

A Implementação do Observatório da Estratégia da Justiça Federal do Brasil

Inovação e desempenho em organizações de justiça

Leonardo Ferreira de Oliveira

(Universidade de Brasília e Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa)

RESUMO

Este artigo faz o relato da experiência de implementação do ambiente denominado Observatório da Estratégia da Justiça Federal - OEJF, desenvolvido pelo Conselho da Justiça Federal – CJF, órgão administrativo da Justiça Federal do Brasil, durante seus dois primeiros anos de funcionamento, de 2015 a 2017. A iniciativa é uma plataforma de disponibilização de visualizações de dados referente à formulação e ao acompanhamento da gestão estratégica da Justiça Federal, e se apresenta como uma resposta a problema enfrentado no CJF, qual seja, como realizar o acompanhamento e monitoramento dos indicadores e projetos relativos à gestão estratégica da Justiça Federal e como comunicar seus resultados à sociedade. A descrição a faz uso da abordagem do Valor Público desenvolvido pelo professor da Universidade de Harvard, Mark Moore, como modelo para entendimento do caso em tela abordando seu propósito de valor público, para em seguida comentar a legitimidade e suporte da iniciativa e então falar sobre a obtenção das capacidades necessárias para atingir os objetivos de valor público.

Palavras-Chave: Visualização de Informações; Transparência; Dashboards; Gestão Estratégica; Justiça Federal.

Introdução

Nos últimos anos, gestores públicos e acadêmicos têm voltado sua atenção para entender o papel da disponibilização de dados em forma de painel de informações (*dashboards*) para a melhoria do processo de tomada de decisão gerencial e para o aperfeiçoamento da transparência e do *accountability* de órgãos governamentais (Matheus et al., 2020; Park & Gil-Garcia, 2021).

Este artigo faz o relato da experiência de implementação do ambiente denominado Observatório da Estratégia da Justiça Federal - OEJF, desenvolvido pelo Conselho da Justiça Federal – CJF, órgão administrativo da Justiça Federal do Brasil, durante seus dois primeiros anos de funcionamento, de 2015 a 2017. A iniciativa é uma plataforma de disponibilização de visualizações de dados referente à formulação e ao acompanhamento da gestão estratégica da Justiça Federal, podendo ser acessada no endereço: www.cjf.jus.br/observatorio.

O OEJF se apresenta como uma resposta a um problema enfrentado no CJF que, como órgão de governança da Justiça Federal, precisava realizar o acompanhamento de inúmeros indicadores relativos à gestão estratégica tanto dele como dos Tribunais Regionais Federais, ou seja, diretrizes que afetam cerca de 44 mil servidores públicos. Assim, a plataforma foi planejada com a intenção de responder aos seguintes desafios: Como realizar o

acompanhamento e monitoramento dos indicadores e projetos relativos à gestão estratégica da Justiça Federal e como comunicar seus resultados à sociedade?

A descrição a seguir faz uso da abordagem do Valor Público desenvolvido pelo professor da Universidade de Harvard, Mark Moore, como modelo para entendimento do caso em tela descrito. Para Moore (1995), o propósito dos gestores públicos é criar valor público de acordo com três aspectos essenciais que ele resume de acordo com um modelo que chamou de Triângulo Estratégico. O primeiro aspecto é discernir e formular propósitos com a intenção de criar ou melhorar o valor público. O segundo é ganhar legitimidade e apoio de seu ambiente autorizativo, levando em consideração políticos eleitos e demais *stakeholders*, com diferentes níveis de legitimidade e poder. A terceira é obter as capacidades necessárias para atingir os objetivos de valor público, seja dentro de sua própria organização ou por terceiros, como voluntários ou empresas privadas. A seguir, o caso é apresentado em três capítulos, um para cada aspecto do Triângulo de Moore, para, em seguida, serem formuladas algumas conclusões com base na experiência que pôde ser adquirida durante todo o processo descrito.

Valor Público

A proposta de Valor Público do OEJF reside no enfrentamento da problemática enfrentada pelo CJF, como órgão administrativo da Justiça Federal, no acompanhamento dos indicadores de gestão estratégica dos tribunais da Justiça Federal brasileira. Como contexto, o Poder Judiciário brasileiro engloba diversas entidades de várias áreas de especialização. São 91 tribunais, divididos nos segmentos da justiça comum (cível e penal), no âmbito federal e estadual, e especializada (trabalho, militar e eleitoral). Com o objetivo de aperfeiçoar a ação institucional e dar efetividade à prestação jurisdicional dessas entidades, é realizado desde 2009 o Encontro Nacional do Judiciário, momento em que são definidos o planejamento estratégico para o Poder Judiciário, fundamentado em um conjunto integrado de iniciativas de curto, médio e longo prazo. Para tanto, sob coordenação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, são feitos encontros regionais, cujo resultado é apresentado no Planejamento Estratégico do Poder Judiciário. O documento consolida as principais conclusões dos encontros com definições de objetivos, temas e indicadores, seguindo os princípios da metodologia do *Balanced Scorecard* - BSC.

O acompanhamento dos indicadores contidos no BSC da Estratégia Nacional do Poder Judiciário é acompanhado por cada um dos tribunais e, no caso da Justiça Federal, tem no Conselho da Justiça Federal, órgão intermediário que auxilia no monitoramento e acompanhamento das diretrizes definidas no Plano Estratégico. Em síntese, a publicação do Plano Estratégico, decorrente da formulação do Planejamento Estratégico da Justiça Federal, resultava em um documento que se tornava defasado pela constante mutação do ambiente organizacional, com carência em ser atualizado para adequação das ações inicialmente formuladas ao novo contexto.

Dificuldades em se imprimir e distribuir novas versões do Plano Estratégico com as atualizações realizadas prejudicavam a credibilidade da área de gestão estratégica. Além disso, fundamentalmente o planejamento estratégico envolve a priorização no uso dos recursos

públicos e comunicar as decisões sobre prioridades à sociedade era outra carência que se buscava solucionar.

A lógica do OEJF pode ser entendida por meio da comparação entre a utilidade de um mapa impresso e de um GPS (*global positioning system*), como os presentes em aplicativos de *smartphones* da atualidade, para aqueles que iniciam uma viagem. Enquanto o primeiro é estático a informar a rota a ser seguida o segundo é dinâmico e apresenta, à medida que o curso é percorrido, alterações no caminho pretendido, como um acidente na pista, possibilitando mudanças de rota e adaptação para se chegar ao destino da melhor maneira. Analogicamente, o Plano Estratégico tradicional representa o mapa impresso, enquanto o OEJF representa o aplicativo com GPS.

Dessa forma, a plataforma encontra sua proposta de valor ao permitir o acompanhamento e monitoramento dos indicadores e projetos relativos à gestão estratégica da Justiça Federal, comunicando seus resultados de forma transparente e constantemente atualizada à sociedade. Soma-se a isso a facilidade de acesso e a preocupação com o design do ambiente virtual os quais visam permitir um entendimento mais fácil da complexidade dos termos encontrados no planejamento. A ação estimula uma interação entre os usuários e os dados apresentados para que a informação possa ser mais bem compreendida por qualquer um com interesse em entender como a estratégia da Justiça Federal é desenvolvida.

Legitimidade e Suporte

Moore (1995) coloca que um dos principais desafios em avançar com uma proposta de valor público está na capacidade de ganhar legitimidade e suporte de seu ambiente autorizativo. Tal condição implica em ajustar as considerações de opiniões políticas qualificadas em conjunto às visões dos demais *stakeholders*, com diferentes níveis de legitimidade e poder. Em síntese, diz respeito, a partir da ideia formulada, a capacidade de angariar suporte dos superiores e das demais autoridades públicas responsáveis pela tomada de decisão e, assim, progredir o empreendimento público.

A iniciativa do OEJF foi formulada inicialmente na Assessoria de Inovação e Gestão da Informação, vinculada à Secretaria de Estratégica e Governança do CJF. A unidade havia sido recentemente criada por uma reformulação administrativa e entre as suas atribuições havia a responsabilidade de tratar e compartilhar dados e informações relativas à estratégia da Justiça Federal. Na implementação, levou-se em conta os princípios de desenvolvimento rápido para *startups* (Ries, 2011) e de governo aberto (Harrison et al., 2012), ou seja, ao mesmo tempo em que se buscava um desenvolvimento rápido e de baixo custo para a administração buscava-se uma maneira de disponibilizar as informação de forma pública visando transparência e colaboração.

A ideia de um ambiente digital que pudesse ser um local de referência para todos os trabalhos relacionados à estratégia da Justiça Federal se tornou um protótipo, inicialmente existente apenas em um *notebook*, o qual apresentava com dados fictícios informações vistas como relevante para a administração do órgão. Para obter a aprovação dos dirigentes do CJF foram realizadas reuniões com a demonstração do protótipo, o qual despertou interesse e obteve

aprovação para que fosse desenvolvido efetivamente. Ressalta-se que, após o desenvolvimento, outro marco com relação ao suporte institucional foi a promulgação da Resolução CJF Nº 400/2016, de 4 de maio de 2016, pela autoridade máxima do CJF, Ministro Presidente, com a instituição do OEJF como o “repositório oficial de informações e comunicação da estratégia da Justiça Federal”.

Outro desafio enfrentado foi relativo à disseminação de uma cultura organizacional voltada a dados e indicadores, visto que sem estes toda a iniciativa do OEJF seria ineficaz. Como implicações práticas, vários dos procedimentos de coleta de dados foram levados para dentro da plataforma, a qual automatizava a coleta, a consolidação e a apresentação dos dados em painéis visuais (*dashboards*) publicados na Internet, que resumiam grande parte da complexidade em lidar com as informações da gestão estratégica.

Também foi importante a realização das Reuniões de Análise da Estratégia – RAEs quadrimestrais, com participação da alta administração do CJF e dos Tribunais Regionais Federais. Nas reuniões, sobre os dados apresentados no OEJF eram comentadas explicações e decididos ajustes necessários sobre as metas alcançadas ou não, contribuindo para o entendimento dos fatores além dos números apresentados na plataforma que influenciavam na gestão estratégica. Se, mediante decisão das autoridades, modificações fossem necessárias, rapidamente eram disponibilizadas em seus respectivos ambientes no OEJF. Por exemplo, ajustes em metas eram informados nos *dashboards*, a fim de que toda a equipe tivesse clareza sobre o que era esperado de cada tribunal. Inclusive as próprias RAEs eram transmitidas ao vivo no *Youtube* e a gravação do encontro também disponibilizada no OEJF.

Outras ações de integração entre a plataforma e unidades do CJF apareceram espontaneamente, como no caso em que a equipe de controle interno, ao invés de solicitar informações a outras unidades sobre o atingimento de metas, se dirigia à informação publicada no OEJF para aferição do trabalho de controle. Essa iniciativa contribuiu para disseminação de uma real preocupação em a organização manter seus dados atualizados, bem como na adaptação cultural necessária.

Também como ação de legitimidade a iniciativa do OEJF foi inscrita em concurso e foi premiada como melhor prática de gestão do ano de 2016 do Prêmio Ajufe Boas Práticas de Gestão, realizado pela Associação dos Juizes Federais do Brasil. A premiação que tem por objetivo identificar, valorizar e disseminar experiências de sucesso na Justiça Federal, contou com banca julgadora de renovados Juizes Federais conhecedores da realidade da Justiça Federal.

Capacidade Operacional

Após a autorização para o desenvolvimento do OEJF foi necessário adquirir determinadas capacidades técnicas. Dadas limitações de recursos, não foi possível contar com recursos humanos provenientes da área de Tecnologia da Informação - TI do CJF cabendo a esta última prover a infraestrutura de tecnologia da informação enquanto a área negocial teve que aprender como desenvolver internamente a iniciativa. A abertura da área de TI em ofertar infraestrutura foi essencial para o desenvolvimento do projeto.

Outro ponto crucial foi a composição da equipe e a capacitação técnica em assuntos de TI, pois, de posse da referida infraestrutura, foi preciso aprofundar conhecimentos em linguagens de programação e novos softwares. Optou-se o quanto possível pelo uso de softwares livres com comunidades bastante atuante, como PHP e R, e posteriormente decidiu-se pelo uso de um software específico de *Business Intelligence* - BI, o Microsoft Power BI. Conjuntamente, foram feitas capacitações nas citadas linguagens e ferramentas, com uso de plataformas gratuitas, como Coursera e EdX.

Além da capacitação em TI, outro aspecto significativo da capacidade operacional diz respeito ao envolvimento dos colaboradores em utilizarem o OEJF tanto na inserção dos dados, como no acompanhamento das aferições. Ressalta-se que a plataforma teria efeito nulo sem que todos os operadores da gestão estratégica a utilizassem. Assim, concomitante aos esforços de desenvolvimento da plataforma, foram muito esforços de convencimento para que os colaboradores enxergassem no OEJF vantagens com relação ao seu trabalho diário, como, por exemplo, destacando pontos positivos da comunicação ativa, do agrupamento de informações e do combate a fragmentação e indisponibilidade de informações.

Outra proposta do OEJF foi disponibilizar arquivos em formato de dados abertos, compreendidos segundo definição da *Open Knowledge Internacional*, qual seja: “dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente acessá-los, utilizá-los, modificá-los e compartilhá-los para qualquer finalidade, estando sujeito a, no máximo, a exigências que visem preservar sua proveniência e sua abertura”. Dessa forma, para alguns painéis de informações, além da apresentação visual, os dados utilizados no *dashboards* foram integralmente disponibilizados para consulta, checagem e auditoria da informação apresentada.

Outros benefícios do OEJF dizem respeito ao acompanhamento histórico dos marcos da estratégia, contendo normativos, fotos e até reuniões e eventos gravados na íntegra e disponibilizados com auxílio de ferramentas gratuitas como o *youtube*. Assim é possível armazenar os inúmeros esforços decorrentes das ações de gestão estratégica de forma centralizada e com explicações de suas possíveis adaptações durante a jornada.

O OEJF também é utilizado para a aplicação de levantamentos de dados (*surveys*) e apresentação de estudos e análises, as quais podem vir a ser apresentadas sobre novos painéis de informação como ao mesmo tempo em forma de relatórios mais tradicionais (em .pdf). São disponibilizadas ainda metodologias de trabalho, informações sobre o andamento dos projetos estratégicos, seus gestores e suas fases, além das metas e indicadores estratégicos.

Conclusões

A iniciativa do OEJF tem como público-alvo os operadores do sistema de Justiça e a sociedade. Internamente, permite que magistrados, servidores e colaboradores, ou seja, aqueles que desenvolvem esforços para a existência de uma Justiça Federal mais profícua e transparente possam organizar suas informações críticas para a melhoria da prestação jurisdicional. Externamente, trabalham a proposta de ofertar uma alternativa para que o cidadão se informe

como a Justiça Federal aplica seus recursos financeiros, tecnológicos e humanos segundo sua gestão estratégica.

Por fim, como menciona Hagen et al. (2019), as ferramentas de análise visual facilitam a interpretação e permitem o envolvimento significativo de usuários não técnicos. O relatório técnico aqui apresentado relata caso empírico do OEJF em que a visualização de informações foi e ainda é uma aliada para a melhoria da eficiência, na medida em que transforma a cultura organizacional e redesenha processos de trabalho, os deixando mais simples, organizados e transparentes (tanto internamente como externamente). Tal condição também auxilia na melhoria da tomada de decisão com base em indicadores estratégicos, por deixar acessível as informações necessárias ao processo decisório, e, ainda, possibilitar o aumento da transparência institucional, com a apresentação, para a sociedade em geral, das prioridades da gestão da Justiça Federal.

Referências

- Hagen, L., Keller, T. E., Yerden, X., & Luna-Reyes, L. F. (2019). Open data visualizations and analytics as tools for policy-making. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101387. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.004>
- Harrison, T. M., Guerrero, S., Burke, G. B., Cook, M., Cresswell, A., Helbig, N., ... Pardo, T. (2012). Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity*, 17(2), 83–97. <https://doi.org/10.3233/IP-2012-0269>
- Matheus, R., Janssen, M., & Maheshwari, D. (2020). Data science empowering the public: Data-driven dashboards for transparent and accountable decision-making in smart cities. *Government Information Quarterly*, 37(3), 101284. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.01.006>
- Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- Park, S., & Gil-Garcia, J. R. (2021). Open data innovation: Visualizations and process redesign as a way to bridge the transparency-accountability gap. *Government Information Quarterly*, (January), 101456. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101456>
- Ries, E. (2011). *The lean startup : how today's entrepreneurs use continuous innovation to create radically successful businesses*.