura organizacional, liderança organizacional (atitude frente à mudança), incentivos em favor da inovação, comunicação interna e externa e b) externos – quadro legislativo adequado, necessidades públicas e expectativas, rápida emergência de novas tecnologias, impulso político (influência de decisões políticas).

Para os fins deste trabalho, importa o relevo dado à cultura na organização sob os aspectos da comunicação, motivação, estímulo à criatividade, redução dos conflitos interpessoais, e sistema de recompensas, pois são pressupostos básicos para a criação de um ambiente inovador (NETTO MACHADO, 2004). Dou ênfase à comunicação, por ser pressuposto básico dos demais aspectos, pois, na esteira do que ensina Curvello (2008):

Hoje, nos meios acadêmicos, admite-se que uma organização é uma rede dinâmica de conversações em conversações com seu ambiente (...) A forma como conversam condiciona as possibilidades de desempenho, o nível de efetividade, sua viabilidade, seu êxito ou seu fracasso. A comunicação, portanto, tem um papel fundamental na construção do sentido na sociedade e nos ambientes organizacionais, pois é pelos processos comunicacionais que as organizações, como sistemas sociais, realizam sua autoconstrução. É pela comunicação que podemos conhecer a cultura e a identidade de uma organização (CURVELLO, 2008, p.5).

Expostos os conceitos relativos aos valores erigidos pelo órgão em estudo, pergunto: ante esses valores como pode ser caracterizada uma advocacia pública proativa? Nos próximos tópicos, construo essa ideia, utilizando como referência estudos anteriores sobre o tema.

1.2 ADVOCACIA PÚBLICA E SUA FUNÇÃO NO CONTEXTO DE REDUÇÃO DA LITIGIOSIDADE

O vultoso crescimento de demandas judiciais a cada ano tem sido objeto de atenção especial da comunidade jurídica, ante ao congestionamento do Poder Judiciário. A Fazenda Pública figura como responsável por alto percentual de litígios, tanto na primeira quanto na segunda instância jurisdicionais. Nesse contexto, não é mais adequado que a Advocacia Pública mantenha a praxe de atuação reativa, com foco na defesa judicial, sem interação com a Administração Pública em busca de realizar a justiça, por meio da sustentação e aperfeiçoamento da ordem jurídica (BINENBOJM, 2012; MOREIRA NETO, 2009a; MOREIRA NETO, ALMEIDA & GARCIA, 2016).

Nesse tópico, faço, inicialmente, um breve resumo histórico sobre as origens e características da instituição; em seguida, discorro sobre o a função de aperfeiçoamento da ordem jurídica, o paradigma de resultados e o dever de coerência da Administração Pública”, para que se entenda o porquê da necessidade de mudança do paradigma tradicional de atuação, considerando sua função constitucionalmente prevista e os objetivos do Estado direcionados a uma boa administração pública.

1.2.1 Breve histórico e funções

Apesar de haver prolífica literatura sobre as funções da Advocacia Pública, cabe fazer uma pequena digressão histórica sobre sua formação, peculiaridades e

relação com o aperfeiçoamento da ordem jurídica e o paradigma de resultados da Administração Pública. Isso porque nos trinta anos de sua constitucionalização, a instituição ainda se encontra em processo de amadurecimento, assim como o próprio Estado Democrático de Direito erigido pela Carta de 1988.

Gustavo Binembojm (2012) destacou haver “um déficit teórico na elaboração conceitual da Advocacia Pública e daí a importância de uma reflexão mais amadurecida apta a pavimentar o caminho das conquistas institucionais que certamente estão por vir” (BINENBOJM, 2012, p.4). Na esteira dessa constatação, trabalho as ideias-conceitos que intitulam este tópico, pois interessam à finalidade da pesquisa, porquanto delas decorre a justificativa de um estudo sobre as práticas proativas e inovadoras dos membros da advocacia pública distrital voltadas à redução da litigiosidade.

A evolução civilizatória preconizada pelas modernas ciências jurídicas, por contribuição do neoconstitucionalismo⁶, requer não apenas a previsão positiva de direitos fundamentais: deve-se buscar, também, sua funcionalização, ou seja, sua realização no plano concreto. Para alcance dessa missão, a Constituição Federal organiza funcionalmente o Estado por meio da criação de inúmeros órgãos: órgãos que ditam regras, órgãos que executam os comandos ditados, órgãos de garantia etc.

Nesse desenho, estão previstos órgãos cuja função relaciona-se à garantia da sustentação e do aperfeiçoamento da ordem jurídica, cada um encarregado de defender interesses públicos específicos de igual peso social: Ministério Público, Advocacia Pública e Defensoria Pública – instituições designadas pelo epíteto Funções Essenciais à Justiça (MOREIRA NETO, 2008; 2009a). De acordo com Giannini *apud* MOREIRA NETO, essa multiplicação de órgãos constitucionalmente independentes “é marca da pluralização dos centros de poder (...) e de aperfeiçoamento dos mecanismos de *controle recíproco* no exercício das funções públicas” (Giannini *apud* MOREIRA NETO, 2009a, p. 25, *itálico no original*).

⁶ Sarmiento (2009) explica que “o neoconstitucionalismo desdobra-se em três planos de análise que se conjugam: o dos textos constitucionais, que se tornaram mais substantivos e incorporaram amplos elencos de direitos fundamentais; o das práticas judiciais, que passaram a recorrer a princípios constitucionais, à ponderação e a métodos mais flexíveis de interpretação, sobretudo na área de direitos fundamentais; e o dos desenvolvimentos teóricos de autores que, com as suas ideias, ajudaram não só a compreender os novos modelos constitucionais, mas também participaram da sua própria criação” (SARMENTO, 2009, P. 116).

As funções da Advocacia Pública estão previstas no art. 131 e segs. da Constituição Federal de 1988, carta que criou a Advocacia Geral da União para retirar a representação judicial do Estado das atribuições do Ministério Público Federal. Entendeu-se necessária tal providência com o fito de evitar que membros do *Parquet* figurassem em posições opostas dentro da mesma demanda e para permitir a criação de relação de confiança entre os advogados públicos e o Executivo na representação do Estado.

Importante lembrar que, pelas mesmas razões, bem antes da constitucionalização da instituição, já haviam sido criadas as primeiras Consultorias ou Procuradorias do Estado por entes locais (FARIA, 2008; PANOEIRO, PANOEIRO & RODRIGUES, 2009).

Diante desse contexto, ganhou relevo discussão acerca da caracterização dos órgãos da Advocacia Pública como órgãos de advocacia de governo ou de advocacia de Estado, fazendo-se importante, para os fins deste trabalho, expor a posição por mim adotada, porquanto influenciadora da linha de raciocínio e interpretação dos dados da pesquisa. Perfilho do entendimento de que os órgãos da Advocacia Pública devem atuar no intuito de patrocinar judicial e extrajudicialmente o interesse do Estado, entendido como interesses da coletividade, da sociedade, e não meramente os interesses do governo eleito, que pode, ou não, atuar pautado pelos princípios constitucionais.

A moldura constitucional dada pelo legislador à Advocacia Pública não pode conduzir a outra conclusão, como demonstra Diogo de Figueiredo Moreira Neto ao longo dos últimos trinta anos nos quais tem se dedicado ao estudo do tema (MOREIRA NETO, 2009a): sua caracterização especial no texto da Carta Magna como essencial à Justiça e, também, órgão partícipe do controle interno da Administração Pública impõem, de forma inexorável, aos membros dessa instituição, um agir voltado à garantia dos princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal⁷.

Deveras, se a Advocacia Pública é topicamente posicionada como uma das “funções essenciais à justiça”, daí decore que, como representante do ente que personifica a coletividade, seus órgãos devem adotar linhas de atuação de forma a sustentar a ordem jurídica, buscando defender os interesses do Estado sem desrespeitar

⁷ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

o direito da sociedade. Segundo DI PIETRO (2016), o termo “justiça” no texto constitucional não se refere meramente a “Poder Judiciário”, mas também à justiça como “valor”:

O que a Constituição quis realçar, com a inclusão dessas carreiras no capítulo das ‘funções essenciais à Justiça’, foi a importância de todas na busca da Justiça, entendida no duplo sentido: a) *Justiça como instituição*, como sinônimo de Poder Judiciário, já que este não tem legitimidade para dar início às ações judiciais, decidindo os conflitos que são postos e nos limites postos pelo advogado, pelo promotor de Justiça, pelo advogado público, pelo defensor público; sem esses profissionais, a Justiça não é acionada; ela não existe; b) *Justiça como valor*, incluída no preâmbulo da Constituição entre os valores supremos de uma sociedade fraterna pluralista e sem preconceitos, e que consiste na vontade constante dar a cada um o que é seu (DI PIETRO, 2016, itálico no original).

Importante dizer, nesse ponto, que a atividade em comento não se descola da observância à juridicidade — termo que congrega os conceitos legalidade, legitimidade e licitude — mesmo quando em defesa de interesses essencialmente secundários⁸ do Estado, porquanto esses interesses existem, ao cabo, para a realização do interesse estatal primário (FARIA, 2008).

E não poderia ser de outra forma, como sói ocorrer no exercício da atividade advocatícia por qualquer um que a abrace. Os profissionais da advocacia desempenham um *munus publico*, sem o qual a realização do valor “justiça” não pode ser alcançada. Assim, têm o dever de agir com ética na defesa da juridicidade, nos termos do art. 2º, §1º, da Lei n. 8.906/1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB. É dever de qualquer advogado orientar e defender seus clientes dentro dos limites da ética, sem violar a ordem jurídica, conforme decorre da lei e do Código de Ética da OAB (MOREIRA NETO, 2009a).

Dentro desse desenho normativo, seria um contrassenso, uma conclusão ilógica, admitir a função da Advocacia Pública como meramente “advocacia dos governantes”.

⁸ Segundo a clássica lição da doutrina italiana, tradicionalmente utilizada como referência pelo Direito Administrativo brasileiro, os interesses secundários estão ligados as atividades-meio, de mero aparelhamento para execução das funções executivas, enquanto os interesses primários são aqueles ligados diretamente às finalidades do Estado. Os interesses secundários referem-se à organização material interna Administração – “administração introversa” - e os interesses primários, à relação do Estado com a coletividade, com os cidadãos – “administração extroversa” (MOREIRA NETO, 2005).

1.2.2 O aperfeiçoamento da ordem jurídica, o paradigma de resultados e o dever de coerência da Administração Pública

Feitas as considerações anteriores, e fixada a posição de que os membros da Advocacia Pública foram investidos em cargo público, cuja atribuição inafastável é a defesa do Estado como ente que personifica a sociedade e não meramente dos atos de governantes transitoriamente eleitos, passo a expor as concepções do que vêm a ser a função de aperfeiçoamento da ordem jurídica, o paradigma de resultados e o dever de coerência da Administração Pública.

Consoante explicado no tópico introdutório deste estudo, a postura dos órgãos da Advocacia Pública tem sido, tradicionalmente, a de priorizar representação do Estado de forma reativa e passiva: não há foco adequado na melhoria qualitativa da ordem jurídica, a exemplo da busca de linhas de atuação direcionadas à identificação de problemas públicos, para a atuação preventiva, com maior protagonismo no controle da juridicidade da Administração Pública (MOREIRA NETO, 2009a; MOREIRA NETO, ALMEIDA & GARCIA, 2016).

Isso não se coaduna, no entanto, com o objetivo do legislador constituinte ao prever a criação de órgãos especiais para o exercício da advocacia de Estado. A especialidade e essencialidade desses órgãos à realização da justiça como valor exige que sua organização e a atuação de seus membros se voltem não só à **sustentação** da ordem jurídica, mas também ao seu **aperfeiçoamento**. As duas posturas são constantemente abordadas por Moreira Neto, razão pela qual transcrevo o trecho em que o autor as esclarece com maestria:

Se, com o comando sustentá-la, se visa ao desempenho de atos eficazes, aptos a manter a incolumidade da ordem jurídica, indubitavelmente, com o comando de aperfeiçoá-la, há de se pretender, muito além da efetiva prática desses atos, o desempenho de comportamentos eficientes, que são todos aqueles aptos a imprimir um constante aprimoramento qualitativo para todo o sistema, pois a democracia material – a que se plenifica pela legitimação teleológica – não se aperfeiçoa senão trilhando o laborioso caminho da eficiência. (MOREIRA NETO, 2009a, p. 37)

O aperfeiçoamento da ordem jurídica está, então, imbricado à busca da concretização do princípio da eficiência administrativa, que fora positivado no texto

constitucional na esteira da adoção, pelo Direito Administrativo moderno, do paradigma de resultados como norte à atuação pública (art. 37, CF/88).

Não basta mais que o Direito Administrativo se ocupe eminentemente de aspectos orgânicos-funcionais da Administração Pública, contentando-se com a doutrina do respeito à legalidade. Valores como finalidade, legitimidade e eficiência são vistos como interrelacionados e a obtenção efetiva dos resultados estabelecidos pelas políticas públicas é vista como aspecto essencial para se caracterizar uma boa administração, que tem como destinatário final os cidadãos.

Uma boa administração é aquela que presta a contento os serviços administrativos e que respeita a juridicidade em suas práticas. O não alcance dos resultados almejados pela política pública configura, salvo fatos alheios à atuação dos gestores, má administração e deve, assim, ser objeto de controle (MOREIRA NETO, 2009b).

Na mesma senda, também estritamente ligado à ideia de boas práticas administrativas, está o “dever de coerência” da Administração Pública, positivado no ordenamento jurídico por meio do art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei n. 4.657/1942). Esse dispositivo foi acrescentado pela Lei n. 13.655/2018, e diz que as “autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas”. Sobre o dever de coerência na administração pública, explica Oliveira (2019):

Não é razoável conceber que a Administração Pública exerça suas atividades de forma aleatória e irracional, o que acarretaria insegurança jurídica e colocaria em risco a efetividade dos direitos fundamentais. A previsibilidade gerada pela atuação administrativa coerente é uma exigência do Estado Democrático de Direito, bem como dos princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da isonomia (OLIVEIRA, 2019, p. 387).

O dever de coerência positivado no dispositivo legal acima referido relaciona-se não apenas à boas práticas de administração, mas, também, ao aperfeiçoamento da ordem jurídica, na medida em que garante a segurança e isonomia aos cidadãos. Assim, por ser ferramenta de aperfeiçoamento da ordem jurídica, depende sobremaneira dos órgãos da advocacia pública para ser concretizado.

O dever de coerência vincula-se fortemente ao poder regulamentar⁹ da Administração Pública, que, para seu exercício adequado, deve ser capaz de interpretar o sistema jurídico, o qual não se limita às leis em sua literalidade:

O incremento das normas jurídicas com textura aberta, especialmente os princípios jurídicos e as regras que consagram conceitos jurídicos indeterminados, fomenta a liberdade (discricionariedade regrada) do gestor para a tomada das decisões administrativas.

O caminho, no entanto, é de mão dupla: ao mesmo tempo em que há um nítido incremento do prestígio da atividade exercida pela Administração Pública na concretização das normas constitucionais, o princípio da juridicidade gera, naturalmente, restrições mais sensíveis à atuação do administrador e amplia o controle externo dos atos administrativos (OLIVEIRA, 2019, p. 386).

Em tal cenário, o controle pautado pelo respeito ao resultado das políticas públicas e a garantia da observância ao dever de coerência devem ser preocupações dos advogados públicos, porquanto agentes especiais do Estado, cuja função precípua é, além da sustentação, o aperfeiçoamento da ordem jurídica. E tal aperfeiçoamento, no estágio atual de civilidade social, passa, necessariamente, pela mudança do paradigma da reatividade, até então seguido como praxe pela advocacia pública, para um paradigma de proatividade e inovação.

1.3 ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS, CULTURA E MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Organizações são arranjos coletivos criados para o alcance de objetivos específicos, no âmbito do qual a realidade é construída pelas interações dos membros entre si e, também, destes e o ambiente estruturante - regramentos formais, meios

⁹ Sobre a importância do poder regulamentar para o desempenho das funções da Administração Pública a contento, diz Vicente Rão *apud* Aragão (2001): “a maior extensão dos deveres do Estado moderno, para além da ordem estritamente jurídica, exige se lhe confiram novos poderes, para o exercício dos quais há de se apresentar instrumentalmente aparelhado, a fim de poder exercer as suas funções a tempo e com eficiência (...) Tem-se sustentado ser necessário que o Governo possua e mantenha em atividade um sistema adequado de meios e instrumentos de disciplina equacionado com a especialização e a complexidade crescente dos problemas sociais e particularmente dos problemas econômicos contemporâneos. E mais se tem dito e vem dizendo que esses meios e instrumentos devem possuir flexibilidade bastante para prevenir ou remediar tempestivamente as crises ocorrentes, o que jamais se conseguiria obter se a ação do Estado devesse depender só e sempre das insuficiências e das delongas dos processos legislativos tradicionais, ou seja, das assembleias constituídas por centenas de membros em sua maior parte desprovida de conhecimentos técnicos especializados e atentos, as mais das vezes, aos interesses das forças que os elegeram do que às necessidades reais da nação” (RÃO *apud* ARAGÃO, 2001, p. 110).

interno e externo (ABRANCHES, 1977; BERGUE, 2010; CUEVELLO, 2008; CARBONE, 2000; SEABRA, 2001). Os membros da organização pública ora estudada formam um grupo, na medida que, ao integrá-la, passaram a ter interesses em comum (OLSON, 1965), tanto os relativos a seu *status* como trabalhadores, quanto os relativos ao alcance dos objetivos da instituição. Assim, ao longo do trabalho, uso a expressão grupo e organização para referir-me à mesma realidade.

Após um período inicial de enfoque contingencial (ou mecanicista), que colocava as organizações como dependentes do ambiente, condicionando seu sucesso apenas a estratégias e estruturas adequadas, percebeu-se que o entendimento e interpretação dos fenômenos organizacionais somente com base em seus aspectos materiais quedava-se muito restrito. Assim, “o conhecimento da cultura de uma organização passou a ser considerado essencial para viabilizar as estratégias e os processos de mudança” (SIQUEIRA, 1996, p. 114). Para Abranches:

(...) é preciso ter em mente que o conteúdo da organização é dado pela rede de relações que se estabelecem entre indivíduos e grupos de indivíduos, no seu interior. É a dinâmica social da organização e não seus aspectos formais que a definem e lhe dão substância: um mundo paralelo no interior da burocracia do qual se depende para saber se seus aspectos formalizados serão mantidos em ativação, ou substituídos por práticas consensuais e consentidas, cuja origem está no grupo e não na estrutura formal de decisões (ABRANCHES, 1977, p. 18).

Nesse contexto, é importante entender no que consiste “cultura organizacional”. Não há um conceito único para cultura, mas a ideia de identidade compartilhada é aspecto comum nas inúmeras concepções sobre o termo, entendido como o conjunto de pressupostos que identificam a forma de agir e posicionar-se no mundo de pessoas ou grupos, “um sistema comum de significados, que mostra o que se deve prestar atenção, como se deve agir e o que se deve valorizar” (TROMPENAARS *apud* LACERDA, 2011, p. 1285).

Aplicando essa ideia às organizações, diz-se que cultura organizacional é a forma de atuação coletiva dos membros da organização (NETTO MACHADO, 2004). Uma clássica definição de cultura organizacional é dada por Schein *apud* Netto Machado (2004, p. 40): “o conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu que funcionaram bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros, como a forma correta de perceber, pensar e sentir”.

Segundo SIQUEIRA (1996), na literatura sobre o tema, há duas formas de abordá-lo: a abordagem teórica funcionalista, que concebe cultura como variável manipulável pelos gestores e única para toda a organização e a abordagem não funcionalista, segundo a qual a cultura é vista como heterogênea e não manipulável.

Neste trabalho adoto a visão funcionalista e parto da premissa de que a cultura organizacional pode ser gerenciável, porquanto produto da aprendizagem humana, lembrando que seu gerenciamento para obtenção de mudanças em organizações requer tempo, método e temperança (CURVELLO, 2008; BERGUE, 2010; CARBONE, 2000; HOFSTEDE, 2011; SENGE, 2010).

No campo da Psicologia Social, HOFSTEDE (2011) desenvolveu substancial estudo, utilizado aqui como referencial teórico, segundo o qual a cultura organizacional é influenciada pela cultura social, contudo, a cultura organizacional é menos enraizada na mente humana que a cultura social, tanto que é permutável: quando as pessoas mudam de emprego, de trabalho, adaptam-se à cultura do novo ambiente profissional¹⁰. Segundo o mesmo autor, a cultura social interfere na formação da cultura organizacional, donde se extrai ser importante conhecer os traços daquela, para entender como conduzir mudanças nessa (HOFSTEDE, 2011).

Especificamente sobre a cultura em organizações públicas, Vaitsman (2000) diz:

Produto de uma história social, política e cívica, a configuração de qualquer organização pública também revela determinado padrão de interações entre seus membros. Se, por cultura organizacional, entendemos o sistema de significados compartilhados pelos membros de uma organização, que lhes dá algum tipo de identidade coletiva, a cultura das organizações públicas é marcada pelo modo como se instituíram as relações entre Estado e sociedade, bem como as relações do sujeito com a coisa pública (VAITSMAN, 2000)

É importante, portanto, antes de abordar os pressupostos indicados pela literatura para pavimentar mudanças organizacionais, passar pelas características historicamente identificadas na cultura social brasileira, construída sob bases coloniais

¹⁰ “Societal, national and gender cultures, which children acquire from their earliest youth onwards, are much deeper rooted in the human mind than occupational cultures acquired at school, or than organizational cultures acquired on the job. The latter are exchangeable when people take a new job. Societal cultures reside in (often unconscious) values, in the sense of broad tendencies to prefer certain states of affairs over others (Hofstede, 2001, p. 5). Organizational cultures reside rather in (visible and conscious) practices: the way people perceive what goes on in their organizational Environment” (HOFSTEDE, 2011, p. 3).

lusitanas, e que repercutem na cultura de nossas organizações públicas, pois:

Podemos construir obras excelentes, enriquecer nossa humanidade de aspectos novos e imprevistos, elevar à perfeição o tipo de civilização que representamos: o certo é que todo o fruto de nosso trabalho ou de nossa preguiça parece participar de um sistema de evolução próprio de outro clima e de outra paisagem. Assim, antes de perguntar até que ponto poderá alcançar bom êxito a tentativa, caberia averiguar até onde temos podido representar aquelas formas de convívio, instituições e ideias de que somos herdeiros. (HOLANDA, 2016, posição 563-564).

Utilizado o Brasil meramente como fonte de extração de riquezas, sem interesse na ocupação da colônia senão para a exploração, a metrópole manteve aqui uma estrutura administrativa reduzida ao mínimo necessário ao recolhimento do lucro fácil produzido pela terra. Havia, por isso, pouco controle da metrópole aos poucos que ocupavam funções públicas, o que inculcou ao setor público caracteres personalistas, patrimonialistas e centralizadores, situação que perdurou até a transferência da Corte portuguesa em 1808, quando a burocracia começou a ganhar mais forma (FAORO, 2008; HOLANDA 2016; SCHARWZ, 2019).

Como característica peculiar ao colonizador do Brasil, HOLANDA (2016) aponta a “cultura da personalidade”, segundo a qual o índice do valor de um homem está no quanto menos necessite de alguém, resultando disto pouca propensão para a união e coesão na vida social. Aponta, também, uma moral de “repulsa ao trabalho”, pela valorização do ócio e ganho do sustento por meio de exploração, e de crença nos desígnios divinos em detrimento do livre-arbítrio, o que favorecem a obediência a governos e a redução da capacidade associativa. Desses caracteres surgem a propensão para mandar e obedecer, a aceitação de hierarquias e desigualdades como parte normal e indelével da vida.

O citado autor explica que, diante desses pressupostos culturais, a burguesia portuguesa, ao surgir como classe diversa da nobreza e servos, não se posicionou como classe ciosa por mudanças na estrutura de poder, pois logo se amoldou ao etos da nobreza, pela compra de títulos nobiliárquicos, prática essa também reproduzida posteriormente pela monarquia brasileira (HOLANDA, 2016). Os mesmos fatos históricos são analisados de semelhante maneira por Faoro (2008):

A burguesia, nesse sistema, não subjuga e aniquila a nobreza, senão que a esta se incorpora, aderindo à sua consciência social (...) A via que atrai todas as classes e mergulha no estamento é o cargo público, instrumento de amálgama e controle das conquistas por parte do soberano (FAORO, 2008, p. 203).

Assim, a débil classe burguesa que surgiu não provocou qualquer mudança na estrutura social e, por isso, até meados do Séc. XIX, o país manteve a estrutura produtiva eminentemente rural, com um estamento político dominado por latifundiários, que se acostumaram a manter em seus domínios gestão autocrática com características patrimonialistas - resultado da relação viciada entre o público e o privado (FAORO, 2008; HOLANDA, 2016; SCHWACZ, 2019).

A burocracia administrativa do Brasil começou a ganhar alguma forma com o declínio da velha lavoura e ascensão dos centros urbanos, a partir de 1808, com a transferência da Corte portuguesa de Lisboa ao Rio de Janeiro, com maior impulso a partir de 1888, com o fim da escravidão, fato que acarretou mudanças de maior fôlego na economia e organização política do país (FAORO, 2008; HOLANDA, 2016, SCHWARCZ, 2019). Contudo, como quem ocupasse os cargos públicos e posições políticas fossem justamente membros da aristocracia rural, as práticas autoritárias e patrimonialistas continuaram a permear a estrutura administrativa mesmo após instaurada a República:

Estereotipada por longos anos de vida rural, a mentalidade de casa grande invadiu assim as cidades e conquistou todas as profissões, sem exclusão das mais humildes (...) Muitas das dificuldades observadas, desde velhos tempos, no funcionamento dos nossos serviços públicos devem ser atribuídas, sem dúvida, às mesmas causas. Num país que, durante a maior parte de sua existência, foi terra de senhores e escravos, sem comércio que não andasse em mãos de adventícios ambiciosos de riqueza e de enobrecimento, seria impossível encontrar uma classe média numerosa e apta a semelhantes serviços (...) Na ausência de uma burguesia urbana independente, os candidatos às funções novamente criadas recrutaram-se, por força, entre indivíduos da mesma massa dos antigos senhores rurais, portadores de mentalidade e tendência características dessa classe. Toda a ordem administrativa do país, durante o Império e mesmo depois, já no regime republicano, há de comportar, por isso, elementos estritamente vinculados ao velho sistema senhorial (HOLANDA, 2016, posições 3112-3117).

Apenas com o Estado Novo, nos anos 30, passou-se a moldar uma administração pública mais profissionalizada, aproximando-se de uma burocracia nos

padrões weberianos¹¹, em razão da política de expansão do setor público. Após essa reforma, diversas outras ocorreram, com variadas extensões, “reformas paradigmáticas e reformas não paradigmáticas”, as primeiras mais abrangentes e significativas em relação ao seu impacto na estrutura administrativa, e, as segundas, menos amplas (SILVA e FADUL, 2010).

Após a reforma dos anos 30, outras reformas paradigmáticas foram: a de 1967 (Decreto-Lei n. 200), que estimulou a descentralização administrativa e o sistema de mérito; a operada pela Constituição Federal de 1988, que propiciou um viés mais democrático e transparente e, por fim, nos anos 90, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que buscou firmar modelo gerencial¹² (SILVA e FADUL, 2010).

Ocorre que padrões culturais cultivados ao longo de séculos não mudam de forma abrupta (HOFSTEDE, 2011; HOFSTEDE apud CARBONE, 2000; FAORO, 2008). Assim, caracteres historicamente tradicionais da organização social brasileira ainda impregnam o comportamento organizacional na administração pública, mesmo com as inúmeras reformas administrativas ocorridas em quase cem anos, marcadamente nos últimos trinta em que o país vive sob a égide de uma Carta Política democrática, que buscou imprimir a impessoalidade e eficiência como pedras de toque da administração pública. Segundo Silva e Fadul (2010), sobre as reformas administrativas no Brasil:

¹¹ Sobre o modelo organizacional burocrático, resume SECCHI (2009, p. 350-351): “O modelo burocrático weberiano é um modelo organizacional que desfrutou notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo. (...) Nesse modelo, o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição. A partir desse axioma fundamental derivam-se as três características principais do modelo burocrático: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. (...) A formalidade impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas. As tarefas dos empregados são formalmente estabelecidas de maneira a garantir a continuidade do trabalho e a estandardização dos serviços prestados, para evitar ao máximo a discricionariedade individual na execução das rotinas.”

¹² Segundo SECCHI (2009, p. 349): “O modelo burocrático weberiano foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e descolamento das necessidades dos cidadãos (...) Dois modelos organizacionais e um paradigma relacional foram apresentados como alternativas ao modelo burocrático. A administração pública gerencial (AGP) e o governo empreendedor (GE) são modelos organizacionais que incorporam prescrições para a melhora da efetividade da gestão das organizações públicas. O movimento da governança pública (GP) se traduz em um modelo relacional porque oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo.”

Apesar da associação desses modelos de gestão - patrimonialista, burocrático e o gerencial – aos processos de reforma da administração pública brasileira que ocorreram no país, isso não significa dizer que esses modelos se sucederam na história, sendo um abandonado ou superado na medida em que o outro se instalava. É possível perceber, em organizações públicas brasileiras, mesmo as mais recentes e inovadoras, como as agências reguladoras, traços patrimonialistas, burocráticos e gerenciais presentes nos seus modelos de gestão (SILVA e FADUL, 2010, p. 657)

Nesse contexto histórico, o personalismo, o patrimonialismo¹³ e a tendência à concentração de poder são apontadas como heranças culturais negativas nas organizações públicas brasileiras, nas quais as relações interpessoais de amizade e falta de capacidade associativa em busca dos objetivos institucionais costumam obstar o alcance de melhores resultados e eficiência (CURVELLO, 2008; BERGUE, 2010; CARBONE, 2000). Como características positivas, hoje se destacam a boa formação, aliada a um processo de qualificação permanente e o compromisso com a função pública de muitos servidores vocacionados, os chamados missionários (CURVELO, 2008) ou estadistas¹⁴ (MOTTA, 1977).

Considerando que este estudo se refere a mudanças de paradigmas no órgão público objeto da pesquisa e que mudanças não costumam ser fáceis no seio social e organizacional, dou enfoque às características herdadas que geram dificuldades às organizações públicas brasileiras. Carbone (2000) cita diversos traços indesejáveis na postura de agentes públicos no país, relacionados aos caracteres historicamente atribuídos à cultura social, como o desconhecimento do ambiente externo, visão sectária interna, medo, falta de ousadia, apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, apego ao passado e tradicionalismo frente a mudanças.

¹³ “A persistência com que essas categorias continuam a ser resgatadas, criticadas e atualizadas confere-lhes um sentido de realidade, pois, ainda que não se constituíssem em fatos e atos verificáveis, tendo a existência estabelecida no mundo das representações, acabam por produzir impactos sobre as práticas sociais e as instituições que as regulam. Convém, portanto, mantê-las na agenda, pelo menos até que a roda da história faça girar o ciclo (não sequencial) das instituições, práticas e representações” (CALDAS e WOOD JR. *apud* BERGUE, 2010, p.34-35).

¹⁴ “pode-se afirmar, como Anthony Dawns (*sic*), que o comportamento administrativo é resultado de um misto de objetivos puramente pessoais (poder, renda, prestígio, segurança e convivência) e objetivos altruístas (lealdade a uma ideia ou instituição, orgulho pela excelência no trabalho e desejo de servir ao interesse público). Funcionários que são mais motivados por objetivos pessoais adquirem comportamentos de *carreiristas* (procuram maximizar a sua quantidade de poder, renda e prestígio) ou comportamentos de *conservadores* (procuram minimizar perdas de poder, renda e prestígio, enfatizando segurança ou convivência). Funcionários mais motivados por interesses altruístas adquirem comportamentos de *entusiastas* (defendem unicamente alguns programas relativamente pequenos), *apologistas* (defensores de um conjunto de programas mais amplos como os da própria organização) e *estadistas* (leais à sociedade como um todo, defendem políticas mais amplas que as da própria organização)” (MOTTA, 1977, p. 40).

É possível perceber que tais traços negativos se relacionam também com o modelo burocrático de gestão, que passou a sofrer críticas a partir da primeira metade do Séc. XX. A despeito de ter o mérito histórico de inculcar valores tendentes a elidir o modelo patrimonialista, por meio de uma burocracia impessoal e profissional, o modelo burocrático weberiano apresenta as chamadas “disfunções burocráticas”, conforme crítica de Merton *apud* Secchi (2009):

Robert Merton (1949) elaborou a crítica mais incisiva e direta ao modelo burocrático, analisando os seus efeitos negativos sobre as organizações e outras esferas da vida. Esses efeitos negativos foram chamados de disfunções burocráticas: o impacto da prescrição estrita de tarefas (*red tape*) sobre a motivação dos empregados, resistência às mudanças, e o desvirtuamento de objetivos provocado pela obediência acrítica às normas. Outro aspecto levantado por Merton (1949) é o abuso da senioridade como critério para promoção funcional que, segundo o pesquisador, pode frear a competição entre funcionários e fomentar um senso de integridade e corporativismo entre os funcionários, causando um destacamento dos interesses dos destinatários/clientes dos serviços da organização. Ademais, a impessoalidade levada ao pé da letra pode levar a organização a não dar atenção a peculiaridades das necessidades individuais (...) **Tais disfunções podem ser ainda mais prejudiciais em organizações que dependem da criatividade e da inovação** (MERTON *apud* SECCHI, 2009, p. 353, grifado).

As críticas ao modelo burocrático trouxeram a lume modelos organizacionais voltados à melhora da efetividade da gestão das organizações públicas, por meio de ferramentas/filosofias tendentes a corrigir as sobreditas disfunções e atender as crescentes demandas sociais pluralistas não mais comprazidas pelo modelo existente. Diretrizes como descentralização, flexibilização, estratégia, efetividade¹⁵, transparência, conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo, passaram a ser essenciais como norte à boa administração pública.

A burocracia deve, então, pautar-se por essas diretrizes, a fim de corrigir suas disfunções, mormente se deseja atuar de forma criativa e inovadora, conforme o alerta, acima transcrito. É possível gerenciar os elementos culturais em organizações públicas, por meio do reforço de traços positivos e neutralização de traços negativos, que devem

¹⁵ Eficácia, eficiência e efetividade são conceitos relacionados à gestão: para verificar se um projeto/ processo foi eficaz, avalia-se se o resultado foi alcançado (perquire-se se os objetivos foram alcançados quantitativamente); a análise da eficiência tem um componente a mais, o qualitativo (perquire-se se os objetivos foram alcançados e se usou-se o melhor caminho possível, com menos tempo e custos); a efetividade requer a coexistência da eficácia e eficiência, pois o projeto/processo pode ser somente eficaz ou somente eficiente, quando, então, não pode ser considerado efetivo.

ser identificados pelas lideranças, a fim de desenhar as estratégias direcionadas a tal mister (BERGUE, 2010).

Assim, as estratégias devem ser adaptadas à realidade social¹⁶ e organizacional, pois incompatibilidade das tecnologias gerenciais à organização, como tecnologias gerenciais moldadas em realidades estrangeiras ou mesmo da gestão privada, podem não gerar mudanças substanciais, ou seja, não alterar o *status quo* (CALDAS e WOOD JR. *apud* BERGUE, 2010).

Por isso, esse processo de mudança não se compatibiliza com rupturas bruscas e/ou autoritárias; requer transformações adaptativas (CURVELLO, 2008; BERGUE, 2010; HOFSTEDE *apud* CARBONE, 2000), até porque uma certa resistência à mudança é comum ao ser humano. Rodríguez *apud* Curvello (2008), aponta como fatores de resistência à mudança em organizações: a necessidade de segurança; interesses particulares que podem se ver ameaçados; a falta de visão sobre os benefícios da mudança; a inércia, que torna preferível manter-se na mesma situação antes de realizar esforço diferente; inveja, pois gera dificuldade de contribuir para mudanças propostas por outros membros; e a dificuldade de discordar e de ser diferente.

Importante pontuar, dentro dessa ótica, com base em OLSON (1965, p. 20), que num grupo ou organização os indivíduos não têm somente interesses comuns, “eles também têm interesses puramente individuais, diferentes dos outros membros do mesmo grupo ou organização”, e se conduzem pela lógica da ação racional, fazendo um balanceamento entre os ônus e os bônus que terão ao se dedicarem a alguma “causa coletiva”. Assim, é comum que, numa organização, o indivíduo se conduza de forma menos participativa e proativa quando sua percepção é a de que seu esforço individual não terá grande impacto sobre o resultado e, ainda, que desfrutará das vantagens obtidas pelos outros quer tenha ou não colaborado com o grupo¹⁷.

Diante dessas dificuldades, em processos de mudança organizacional a comunicação interna deve assumir especial destaque (BERGUE, 2010), assim como a mobilização das lideranças em prol de valores e símbolos, no intuito inspirar os membros

¹⁶ Holanda (2016, posição 821): “a experiência e a tradição ensinam que toda cultura só absorve, assimila e elabora em geral os traços de outras culturas, quando estes encontram uma possibilidade de ajuste nos seus quadros de vida.”

¹⁷ A literatura econômica denomina esse processo de *carona* (*free rider*).

do grupo. Acerca do papel das lideranças sobre a construção de ambiente motivador, explica ABRANCHES (1977):

É através da constituição de uma ordem simbólica que se desenvolvem sistemas de gratificação não material. A partir da identificação com os objetivos da organização, com os propósitos da liderança, criam-se condições para mobilizar os indivíduos e os grupos em torno às políticas de governo etc. (...) Isto depende da capacidade das lideranças em mobilizar os indivíduos, da inclusão nos planos e políticas de governo de elementos que possam ser identificados com objetivos de longo alcance e certos princípios que possam ser vistos como justos, adequados e desejáveis. Toda ordem simbólica, por mais injusta que seja a face real que ela está a dourar, inclui elementos éticos que servem como catalisadores que podem acionar os mecanismos de mobilização de esforços e os elementos de identificação dos indivíduos com as políticas em questão (ABRANCHES, 1977, p. 20-21).

Expostas essas concepções acerca de organizações e sua cultura, da cultura social brasileira e sua influência no meio organizacional das instituições públicas e fatores que podem contribuir para mudanças nesses ambientes, passo a analisar a ideia de proatividade ligada à Advocacia Pública.

1.4 ADVOCACIA PÚBLICA PROATIVA

Como se caracteriza, então, uma advocacia pública proativa?

Gustavo Binenbojm (2012), ao dissertar sobre as funções da Advocacia Pública no Estado Democrático de Direito, explica que se trata de uma instituição única, pois, dentre as demais funções essenciais à Justiça, apenas ela pode agir *prévia, sistêmica e proativamente* para a sustentação e aperfeiçoamento da ordem jurídica:

Quanto à atuação *prévia*, deve-se dizer que nenhuma outra carreira jurídica tem a possibilidade de atuar previamente à configuração das políticas públicas. Merece ser dito que quem define o rumo político é o agente eleito, porque isso é pressuposto da democracia. Mas **é direito da sociedade e dever do Advogado Público atuar previamente à formulação das políticas públicas de forma que elas se mantenham dentro do quadro da juridicidade, de forma que elas tenham sustentabilidade jurídica e que possam passar, eventualmente, no teste do Poder Judiciário.** Para isto, é preciso que a Advocacia Pública esteja aparelhada e estruturada para atuar no momento seminal da elaboração das políticas públicas.

Quanto à atuação *sistêmica*, observa-se que atuação do Advogado Público, como nenhum outro profissional do Direito, tem a possibilidade da visão sistêmica. (...) **o Advogado Público tem a possibilidade de conhecer os limites sistêmicos em relação ao orçamento, em relação ao quadro de pessoal, ao quadro de estrutura material, em relação aos possíveis efeitos colaterais de uma política pública, colaborando para a correção de rumos**

(...) A atuação singular do Juiz diante do quadro concreto, assim como dos membros do Ministério Público e dos advogados particulares coloca-os na condição de alguém que vê a árvore sem ver a floresta (...).

Por fim, uma atuação proativa. Enquanto o Poder Judiciário é inerte por excelência, a **Advocacia Pública pode e deve atuar proativamente no sentido de prevenir litígios, no sentido de aconselhar medidas e no sentido de recomendar que uma solução consensual seja preferível à solução litigiosa.** Há um compromisso, portanto, da Advocacia Pública com o princípio da eficiência. Naquilo que se refere à viabilização de políticas públicas, o advogado público deve estar preparado, habilitado e deve ter as portas abertas dos palácios de governo (BINENBOJM, 2012, p. 4, grifo meu).

Dos textos pesquisados sobre atuação proativa da Advocacia Pública, extraí que o termo é utilizado a identificá-lo com as acepções de advocacia preventiva, associando-o à criação de meios de resolução consensual de conflitos a fim de evitar a judicialização, e a identificá-lo com à adoção de uma postura processual ativa na defesa do interesse público, por meio do ajuizamento de ações de ressarcimento, ações civis públicas e de improbidade.

No contexto da missão e valores definidos pela PGDF, vê-se que proatividade é valor relacionado à prática da advocacia preventiva, razão pela qual entendo ser importante falar sobre essa vertente de trabalho no campo jurídico.

Essa forma de atuar no campo jurídico, cujas técnicas provêm dos estudos do Direito Preventivo, privilegia a eliminação das causas dos problemas, por meio de análise jurídica profilática de ações e atividades do cliente.

A ideia, como doutrina, surgiu da obra *Preventive Law*, de Louis M. Brown, partindo da percepção de que a prevenção dos problemas gera custos menores que sua correção. Há, também, a concepção da escola canadense, que foca na utilização dos meios “alternativos de resolução de conflitos” ou “meios adequados de solução de conflitos”, como conciliação, mediação e arbitragem. Nesse caso, no entanto, como já há conflito instalado, o foco é apenas em evitar a judicialização do litígio (ROSSI & SILVA, 2019).

Tais concepções, apesar de se assemelharem à vertente do Direito Proativo por alçarem o advogado à categoria de planejador, com ela não se confundem, pois essa vertente traz paradigma mais amplo de atuação. O Direito Proativo é preconizado em países do norte da Europa, prezando por uma atuação jurídica na prevenção de

problemas, porém, a partir de uma abordagem multidisciplinar com foco na formação de uma cultura institucional voltada à atuação ética e lícita (ROSSI & SILVA, 2019).

Neste trabalho, aproximo a ideia de atuação proativa da Advocacia Pública do quanto preconizado pelo Direito Proativo, para ser entendida não só em função da utilização de meios adequados de solução de conflitos ou adoção de estrutura para o ajuizamento de ações judiciais em favor do Estado. Entendo que a proatividade deve ter foco, principalmente, na aproximação entre o advogado público e os gestores, para que aquele preste orientação desde a formulação das políticas públicas, com participação imprescindível no exercício do poder regulamentar e dever de coerência da administração pública, cuja importância sobressai atualmente (art. 30, da LINDB) como ferramenta essencial para o alcance da segurança jurídica.

As carreiras jurídicas têm sido, tradicionalmente, posicionadas de forma estratégica na estrutura do Estado, o que é reconhecido como herança cultural lusitana: o dito “bacharelismo” - “hábito de tentar moldar a realidade através de leis e decretos” (VIEIRA *et al. apud* BERGUE, 2010, p. 35), é alvo de críticas como traço cultural desconforme com a contemporaneidade, porquanto atrelado a uma visão de administração pública centrada na legalidade estrita, o que não se coaduna com as exigências ao Estado modernamente.

Contudo, creio que tal crítica faça sentido apenas na medida em que alerta para o ranço histórico de relacionar-se a Administração Pública à figura do advogado, ranço esse explicado por Faoro: “A primeira manifestação hostil contra o bacharelismo toca o ponto vulnerável da administração colonial; o advogado, o letrado por excelência do ordenamento jurídico da metrópole, será o mais fiel agente da rede centralizadora” (FAORO, 2011, p. 217).

É fato que o administrador necessita de adequada orientação jurídica na condução dos negócios públicos, para não causar danos aos cidadãos nem ao próprio Estado pela prática de atos ilícitos – o que pode atrair para si responsabilização pelos órgãos de controle (OLIVEIRA, 2019; BINENBOJM, 2012). Assim, deve pautar-se pela observância do sistema jurídico, observância essa que não se limita à aplicação literal de leis, pois depende, hodiernamente, do conhecimento de técnicas de interpretação de normas infraconstitucionais e constitucionais, conforme o paradigma do pós-

positivismo¹⁸, atividade essa que não deve prescindir da ajuda de profissional do Direito. Sobre a complexidade do sistema jurídico, elabora De David (2016):

Em tal cenário de acentuada complexidade ainda deve ser acrescentado que até mesmo a lei aplicável é incerta, pois a suspeita da ocorrência de inconstitucionalidade é precaução necessária dada a precedência das principais codificações e das tantas vezes nas quais há dissonância entre a Constituição e o restante da legislação. Em última análise, julga-se o caso, julgando-se qual a lei aplicável, decidindo-se sobre a validade da lei em face da Constituição (DE DAVID, 2016).

Nesse contexto, sobreleva-se a participação dos advogados de Estado na construção das políticas públicas e orientação do gestor no exercício do poder regulamentar e dever de coerência administrativa. Uma atuação administrativa pautada pela juridicidade tem o condão de evitar questionamentos judiciais e, conseqüentemente, prejuízo ao aparelho estatal. Assim, a proatividade da Advocacia Pública deve, antes de tudo, focar em mecanismos de diálogo com o gestor, a fim de evitar problemas públicos que geram a judicialização em massa.

Expostas as concepções teóricas que embasam a pesquisa, passo à descrição da metodologia utilizada e à análise da pesquisa de campo.

¹⁸ Sobre a influência do paradigma pós-positivista no Judiciário brasileiro, discorre Daniel Sarmento (2009): “Estas novas ideias já reverberam fortemente na jurisprudência nacional, sobretudo do Supremo Tribunal Federal, que, nos últimos tempos, tem cada vez mais invocado princípios abertos nos seus julgamentos, recorrido à ponderação de interesses e ao princípio da proporcionalidade com frequência e até se valido de referências filosóficas na fundamentação de decisões. Aliás, é digna de nota a influência da doutrina constitucional na atuação do Supremo Tribunal Federal. O fenômeno é relativamente recente, uma vez que, logo após a promulgação da Constituição de 88, havia um profundo hiato entre o campo doutrinário, que cobrava a efetivação da Constituição pela via judicial, e a jurisprudência do STF, tímida e reticente diante dos valores e das inovações da nova Carta – v.g. orientação então adotada pela Corte em relação ao mandado de injunção e ao controle judicial das medidas provisórias. Aquele quadro podia em parte ser debitado à duvidosa opção do constituinte originário de manter no STF os ministros nomeados durante o governo militar, que não tinham sintonia político-ideológica nem boa vontade diante do novo sistema constitucional, e que por isso se apegavam a visões e interpretações assentadas durante o regime pretérito, muitas delas francamente incompatíveis com a nova ordem. Mas hoje, após a completa renovação do STF, constata-se um quadro radicalmente diferente: a maioria dos ministros do STF é composta por professores de Direito Constitucional, de grande reputação acadêmica, que, até pela origem, têm mais contato com a produção intelectual de ponta na área e são mais suscetíveis à influência das novas correntes de pensamento” (SARMENTO, 2009, p. 132).

CAPÍTULO II – METODOLOGIA E INVESTIGAÇÃO DE CAMPO

O trabalho consiste em pesquisa qualitativa, porquanto voltada à reconstrução da realidade por meio da utilização de interpretação de textos (estudos bibliográficos existentes acerca dos conceitos necessários à compreensão do problema proposto) e utilização da interação subjetiva entre o pesquisador e os membros do campo, como parte necessária do estudo (FLICK, 2009).

Desenvolvo pesquisa aplicada, pois busco a identificação de como os membros do grupo estudado (procuradores do Distrito Federal) interagem coletivamente e em que medida seu ambiente organizacional incentiva práticas de atuação pautadas nos valores eleitos pelo órgão público objeto do estudo (proatividade e inovação), com vistas a obter maior resolutividade de demandas.

Trata-se, ainda, de pesquisa social empírica, com adoção de postura etnometodológica, pois objetiva o estudo de questão concreta, focada em ambiente específico, abordando as expressões e atividades das pessoas em seu contexto profissional e envolvendo análise de rotinas do cotidiano institucional do órgão público eleito para estudo (FLICK, 2009).

Segundo Flick (2009), na pesquisa qualitativa podem ser adotadas diferentes posturas teóricas, que diferem na forma como abordam o objeto pesquisado e o foco metodológico. A etnometodologia é uma dessas perspectivas, caracterizada por se interessar na produção das rotinas do cotidiano: investiga os procedimentos decorrentes das relações intersubjetivas de determinado grupo, para desenvolver suas atividades.

Para Atkinson *apud* Bispo e Godoy (2012, p.448), “a grande diferença entre a etnometodologia em relação às demais teorias sociais está no grau de atenção e relevância dada ao trabalho no que tange às atividades cotidianas e às práticas oriundas dele”. De acordo com Rawls *apud* Bispo e Godoy (2014, p.110), é possível “afirmar que a etnometodologia busca pela compreensão de como o trabalho é realizado e como os problemas são detectados e resolvidos pelos trabalhadores num contexto coletivo”. Em tal perspectiva, não se dá ênfase apenas às regras organizacionais formais — como sói ocorrer em outras abordagens que consideram o “saber de sentido comum” como uma

“categoria residual” — mas, sim, à interação do grupo, suas crenças e comportamentos, como criador de sua realidade (COULON, 2005).

Bispo e Godoy (2014) resumem o principal foco dessa abordagem teórico-metodológica:

Assim, adotar uma postura etnometodológica significa procurar compreender a sociedade tomando como referência as práticas cotidianas de um grupo, ou de uma comunidade. Isto implica dizer que o saber não se constrói com observações ‘imparciais’ fora do contexto do objeto do estudo, mas é criado na interação com o meio. (BISPO e GODOY, 2014)

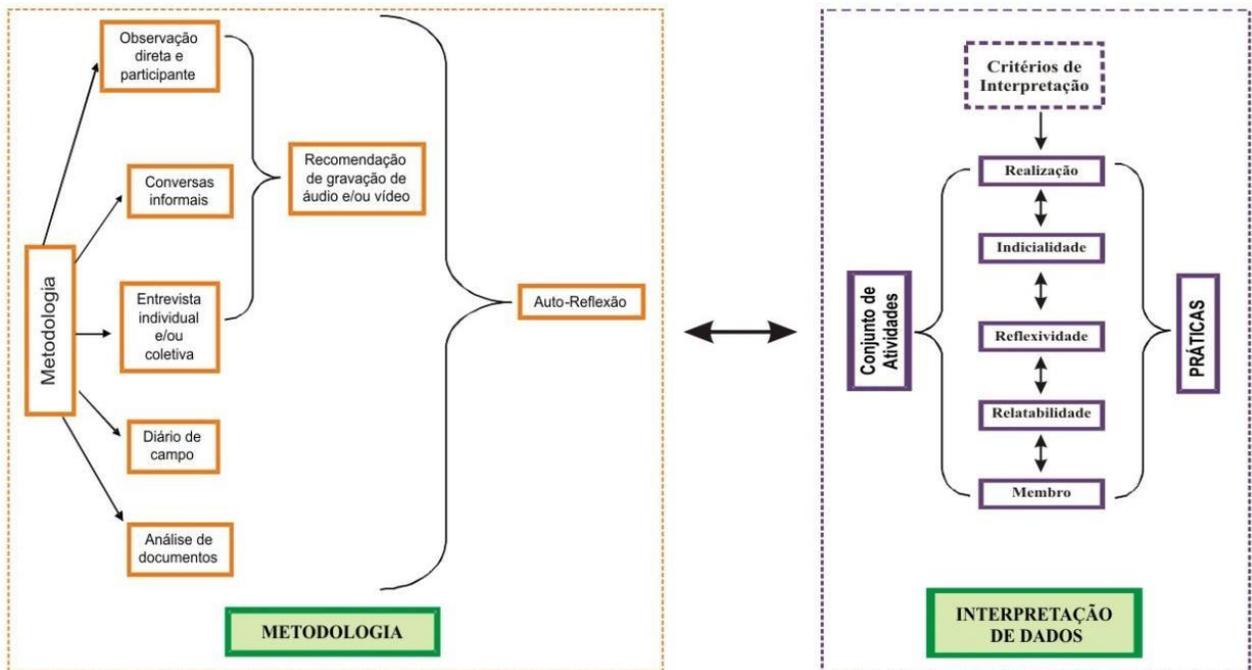
A análise etnometodológica toma como referência cinco conceitos complementares, que devem ser identificados na pesquisa (BISPO, 2011):

- a) Prática/realização: deve-se identificar práticas compartilhadas pelo grupo em determinado contexto;
- b) Indicialidade: deve-se observar a comunicação do grupo, a fim de identificar se há uma linguagem de uso compartilhada;
- c) Reflexividade: relaciona-se aos efeitos das práticas perpetradas no grupo, quanto à ação e reação sobre seus membros;
- d) Relatibilidade: concerne à forma como o grupo descreve suas atividades, uma “justificativa” de suas condutas;
- e) Noção de membro: o membro é aquele que se sente parte do grupo e não apenas como “estando” nele.

Esses conceitos servem como critérios de interpretação das práticas do grupo, para a partir deles avaliar como interagem com a realidade da organização e em que medida o ambiente organizacional os incentiva a atuarem de forma dinâmica, proativa e buscar inovações. Para tal estudo, uso entrevistas, análise de documentos produzidos na organização (atos normativos de organização do serviço e um estudo de caso – processo de reestruturação da CAMEDIS), conversas informais e observação direta das práticas e interação dos membros do órgão.

A Figura 1 a seguir sintetiza a abordagem etnometodológica.

Figura 1 – Etnometodologia



Fonte: BISPO (2011).

2.1 DESENHO E ESTRATÉGIA DE PESQUISA

Neste tópico, faço uma breve exposição do desenho e das estratégias da pesquisa, para que se entenda a escolhas dos métodos utilizados.

A ideia de utilizar a etnometodologia para a condução da pesquisa decorreu do trabalho de Bispo e Godoy (2014) “Etnometodologia: uma proposta para pesquisa em estudos organizacionais”, na qual os autores explicam a razão de tal abordagem ser útil para os estudos no âmbito da administração, apesar de ser pouco utilizada nessa área.

Julgo que o enfoque seja adequado, pois o objeto do trabalho toca questões relacionados à cultura organizacional. Assim, o estudo da etnometodologia, tanto do ponto de vista teórico quanto metodológico, contribui para o enriquecimento da perspectiva sociológica que perpassa a análise aqui proposta.

Segundo Ten Have *apud* Bispo e Godoy (2014), o trabalho etnometodológico pode ser realizado a partir de quatro estratégias: a) experimentos de desarrumação (criação artificial de situações), b) estudos feitos pelos pesquisadores de suas próprias

práticas (o pesquisador se coloca numa situação extraordinária dentro de sua área de atuação ou conhecimento), c) utilização de métodos de campo para estudar situações naturais e, d) gravação e transcrição as atividades ordinárias, para conhecer como se dá a construção de práticas cotidianas nos grupos participantes.

No intuito de entender o ambiente organizacional e visualizar práticas e rotinas dos membros da organização, faço uso das duas últimas estratégias citadas, por meio de observação direta, conversas informais, entrevistas e análise de documentos sobre processos de trabalho. Isso porque as opiniões dos sujeitos envolvidos em certo fenômeno traduzem parte da sua realidade (FLICK, 2009), assim como tal realidade, considerando se dar no âmbito de uma organização pública, também sobre influência do ambiente estruturante tanto interno quanto externo, conforme exposto no tópico de introdução a este trabalho.

As entrevistas foram semiestruturadas e conduzidas de modo a conhecer como os membros do grupo interagem e a auxiliar na identificação, no ambiente organizacional, de fatores que incentivam práticas proativas e inovadoras. Não foram realizadas entrevistas com membros ocupantes de cargos de liderança, a fim de evitar vieses que podem permear suas análises e avaliações.

Com efeito, Silva e Fadul (2010) identificam que em pesquisas organizacionais no Brasil grande parte dos entrevistados são gestores e sugerem que isso pode ser uma limitação dos estudos: “Como em grande parte das pesquisas os entrevistados são gestores, muito provavelmente existirá homogeneidade dos significados culturais. Possivelmente a repetição das pesquisas com outros grupos da mesma organização poderia indicar divergências nas percepções da cultura de cada organização” (SILVA e FADUL, 2010, p. 664). Assim, neste estudo, pretendo dar enfoque diferente, buscando ouvir os membros da organização que não têm poder de decisão ou que não exerceram função de liderança por muitos anos consecutivos.

Utilizei, como guia dos pontos a serem abordados nas entrevistas, conversas e análise documental, o trabalho “Inovação e Cultura Organizacional: Um estudo dos elementos culturais que fazem parte de um ambiente inovador”, apresentado como tese de doutorado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, por Denise Del Prá Netto Machado (NETTO MACHADO, 2004).

Também utilizei como base à elaboração do roteiro de perguntas e pontos a serem investigados, o livro “Cultura e mudança organizacional” (BERGUE, 2010), assim como o artigo “O futuro da Advocacia Pública: a ação preventiva e proativa” (MOREIRA NETO, ALMEIDA & GARCIA, 2016).

A estrutura de amostras para as entrevistas foi gradualmente definida por meio da estratégia da amostragem teórica, segundo a qual as decisões “quanto à escolha e à reunião de material empírico (casos, grupos, instituições etc.) são tomadas no processo de coleta e interpretação de dados” (FLICK, 2009, p. 79), com o fito de obter-se material tendente a oferecer maiores *insights* ao estudo.

Dessa forma, inicialmente, apresentei questionário de teste para procuradores de cada um dos setores que recebem ações judiciais em sua fase inicial, com perguntas formuladas a fim de identificar eventuais diferenças na organização dos serviços. As perguntas também buscavam identificar se a preocupação com a participação da PGDF na solução dos problemas públicos que geram litígios repetitivos é questão presente no cotidiano dos membros do grupo, questão essa que também busquei identificar por meio de conversas e observação do trabalho em cada setor.

A partir daí, identifiquei que, sim, há diferença na forma como os membros do órgão se relacionam a depender do setor de lotação, bem como que a organização do serviço não é uniforme, dependendo da visão de como conduzir o trabalho por cada chefia. Assim, organizei as entrevistas utilizando o critério de lotação, observando a data de ingresso do entrevistado no órgão, com o fito de analisar eventuais diferenças na fala a depender do tempo de trabalho na instituição e setor de lotação.

Após contato com vinte e cinco membros da organização, identifiquei adequado fazer um recorte na amostra, a fim de concentrar-me na percepção dos procuradores com menos tempo de ingresso no órgão, porquanto receptores da cultura organizacional construída pelos membros mais antigos ao longo da história da instituição, conforme a já citada clássica definição dada por Schein: "o conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou (...) e ensinados a novos membros, como a forma correta de perceber, pensar e sentir" (Schein apud Netto Machado, 2004, p. 40).

Ao final, além das conversas informais, foram entrevistados cinquenta membros da organização, interrompendo-se quando se iniciou a saturação dos dados¹⁹ (FLICK, 2009).

Os documentos selecionados para análise foram os principais atos internos de organização do serviço, o documento que estabelece o Planejamento Estratégico do órgão, além de um processo administrativo que visava a reestruturação de mecanismo de solução e prevenção de litígios na área da saúde pública (Processo Administrativo n. 020-001703/2016 – reestruturação da CAMEDIS).

Com isso, de posse desses dados, busco, no próximo capítulo, fazer proposições de mudanças de processos de trabalho compatíveis com a realidade do órgão, voltado à identificação de problemas públicos, para início de diálogo entre a PGDF e os gestores, com o fito de solucionar litígios em sua gênese.

Segundo CARBONE (2001), a comparação dos “comportamentos” de uma organização estudada com os “comportamentos” de outra organização similar, que possui práticas reconhecidas no meio profissional, é uma forma útil de avaliar as decorrências e as correlações entre comportamento profissional e sucesso no negócio. Assim, escolhi, como referência, a AGU pelas diversas boas práticas de gestão implementadas com obtenção de resultados positivos e reconhecimento da comunidade jurídica. A respeito da atuação da AGU na defesa e orientação sobre políticas públicas, Binenbojm (2012) sustenta:

A Advocacia-Geral da União tem dado um exemplo todos os órgãos de Advocacia Pública do Brasil nesse sentido. Ela tem, por exemplo, proposto ações declaratórias de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, que muitas vezes são essenciais para evitar uma plethora de ações que comprometam a própria viabilidade da política pública. Além disso, a AGU tem celebrado, no âmbito de agências reguladoras, acordos regulatórios que ganham o consentimento dos administrados (...) reduzindo os custos de transação, os atritos e os conflitos que fatalmente seriam judicializados. E, ainda, a celebração de termos de ajustamento de conduta com os órgãos de controle, sobretudo, com o Ministério Público que possam evitar que, no curso da política pública, venha a surgir o advento de uma nova ação, de uma nova liminar que impeça o sucesso daquele programa. (BINENBOJM, 2012, p. 5)

¹⁹ “O critério para o julgamento de quando interromper a amostragem de diferentes grupos pertinentes a uma categoria é a saturação teórica da categoria. Saturação significa que não está sendo encontrado nenhum dado adicional através do qual o sociólogo possa desenvolver propriedades da categoria” (FLICK, 2009, 80)

Uso o trabalho “Elementos para a prática de advocacia preventiva no âmbito da Advocacia Geral da União” (ROSSI & SILVA, 2019) como fonte para conhecer medidas adotadas pela AGU, passíveis de utilização pela PGDF, pois aquele é o maior órgão de Advocacia Pública no país e, portanto, com maior possibilidade de desenvolvimento de iniciativas voltadas à redução da litigiosidade, diante do grande volume de demandas administradas por si.

2.2 INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

No que segue, reporto análise dos normativos sobre a organização dos serviços no órgão pesquisado (subseção 2.2.1); do processo de reestruturação da Câmara Permanente Distrital de Mediação da Saúde – CAMEDIS (subseção 2.2.2) e dos dados obtidos por meio das entrevistas, conversas informais e observação direta (subseção 2.2.3).

2.2.1 Normativos sobre organização de serviços

A Lei Complementar n. 395/2001 dispõe sobre a organização da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e traz, dentre suas competências, diversas previsões voltadas à atuação ativa da PGDF: exercer o controle interno da legalidade dos atos do Poder Executivo; representar sobre as providências de ordem jurídica, sempre que o interesse público exigir; zelar pela obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e demais regras expressas na Constituição Federal, na Lei Orgânica do Distrito Federal, nas leis e atos normativos da Administração Pública; prestar orientação jurídico–normativa para a Administração Direta e Indireta do Distrito Federal; propor às autoridades competentes a declaração de nulidade de seus atos administrativos.

Tais competências, se priorizadas nos processos de trabalho, com a previsão de fluxos adequados, poderão contribuir para a diminuição da litigiosidade de massa, hoje considerada problema de solução prioritária na agenda pública.

Atualmente a PGDF estrutura seus serviços por meio da divisão macro atividade consultiva x atividade contenciosa, regidas, respectivamente, pelas Portarias n. 115/2020 e 470/2019. Há, ainda, a Câmara de Mediação e Conciliação, que, atualmente, é responsável apenas por realizar conciliações em processos de precatórios.

A recentemente editada Portaria/PGDF n. 115/2020 regulamentou a atividade consultiva, trazendo importantes disposições de racionalização do serviço, como: a previsão do “parecer referencial”²⁰ e sua elaboração de ofício, de forma preventiva, a fim de evitar a proliferação de consultas e contribuir para a celeridade dos serviços administrativos, e a atribuição de efeitos normativos aos enunciados editados pelo setor.

Contudo, o exercício da orientação à Administração Pública continua a ser concentrado na atividade consultiva, conforme o paradigma tradicional da Advocacia Pública. A referida portaria não trouxe previsão de procedimentos e fluxos voltados à integração mais consistente das duas atividades – consultiva e contenciosa.

²⁰ “Art.7º. Fica admitida a elaboração de parecer referencial quando houver processos e expedientes administrativos recorrentes ou com caráter repetitivo em que sejam veiculadas consultas sobre questões com os mesmos pressupostos de fato e de direito para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme que permita a verificação do atendimento das exigências legais mediante a simples conferência de atos administrativos, dados ou documentos constantes dos autos.

Parágrafo único. Também será admitida a elaboração, de ofício, de parecer referencial de forma preventiva ou antecipada quando, em virtude de alteração ou inovação normativa, o caráter repetitivo ou multiplicador da matéria puder impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos, embora ainda não esteja presente a repetição de processos e expedientes administrativos.

Por sua vez, a Portaria n. 470/2019²¹ é o normativo interno que dispõe sobre os procedimentos inerentes à atuação dos procuradores no âmbito da atividade contenciosa. De acordo com esse ato interno, as chefias das procuradorias especializadas têm a atribuição de: distribuir os processos entre os procuradores, decidir sobre classificação de processos como estratégicos; apreciar propostas de súmulas administrativas; apreciar pedidos de dispensa de atuação processual pelo procurador (interposição de recursos, contestação etc.) ou de adoção de certos instrumentos processuais (como incidentes de resolução de demandas repetitivas) e acompanhar os bancos de dados sobre incidentes de resolução de demandas repetitivas, para verificar se surge algum de interesse dos entes públicos distritais.

Não há previsão de nenhum processo ou fluxo de trabalho direcionado a implementar, de forma concreta e institucionalizada, as competências previstas na Lei Complementar n. 395/2001 citadas no início deste capítulo, por procuradores que atuam na atividade contenciosa. Tirante a previsão de solicitação de emissão de parecer jurídico sobre questão específica ao setor consultivo (art. 71, Portaria n. 470/2019²²), percebe-se que a atividade contenciosa ainda tem foco eminentemente defensivo e reativo.

Mesmo a previsão do citado artigo não tem contribuído para adequada integração entre os setores consultivo e contencioso, pois não há indicativo sobre a finalidade e uso do parecer solicitado. Isso tem prejudicado o objetivo da norma, pois, com alguma frequência, submete-se pedido de mera criação de tese jurídica para uso na defesa judicial, o que, à evidência, não é função do setor consultivo. Isso demonstra que há necessidade de aprimoramento do normativo interno, com indicação dos fins a que se prestarão os pareceres, como, p. ex., para a orientação dos gestores responsáveis pela prática dos atos administrativos questionados judicialmente.

O normativo que regulamenta a atividade contenciosa não cria processos e fluxos que incentivem o trabalho criativo e o trabalho em equipe, para gerar a troca de ideias, que são ingredientes importantes de ambiente incentivador de proatividade e inovação, conforme exposto no primeiro capítulo deste trabalho.

²¹ www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/039ccfc4dedf4d11907ed51225e038cb/Portaria_470_26_09_2019.html.

²² Art. 71. Qualquer procurador pode propor ao respectivo procurador-chefe, por despacho emitido na pasta digital, a formulação de consulta jurídica sobre questão específica de direito material que tenha identificado em sua atuação.

A atividade é regulada sem foco na orientação. Dentre os procedimentos previstos, o único que se destaca como vocacionado à racionalização da atividade é a previsão da edição de súmulas e orientações jurídicas administrativas, que uniformizam em alguma medida a atuação dos procuradores e contribuem para a redução da litigiosidade²³.

A edição de súmulas e orientações jurídicas vem sendo paulatinamente facilitada por meio de procedimentos mais simples e céleres, assim como o procedimento de dispensa de recursos, que hoje se dá por decisão direta da chefia imediata, sem necessidade de avaliação por colegiado ou chefias superiores, como se dava outrora.

Contudo, tirante isso, não há previsão de atribuições mínimas às chefias, relacionadas à gestão estratégica do serviço, como participação na distribuição de ações iniciais por meio de sua classificação por assunto, para o fim de identificar os problemas que as geram; controle quantitativo das ações por tipo e objeto, para melhor organização o serviço, por meio de maior especialização, por exemplo; criação de banco de teses uniformes; definição de defesa mínima a ser utilizada por cada procurador; gestão das informações obtidas junto aos gestores para racionalizar a comunicação e elaboração das defesas. Não há previsão da necessidade de entrega periódica de relatórios sobre resultados obtidos nem de outra forma de comunicação interna com os procuradores e com a alta administração, para a discussão de resultados e definição de como atuar coletivamente.

O Plano Estratégico 2020/205 contempla previsões que poderão contribuir para a adequação dessa realidade. São exemplos: o estabelecimento de estratégias de comunicação; treinamento das chefias das Procuradorias Especializadas para a elaboração dos Planos de Trabalho; formulação dos indicadores de desempenho estratégico; a capacitação de 100% do nível estratégico e tático-operacional em liderança, gestão de projetos e gestão de riscos; a integração e racionalização dos processos de trabalho; busca de melhoria das relações institucionais e governamentais; aperfeiçoamento de rotina de atuação do contencioso de massa; uso de inteligência

²³ A autovinculação administrativa não acarreta benefícios apenas para os particulares. A própria Administração Pública auferir vantagens com a sua atuação coerente e não contraditória, tais como: a celeridade da resposta às demandas repetitivas; a redução da litigiosidade; a diminuição das incertezas, dos riscos e dos custos das relações jurídico-administrativas; e a maior aceitação dos particulares às suas decisões e, por consequência, o reforço da legitimidade de sua atuação (OLIVEIRA, 2019, p. 387).

artificial; estreitamento das relações com os órgãos e entidades públicos relacionados com a Procuradoria-Geral e construção de agenda compartilhada de desafios públicos entre a Procuradoria-Geral e o Governo.

Especificamente quanto à redução da litigiosidade, há previsão de elaboração de projeto de lei dispendo sobre as condições para celebração de acordos judiciais e extrajudiciais, no âmbito da Procuradoria-Geral, para extinguir ou prevenir litígios; implantação, no âmbito das Especializadas, de núcleos de negociação permanente; celebração de acordos por adesão em demandas repetitivas; realização de mutirões de consensualidade e capacitação permanente em cursos com temática “solução consensual de conflitos”.

A condução de tais estratégias, se feita de forma a neutralizar as circunstâncias que embarreiram a realização do trabalho de forma mais gerencial e menos burocrática dentro da PGDF, poderá promover a passagem de uma “cultura do esforço”, voltada essencialmente para o cumprimento de prazos judiciais e condução formal de processos, para uma “cultura do resultado”, dirigida não apenas ao mero cumprimento de prazos, mas também à definição de estratégias, em busca de efetividade (WATANABE, 2013).

2.2.2 Processo de reestruturação da Câmara Permanente Distrital de Mediação da Saúde – CAMEDIS

O processo de reestruturação da Câmara Permanente Distrital de Mediação da Saúde – CAMEDIS foi escolhido como parte deste estudo, para observação das barreiras à inovação existentes na PGDF porque pode ser objeto de minha observação direta e porque sofreu vários percalços até ser abraçado e priorizado pela instituição.

Mas, antes de relacionar o caso ao referencial teórico utilizado neste estudo, com abordagem das barreiras encontradas pela ideia proposta e acatada pela alta administração da PGDF, é importante explicar o que é a CAMEDIS e que tipo de mudança se propôs a respeito dela.

A ideia de reestruturação da CAMEDIS fora proposta à alta administração da PGDF no ano de 2016, sendo prontamente aprovada pelo Gabinete da Procuradoria Geral do Distrito Federal (Processo Administrativo n. 020-001703/2016). As negociações

entre os interessados foram por mim acompanhadas até novembro de 2018, quando a minuta do acordo entre os órgãos envolvidos restou elaborada pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF e encaminhada para a PGDF, a fim de que providenciasse a assinatura do convênio entre todos os órgãos partícipes do projeto.

A CAMEDIS foi criada pela Portaria Conjunta n. 01, de 26 de fevereiro de 2013 – Secretaria de Saúde do Distrito Federal – SES/DF e Defensoria Pública do Distrito Federal – DPDF, sem a participação da Procuradoria Geral do Distrito Federal - PGDF, que não se interessou pelo projeto à época (ASENSI, 2015, p. 22 e 25).

Seu funcionamento se dá por meio de encontros aleatoriamente marcados entre representantes da DPDF e da SES/DF, para análise da possibilidade de prestação de serviço de saúde a cidadãos que buscam a defensoria pública em razão de demandas não atendidas pelas unidades da secretaria de Estado. O objetivo é solucionar administrativamente problemas questionados por meio ações judiciais contra o Distrito Federal.

Nesses encontros, a então Coordenação de Ações de Saúde da PGDF (hoje chamada Procuradoria Especial da Saúde), no ano de 2016, verificou os seguintes problemas no funcionamento da câmara: a) não havia estrutura física e de pessoal para atender todos os casos, sendo atendidos apenas aqueles selecionados unilateralmente pela DP/DF; b) não havia critérios pré-definidos de seleção dos casos; c) não havia possibilidade de análise técnica de alguns pleitos, p. ex. medicamentos e tratamentos não padronizados (aqueles não previstos nas listas do Sistema Único de Saúde – SUS); d) não se concedia o mesmo caminho a cidadãos assistidos por advogados particulares.

Diante disso, percebendo que a forma como as “mediações”²⁴ eram realizadas poderia abrir vias a favorecimentos pessoais e quebra da isonomia e que a abrangência do serviço era insignificante diante do volume das demandas na área de saúde, devido à ausência de estrutura física e de pessoal, sugeriu-se a reestruturação da dita câmara,

²⁴ Após-se aspas no termo mediação, pois de mediação efetivamente não trata a câmara em questão. Mediação é forma de solução de conflitos por meio da qual um terceiro – mediador preferencialmente treinado, *viabiliza o diálogo* entre as partes em desavença, utilizando-se de métodos próprios, para que as próprias partes alcancem entendimento (tal método é utilizado em situações onde a manutenção do diálogo entre as partes seja essencial, como nas demandas de família, por exemplo). O que se busca na Câmara Permanente Distrital de Mediação em Saúde é uma transação, por meio de conciliação - método em que o terceiro pode sugerir formas de solução do conflito para *viabilizar o acordo* (art. 165, §§1º e 2º, CPC/2015).

por meio de expediente interno encaminhado ao Gabinete da Procuradoria Geral do Distrito Federal.

Buscando conhecer alternativas mais consentâneas à moldura constitucional, travou-se contato com a Procuradoria Geral do Rio de Janeiro, que implementou modelo mais completo e técnico de câmara, a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde, em parceria com a Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro, Secretaria de Estado de Saúde, Secretaria Municipal de Saúde, Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Defensoria Pública da União e Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

A parceria fora formalizada por convênio, onde se estabeleceram as obrigações, atribuições e forma de funcionamento do serviço. A característica mais marcante do projeto fluminense é a previsão de funcionamento, num mesmo prédio, de seções dos órgãos envolvidos, a fim de facilitar o atendimento ao cidadão, pois o serviço buscado é fornecido pelos entes da federação conforme a divisão de competências estabelecida pelo SUS. Também, o atendimento pela Defensoria Pública do Estado e Defensoria Pública da União é realizado no mesmo local, levando-se em conta qual ente deve prestar o serviço no âmbito do sistema.

Essa forma de organização proporciona uma triagem em todos ou na maioria dos casos²⁵, ensejando a judicialização somente do que não puder ser atendido. Também proporciona acesso igualitário a todos os que desejem passar pela câmara, sendo viável incluir na avença, além dos órgãos que integraram o convênio no estado do Rio de Janeiro, a participação da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB.

Diante desse paradigma, o projeto de reestruturação proposto pela então Coordenação de Saúde da PGDF tenderia a reduzir o volume gasto pelo Distrito Federal com medicamentos a cargo da União²⁶, assim como evitar demandas ajuizadas por desorganização das unidades de saúde ou até mesmo resolver demandas já ajuizadas

²⁵ Inúmeras ações são ajuizadas em decorrência de desorganização administrativa ou falta de integração entre as unidades responsáveis pelos serviços de saúde. Como exemplo, pleitos de medicamento/material padronizado não disponível em determinada unidade, mas disponível em outra e a inexistência de sistema regulatório da fila de espera para cirurgias (SOUSA, 2018).

²⁶ Isso porque, uma vez que há solidariedade na prestação dos serviços de saúde, diversos pacientes, no caso dado como exemplo acima (medicamentos financiados pela União), ajuízam ações somente contra o Distrito Federal. Este ente acaba por adquirir os medicamentos mesmo sem ter orçamento para tanto, por ser obrigado a atender as decisões judiciais. O mesmo ocorre com a União quando é demandada por prestações a cargo do Distrito Federal. A compensação desses valores, pela via administrativa, apesar de indicada pela jurisprudência dos tribunais superiores, não costuma ocorrer e, como a cobrança judicial também se afigura tormentosa, a desordem orçamentária se instala (SOUSA, 2018).

mais rapidamente, sem os problemas identificados no modelo implementado em 2013.

Analisando esse processo com base no referencial teórico relativo às concepções de proatividade e inovação no serviço público, percebe-se que ocorreu o surgimento de uma ideia tendente a mudar processo de trabalho complexo, envolvendo não só o fluxo de demandas, mas também estrutura material e de pessoal, com a finalidade de redução da litigiosidade.

A iniciativa fora proativa, pois não decorreu de demandas ordinárias do ambiente de trabalho e buscou implementar inovação na organização, de acordo no conceito adotado neste estudo, que vê inovação como um valor relacionado a práticas geradoras de mudança, sejam simples ou complexas, para agregar valor ao serviço.

De acordo com a classificação de Meeus e Edquist *apud* Cavalcante e Camões (2017, p. 123), a tentativa buscou inovação em processo, pois o objetivo fora aumentar a eficiência e eficácia dos processos organizacionais, para facilitar e melhorar os serviços prestados pelos órgãos públicos aos cidadãos.

Apesar do acolhimento da ideia pelas altas administrações dos órgãos interessados, não se disponibilizou apoio técnico na área da gestão de projetos, nem a disponibilização de recursos, estrutura e material suficientes: seriam implementadas mudanças na medida dos recursos já existentes, notadamente a estrutura material fornecida pela DP/DF e de pessoal fornecida pela SES/DF.

A inexistência de recursos e apoio técnico suficientes por parte dos órgãos do Executivo distrital foram os primeiros obstáculos ao andamento mais célere do processo, porém, a mudança de gestão aliada à cultura burocrática da PGDF ocasionou sua paralisação por meses, mesmo quando já viável o início da fase de execução do modelo possível construído, conforme os recursos materiais disponíveis.

Com efeito, a despeito da possibilidade de início da fase de execução da reestruturação já em 2019, até meados de 2020 não houve qualquer ato de caráter prático, sequer a assinatura do convênio entre os órgãos interessados. Importante frisar que o acordo fora pensado e redigido com base no instrumento utilizado pelo paradigma escolhido, a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde/RJ, outrora utilizado e validado pela administração do estado do Rio de Janeiro.

Esse desnecessário atraso ocorreu devido ao início de novo governo e mudança de chefias na PGDF, o que gerou análises dos mesmos pontos já dantes

discutidos.

A minuta do convênio encaminhada em novembro de 2018 fora aprovada por procurador do Distrito Federal partícipe das negociações, mas, não obstante isso, o encaminhamento para assinatura pelas autoridades competentes restou suspenso, em razão do surgimento da ideia pela nova equipe de edição prévia de decreto pelo governador do Distrito Federal.

Por conta dessa alteração, a implementação da reestruturação sofreu atraso, atraso esse que poderia ter sido evitado caso o processo fosse conduzido de forma dialogada com a equipe que o iniciou, utilizando o desenho da Câmara de Resolução de Litígios da Saúde/RJ. No paradigma utilizado, validado e respeitado pela comunidade jurídica²⁷, não se utilizou decreto do Executivo antes da realização do convênio entre as partes.

Decisões de gestão político-administrativas, devem se pautar, sempre que possível, em evidências, pela “integração da experiência e julgamento com a melhor evidência externa disponível a partir de pesquisa sistemática” (COSTA e DA SILVA, 2016, p. 132). No caso, a evidência externa disponível não utilizou qualquer ato normativo editado pelo chefe do Executivo para a implementação da inovação e não ocorreu questionamento a respeito de sua legitimidade ou legalidade.

De toda sorte, mesmo que, por qualquer outro motivo, fosse necessária a edição desse ato normativo no Distrito Federal, nada impediria a celebração do convênio, para início da execução do projeto sem nenhum atraso, pois isso não obstaría posterior decreto sobre o tema, com eventuais adequações práticas criadas pelo normativo.

Isso porque é consabida a factível demora na edição de normativos da competência de agentes políticos, sejam decretos ou leis, pois dependem de negociação política e trâmite burocrático mais complexo, cujo processo constantemente atrasa projetos que beneficiam os cidadãos. Assim, em sendo possível aos gestores implementar mudança de processo administrativo que não dependa necessariamente de lei ou decreto, que se faça, a fim de não perpetuar a cultura de formalismos, comum no modelo de gestão burocrático weberiano, não mais adequado à realidade moderna (BERGUE, 2010; SILVA e FADUL, 2010; SECCHI, 2009). Decisões administrativas

²⁷ Vide: www.conass.org.br/rio-de-janeiro-camara-de-resolucao-de-litigios-de-saude-completa-um-ano/ e <https://www.premioinnovare.com.br/praticas//camara-de-resolucao-de-litigios-de-saude-crls>.

devem primar, conforme exposto no item 1.2.2. deste estudo, pela eficiência (obter o melhor resultado com menor custo – de tempo e recursos) e alcance de resultados concretos.

Conforme indicado no Capítulo I sobre as barreiras à inovação no serviço público, da análise deste caso, constatam-se presentes barreiras relacionadas a pessoas (a despeito da proatividade, não se disponibilizou apoio técnico na área de gestão administrativa), estrutura (recursos materiais insuficientes, processo de comunicação e integração interna inadequado) e estratégia (descontinuidade de equipes, mudança de chefias sem diálogo em busca da experiência e conhecimentos da equipe anterior, com foco em obter melhor resultado ao público, por meio do trabalho coletivo).

A essas barreiras, acresço a característica postura proveniente da cultura social, relativa ao chamado bacharelismo - “hábito de tentar moldar a realidade através de leis e decretos” (VIEIRA *et al. apud* BERGUE, 2010, P. 35), alvo de críticas como traço cultural desconforme com a contemporaneidade, porquanto atrelado a uma visão de administração pública centrada na legalidade estrita, o que não se coaduna com as exigências ao Estado modernamente.

Após quase dois anos de atraso, o projeto veio a ser encaminhado ao novo setor de desenvolvimento institucional – Procuradoria Especial de Gestão Estratégica, Estudos e Inovação, criado na estrutura da PGDF pelo Decreto n. 40.408 de 24.01.2020, e inserido no Plano Estratégico/PGDF dos anos 2020/2025 como iniciativa voltada à ampliação da consensualidade na resolução de litígios, iniciativa essa aprovada como prioritária pelo Comitê Interno de Governança da PGDF para o biênio 2020/2021²⁸.

No capítulo I, expus que, para o implemento de uma cultura de inovação nas organizações, são necessárias, dentre outros fatores, estruturas organizacionais, recursos, ferramentas e processos de habilitação para realizar a inovação. Assim, é possível extrair, pela análise da proposta de reformulação deste processo organizacional, que a criação da Procuradoria Especial de Gestão Estratégica, Estudos e Inovação é medida salutar para que a condução de iniciativas deste tipo goze de apoio institucional formal, mais adequado procedimentalmente, a fim de ficarem menos suscetíveis a barreiras à inovação comumente existentes nas organizações públicas, como as aqui

²⁸ www.pg.df.gov.br/comite-de-governanca-define-prioridades-do-plano-estrategico-da-pgdf/.

identificadas.

2.2.3 Entrevistas, conversas informais e observação direta

No referencial teórico, demonstrei que são pressupostos básicos para a criação de um ambiente inovador os aspectos da comunicação, motivação, estímulo à criatividade, redução dos conflitos interpessoais e sistema de recompensas (NETTO MACHADO, 2004).

Partindo dessa referência, iniciei conversas e entrevistas com membros da organização em estudo (baseadas no roteiro do Anexo 2), a fim de verificar como tais aspectos são conduzidos e explorados internamente. As entrevistas foram semiestruturadas e conduzidas de modo a conhecer como os membros do grupo interagem e a auxiliar na identificação, no ambiente organizacional, de fatores que incentivam práticas proativas e inovadoras. Não foram realizadas entrevistas com membros ocupantes de cargos de liderança, a fim de evitar vieses que podem permear suas análises e avaliações, conforme exposto no Capítulo II, razão pela qual dei enfoque diferente, buscando ouvir prioritariamente os membros da organização que não têm poder de decisão atualmente ou que não exerceram função de liderança por muitos anos consecutivos.

As conversas e entrevistas gravitaram em torno de 15 questões que serviram de roteiro semiestruturado. Foram ouvidos 50 procuradores dentre os 153 que estão em atividade. Do quadro total, 22 membros ocupam cargos de chefia internamente e 11 cargos de chefias nas secretarias de Estado e não foram ouvidos prioritariamente, pelas razões expostas linhas atrás. Assim, em torno de 40% dos procuradores da amostra selecionada foram ouvidos.

Dos quinze tópicos, oito foram abordados de forma semelhante por mais de 90% dos participantes, indicando que o sentimento do grupo a respeito dos temas é convergente: motivação para trabalhar por mudanças institucionais, interação entre os membros do grupo e realização conjunta de trabalhos, surgimento e possibilidade de implementar ideias novas, reconhecimento do trabalho, capacidade motivacional e de gestão das lideranças, comunicação com o meio interno e externo, integração entre os setores consultivo e contencioso.

O objetivo da pesquisa sob perspectiva etnometodológica é analisar o discurso, os relatos do grupo social, a fim de identificar suas práticas cotidianas e sentimentos comuns (BISPO e GODOY, 2012). Assim, a respeito desses oito tópicos, selecionei os relatos mais incisivos e que incitam melhores *insights* no estudo da organização pesquisada, bem como a análise do grupo no contexto delimitado por meio da utilização dos cinco critérios etnometodológicos de análise dos dados colhidos na pesquisa sobre o conjunto de atividades do grupo (realização, indicialidade, reflexividade, relatabilidade e noção de membro).

Foi possível extrair que é comum um sentimento de pertencimento à organização, de orgulho dos membros por fazerem parte dos quadros do órgão, assim como boa vontade e preocupação com o seu fortalecimento. Contudo, tal sentimento, em geral, decorre da vocação ao serviço público, do comprometimento com as nobres funções da Advocacia Pública, não de um estímulo motivacional advindo do ambiente organizacional, como bem ilustram a seguintes falas:

Entrevistado A: “Eu me sinto motivado a realizar meu trabalho, porque sou vocacionado para o cargo, acredito no que faço e tenho espírito público, de servidor. Mas não me sinto motivado a buscar mudanças em prol da instituição, pois não vejo espírito de corpo.”

Entrevistado B: “Sim porque gosto do meu trabalho, tenho esse perfil de buscar mudanças para melhorar, mas não há encorajamento para a gente apresentar sugestões, ideias. A depender da situação, alguma proposta até pode ter acolhimento.”

O surgimento de novas ideias é observado com alguma frequência no meio pesquisado, no entanto, a diminuição do contato entre os membros da organização entre si, e entre esses e as lideranças, decorrente da introdução do Processo Judicial Eletrônico – PJE, do Sistema de Automação da Justiça – SAJ e utilização de meios eletrônicos de comunicação, foram citados, por membros com diferentes tempos de serviço no órgão, como fator de inibição ao surgimento de novas ideias e integração entre os membros:

Entrevistado C: “... depois do SAJ não existe espaço de compartilhamento de ideias, mesmo no zap é limitado, falta interação pessoal.”

Entrevistado D: “Quando trabalhávamos nas instalações da PGDF era muito

comum ouvir novas e, por vezes, excelentes ideias de colegas durante o serviço. Agora que trabalhamos à distância, já não as ouço.”

Nesse ponto, é importante explicar que o Sistema de Automação da Justiça – SAJ é o sistema interno de acompanhamento processual adquirido pela PGDF em decorrência da utilização do Processo Judicial Eletrônico - PJE pelo Poder Judiciário. O PJE possibilitou a autuação processual por meio digital, reduzindo drasticamente a existência de processos físicos e, conseqüentemente, a necessidade de deslocamento pessoal dos advogados aos fóruns, pois o acompanhamento (recebimento de intimações e apresentação de petições) das ações judiciais é feito basicamente por acesso remoto desse sistema.

No âmbito da PGDF, o SAJ veio, então, na esteira dessa inovação introduzida pelo Judiciário, para substituir os processos internos, por meio dos quais as principais peças dos processos judiciais (intimações, petições, decisões etc.) eram reproduzidas, como uma espécie de dossiê de cada processo judicial. O sistema também permite o acesso aos documentos oriundos da comunicação com os demais órgãos da Administração Pública. Assim, a possibilidade de acesso remoto a esses documentos reduz bastante a necessidade de comparecimento presencial à PGDF, pois viabiliza, mesmo que não oficialmente, a prática do *home office*, sendo essa a razão da relatada diminuição do contato entre os membros da organização.

Ademais, não há sentimento de que seja profícua a tentativa de implementação de mudanças, pois não há meios, processos, caminhos institucionais, de abrir discussão de forma transparente, com alcance de todos os interessados, caso as lideranças imediatas não se interessem. Tal percepção foi externada por membros com variados tempos de serviço; selecionei as seguintes falas (procuradores com 3 a 21 anos no órgão):

Entrevistado E: “Continuo tendo ideias, mas não sinto mais vontade de externar... acham que alguém na hierarquia deve tocar, um novato tem que achar alguém com mais tempo na casa, mas antes disso normalmente há rejeição, dizem ‘sempre foi assim’.”

Entrevistado F: “Trabalhei na AGU antes de vir para a PGDF, lá havia uma organização melhor do serviço, mais especialização... por exemplo, no meu setor, inquérito civil público deveria ser acompanhado pelo consultivo – mas eu nunca dei essa ideia porque não quero ser o chato, não sei se o chefe levaria para a alta administração e se o esforço seria frutífero.”

Entrevistado B: “Há um comportamento de resistência a mudanças, como é normal no ser humano, mas acho que a maioria das pessoas aceita a estrutura de poder e prefere não questionar, não falar... Você já viu o filme ‘O poço’?... em que a comida não chega aos andares de baixo... eu sinto como se fosse assim.”

Entrevistado G: “Hoje no meu setor, que é bastante especializado, sim, temos muitas ideias e trabalhamos junto, a chefia acompanha bem, mas em relação geral me parece que pouca gente leva proposições. Acho que falta um canal institucional para receber proposições de baixo para cima. Mas só virtual não vai funcionar, a chefia tem que pensar em mecanismos de participação, não apenas participação meramente formal por meio de *e-mail* e *zap*.”

Entrevistado C: “Ideias até ocorrem, mas hoje não há espaço para diálogo por causa do sistema eletrônico e a chefia nem sempre está com energia focada nisso, está mais focada no trabalho do dia a dia.”

Entrevistado H: “Ainda assim surgem novas ideias, mas a sensação é que não escutam, os chefes diretos até escutam mais, mas a hierarquia atrapalha implementação. Em parte, por desinteresse, mas também muita coisa esbarra nas secretarias, estrutura do governo.”

Nesse ponto, percebe-se que a organização tem funcionado de forma marcadamente pautada pelo paradigma hierárquico, com tendência à centralização e sem incentivo ao diálogo com os demais membros. Consoante exposto no Capítulo I, a comunicação precisa receber adequada atenção de lideranças que tentem motivar os membros da organização a atuarem de maneira mais dinâmica, proativa e inovadora (ABRANCHES, 1977; NETTO MACHADO, 2004; BERGUE, 2010; CURVELLO, 2008).

A gestão estratégica do serviço também é prejudicada pela comunicação falha. A ausência de reuniões periódicas, para troca de ideias, análise de erros e acertos, discussão de questões jurídicas em conjunto para a definição de atuação uniforme, cria uma cultura de realização individual do trabalho. Em vez de um trabalho uniforme e estratégico, o comum é que seja pulverizado, tirante nos casos em que o processo é classificado como estratégico pelas chefias ou quando se identifica, normalmente por solicitação dos gestores ou imprensa, a relevância da questão.

Das entrevistas, conversas informais e observação direta, foi possível extrair que uma gestão mais estratégica, hoje, depende do perfil de quem ocupa o cargo de chefia; é possível identificar que há setores mais organizados nesse sentido e outros menos. Por outro lado, a ausência de definição normativa sobre atribuições estratégicas dos chefes de cada procuradoria especializada pode contribuir para a resistência dos demais membros quando se adota esse modelo de atuação, conforme se extrai das

seguintes falas:

Entrevistado G: "... eu vejo que tem alguma resistência interna, pois muitos procuradores preferem continuar trabalhando individualmente, essa forma de trabalhar meio que já se arraigou."

Entrevistado I: "Nem sempre é fácil para um chefe uniformizar a atuação, muitos procuradores reclamam de violação à independência técnica, é muito comum ouvir isso... então, dependendo de como for, para o chefe também é muito difícil trabalhar, tentar fazer um trabalho mais estratégico, mais coletivo."

É possível perceber que, a organização é bastante guiada pelo sentimento de coleguismo, com trocas constantes de minutas de peças processuais entre os membros de cada setor, disponibilidade para tirar dúvidas e outras formas de colaboração. Há abertura para trabalhos em equipe, coletivos, o que acaba por criar uma atuação mais uniforme, mas isso não é explorado de forma institucional:

Entrevistado H: "É do humano: algumas pessoas criam as teses e outras copiam. Não é errado, mas há falta de coordenação. Às vezes já se sabe que vai (*sic*) chegar um monte de ações, aí cada um faz seus modelos e estratégia processual, com o tempo os modelos são disponibilizados entre todos, mas o trabalho é difuso, solto, há distância entre quem trabalha nos Tribunais Superiores e na base, não há integração nem profilaxia."

Entrevistado J: "Quem trabalha melhor acaba recebendo mais trabalho, mandam as ações diferentes para quem costuma criar as teses, isso desincentiva um pouco... deveria ter uma distribuição mais transparente das ações, uma forma de isso não acontecer, as teses serem criação mais conjunta."

Acerca da interação com o meio externo, há membros preocupados em fazer uma interlocução melhor com os gestores, no intuito de melhorar a defesa judicial e, em alguns casos, de solucionar os problemas públicos geradores das ações, porém, a falta de apoio administrativo e necessidade prioritária de cumprir todos os prazos prejudica esse tipo de atuação. A falta de responsividade dos gestores também foi citada nas conversas como um fator de desincentivo a uma atuação mais orientada à correção de irregularidades que geram a judicialização:

Entrevistado K: "Sim, eu procuro conversar com os gestores quando é preciso para entender melhor o caso. Em alguns setores, como na Promai²⁹, os processos são mais vivos então é uma necessidade mesmo, mas ficava mais a cargo do chefe –até porque são muitos prazos para cumprir."

²⁹ Procuradoria do Meio Ambiente, Patrimônio Fundiário e Urbanístico.

Entrevistado G: “Sim, acho importante essa comunicação e deveria ser desenvolvido. Em relação aos parceiros externos, tem que haver um mecanismo institucional, é difícil para quem está na ponta criar uma relação de confiança com o gestor e é preciso ter essa relação de confiança.”

Entrevistado C: “A tradição é que a PGDF trabalhe de forma isolada...O perfil do advogado é de litigar, é o que se aprende nas faculdades, então esse diálogo depende, hoje, do perfil do procurador. E são muitos prazos, pouco apoio administrativo, acaba que quando precisa essa função fica com o chefe.”

A integração entre a atividade consultiva e contenciosa ocorria de forma mais intensa quando as consultas ficavam a cargo de procuradores lotados nas próprias especializadas; com a criação da Procuradoria Geral do Consultivo, a integração entre as duas atividades se reduziu. Segundo os procuradores ouvidos, não é comum haver interação para a definição de atuação uniforme e coordenada entre os setores, tirante a disponibilização periódica dos pareceres emitidos.

Sobre reconhecimento no seio do grupo social, ele existe, sente-se que é compensador realizar trabalhos além do quanto ordinariamente a função exige, porém, esse sentimento também decorre da vocação à advocacia e serviço público. A organização carece de meios mais contundentes, mais objetivos de reconhecimento institucional e estímulo aos membros que se destacam em suas funções. Apenas há, institucionalmente, a figura do “elogio formal”, o qual concede pontos em processo de promoção por merecimento. Contudo, tal mecanismo é eminentemente subjetivo, utilizado a depender do perfil do ocupante do cargo de chefia, não sendo fonte de inspiração e satisfação bastantes aos membros do grupo. Segundo Olson (2015):

Os incentivos econômicos não são, com certeza, os únicos incentivos possíveis. As pessoas algumas vezes sentem-se motivadas também por um desejo de prestígio, respeito, amizade e outros objetivos de fundo social e psicológico. A possibilidade de que, num caso em que não haja nenhum incentivo econômico para que um indivíduo contribua para a realização de um interesse grupal, possa haver, contudo, um incentivo social para que ele dê sua contribuição, deve ser considerada (OLSON, 2015, p. 72).

Nas falas analisadas, mencionou-se o “elogio formal”, tal qual como previsto hoje, ser um modo “ultrapassado” de dar reconhecimento, assim como demonstração de incômodo diante da possibilidade de uso para beneficiar pessoas de relações pessoais mais íntimas, já que não tem qualquer critério objetivo. Sobre isso, um procurador com 9 anos na organização, já agraciado com vários elogios formais, externou interessante

insight:

Entrevistado L: “Incentivos simbólicos são até mais autênticos porque afasta qualquer ideia de uma instrumentalização em favor de alguém, é um reconhecimento sincero. Isso até poderia facilitar a utilização, para que os elogios passassem a ser algo mais comum, de verdadeiro estímulo, sem possibilidade de outra conotação, ser mais adequado, alguma coisa nesse sentido...”

Da mesma forma, há reclamos por melhorias na comunicação interna institucional, que é basicamente feita por meio do portal corporativo e divulgação do Boletim Interno pelo aplicativo *Whatsapp*, utilizando apenas a linguagem escrita. Segundo os membros ouvidos, as informações são divulgadas de forma transparente, no entanto, comumente as mensagens não têm alcance máximo:

Entrevistado L: “A comunicação institucional está falha, muito concentrada em textos, nem sempre a divulgação de informações de interesse tem a amplitude necessária, veja a compra de computadores... foi feita inicialmente para quem pediu primeiro, quem não viu a informação no dia ou estava de férias, licença, ficou sem saber...”

Entrevistado E: “A comunicação poderia ser mais ágil, texto em boletim interno é coisa de quartel. Os computadores foram comprados e a informação saiu no boletim interno, coisa do século passado, ninguém lê boletim interno todo dia! não há estímulo visual, auditivo, no Séc. 21 deveria ter, a mensagem tem que alcançar, não só ser transmitida.”

A grande quantidade de informação a ser captada por todos os indivíduos na atualidade, não só na vida profissional, tem sido objeto de estudos desde que se tornou um fenômeno massivo, em razão dos problemas que dela advém:

Nos anos 90 torna-se um problema grave, particularmente no mundo dos negócios, com a influência cada vez maior de novas tecnologias de informação e comunicação: celulares, palms etc; e particularmente a Internet provendo correio eletrônico, chats e Web (...) Pesquisa da Reuters (Bird 1997) junto a gerentes revelou que a sobrecarga informacional, para dois terços deles, tinha causado perda de satisfação no trabalho e comprometido suas relações pessoais. Quase a metade acreditava que decisões importantes tinham sido atrasadas e afetadas de forma adversa pelo excesso de informação (TERRA e BAX, 2003, p. 38).

Por conseguinte, iniciativas de gestão de conhecimento e informação devem ser pensadas levando em consideração esse reclamo, pois, conforme exposto no Capítulo I deste estudo, a forma se dá a comunicação no seio organizacional condiciona as possibilidades de desempenho, o nível de efetividade, sua viabilidade, seu êxito ou

seu fracasso (CURVELLO, 2008).

2.2.4 Análise etnometodológica das práticas e ambiente organizacional

A etnometodologia é uma perspectiva teórica que se interessa na produção das rotinas do cotidiano: investiga os procedimentos decorrentes das relações intersubjetivas de determinado grupo para desenvolver suas atividades, tomando como referência cinco conceitos complementares, que devem ser identificados na pesquisa.

Esses conceitos servem como critérios de interpretação das práticas do grupo, para a partir deles avaliar como seus membros constroem sua realidade dentro da organização. Da análise dos dados obtidos por entrevistas, análise de documentos produzidos na organização, conversas informais e observação direta das práticas e interação dos membros do órgão, faço o seguinte resumo esquemático, para melhor visualização dos resultados:

Quadro 1 - Análise dos dados segundo os critérios etnometodológicos

Crítérios	Descrição	Análise
Realização	Identificação de práticas compartilhadas pelo grupo no contexto em análise	Há membros preocupados em fazer uma boa interlocução com os gestores, no intuito de melhorar a defesa judicial e, em alguns casos, de solucionar os problemas públicos geradores das ações. Percebe-se que essa prática é importante para a organização; entende-se que é função das chefias fazer esse tipo de interlocução. Há o surgimento de ideias inovadoras no grupo, mas o ambiente organizacional apresenta fatores que inibem uma participação mais proativa.
Indicialidade	Observação da comunicação do grupo, a fim de identificar, pela linguagem, ideias compartilhadas	As expressões que mais chamam atenção no contexto deste estudo são “ausência de diálogo”, “trabalho individual”, o que aponta para a necessidade de melhora na comunicação interna.

Cr�terios	Descri�o	An�lise
Reflexividade	Efeitos das pr�ticas identificadas e analisadas, quanto � a �o e rea�o sobre seus membros	A falta de gest�o estrat�gica, de apoio institucional e de responsividade dos gestores s�o identificados como fatores de desincentivo a uma atua�o mais proativa orientada � melhoria da institui�o e corre�o de irregularidades que geram a judicializa�o.
Relatabilidade	Concerne � forma como o grupo descreve suas atividades, uma "justificativa" de suas condutas.	A falta de comunica�o adequada, estrutura de trabalho, precariedade do sistema de informatiza�o (SAJ) e necessidade priorit�ria de cumprir formalmente prazos e processos, gera uma cultura de realiza�o mais individual do trabalho, sem atua�o estrat�gica, em equipe.
No�o de membro	O membro � aquele que se sente parte do grupo e n�o apenas como "estando" nele.	Existe um sentimento de pertencimento � organiza�o, de orgulho dos membros por fazerem parte dos quadros do �rg�o, assim como boa vontade e preocupa�o com o seu fortalecimento. Contudo, tal sentimento, em geral, decorre da voca�o ao servi�o p�blico, do comprometimento com as nobres fun�es da Advocacia P�blica, n�o de um est�mulo motivacional advindo do ambiente organizacional

Fonte: Elabora o da autora.

CAPÍTULO III – ESTUDO DE PROPOSIÇÕES

Conforme exposto na introdução deste estudo, perquiri, ao longo de seu desenvolvimento, se diante das barreiras à mudança costumeiramente identificáveis no serviço público, o ambiente organizacional da Procuradoria Geral do Distrito Federal incentiva a adoção de práticas proativas e inovadoras por seus membros no intuito de reduzir a litigiosidade, além de objetivar fazer proposição de processo de trabalho para abrir espaço à participação proativa dos procuradores, mormente os da área do contencioso judicial, na definição de estratégias com esse intuito.

Parti da hipótese de que a estruturação de processo de trabalho voltado à identificação dos problemas públicos que geram as demandas de massa por meio de atuação estratégica coordenada pelos líderes e constante conexão com os gestores públicos, pode incentivar a mudança do paradigma de atuação tradicional, pautado na reatividade, para paradigma pautado pela proatividade.

Verifiquei, conforme exposto na análise dos dados colhidos, que o ambiente organizacional do campo pesquisado não contempla muitos fatores de incentivo à adoção de práticas proativas e inovadoras por seus membros, com o fim de redução da litigiosidade. Não obstante isso, conforme detectado à luz do critério etnometodológico da realização³⁰, há procuradores conscientes da importância do tipo de atuação que constitui a hipótese desta pesquisa, conforme os relatos sobre a tentativa de adoção da prática de interlocução com os gestores, a fim de corrigirem os atos antijurídicos causadores das ações repetitivas.

No entanto, o grupo pesquisado aponta não ser viável exercício profissional em moldes diferentes dos atuais, justificando essa impossibilidade por meio de avaliações semelhantes, das quais se pincelam, pelo critério etnometodológico da relatabilidade³¹, as justificativas dadas pelos membros da organização: relata-se que a comunicação com o meio externo somente via ofícios não é suficiente para a adequada orientação do gestor. Além disso, relata-se não haver condições de os procuradores fazerem o controle dos resultados dessa medida, devido à falta de apoio administrativo

³⁰ Quadro 1, fl. 66: Realização - Identificação de práticas compartilhadas pelo grupo no contexto em análise.

³¹ Quadro 1, fl. 66: Relatabilidade - Concerne à forma como o grupo descreve suas atividades, uma “justificativa” de suas condutas.

para delegação de atividades meio (como elaboração de ofícios, elaboração de minutas de peças processuais mais simples etc.), quantidade excessiva de processos em alguns setores, precariedade do sistema de acompanhamento processual (SAJ) e falta de organização das lideranças no sentido de adotarem semelhante prática de forma institucional, concentrando a função de fazer a interlocução com o gestor em suas mãos, de forma ordenada e procedimental. Também relatam que o trabalho é bastante individual, com pouca comunicação e sem coordenação de equipes para atuarem coletivamente.

Noutro giro, relata-se, como barreiras ao surgimento e encaminhamento de outras ideias para inovações na organização, reduzido espaço para diálogo com as chefias, estrutura excessivamente hierarquizada, falta de espírito de equipe e desmotivação para a busca de mudanças institucionais.

Diante desse quadro, que medidas de gestão podem ser adotadas para incentivar mudança na cultura organizacional, tendente à migração do paradigma reativo para o proativo? Que processos de trabalho podem abrir espaço para participação proativa dos procuradores da área do contencioso judicial, na definição de estratégias e de soluções inovadoras voltadas à redução da litigiosidade? Importante explicar que o foco se dá na atuação do setor contencioso, pois o setor consultivo, por sua natureza, devido à proximidade com os gestores, costuma adotar estrutura mais dinâmica e coletiva de trabalho, realidade essa confirmada por meio das conversas e entrevistas no meio pesquisado.

Comecei o estudo do tema relativo à atuação proativa e preventiva da Advocacia Pública pelo texto de Moreira Neto, Almeida e Garcia (2016), que traz exatamente a mesma ideia utilizada como hipótese nesta pesquisa e aponta a necessidade de esforço para a sua construção. Segundo esses autores:

As ações judiciais devem ser o maior laboratório para o exercício de uma advocacia preventiva. Imagine-se, por exemplo, uma cláusula ilegal que conste em edital de concurso público. O potencial de demandas futuras é enorme, devendo a advocacia pública alertar os gestores sobre o risco na sua reprodução em outros editais (...) O gestor não poderá ser compelido a adotar a orientação exarada pelo órgão jurídico, entretanto, assume as responsabilidades decorrentes da sua decisão. Existem aspectos políticos, administrativos, operacionais e, principalmente, financeiros, que são sopesados pelo agente público no momento da tomada da decisão. Mas o dado concreto é que ele precisa saber dos riscos e das consequências na manutenção da sua decisão administrativa, sem ignorar que aquela conduta, ação ou mesmo omissão é ilegal

por não ter sido alertado pelo órgão jurídico (...) ainda não foram desenvolvidos mecanismos e instrumentos institucionais eficientes para criar uma saudável **retroalimentação** em relação à atuação no contencioso judicial e a necessária correção das condutas administrativas (MOREIRA NETO, ALMEIDA & GARCIA, 2009, p. 24-25, grifo original)

Busquei, então, conhecer eventual processo organizacional semelhante desenvolvido pela Advocacia Geral da União. Verifiquei, porém, não haver, ainda, tal mecanismo estruturado formalmente nessa instituição³², apesar de já existir essa ideia gestada no âmbito de seu Programa de Gestão por Resultados (WATANABE, 2013). Não obstante isso, outras práticas de incentivo e implementação de advocacia preventiva desenvolvidas pela AGU foram identificadas (ROSSI & SILVA, 2019):

- a) Grupo Permanente de Atuação Proativa da AGU - Portaria PGU n. 15/2008 – atribuições: ajuizar as execuções dos julgados do Tribunal de Contas da União, ajuizar as ações de improbidade em nome da União, ajuizar as ações civis públicas em nome da União, ajuizar as ações de ressarcimento com valores superiores a 1 milhão, intervir nas ações de improbidade e civis públicas em nome da União;
- b) Prêmio PGU inovação – Entre os anos de 2010 a 2014, a Procuradoria Geral da União (PGU) manteve esse projeto com o objetivo de identificar, premiar e divulgar as práticas inovadoras “elaboradas e executadas por servidores administrativos ou Advogados da União, que contribuam para o aumento da eficiência e da qualidade do ambiente de trabalho da Advocacia Geral da União;
- c) Programa de redução de litígios e de aperfeiçoamento da defesa judicial da União da Coordenação-Geral de Gestão Judicial da Procuradoria-Geral da União – o programa tem como objetivo

³² Em recente estudo realizado acerca de práticas de advocacia preventiva no âmbito da AGU: “... a ênfase atual da advocacia preventiva na AGU ainda está focada na solução alternativa de controvérsias (mediação, negociação, arbitragem, conciliação, ajustamento de condutas), não na conformidade dos atos estatais à lei. Não foram identificadas metodologias que permitam abordar esse aspecto. Desse modo, um campo para pesquisa posterior estaria justamente nessa lacuna (ROSSI & SILVA, 2019)” (ROSSI & SILVA, 2019, p. 166).

reduzir os litígios e aperfeiçoar a defesa judicial da União por meio do uso de indicadores que medem decisões favoráveis e desfavoráveis, com classificação por assunto, os quais permitem a Gestão por Resultados com uso da jurimetria³³;

- d) Centrais de negociação do Departamento de Estudos Jurídicos e Contencioso Eleitoral da Procuradoria-Geral da União - vencedor da categoria Prêmio Especial da 12ª edição do Prêmio Inovare (2015), são núcleos permanente de incentivo e realização de conciliações no âmbito da Procuradoria-Geral da União, para a promover acordos com as partes em processos repetitivos da União;
- e) Matriz de Indicadores; Trata-se de um conjunto de gráficos e tabelas que comunicam os indicadores de resultado e desempenho de cada Departamento e órgão de execução da Procuradoria Geral da União (PGU). O projeto foi desenvolvido pela Coordenação-Geral de Informações Estratégicas e pela Coordenação-Geral de Gestão Judicial da PGU. A partir da gestão dos dados gerenciais, a matriz auxiliou na priorização das informações a serem utilizadas e na análise jurimétrica dessas informações, ambas direcionadas à obtenção de resultados (WATANABE, 2013). O projeto ficou entre os dez primeiros finalistas do Concurso de Boas Práticas da Controladoria-Geral da União no ano de 2013 (BRASIL, 2013)

Dessas iniciativas, destacam-se o Programa de redução de litígios e de aperfeiçoamento da defesa judicial da União da Coordenação-Geral de Gestão Judicial da Procuradoria-Geral da União e a Matriz de Indicadores, as quais sublinho porque são antecedentes necessários para o desenvolvimento de processo organizacional nos

³³ “Jurimetria, área nova de conhecimento no Brasil que une o Direito à Estatística. O primeiro desafio da Jurimetria consiste em lidar com a complexidade do Direito, que precisa de uma prévia organização da informação em tabelas de assuntos, informações básicas de processos judiciais, movimentações processuais e atividades judiciais da PGU. A partir das informações estruturadas dessa forma, a Jurimetria encontra campo fértil para auxiliar na identificação dos problemas (decisões judiciais desfavoráveis) e indicar também onde os resultados são favoráveis (melhores práticas)” (WATANABE, 2013, p. 16).

moldes do aqui proposto.

Com efeito, Moreira Neto, Almeida e Garcia (2016), ressaltam fortemente a necessidade de diagnóstico das demandas judiciais a partir da identificação das causas que massificam o litígio, por meio de tecnologia adequada:

Para tanto, é essencial que se procedam medições concretas das ações judiciais para a implantação de um controle que, para além de ser estatístico, seja também finalístico. Os dados relativos ao número de ações ajuizadas, natureza dos demandantes, identificação do(s) Réu(s), objeto da demanda, valores envolvidos, resultado das ações e Órgão/Tribunal prolator das principais decisões precisam ser colhidos, classificados e avaliados, extraíndo-se daí conclusões que permitirão reorientar a forma de atuação não apenas da advocacia pública, mas também dos próprios gestores (...) A concretização desse objetivo depende, no entanto, de uma medida operacional fundamental: a informatização completa e absoluta da advocacia pública, sendo necessário fazer investimentos em profissionais especializados que possam auxiliar os advogados públicos na missão de medir a sua atuação, conferindo a desejada transparência no cumprimento das suas missões institucionais (MOREIRA NETO, ALMEIDA & GARCIA, 2009, p. 30-31, grifo meu).

Essa medida é essencial para que “as advocacias públicas apontem os principais problemas da Administração, a sua amplitude, dimensão e importância, com cogitações acerca das soluções concretas que podem ser adotadas” (MOREIRA NETO, ALMEIDA & GARCIA, 2009, p. 31).

A AGU deu um salto de melhoria na gestão interna depois da organização dos serviços a partir dessas bases. A gestão focada no “esforço” passou a ser focada no “resultado”, conforme explicado por Watanabe (2013):

A cultura anterior do esforço, que era predominante na PGU, acabava por ficar limitada à dimensão Operacional, em que a preocupação se voltava mais para o cumprimento dos muitos prazos judiciais e resolução de emergências não antevistas. Na cultura do esforço todas as atenções são sugadas para fazer o trabalho mais urgente sem a visão do médio e longo prazo. E o pior é que a cultura do esforço acaba por impregnar em geral a ideia de que as atividades executadas são um fim em si mesmas, ou seja, a atividade de fazer muitas petições e recursos passava a impressão de ser a única meta a ser atingida (WATANABE, 2013).

As bases da nova forma de gerir o serviço foram a utilização de ferramentas de informática, para a classificação das demandas por assunto e construção de indicadores de êxito e sucumbência, para análises de jurimetria. Esses dados proporcionaram a definição de estratégias, com foco na orientação: atuação

coordenada, teses jurídicas uniformes. Além disso, a “gestão por resultados” adotou como diretrizes a escolha adequada de líderes com perfil para a gestão estratégica do serviço e de um método de gestão também adequado. Segundo Watanabe (2013):

A escolha de chefias na PGU se fortaleceu na gestão da Dr^a Helia Bettero como Procuradora-Geral da União com a **adoção no procedimento de escolha da exigência de apresentação prévia de plano de gestão e entrevista com os candidatos. É importante destacar que a definição dos líderes significa não só selecionar novos ocupantes para os cargos de chefia como também decidir pela manutenção dos chefes que demonstram o perfil adequado na condução da organização**, o que tem se consolidado na gestão do Dr. Paulo Henrique Kuhn.

A terceira escolha essencial reside na adoção de um método de gestão adequado a uma organização de natureza pública e que esteja atualizado com o que é feito de melhor em gestão como proposto pelo Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) com as adequações necessárias à realidade da PGU (WATANABE, 2013, p. 20-21, grifo meu)

No âmbito do programa tela, a instituição passou, ainda, a considerar o processo de comunicação como essencial para os resultados positivos da gestão, realizando-o por meio da divulgação dos indicadores para todas as equipes, além da realização de reuniões e relatórios.

Conforme explica Watanabe (2013):

O processo de comunicação adequado da Gestão por Resultados tem possibilitado o seu desenvolvimento, na medida em que permite a divulgação das informações, oportuniza envolver toda a equipe de Advogados da União e Servidores Administrativos além de garantir o estabelecimento de *feedback* construtivo.

Os meios de comunicação utilizados são a Matriz de Indicadores divulgadas por mensagens eletrônicas, as Reuniões de Trabalho da PGU que antecedem os Seminários Regionais, o Relatório de Três Gerações, as reuniões do Colégio de Procuradores Regionais e as reuniões por videoconferência de Coordenação Temática (WATANABE, 2013, p. 28, grifo meu).

Do exemplo analisado, ressaí que a contratação de mais procuradores, assessores, estagiários, o incremento da comunicação interna para pensar em estratégias conjuntas e uniformização de defesas, nada atingirá o potencial máximo de resultado se a PGDF não investir de forma prioritária em ferramentas que produzam esses indicadores, exigindo a sua utilização pelas lideranças para organização dos serviços e definição de estratégias, com análise e monitoramento de resultados. Todavia, não obstante a impossibilidade de aquisição imediata de tecnologias de ponta adequadas — devido à carência de recursos e exigências legais para aquisições — já é

viável organizar o serviço e pensar em estratégias de atuação pelo levantamento dos dados possíveis fornecidos pelo Sistema de Automação da Justiça - SAJ, sistema utilizado pela instituição.

A classificação das ações por assunto e objeto, bem como a utilização de indicadores de decisões favoráveis e desfavoráveis, afigura-se essencial e prioritária para qualquer atuação estratégica voltada não só à redução de litígios, mas à organização racional do serviço de advocacia pública sob qualquer aspecto, pois se trata de serviço que encara enorme quantidade de demandas.

Na mesma senda, também é prioritário, concomitantemente à organização do serviço por meio do uso de indicadores, melhorar a comunicação interna dos membros da organização entre si e, mais ainda, com as lideranças.

Os problemas mais referidos pelos procuradores, pincelados à luz do critério etnometodológico da indicialidade³⁴, falam sobre “atuação individual”, “falta de coordenação estratégica”, “diálogo deficiente” e “comunicação eminentemente escrita”. Há carência de contato e diálogo com as chefias. Não há reuniões periódicas para discussão de ideias, dúvidas, condução do trabalho em equipe, ou uso de outras técnicas de comunicação organizacional interna.

A falta de contato e diálogo entre os membros da organização tem prejudicado o sentimento de coesão e pertencimento. Consoante mostra o referencial teórico utilizado na pesquisa, a comunicação interna falha, esporádica, prejudica a motivação do grupo e, conseqüentemente, não incentiva uma atuação proativa e inovadora.

A comunicação pela palavra escrita, por meio de e-mails e mensagens via *Whatsapp*, embora útil, não é completa como a comunicação por meio da voz e contato visual; assim como na vida pessoal, na vida profissional o contato humano é importante para estreitar as relações e para facilitar os entendimentos. Não é incomum o enfrentamento de problemas causados pelos chamados “ruídos” na comunicação somente escrita.

A troca de experiências, a análise coletiva de erros e acertos, a definição conjunta de estratégias, é essencial para que o ambiente organizacional se renove, para que novas ideias surjam e, primordialmente, para que os membros do grupo se sintam

³⁴ Quadro 1, fl. 66: Indicialidade - Observação da comunicação do grupo, a fim de identificar, pela linguagem, ideias compartilhadas.

parte da organização, motivados em busca de algo maior. Segundo Zemor *apud* Curvello (2008):

Para conduzir a política de um serviço público, mobilizar sua estrutura, assegurar a informação e a formação de pessoal, seu atendimento e o diálogo interno e contribuir para a formação permanente, **a comunicação interna tem por base a identidade. Sua função primeira é de ouvir. Hoje em dia existem novas e variadas técnicas de trabalhar com o público interno, que vão desde sondagens, estudos qualitativos, reuniões, debates alimentados por relatórios, apresentação de proposições até difusão de entrevistas filmadas com membros do pessoal, além dos canais mais tradicionais.** Enfim, a comunicação interna tem também por objetivo se preocupar em fazer com que os membros de uma instituição sejam na medida do possível, os primeiros informados e tomem conhecimento do que está ocorrendo no órgão dentro dele mesmo e não por fontes externas (ZEMOR *apud* CURVELLO, 2008, p. 5-6, grifo meu).

Analisando o meio pelo critério etnometodológico da “noção de membro”³⁵, pode-se dizer que existe um sentimento de pertencimento à organização, contudo, tal sentimento, em geral, decorre da vocação ao serviço público, do comprometimento com as nobres funções da Advocacia Pública, não de um estímulo motivacional advindo do ambiente organizacional. Essa constatação não é auspiciosa para a organização, pois a conexão entre seus membros é fator essencial à mobilização coletiva.

Também com base na experiência da AGU, reforçada pelo referencial teórico utilizado (ABRANCHES, 1977; BERGUE, 2010), as chefias devem ter perfil de liderança, ser escolhidas, além da capacidade técnico-jurídica, com foco na capacidade de gerenciar o serviço e, mais do que tudo, devem receber treinamento para a função³⁶. Uma parceria entre a PGDF e a Escola de Governo do Distrito Federal poderia suprir essa necessidade de forma mais constante. Tais medidas proporcionarão às chefias melhores condições de gestarem planos de trabalho de forma estratégica, como parte fundamental de suas atribuições, que devem estar claramente previstas em ato interno.

Com efeito, o esforço para progresso da comunicação interna, bem como a

³⁵ Quadro 1, fl. 67: Noção de membro - O membro é aquele que se sente parte do grupo e não apenas como “estando” nele.

³⁶ Bergue (2010) tece críticas ao modelo adotado no país, que permite o provimento de cargos e funções de confiança no serviço público sem qualquer necessidade de avaliação objetiva em alguma medida, o que classifica como herança patrimonialista: “Outro elemento que pode ser identificado como traço cultural da Administração Pública, fortemente influenciado pela herança patrimonialista, é a figura do cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, conforme previsto no artigo 37, inciso II da Constituição Federal (BERGUE, 2010, p. 23). O autor critica a forma de provimento desses cargos, considerado a cultura social brasileira de mais priorizar relacionamentos pessoais que profissionais, o que não aconselha a livre escolha para exercício de qualquer função pública, sem avaliação objetiva mínima.

disponibilização de recursos de tecnologia da informação para organização do serviço, não se afiguram bastantes para a mudança da cultura organizacional (cujo contorno hoje é marcadamente individualista e descoordenado), com a criação de ambiente motivador, organizado em equipes de forma estratégica, se reuniões e outras formas de comunicação interna forem mal conduzidas ou realizadas *pro forma*, pelo despreparo das lideranças para a função.

As estratégias devem, além das estratégias processuais intrínsecas à atividade contenciosa, ser pautadas pelas diretrizes do Direito Proativo, com a identificação dos problemas geradores dos litígios de massa, para que, após a discussão de possíveis orientações jurídicas, inicie-se diálogo com os gestores envolvidos. A definição dessas orientações deve ser gestada em conjunto ao setor contencioso — devido a sua maior visão sistêmica e função tradicional de orientação à Administração Pública.

Acrescento que, após a definição das soluções concretas a serem adotadas pela Administração Pública, o diálogo e mediação institucional podem ser promovidos pela Câmara de Mediação e Conciliação, hoje setor subutilizado dentro da organização. Indico tal setor para esse acompanhamento não só por sua subutilização atual, mas, também, devido a vocação, preparo e treinamento para a atividade de advocacia preventiva que seus membros devem ter e receber.

A ausência de práticas pautadas por atuação estratégica pelas lideranças tem como efeito a geração de desincentivo ao grupo, conforme analisado nos relatos colhidos, por meio do critério etnometodológico da reflexividade³⁷. Assim, adoção de medidas tendentes a corrigir as deficiências hoje existentes na organização são imprescindíveis para a criação de um ambiente motivador, proativo e inovador.

³⁷ Quadro 1, fl. 66: Reflexividade - Efeitos das práticas identificadas e analisadas, quanto à ação e reação sobre seus membros.

Quadro 2 – Síntese das propostas

Proposta	Descrição
1. Comunicação interna	Previsão dentre as atribuições das chefias: realização de reuniões periódicas com a equipe e uso de outras ferramentas de comunicação; uniformização de atuação; estipulação de defesa mínima; organização do serviço e definição de estratégias pelo uso dos dados fornecidos pelo Sistema de Automação da Justiça – SAJ e outras formas possíveis de levantamento de indicadores; identificação de demandas de massa para início de diálogo com os gestores; apresentação periódica de relatórios.
2. Lideranças	Definição dos líderes pela adoção no procedimento de escolha das chefias, da exigência de apresentação prévia de proposta de gestão e entrevista com os candidatos que indicarem interesse. Fornecimento e exigência de participação em treinamento às lideranças por meio de parceria com a Escola de Governo do Distrito Federal ou outro meio viável.
3. Matriz de indicadores	Utilização de recursos de tecnologia da informação para a classificação das demandas por assunto e construção de indicadores de êxito e sucumbência, para análises de jurimetria.
4. Diretrizes do Direito Proativo	Identificação dos problemas geradores dos litígios de massa pelo contencioso, para a definição das orientações jurídicas aos gestores em conjunto ao setor consultivo. Encaminhamento dos casos à Câmara de Mediação e Conciliação, para abertura de diálogo e mediação institucional com o gestor, visando a construção de solução concreta e adoção de medidas que sanem a os litígios em sua gênese.

Fonte: Elaboração da autora.

CAPÍTULO IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na pesquisa teórica, extraí que a cultura social influencia a cultura organizacional, razão pela qual é importante conhecer a história das organizações públicas, assim como seus caracteres, com o fito de gerenciar mudanças nos contextos organizacionais. Da análise acerca das funções da Advocacia Pública, concluí que sua atuação, como atividade norteada pelo controle de resultados e dever de coerência da Administração Pública, deve contribuir ao aperfeiçoamento da Justiça. Assim, o paradigma tradicionalmente seguido pelos órgãos que compõem a instituição, pautado numa postura reativa, não mais se coaduna com o desenho constitucional atribuído pelo legislador, ao posicioná-la como uma das funções essenciais à Justiça.

Da utilização do referencial teórico na análise dos dados obtidos na pesquisa de campo, ressei que o ambiente organizacional em estudo proporciona poucos incentivos à adoção de práticas proativas e inovadoras pelos membros da organização porque o trabalho ainda é marcado pelo modelo burocrático e paradigma reativo, com ausência de gestão por resultados, sendo realizado eminentemente de forma individual, pulverizada, sem coordenação de equipes com comunicação adequada e foco em atuação estratégica e preventiva.

Não obstante isso, conforme avaliado à luz do critério etnometodológico da realização, há procuradores conscientes da importância da prática de interlocução com os gestores, a fim de corrigirem os atos antijurídicos causadores das ações repetitivas. No entanto, o grupo aponta não ser viável exercício profissional em moldes diferentes dos atuais, justificando essa impossibilidade por meio de avaliações semelhantes, donde se pincelam, pelo critério etnometodológico da relatabilidade, que as justificativas dadas pelos membros da organização referem-se à deficiência de estrutura material do órgão, assim como na comunicação interna e externa.

Nos relatos colhidos, citou-se que a comunicação com o meio externo somente via ofícios não é suficiente para a adequada orientação do gestor. Além disso, relata-se não haver condições de os procuradores fazerem o controle dos resultados de eventuais orientações, devido à falta de apoio administrativo para delegação de atividades meio (como elaboração de ofícios, elaboração de minutas de peças processuais mais simples

etc.), quantidade excessiva de processos em alguns setores, precariedade do sistema de acompanhamento processual (SAJ) e falta de organização das lideranças no sentido de adotarem semelhante prática de forma institucional, concentrando a função de fazer a interlocução com o gestor em suas mãos, de forma ordenada e procedimental.

Os problemas mais referidos pelos procuradores, pincelados à luz do critério etnometodológico da indicialidade, falam sobre “atuação individual”, “falta de coordenação estratégica”, “diálogo deficiente” e “comunicação eminentemente escrita”. A comunicação institucional é feita apenas por meio de boletim interno ou mensagens eletrônicas, com pletora de dados e informações que prejudicam a absorção das mensagens pelos destinatários.

Noutro giro, relata-se, como barreiras ao surgimento e encaminhamento de outras ideias para inovações na organização, o reduzido espaço para diálogo com as chefias, estrutura excessivamente hierarquizada, falta de espírito de equipe e desmotivação para a busca de mudanças institucionais. Analisando o meio pelo critério etnometodológico da “noção de membro”, pode-se dizer que existe um sentimento de pertencimento à organização, contudo, tal sentimento, em geral, decorre da vocação ao serviço público, do comprometimento com as nobres funções da Advocacia Pública, não de um estímulo motivacional advindo do ambiente organizacional. Essa constatação não é auspiciosa para a organização, pois a conexão entre seus membros é fator essencial à mobilização coletiva.

Desse contexto e com base no referencial teórico pesquisado, concluo que a implementação de mecanismos de comunicação interna facilitadores e estimuladores do diálogo é fator de incentivo à atuação ativa e ao surgimento de ideias no ambiente organizacional (CURVELLO, 2008; NETTO MACHADO, 2004), sendo, dessa feita, essencial para o gerenciamento do meio passivo e pouco dinâmico que permeia o grupo estudado.

A forma de escolha das lideranças deve ser repensada, pois detêm o encargo de viabilizar mudanças no *status quo* e têm papel fundamental na criação de ambiente motivador à atuação proativa e incentivador de inovações (ABRANCHES, 1977; MAIA *et al*, 2014; CAVALCANTE E CAMÕES, 2017), donde devem ter perfil adequado e desenvolver obrigatoriamente capital intelectual pertinente à função (WATANABE, 2013).

Sua escolha deve se dar de forma a minimizar qualquer ranço de nossa herança cultural personalista e patrimonialista (BERGUE, 2010), sendo interessante a ideia acerca da limitação de tempo para o exercício dos cargos de chefias, conforme sugestão de um dos membros do grupo ouvido, abrindo espaço para renovação, oxigenação de ideias.

Baseado no Programa de Gestão por Resultados da AGU, a utilização de tecnologia da informação para obtenção de indicadores e análises jurimétricas viabiliza a organização estratégica do serviço com foco na orientação e resultados, tendo o condão de criar espírito de equipe no grupo, minimizando o contorno individual e passivo que perpassa a cultura da organização hodiernamente (WATANABE, 2013), conforme abundantemente relatado pelos membros do grupo ouvidos.

Noutro passo, a identificação dos problemas geradores dos litígios de massa pelo contencioso para a definição das orientações jurídicas aos gestores deve ter o condão de incentivar os procuradores a participar da definição de estratégias e proposição de soluções inovadoras voltadas à redução da litigiosidade, contribuindo, assim, para a mudança do paradigma cultural de atuação reativa para um paradigma de atuação proativa (MOREIRA NETO, ALMEIDA & GARCIA, 2009).

Anoto, ainda, como exposto no tópico onde se analisou o processo de reestruturação da CAMEDIS, a importância do Plano Estratégico 2020/2025 para o gerenciamento das mudanças culturais na organização, assim como a criação da Procuradoria Especial de Gestão Estratégica, Estudos e Inovação, para a condução de iniciativas dos membros do grupo gozarem de apoio institucional formal, mais adequado procedimentalmente, a fim de ficarem menos suscetíveis a barreiras às inovações comumente existentes nas organizações públicas.

Concernente às limitações encontradas durante a pesquisa, percebi que muitos membros do grupo evitaram contribuir com conversas sobre o tema abordado e com a entrevista solicitada, mesmo diante da garantia de sigilo que me cabe manter devido ao compromisso acadêmico. Soma-se a isso, o fato de que a pesquisa de campo fora iniciada exatamente quando os primeiros casos de Covid-19 eclodiram no Distrito Federal, com o fechamento de escolas, comércio e órgãos públicos. Assim, o contato com os membros do grupo restou prejudicado, bem como a interação proporcionada pelo

encontro presencial, o que pode ter contribuído para ocorrência de menos *insights* pelos participantes.

Por fim, como sugestão de trabalhos complementares, percebo ser auspiciosa pesquisa acerca de meios mais adequados de comunicação externa com os gestores públicos e como desenvolver o diálogo institucional a respeito das medidas necessárias à correção de problemas públicos que geram a judicialização de massa. Outrossim, ressoa essencial estudo futuro sobre medidas de *enforcement* e *accountability* a serem adotadas pela PGDF, com o fito de que suas recomendações e orientações sejam seguidas e responsabilizados os gestores inertes.

Importante mencionar, ainda, citações, por alguns membros do grupo, acerca de cisão de interesses internamente, devido ao exercício da advocacia privada. Assim, o ponto relativo à eventuais jogos de poder, conflitos de interesses e fragmentação dentro do grupo decorrente da possibilidade da prática da advocacia fora da ceara pública também é rico para o desenvolvimento de futura pesquisa organizacional.

A ausência de práticas pautadas por atuação estratégica pelas lideranças tem como efeito a geração de desincentivo ao grupo, conforme analisado nos relatos colhidos, por meio do critério etnometodológico da reflexividade. Assim, adoção de medidas tendentes a corrigir as deficiências hoje existentes na organização são imprescindíveis para a criação de um ambiente motivador, proativo e inovador.

Tenho, ao cabo, que essas proposições de gestão, moldadas a partir do exemplo da instituição-irmã sondada (AGU) e referencial teórico estudado, aliadas à criação do processo de trabalho inspirado nas diretrizes do Direito Proativo (focado na identificação da gênese dos litígios e participação dos advogados públicos na elaboração e correção das políticas públicas) são ferramentas aptas ao gerenciamento da cultura organizacional que permeia o grupo estudado, pois medidas de gerenciamento das práticas inibidoras de mudança no *status quo* acarretam mudanças culturais e vice-versa, sendo salutar para a concretização das ideias-guias erigidas na Portaria/PGDF n. 483/2019.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Estratégia teórico-metodológica de investigação comportamental: notas para uma estratégia de estudo do comportamento da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 11, n. 4, p. 11-23, 1977.

ALMEIDA, Antonio Francisco de. Planejamento estratégico e proatividade: um estudo de caso em duas unidades regionais do Banco Central do Brasil. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 4, n. 3, p. 177-199, 2000.

ANTHONY, S. et al. **Inovação para o crescimento**. Porto Alegre: M. Books, 2011.

ARAÚJO, José; GAVA, Rogério. **Empresas proativas: como antecipar mudanças no mercado**. Elsevier Brasil, 2011.

ASENSI, Felipe Dutra; PINHEIRO, Roseni. Defensoria pública e diálogo institucional em saúde: a experiência de Brasília-DF. **Revista Direito e Práxis**, v. 6, n. 3, p. 11-36, 2015.

BERGUE, Sandro Trescastro. Cultura e mudança organizacional. **Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC**, 2010.

BINENBOJM, Gustavo. A Advocacia Pública e o Estado Democrática de Direito. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 31, julho/agosto/setembro de 2012.

BISPO, Marcelo de Souza et al. **O processo de aprendizagem coletiva e o uso da tecnologia em agências de viagens: contribuições dos estudos baseados em prática e da etnometodologia**. 2011. Tese de doutorado.

BISPO, Marcelo de Souza; GODOY, Arilda Schmidt. A etnometodologia enquanto caminho teórico-metodológico para investigação da aprendizagem nas organizações. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 16, n. 5, p. 684-704, 2012.

BISPO, Marcelo de Souza; GODOY, Arilda Schmidt. Etnometodologia: uma proposta para pesquisa em estudos organizacionais. **Revista de Administração da UNIMEP**, v. 12, n. 2, p. 108-135, 2014.

BRANDÃO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. **Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes**. 2017. Disponível em: <CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaua. Inovação pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. 2017. Disponível em: . Acesso em: 30 abr. 2019.>. Acesso em: 30 abr. 2019. P. 148.

CARBONE, Pedro Paulo. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 2, 2000.

CARREIRA, Marcio Luis et al. Aplicação de ferramentas na gestão de processos das organizações que aprendem. **Revista de Ciências Gerenciais**, v. 13, n. 17, p. 83-96, 2009.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura. **Inovação pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores**. 2017. Disponível em: <CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno Queiroz. é preciso inovar no governo, mas por quê. 2017. Disponível em: Acesso em: 30 abr. 2019.>. Acesso em: 30 abr. 2019. P. 123.

CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno Queiroz. **É preciso inovar no governo, mas por quê**. 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171002_inovacao_no_setor_publico.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2019. P. 15.

COSTA, Carlos Germano Ferreira; DA SILVA, Edson Vicente. O que Realmente Importa no Processo de Tomada de Decisão Considerando Políticas Públicas Baseadas em Evidência. **Revista Administração em Diálogo-RAD**, v. 18, n. 2, p. 124-143, 2016.

COULON, Alain. **La Etnometodología**. 3ª ed. Espanha: editora Catedra, 2005.

CURVELLO, João José Azevedo. A dimensão *interna* da comunicação pública, In: **XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, Natal – RN, 2 a 6 de setembro de 2008.

DE ARAGÃO, Alexandre Santos. Princípio da legalidade e poder regulamentar no Estado contemporâneo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 225, p. 109-130, 2001.

DE DAVID, Tiago Bitencout. Direito angariou novo papel ao longo do tempo, mas os cursos não notaram. Disponível em https://www.conjur.com.br/2016-jan-16/tiago-david-direito-saiu-modelo-reativo-sistema-normativo#_ftn4. Acesso em 01.07.2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **A Advocacia Pública como função essencial à Justiça**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2016-ago-18/interesse-publico-advocacia-publica-funcao-essencial-justica>. Acesso em 19.04.2020.

GOVINDARAJAN, Vijay; TRIMBLE, Chris. **O Desafio da Inovação: Fundamentos para Construir Empresas Inovadoras em Meio a Incertezas e Complexidades**. Elsevier Brasil, 2015.

HOFSTEDE, Geert. Dimensionalizing cultures: The Hofstede model in context. **Online readings in psychology and culture**, v. 2, n. 1, p. 8, 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil/

KAMIA, Meiry; PORTO, Juliana Barreiros. Comportamento proativo nas organizações: o efeito dos valores pessoais. **Psicologia: ciência e profissão**, v. 31, n. 3, p. 456-467, 2011.

LACERDA, Daniel Pacheco. Cultura organizacional: sinergias e alergias entre Hofstede e Trompenaars. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 5, p. 1285-1301, 2011.

LEMOS, Luciano Silva et al. A importância da gestão proativa para conquistar a satisfação do cliente. **Janus**, v. 8, n. 14, 2011.

MACHADO, Denise Del Prá Netto. **Inovação e cultura organizacional: um estudo dos elementos culturais que fazem parte de um ambiente inovador**. 2004. Tese de Doutorado.

MAIA, Celso et al. Fatores da cultura organizacional que condicionam ou limitam o processo de inovação. **Revista Capital Científico-Eletrônica (RCCe)-ISSN 2177-4153**, v. 12, n. 3, p. 150-163, 2014.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 6. tir. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MAZZEI, Marcelo Rodrigues *et al.* **A administração pública na tutela coletiva da moralidade administrativa e do patrimônio público: o papel da advocacia pública**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/49089>>. Acesso em: 26 abr. 2019. P. 704.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade do Estado Democrático de Direito. In: **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2009A.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 14ª ed. revisada, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Ensaio sobre o resultado como novo paradigma do Direito Administrativo. In: **Direito Administrativo: estudos em homenagem a Francisco Mauro Dias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009 B.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; ALMEIDA, Aline Paola C B Câmara de; GARCIA, Flávio Amaral. **O futuro da Advocacia Pública: atuação preventiva e provativa**. 2016. Disponível em: <http://www.pge.pr.gov.br/arquivos/File/OFuturodaAdvocaciaPublicaAAcaoPreventivaPrativa.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2019. P. 18, 24 E 25

MOTTA, Paulo Roberto. Variáveis que condicionam o comportamento da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 11, n. 4, p. 33-40, 1977.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA NO DEVER DE COERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 5, n. 2, p. 382-400, 2019.

OLSON, MANCUS. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 2015.

PANOEIRO, Cláudio de Castro; PANOEIRO, Jeane A. Esteves; RODRIGUES, Rafaella Ramalho. Atuação pró-ativa da Fazenda Pública no combate à improbidade administrativa. **Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ROSSI, Juliano Scherner; DA SILVA, Viviane Regina. ELEMENTOS PARA A PRÁTICA DE ADVOCACIA PREVENTIVA NO ÂMBITO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini (coords.)**, p. 153.

SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. **Filosofia e teoria constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 113-146, 2009.

SEABRA, Sérgio Nogueira. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de administração pública**, v. 35, n. 4, p. 19-43, 2001.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SENGE, Peter M. A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende. 26ª edição, 2010, Rio de Janeiro: Editora Best Seller.

SILVA, Lindomar Pinto da; FADUL, Élvia. A produção científica sobre cultura organizacional em organizações públicas no período de 1997 a 2007: um convite à reflexão. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 4, p. 651-669, 2010.

SIQUEIRA, Moema Miranda de. Cultura e organizações públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 2, p. 113-129, 1996.

SOUZA, Luciane Moessa de. **AUTONOMIA INSTITUCIONAL DA ADVOCACIA PÚBLICA E FUNCIONAL DE SEUS MEMBROS: INSTRUMENTOS NECESSÁRIOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/36/08_1141.pdf>. Acesso em: 01 maio 2019. P. 5925.

TERRA, Jose Cláudio; BAX, Marcello Peixoto. Portais corporativos: instrumento de gestão de informação e de conhecimento. **A Gestão da Informação e do Conhecimento**, v. 1, p. 33-53, 2003.

VAITSMAN, Jeni. Cultura de organizações públicas de saúde: notas sobre a construção de um objeto. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 16, p. 847-850, 2000.

VOLPATO, Maricilia; CIMBALISTA, Silmara. O processo de motivação como incentivo à inovação nas organizações. **Revista da FAE**, v. 5, n. 3, 2002.

WATANABE, Eduardo. ARTIGO INSTITUCIONAL—A GESTÃO POR RESULTADOS DA PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Revista da AGU**, v. 12, n. 38, 2013.

ANEXO 1 – QUESTIONÁRIO DE TESTE

Baseado no questionário sobre cultura organizacional e inovação elaborado por NETTO MACHADO, 2004; no livro “Cultura e mudança organizacional” (BERGUE, 2010), assim como o artigo “O futuro da Advocacia Pública: a ação preventiva e proativa” (MOREIRA NETO, ALMEIDA & GARCIA, 2016).

A pesquisa tem como escopo avaliar em que medida o ambiente organizacional da Procuradoria Geral do Distrito Federal incentiva uma atuação proativa e inovadora no intuito de reduzir a litigiosidade.

- 1) A instituição promove formas de incentivar ou premiar iniciativas dos procuradores, que agreguem mudanças no serviço com o fim de reduzir a litigiosidade? Quais?
- 2) Há reuniões periódicas para discussão sobre a forma de atuação da equipe, definição de estratégias e avaliação de resultados com vistas à redução de litígios?
- 3) De acordo com sua experiência no órgão, quando há repetição de litígios em massa, costuma-se adotar medidas, de forma institucionalizada, para orientar o gestor a corrigir o problema que gera a judicialização ou depende-se de iniciativa individual dos membros da carreira?
- 4) Você se sente incentivado a tomar iniciativas como a indicada no item anterior? Se sim, quais foram os resultados? Houve apoio das chefias?
- 5) A classificação e quantificação por objeto das ações judiciais é realizada na Especializada como instrumento de organização do serviço?
- 6) Há reuniões periódicas entre o setor consultivo e o setor contencioso, para troca de informações com vistas a realização de uniformização da atuação do órgão e orientação dos gestores sobre problemas que geram ações judiciais?

ANEXO 2 - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS

Baseado no questionário sobre cultura organizacional e inovação elaborado por NETTO MACHADO, 2004; no livro “Cultura e mudança organizacional” (BERGUE, 2010), assim como o artigo “O futuro da Advocacia Pública: a ação preventiva e proativa” (MOREIRA NETO, ALMEIDA & GARCIA, 2016).

1. Você se sente motivado a realizar seu trabalho e buscar mudanças em prol da instituição (processos de trabalhos internos, projetos relacionados aos stakeholders externos, etc.)? Por quê? Há espaço para tentativas de mudanças?
2. Há inclinação da equipe para trabalhos coletivos?
3. É comum surgirem membros em sua equipe com novas ideias?
4. Existe algum tipo de premiação pelo trabalho realizado de forma proativa e inovadora? Os membros da organização recebem reconhecimento pessoal?
5. Os critérios para eventual premiação são objetivos?
6. Você procura conhecer a realidade dos gestores internos e externos ligados à área em que você atua? Procura interagir com eles para obter melhores resultados?
7. Se houver tentativa de mudança, como a instituição lida com eventual erro?
8. Você se recorda de eventos ou ciclos de mudança na instituição (processos de trabalho, inovações tecnológicas etc.) e consegue identificar seus fatores de geração?
9. Como você percebe as lideranças na organização? Motivadoras? A escolha das lideranças considera capacidades relacionadas às competências a serem desenvolvidas?
10. Os processos de trabalho e atribuições, inclusive das lideranças, são claros e definidos?
11. As lideranças aproveitam estrategicamente no capital humano da organização?
12. Como se dá a organização estratégica do serviço? A classificação e quantificação por objeto das ações judiciais é realizada no setor como instrumento de organização do serviço e identificação dos litígios mais recorrentes?

13. Como é a comunicação entre os membros do grupo entre si e com as lideranças?
Há reuniões periódicas para discussão sobre a forma de atuação da equipe, definição de estratégias e avaliação de resultados com vistas à redução de litígios?
14. Como ocorre a troca de informações entre o consultivo e o setor contencioso, para a realização de uniformização da atuação do órgão e orientação dos gestores sobre problemas que geram ações judiciais?