

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS
MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

**LÁ E DE VOLTA OUTRA VEZ: AS TRANSFORMAÇÕES GERENCIAIS NA
PROCURADORIA-SECCIONAL DA UNIÃO EM JUIZ DE FORA ENTRE OS ANOS
DE 2019 E 2022**

CARLOS ALEXANDRE TEIXEIRA

JUIZ DE FORA
2024

CARLOS ALEXANDRE TEIXEIRA

**LÁ E DE VOLTA OUTRA VEZ: AS TRANSFORMAÇÕES GERENCIAIS NA
PROCURADORIA-SECCIONAL DA UNIÃO EM JUIZ DE FORA ENTRE OS ANOS
DE 2019 E 2022**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração

Orientador:
Prof. Virgílio César da Silva e Oliveira

Coorientador:
Prof. Leandro Ribeiro da Silva

JUIZ DE FORA
2024

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Teixeira, Carlos Alexandre.

LÁ E DE VOLTA OUTRA VEZ: AS TRANSFORMAÇÕES GERENCIAIS NA PROCURADORIA-SECCIONAL DA UNIÃO EM JUIZ DE FORA ENTRE OS ANOS DE 2019 E 2022 / Carlos Alexandre Teixeira. -- 2024.

66 p.

Orientador: Virgílio César da Silva e Oliveira

Coorientador: Leandro Ribeiro da Silva

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis. Programa de Pós-Graduação em Administração, 2024.

1. Administração Pública. 2. Burocracia. 3. Administração Gerencial. I. César da Silva e Oliveira, Virgílio, orient. II. Ribeiro da Silva, Leandro, coorient. III. Título.

Carlos Alexandre Teixeira

Lá e de volta outra vez: as transformações gerenciais na Procuradoria-seccional da União em Juiz de Fora entre os anos de 2019 e 2022

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Administração. Área de concentração: Gestão e Organizações

Aprovada em 22 de outubro de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Virgílio César da Silva e Oliveira - Orientador

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Leandro Ribeiro da Silva - Coorientador

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Victor Cláudio Paradela Ferreira

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Carlos Frederico Bom Kraemer

Universidade Federal Fluminense

Juiz de Fora, 02/10/2024.



Documento assinado eletronicamente por **Virgílio Cezar da Silva e Oliveira, Professor(a)**, em 22/10/2024, às 16:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Frederico Bom Kraemer, Usuário Externo**, em 25/10/2024, às 17:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Victor Claudio Paradela Ferreira, Professor(a)**, em 29/10/2024, às 14:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leandro Ribeiro da Silva, Professor(a)**, em 29/10/2024, às 16:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Uffj (www2.uffj.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **2018927** e o código CRC **D9BD910A**.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Eterno, Deus guardião de Israel, por me sustentar durante toda a minha vida, grande é minha fé em Ti.

Gratidão infinita a minha esposa, Isabela, mulher forte que me apoiou e incentivou ao longo desta jornada, demonstrando seu amor, mesmo em situações que eu não merecia, sem ela nada disto seria possível.

Agradeço meu orientador, Virgílio, pessoa paciente e de fala tranquila. Professor generoso que não se furta em compartilhar seus saberes com os menos favorecidos intelectualmente, como eu. Foi um enorme privilégio tê-lo como orientador e amigo nessa caminhada, iniciada com um simples café.

Agradeço ao coorientador, Leandro, por sua disposição em compartilhar sua experiência e conhecimento.

Sou grato, eternamente, ao meu pai e minha mãe, sem eles eu simplesmente não estaria aqui.

Por fim, agradeço ao Poder Público Estatal, na figura da Universidade Federal de Juiz de Fora, que apesar de todos os desafios ainda consegue manter uma educação superior gratuita e de qualidade.

RESUMO

A Advocacia-Geral da União (AGU) é a instituição que, diretamente ou por meio de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. Nos últimos anos, em função de fatores como novas diretrizes gerenciais, desenvolvimento tecnológico, pandemia de Covid-19 (*Coronavirus disease 2019*) e outros, mudanças institucionais – com ênfase para a virtualização e a desterritorialização – foram observadas. Elas apresentaram desdobramentos em múltiplas partes da AGU, entre elas a Procuradoria-Seccional da União em Juiz de Fora/MG (PSUJFA). Diante desse contexto, este estudo buscou compreender como os processos de virtualização e desterritorialização do trabalho na Advocacia-Geral da União alteraram fundamentos gerenciais da PSUJFA entre 2019 e 2022. Para tanto, foram realizadas seis entrevistas com servidores públicos e pesquisa documental, que abarcou, entre outras fontes, portarias e ordens de serviço, notas técnicas e relatórios gerenciais. O processo de virtualização extinguiu a utilização de papel, impôs uma comunicação formal e padronizada e permitiu o trabalho remoto (*home office*). A desterritorialização, utilizando-se das modificações oriundas da virtualização, equalizou o volume de trabalho (centralizando os servidores em Brasília), criou divisões de tarefas (sob a forma de coordenações especializadas), implantou modelos de manifestação e reduziu a estrutura hierárquica. Conclui-se que os fundamentos gerenciais da PSUJFA caminharam para um aprimoramento dos princípios da gestão burocrática weberiana, principalmente em três aspectos: divisão e especialização do trabalho, aperfeiçoamento dos registros e padronização da documentação.

Palavras-chaves: Administração Pública, Burocracia, Gerencialismo, Desterritorialização, Virtualização.

ABSTRACT

The Advocacia-Geral da União (AGU) is the institution that, directly or through a linked body, represents the Union, judicially and extrajudicially, being responsible for consultancy and legal assistance activities for the Executive Branch. In recent years, due to factors such as new management guidelines, technological development, the Covid-19 pandemic (Coronavirus disease 2019) and others, institutional changes – with an emphasis on virtualization and deterritorialization – have been observed. They presented developments in multiple parts of the AGU, including the Procuradoria-Seccional da União em Juiz de Fora/MG (PSUJFA). Given this context, this study sought to understand how the processes of virtualization and deterritorialization of work in the Attorney General's Office changed the management foundations of the PSUJFA between 2019 and 2022. To this end, six interviews were carried out with the agency's employees and documentary research was carried out, which included, among other sources, ordinances and service orders, technical notes, management reports. The virtualization process eliminated the use of paper, imposed formal and standardized communication and allowed remote work (home office). Deterritorialization, using changes arising from virtualization, equalized the volume of work (by centralizing servers in Brasília), created divisions of tasks in the form of specialized coordinations, implemented demonstration models and reduced the hierarchical structure. It is concluded that the management foundations of the PSUJFA led to an improvement in the principles of Weberian bureaucratic management, mainly in three aspects: division and specialization of work, the application of records and the standardization of documentation

Keywords: Public Administration, Bureaucracy, Managerialism, Deterritorialization, Virtualization.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA	14
2.1.1 A origem do conceito de burocracia	14
2.1.2 A burocracia como tipo ideal: fundamentos	16
2.1.3 A burocracia como prática social: disfunções	18
2.1.4 Burocracia: debates sobre a sua superação	21
2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	23
2.2.1 Origens da administração pública gerencial	23
2.2.2 Fundamentos da administração pública gerencial	24
2.2.3 Vertentes e limitações da administração pública gerencial.....	27
2.2.4 A administração pública gerencial no Brasil	30
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	35
3.1 NATUREZA DO ESTUDO	35
3.2 MEIOS DE COLETA DE EVIDÊNCIAS E SELEÇÃO DE FONTES	36
3.3 TÉCNICA DE ANÁLISE DA INFORMAÇÃO QUALITATIVA	37
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	40
4.1 OS PROCESSOS DE VIRTUALIZAÇÃO E DESTERRITORIALIZAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO.....	40
4.1.1 Contexto de institucionalização dos processos de virtualização e desterritorialização.....	40
4.1.2 Finalidades dos processos de virtualização e desterritorialização	41
4.1.3 Meios para concretização dos processos de virtualização e desterritorialização	42
4.2 FUNDAMENTOS GERENCIAIS DA PRU1ª ANTES DA VIRTUALIZAÇÃO E DA DESTERRITORIALIZAÇÃO DO TRABALHO.....	43
4.2.1 Relação entre personalismo e impessoalidade	44
4.2.2 Divisão e especialização de funções	44
4.2.3 Hierarquias descentralização e concessão de autonomia	44
4.2.4 Relações entre ênfase nos meios ou nos fins e nos beneficiários	45
4.2.5 Registros: Finalidades e meios	45
4.2.6 Méritos dos fundamentos gerenciais.....	45
4.2.7 Disfunções dos fundamentos gerenciais	46
4.3 FUNDAMENTOS GERENCIAIS DA PRU1ª APÓS A VIRTUALIZAÇÃO E A DESTERRITORIALIZAÇÃO DO TRABALHO.....	46
4.3.1 Relação entre personalismo e impessoalidade	46
4.3.2 Divisão e especialização de funções	47

4.3.3 Hierarquia: descentralização e concessão de autonomia	47
4.3.4 Relações entre ênfase nos meios ou nos fins e nos beneficiários	48
4.3.5 Registros: Finalidades e meios	48
4.3.6 Méritos dos fundamentos gerenciais.....	48
4.3.7 Disfunções dos fundamentos gerenciais	49
4.4 ANÁLISE DO PROCESSO DE MUDANÇA DA PRU1ª.....	49
4.4.1 Relação entre personalismo e impessoalidade.....	50
4.4.2 Divisão e especialização de funções.....	51
4.4.3 Hierarquia: descentralização e concessão de autonomia	52
4.4.4 Relação entre ênfase nos meios ou nos fins e nos beneficiários	54
4.4.5 Registros: finalidades e meios	54
4.4.6 Méritos dos fundamentos gerenciais PSUJFA antes da desterritorialização e da virtualização	56
4.4.7 Méritos fundamentos gerenciais PSUJFA após a desterritorialização e da virtualização	56
4.4.8 Disfunções dos fundamentos gerenciais da PSUJFA antes da desterritorialização e da virtualização	56
4.4.9 Disfunções dos fundamentos gerenciais da PSUJFA após a desterritorialização e da virtualização	57
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS	60
APÊNDICE A - PROTOCOLO DE PESQUISA DOCUMENTAL	66
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	67

1. INTRODUÇÃO

A administração pública no Brasil se configura como um elemento essencial para o funcionamento do Estado e para a promoção do bem-estar da sociedade. Ao longo dos anos, tanto no mundo como no Brasil, essa administração passou por diversas transformações que refletiram não apenas as necessidades sociais e econômicas, mas também as mudanças ideológicas e políticas do país. Inicialmente sob um modelo patrimonialista, caracterizado pela confusão entre bens públicos e privados, a gestão pública evoluiu para uma gestão burocrática, cujos princípios visavam a racionalidade e a impessoalidade das ações governamentais. Mostrando-se insuficiente para enfrentar um mundo em transformação, o modelo burocrático foi reconfigurado em parte de seus elementos. Em função da amplitude das mudanças, centradas na redução de disfunções, uma nova denominação passou a figurar no âmbito público: gerencialismo ou modelo gerencial. Ele propôs a implementação de práticas mais eficientes e efetivas, focadas em resultados e na prestação de contas. Esse movimento de reformulação visou adaptar a administração pública às demandas de uma sociedade cada vez mais complexa e dinâmica, promovendo a transparência e o controle social. Recentemente, no período de 2019 a 2022, a administração pública brasileira se deparou com um novo contexto, marcado pela ascensão de um governo com orientações liberais. Essa fase trouxe consigo uma série de reformas e alterações na estrutura organizacional de diversos órgãos governamentais, incluindo a Advocacia-Geral da União (AGU). Essas mudanças verticais e horizontais na administração têm sido alvo de intensos debates, refletindo a busca por um modelo que contemple tanto a eficiência quanto a efetividade das políticas públicas.

Tais mudanças revelam um vasto campo para investigações acadêmicas e discussões críticas sobre o futuro da administração pública no Brasil. A análise das diretrizes adotadas, das práticas implementadas e dos resultados obtidos é fundamental para compreender as implicações dessas mudanças na vida dos cidadãos e na dinâmica governamental. Assim, a administração pública não é apenas um campo de atuação estatal, mas um espaço de constante reflexão e aprimoramento, que se molda de acordo com as demandas sociais e os valores prevalentes em cada momento histórico.

A Advocacia-Geral da União (AGU) é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar nº 37 de 10 de fevereiro de 1993, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. A AGU é uma instituição prevista pela Constituição Federal, e

tem natureza de função essencial à Justiça, não se vinculando, por isso, a nenhum dos três Poderes que representa. O Advogado-Geral da União, dentre outras atribuições, deve assessorar direta, imediata e pessoalmente o Presidente da República, dirigir a AGU e representar a União junto ao Supremo Tribunal Federal (BRASIL 1993).

A atuação consultiva da AGU se dá por meio da consultoria e do assessoramento e orientação às autoridades e dirigentes do Poder Executivo, para dar segurança jurídica aos atos administrativos que serão por eles praticados, notadamente quanto ao planejamento e execução das políticas públicas, à viabilização jurídica das licitações, contratos, convênios e acordos, à atuação em processos administrativos disciplinares, à defesa de agentes públicos perante o Tribunal de Contas da União e, ainda, à proposição e análise de atos normativos (Emendas à Constituição, Leis, Medidas Provisórias, Decretos, Portarias e Resoluções, entre outros). Além disso, desenvolvem-se atividades de mediação, conciliação e arbitramento, cujo objetivo é o de resolver administrativamente os litígios entre os órgãos e entidades do Poder Executivo e, eventualmente, de outros Poderes e entes da Federação, evitando, assim, a provocação do Poder Judiciário (AGU, 2024).

A atuação contenciosa da AGU se dá por meio da representação judicial e extrajudicial dos três Poderes do Estado brasileiro (Executivo, Legislativo e Judiciário) e dos órgãos que exercem as funções essenciais à Justiça. A representação judicial é exercida em defesa dos interesses da União e de suas autarquias e fundações públicas, quando figurem como autoras, rés ou, ainda, terceiras interessadas. A AGU possui atribuição para atuar em todos os foros, regiões e instâncias judiciais: Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Militar, Justiça Eleitoral, Justiça Federal e Justiças dos Estados e do Distrito Federal. Já a representação extrajudicial é exercida perante entidades não vinculadas ao Poder Judiciário, como órgãos administrativos da própria União, dos Estados ou dos Municípios (AGU, 2024).

Os Advogados da União, os Procuradores da Fazenda Nacional, os Procuradores Federais e os Procuradores do Banco Central são os membros responsáveis pelas atuações acima referidas, além de outras atuações, como a correcional, a internacional, em representação à República Federativa do Brasil, o combate à corrupção e, também, a própria gestão institucional, cumprindo registrar a indispensável participação dos servidores da carreira de apoio administrativo (AGU, 2024).

Nos diversos estados da Federação, a atuação da Advocacia-Geral da União se dá por intermédios de Procuradorias-Regionais, Procuradorias nos Estados, Procuradorias-Seccionais (cidades do interior) e Consultorias Jurídicas nos Estados (AGU, 2024). Já por meio da

Procuradoria-Geral da União (PGU), vem buscando, por suas sucessivas gestões, aprimorar a atividade de representação judicial da União, especialmente diante da sua crescente demanda.

Neste contexto, sempre foi uma demanda permitir que o trabalho fosse realizado de modo mais racional e efetivo, que, para os gestores, passaria necessariamente pela especialização temática ou divisão total do trabalho da equalização do volume das atividades. Tal proposta ganhou força em um ambiente em que o uso de soluções tecnológicas e a automatização do Poder Judiciário mostram-se cada vez mais presentes nas rotinas profissionais. Junto a essa questão começou a ser defendida a tese que é simplesmente inviável supor – ou exigir – que um único advogado da união conheça o estado da arte da orientação contenciosa da PGU nas discussões envolvendo, por exemplo, a) ações relativas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e Custo Aluno-Qualidade da Educação e b) ações sobre complementação de aposentadoria ou pensão de ex-funcionários da extinta Rede Ferroviária Federal.

No entendimento de tal proposição, a especialização é fator determinante para o sucesso judicial, seja em virtude do conhecimento da matéria ou do rito processual. Todavia, até antes de 2016, quando foram criadas as primeiras equipes virtuais, a vigência de um modelo de trabalho e estrutura tradicionais dirigia a especialização aos órgãos maiores. Contudo, na maior parte das unidades, a divisão especializada do trabalho era limitada pela baixa quantidade de servidores em exercício, além do fato de a maioria dos processos judiciais serem “físicos” (ou seja, em papel). Com efeito, das 68 unidades da PGU, 45 (66% do total) possuem menos de dez integrantes em exercício, o que inviabiliza a possibilidade de especialização temática e uma efetiva equalização do volume de trabalho, especialmente em razão de férias, afastamentos, licenças, aposentadorias, exonerações e outras causas similares (BRASIL, 2001).

Desse estado de coisas, concluiu-se que o modelo territorializado de atuação, isto é, com unidades autônomas em determinadas regiões, tornar-se-ia insustentável no médio ou longo prazos, supondo que sua manutenção envolveria a utilização de instrumentos burocráticos e de alto custo para a Administração Pública e para os próprios advogados da União, tais como exercícios provisórios e remoções de ofício, ou até mesmo a extinção de algumas Procuradorias-Seccionais da União de menor porte, para que fosse possível promover, em face do crescente volume de demandas judiciais e das restrições orçamentárias, a necessária especialização temática e a equalização do volume de trabalho (BRASIL, 2001).

Destaca-se que o Poder Judiciário caminhou, de forma acelerada, na última década para a digitalização de processos, política institucional que possibilitou à PGU promover, desde 2013, a colaboração à distância entre unidades, sem a necessidade de deslocamento de

Advogados da União. É fato que a adoção da colaboração à distância apoiou as unidades da região Norte do país, onde há dificuldade histórica de preenchimento de quadros, abrindo caminho para outras experiências que começaram a moldar o projeto de virtualização do trabalho no âmbito da PGU.

As ações que se seguiram foram: a) em 2016 houve a criação das E-QUADs (equipes virtuais de alto desempenho), cada uma em área específica; b) em 2018 foi criado o Grupo de Ajuizamento decorrente de Acordos de Leniência, equipe virtualizada nacional com atribuição de realizar os acordos de leniência e promover ações de quebra de sigilo bancário, fiscal, telefônico, ações de improbidade administrativa, ações para aplicação de sanções judiciais e ações de ressarcimento, entre outras e c) em 2019 foi dado início à estadualização em várias federações, com o objetivo de racionalizar tarefas judiciais, jurídicas e administrativas e promover especialização, uniformização, redução de litigiosidade e equalização do volume de trabalho entre os órgãos de execução daqueles estados – iniciativas que foram, inclusive, premiadas no PGU Inovação¹ daquele ano (BRASIL, 2016; BRASIL 2019).

Neste ponto, é necessário discutir os conceitos de virtualização e desterritorialização do trabalho. A virtualização do trabalho é um fenômeno contemporâneo que suscita interrogações sobre suas implicações no ambiente organizacional, especialmente nas instituições públicas. Embora existam poucos estudos a respeito, como apontam Pardini et al. (2012), autores como Lévy (1996) e Castell (2000) oferecem valiosas contribuições para o entendimento desse conceito. Lévy (1996) define a virtualidade como uma forma de trabalho desterritorializada, ou seja, uma realidade que se desliga de um local ou tempo específico, mas que, ao mesmo tempo, apresenta manifestações concretas em diferentes contextos. Esse entendimento sugere que a virtualização transcende as barreiras físicas, permitindo a realização de atividades laborais à distância, potencializando a dinâmica organizacional. Por sua vez, Castell (1996) enfatiza a interconexão entre realidade e representação simbólica, destacando que a comunicação apenas se realiza em um ambiente simbólico. As redes de computadores, portanto, não apenas facilitam a troca de informações, mas também reconfiguram a construção da realidade social. Assim, o ambiente virtual torna-se parte integrante das práticas cotidianas, revelando que o virtual possui a capacidade de impactar e representar a realidade de maneira significativa. Andrade (2004) complementa essa discussão ao afirmar que a virtualização implica o abandono do território físico, promovendo a desterritorialização. Essa transformação aponta para a opção por um

¹ Premiação da Procuradoria-geral da União que visa incentivar ações criativas, inovadoras e que proporcionam um aperfeiçoamento significativo em relação às práticas dos advogados públicos e servidores administrativos da Advocacia-Geral da União

espaço virtual em detrimento do real, levando a reflexões sobre o futuro do trabalho e das relações humanas nas organizações. Nessa linha, a virtualização envolve não apenas a transformação das práticas laborais, mas também a reconfiguração de estruturas simbólicas e sociais. A desterritorialização da atuação foi, assim, gradualmente consolidada na PGU e, a partir de 2019, mediante implementação de equipes virtuais especializadas em diversas temáticas, desdobramentos sugeriram o acerto das iniciativas na melhoria de alguns resultados institucionais.

Superadas as questões administrativas internas, faltava a transposição de obstáculos legais, fora do controle da AGU. Eles começaram a ser resolvidos com a edição da Lei nº. 13.105/2015, o Novo Código de Processo Civil, que determinou que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente” (BRASIL, 2015), criando instrumentos como o Incidente de Assunção de Competência² e o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas³, ambos processáveis perante os Tribunais Regionais Federais, foros que concentram a maioria das demandas judiciais acompanhadas pela Procuradoria-Geral da União, já sinalizando a importância de uma atuação que pudesse trazer uma visão, para além do órgão de execução, dos temas em debate.

Por sua vez, a Lei nº 13.327/2016 instituiu, entre as prerrogativas dos ocupantes dos cargos de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador Federal e Procurador do Banco Central, que “a advocacia institucional pode ser exercida em processo judicial ou administrativo, em qualquer localidade ou unidade da Federação, observada a designação pela autoridade competente” (BRASIL, 2016).

Nessa linha, por meio da Portaria nº. 26/2020, a PGU definiu os parâmetros para o processo de desterritorialização de atividades-meio e de atividades-fim. Eles fixaram os critérios que seriam adotados no processo de desterritorialização e, também, determinaram a adoção de um programa de governança administrativa, que estipulou metas e rotinas que deveriam ser seguidas para mensuração de desempenho das ações ligadas à desterritorialização. Parte desse conjunto de mudanças ocorreu no contexto da pandemia de Covid-19 (*Coronavirus disease 2019*). Ela, em função da necessidade de distanciamento social, acelerou a virtualização de processos, já em curso em função da desterritorialização, por ser uma premissa para a adoção do regime de teletrabalho.

² É um incidente processual que pode ser instaurado em qualquer tribunal, inclusive nos tribunais superiores, quando houver uma matéria de direito relevante e com grande repercussão social.

³ É uma ferramenta jurídica que visa identificar processos que contenham a mesma questão de direito, para que possam ser decididos conjuntamente. O IRDR tem papel reparador, solucionando divergência jurisprudencial já estabelecida no Tribuna

O volume, a complexidade e a velocidade das mudanças institucionais observadas colocam em relevo a oportunidade e a necessidade de compreensão e de avaliação de características organizacionais de partes que integram a AGU. Uma delas, a Procuradoria-Seccional da União em Juiz de Fora/MG⁴ (PSUJFA), está priorizada neste estudo. A PSUJFA foi selecionada por mostrar-se acessível ao pesquisador e por ser uma unidade de grande relevância, com volume de processos judiciais geridos maior que todas as capitais do Norte e várias capitais do Nordeste do Brasil.

Outro fator de delimitação da pesquisa foi o intervalo de tempo considerado: entre o início de 2019 e o fim de 2022. O período abarca integralmente o governo Jair Messias Bolsonaro. O intervalo de tempo foi selecionado, pois reflete, em tese, um único direcionamento superior (não afetado por transição governamental) sobre fins e meios da AGU e de suas partes. No período do último governo, o que vimos foi o retorno do discurso gerencialista, da gestão empresarial que prometia, mais uma vez, modernizar o Estado brasileiro e acabar com a excessiva burocracia. Todavia, o que se viu foram ações gerenciais pontuais, marcadas, muitas vezes, por medidas não absolutamente racionais.

Após a breve contextualização anterior, destaca-se que os esforços do estudo aqui apresentado buscam responder à seguinte pergunta norteadora: *como os processos de virtualização e desterritorialização do trabalho, conduzidos nacionalmente pela Advocacia-Geral da União, alteraram fundamentos gerenciais da Procuradoria-Seccional da União em Juiz de Fora/MG entre 2019 e 2022?*

A indagação acima se vincula ao seguinte objetivo geral: compreender como os processos de virtualização e desterritorialização do trabalho na Advocacia-Geral da União alteraram fundamentos gerenciais da Procuradoria-Seccional da União em Juiz de Fora/MG (PSUJFA) entre 2019 e 2022. São propósitos específicos da pesquisa:

- a) detalhar fins e meios dos processos de virtualização e desterritorialização do trabalho no âmbito Advocacia-Geral da União entre 2019 e 2022;
- b) caracterizar, a partir da consulta a documentos e a servidores, fundamentos gerenciais da PSUJFA antes da virtualização e desterritorialização do trabalho;

⁴ A Procuradoria-Seccional da União em Juiz de Fora é um órgão de execução da Procuradoria-Geral da União, instalada desde que foi instituída a Advocacia-Geral da União, por meio da Lei Complementar nº 73, de 10.02.1993. Trata-se de um órgão de execução, responsável por representar judicialmente a União em demandas judiciais e administrativas que envolvam entes da administração direta.

- c) caracterizar, a partir da consulta a documentos e a servidores, fundamentos gerenciais da PSUJFA após a virtualização e desterritorialização do trabalho (até o ano de 2022);
- d) analisar o processo de mudança, empregando, para tanto, a essência das lógicas burocrática e gerencial de gestão pública.

O estudo pode ser considerado relevante em função de suas contribuições organizacionais e sociais. No primeiro segmento, destaca-se a possibilidade de compreensão de avanços e/ou retrocessos no que diz respeito à valorização dos fins institucionais e à racionalização de meios. Essa análise favorece a identificação da preservação, da eliminação e/ou da produção de disfunções na PSUJFA. Favorece, ainda, a discussão sobre possíveis alterações no conjunto de valores do órgão, elementos que atuam como premissas para ações e decisões cotidianas. No segundo segmento destaca-se a possibilidade de que as reflexões apontem caminhos para o aperfeiçoamento institucional, fato que tende a beneficiar a sociedade como um todo, que poderá contar com ações mais eficientes e efetivas de uma parte da AGU.

Esta dissertação encontra-se estruturada em cinco partes, além desta introdução. A seção 2 registra o referencial teórico do estudo. A seção 3 detalha seus procedimentos metodológicos. A seguinte expressa dos resultados da pesquisa, assim como sua análise. A quinta seção registra considerações finais, que abarcam uma resposta para a pergunta norteadora da introdução.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico desta dissertação se volta para os construtos “Administração Pública Burocrática” e “Administração Pública Gerencial”. Eles expressam um conjunto de saberes ligados à gestão de organizações públicas. Nesse sentido, reúnem elementos favoráveis à compreensão de características estruturais, normativas e atitudinais presentes nas mesmas.

A Administração Pública Burocrática pode ser considerada a lógica essencial a partir da qual organizações contemporâneas, públicas ou não, são concebidas. Em perspectiva histórica, sua predominância determinou a hegemonia de aspectos impessoais na gestão, colocando em segundo plano o personalismo – fator desfavorável à previsibilidade e à eficiência em atividades-meio e em atividades-fim organizacionais (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Como uma forma de contraposição às disfunções da burocracia, isto é, às suas limitações cotidianas e indesejáveis, o ideário gerencialista emergiu. Essencialmente centrado nas organizações públicas, ele pôde redefinir certos elementos organizacionais a partir da década de 1990 no Brasil. Ele não se propôs a reconfigurar nenhuma premissa-chave das burocracias impessoais, mas operou para o refinamento de alguns elementos – notadamente aqueles identificados como causas de certas disfunções (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Por meio de categorias essenciais desses dois construtos, o objeto de estudo desse esforço de pesquisa será caracterizado (em dois momentos). As mudanças reconhecidas (e suas consequências) serão objeto de análise deste texto. As seções 2.1 e 2.2 aprofundam a discussão sobre a Administração Pública Burocrática e a Administração Pública Gerencial.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA

Nesta seção, a origem do conceito de burocracia, seus fundamentos como tipo ideal, suas principais disfunções e argumentos associados à sua vigência contemporânea são detalhados.

2.1.1 A origem do conceito de burocracia

A concepção de burocracia tem sido amplamente estudada em diversas áreas do conhecimento e por vários autores (MERTON, 1952; LAPASSADE, 1977). A busca pela compreensão de um período de transformações na sociedade, na qual a Idade Média dava lugar à Idade Moderna, e as relações sociais baseadas na tradição começavam a ser substituídas pelo

por atos voltados a múltiplos interesses singulares o que intrigou e mobilizou esforços de diferentes pensadores. A modernidade, interpretada por diferentes perspectivas, determinou a elaboração de construtos originários da filosofia, da sociologia, da história, da economia e de outros segmentos do saber. Por transitar e, de certo modo, integrar esses campos, a sociologia weberiana e seus conceitos (com destaque para ação social, dominação e burocracia – expressão específica da dominação) são elementos fundamentais às reflexões sobre origens e configurações das instituições sociais do presente (BRESSER-PEREIRA, 1980), categoria social (TRATENBERG, 1974) ou como poder político (MICHELS, 1982). Para melhor compreender as teorizações propostas por Max Weber é importante descrever sucintamente o contexto histórico que o cercava por ocasião de sua formação e da concepção de suas principais obras.

Nascido na Alemanha, viveu entre os anos de 1864 e 1920. Oriundo de família burguesa, que mantinha grande afinidade com ideais liberais, o autor produziu sua teoria no final do processo de unificação alemã. No contexto econômico, a Alemanha aderiu tardiamente à corrida imperialista e ao capitalismo de concorrência. No plano social, o país encontrava-se dividido essencialmente em dois estratos: uma classe média e uma classe de proletários (RODRIGUES; PEREZ, 2021).

O autor, em seus escritos, demonstra afastar-se das propostas do Iluminismo e do Positivismo, condicionando a existência do Estado a uma realidade “socialmente condicionada” e não como algo derivado de imperativos morais. Com características de um pensador realista e pragmático, considerava que a política, como as demais instituições sociais, é permeada por relações de poder, sempre em busca de resultados. Assim, nas relações entre grupos ou indivíduos, existem lutas vinculadas ao poder, resultando em relações entre dominadores e dominados. Em função disso, a questão que se impõe para Weber é aquela que toca nos fundamentos que sustentam a dominação e suas fontes de legitimidade (WEBER, 1994)

Weber define dominação como: “a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis” (WEBER, 1994, p. 33). Em cada caso observável, a dominação, a “autoridade” assim definida, pode basear-se nos mais diversos motivos de submissão: desde o hábito inconsciente até ações racionalmente orientadas a um fim. Contudo, Weber defende que nenhum motivo por si só poderia “constituir fundamentos confiáveis de uma dominação” (WEBER, 1994, p. 139). Em função disso, acrescenta um novo elemento em seu arcabouço explicativo da realidade: a crença na legitimidade que sustenta um padrão de dominação.

Nesse sentido, é necessário que os dominados reconheçam a autoridade dos dominadores como legítima. A fonte dessa legitimidade emerge de três instâncias ideais⁵. Elas dão origem às formas clássicas de dominação: 1) de caráter racional: baseada na crença da legitimidade da ordem instituída e do direito de mando – atributo daqueles que são nomeados para exercer a dominação (dominação legal); 2) de caráter tradicional: baseada na crença da santidade das tradições e na legitimidade de quem as representa (dominação tradicional) e 3) de caráter carismático: baseada na veneração extra cotidiana, no poder heroico ou no caráter exemplar de uma pessoa, assim como nas premissas reveladas ou criadas por ela (dominação carismática).

Nesse ponto, pode-se apresentar a gênese do conceito de Burocracia, já que ele é produto da dominação legal, ou melhor, expressa sua configuração extrema:

Seu tipo mais puro é a dominação burocrática. Sua ideia básica é: qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma. A associação dominante é eleita ou nomeada, e ela própria e todas as suas partes são empresas. Designa-se como serviço uma empresa ou parte dela, heterônoma e heterocéfala (...). Obedece-se não a pessoa em virtude de seu direito próprio, mas a regra estatuída, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer. Também quem ordena obedece, ao emitir uma ordem, a uma regra: à lei ou a norma formalmente abstrata (WEBER, 1994, 128-129).

Além de expressar um conceito, a burocracia (e seus elementos constitutivos) estruturam uma forma de organização, observável em diferentes escalas sociais. Em perspectiva histórica, ela delimita a hegemonia da impessoalidade – em contraposição a outros meios de organização social, centrados em poderes pessoais (no personalismo). Como mencionado, um de seus observadores mais atentos foi Max Weber, que discorreu sobre suas causas, características e desdobramentos em diferentes recortes civilizacionais, assim como no presente

2.1.2 A burocracia como tipo ideal: fundamentos

Entre as instituições sociais que podem ser compreendidas por meio de tipos ideais, destaca-se a noção de Estado. Este, na realidade empírica, se traduz em normas e ações que podem ser traduzidos, de forma sintética, como as relações e o domínio do homem sobre o homem. O tipo ideal de dominação legal expressa-se na análise da estrutura do quadro

⁵ O construto associado à legitimidade da dominação é alicerçado, em termos metodológicos, sobre o recurso dos tipos ideais. Em sua abordagem compreensiva, ou *Verstehen*, Weber (1994) emprega tipos idealizados (abstrações isentas de contradições) como meios para o entendimento de manifestações sociais concretas. Em contraste com os tipos ideais, elementos reais podem ser compreendidos pela transposição de características da abstração, de forma não absoluta, para os fenômenos reais

administrativo do funcionalismo estatal, ou seja, na burocracia. Esta é organizada segundo uma “autoridade institucional” em um âmbito objetivamente limitado, com atribuição de poderes de mando e delimitação dos meios de coerção.

Segundo Weber (1994) a estrutura estatal ou burocracia, se baseia no tipo racional de dominação alicerçada em estatutos, na qual um direito, procedimento, só pode ser criado ou modificado mediante um estatuto que tenha sido alterado e sancionado de acordo com uma forma pré-definida.

Podemos compreender os pilares da atividade burocrática como:

- a) princípio da hierarquia oficial, fundado na organização de instâncias fixas de controle e supervisão para cada autoridade institucional subordinada às superiores, no qual um cargo entende-se subordinado a outro superior;
- b) princípio da separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção, responsável por separar o patrimônio (ou capital) da instituição do patrimônio privado e
- c) princípio da documentação dos processos administrativos, que juntamente com o exercício contínuo das atividades dos funcionários, constitui o escritório (WEBER, 1994).

Tais princípios se desdobram em atributos que, em menor ou maior grau, estão presentes na organização burocrática – que visa a eficiência e a previsibilidade. Uma estrutura hierárquica bem definida, onde cada cargo possui normas claras e delimitadas, é fundamental para manter a ordem e a clareza das responsabilidades. A especificação de áreas de competência garante que cada profissional saiba exatamente o que se espera dele. A presença de um quadro administrativo composto por profissionais tecnicamente qualificados é essencial para a execução competente das tarefas administrativas e a manutenção de um alto padrão de trabalho. Além disso, o registro documental dos atos administrativos é um pilar central da burocracia, assegurando a rastreabilidade e a transparência das ações dentro da organização (WEBER, 1994).

Esses documentos escritos, ou arquivos, são distribuídos de maneira sistemática por toda a organização, servindo como uma ferramenta vital para a comunicação e a execução das políticas administrativas. Juntos, esses elementos formam a base sobre a qual a administração moderna opera, permitindo que as organizações burocráticas lidem com complexidades administrativas de maneira ordenada e controlada (WEBER, 1994).

O proceder deve sofrer a menor influência de motivos pessoais e sentimentais possíveis, sem amplos limites discricionários e sem distinção personalista de pessoas, tratando a todos de

modo estritamente formal, segundo regras racionais. A base do funcionamento é a disciplina do serviço. Dessa forma, a organização burocrática se pauta em uma série de aspectos funcionais específicos (MEDEIROS 2006).

A partir do entendimento de Merton (1979), podemos enumerar as principais características de uma organização burocrática:

- Divisão de funções e tarefas: a administração burocrática preconiza uma estrutura organizacional onde as funções e tarefas são divididas de forma racional, com regras e normas específicas para cada atividade;
- Hierarquia rígida: existe uma hierarquia clara e explícita, com direitos e deveres bem definidos para cada cargo, assegurando que a autoridade seja exercida dentro dos limites legais;
- Contratação baseada em regras: os funcionários são contratados com base em critérios objetivos e pré-estabelecidos, promovendo a igualdade formal e a competência técnica;
- Impessoalidade: as interações dentro e fora da organização são impessoais, evitando favoritismos e garantindo que as decisões sejam tomadas com base na meritocracia e em regras;
- Especialização: os funcionários são especializados em suas funções, o que contribui para a eficiência e eficácia na realização das tarefas;
- Formalismo nos atos, decisões e comunicações: todos os processos e comunicações seguem um padrão formal, com uma documentação pré-definida adequada para garantir a continuidade, o controle e a memória organizacional;
- Autoridade racional-legal: a autoridade é exercida com base em um conjunto de regras e normas legais, afastando aspectos pessoais ou de tradição.

Enfim, Weber claramente define a burocracia como o tipo ideal, isto é, idealizado, de organização que aplica, em sua forma mais pura, a autoridade racional-legal. As burocracias reais apresentam contradições e limitações que a idealização – para que atue como recurso heurístico – não pode admitir. De modo a favorecer a compreensão das mesmas, o próximo tópico discute as disfunções da burocracia.

2.1.3 A burocracia como prática social: disfunções

Como descrito, os conceitos weberianos indicavam que a burocracia seria capaz de eliminar problemas concretos, por meio de uma organização fundamentada em estrutura

impessoal e centrada na noção de eficiência. Os resultados seriam previsíveis já que seu funcionamento seria pautado em procedimentos fortemente formalizados. Contudo, o próprio Weber alertava para os problemas que podiam surgir (TRAGTENBERG, 1974).

Tais problemas foram chamados, por aqueles que os identificaram, de disfunções. As críticas elaboradas foram direcionadas às diferenças entre o “tipo ideal” e a realidade. Dentre os vários críticos da teoria burocrática, os que mais se destacaram foram Philip Selznick (1919 - 2010) e Robert King Merton (1910 - 2003).

Selznick (1943) concentrou sua análise especialmente na interação entre os sistemas formais e informais presentes nas organizações. Selznick (1943) contrapôs o universo racionalista da organização formal a um outro universo, o informal, no qual aspectos não-racionais da conduta e da personalidade humana emergem (VASCONCELOS, 2004).

Para Selznick (1943), uma organização não é um sistema fechado, mas sim uma estrutura social adaptativa que influencia e molda a estrutura formal e racional da organização. É nesse sentido que o autor aponta como as estruturas informais presentes nas organizações burocráticas concorrem e, em alguns casos, atuam de forma contrária aos objetivos da estrutura formal, influenciando nas decisões dos agentes internos.

Para desenvolver seu raciocínio, o autor considera três premissas básicas: 1) toda organização cria uma estrutura; 2) em toda organização os objetivos declarados são modificados por processos informais internos e 3) o processo de modificação é efetuado pela estrutura informal. Os atores podem modificar os objetivos internos como uma forma de determinação de padrões de conduta, como uma forma de se protegerem e de preservarem seus interesses, além de adequarem os objetivos às ações que são uteis para a resolução dos problemas do dia a dia. Ainda, os atores podem alterar os objetivos declarados para manterem relações de influência e poder, mesmo que em pequena medida, em relação aos demais atores.

Toda essa dinâmica leva a um personalismo na prática burocrática, já que os objetivos organizacionais são substituídos pelos individuais. Para Selznick (1943), a questão está diretamente ligada ao papel da delegação de autoridade que pode levar a uma prática burocrática personalista. A delegação de autoridade em organizações é um processo complexo, que envolve mais do que simplesmente transferir tarefas. Ela pode alterar a natureza das decisões e fomentar a criação de subculturas dentro dos grupos. Essa prática pode levar à emergência de ideologias próprias nos subgrupos, influenciando as decisões rotineiras e potencialmente desviando-se dos objetivos principais da organização.

Por último, Selznick (1943) chama a atenção para um ponto essencial do comportamento burocrático: a burocracia existe pelos burocratas e para os burocratas. Assim,

a multiplicação de tarefas especializadas, cargos e departamentos (hipertrofia dos meios) é a própria razão de ser dos corpos burocráticos. Em última instância, quanto mais cargos, melhores as condições para ampliação do poder burocrático.

Em linha distinta de Selznick, Merton (1979) direcionou sua crítica a ênfase dada ao controle para o bom funcionamento da burocracia e como ele acaba por gerar uma série de disfunções. Para o autor, o controle tem que ser suficiente para exercer pressão sobre o funcionário, com força necessária para determinar um comportamento metódico, prudente e disciplinado. Tal pressão decorre da necessidade de confiança na conduta dos atores – há que se ter disciplina para que os padrões estabelecidos sejam sustentados por “sentimentos” que apoiem a dedicação incontestemente aos ditames burocráticos.

Nesse sentido, para Merton (1979), a eficácia da burocracia depende de quanto as atitudes e sentimentos necessários ao seu funcionamento são absorvidos pelos envolvidos. Para o autor, a intensidade de tais sentimentos, absorvidos ou inculcados, tendem, em muitas ocasiões, a se cristalizarem de forma que qualquer tipo de relação mais personalizada se torna cada vez mais improvável. Assim, cria-se um apego excessivo às exigências e aos ritos burocráticos. Todo o planejamento da vida burocrática contribui para a cristalização da conduta dos funcionários, vinculados a uma carreira graduada, caracterizada por promoções, pensões e reajustes salariais periódicos.

Com esse contexto, não há larga margem para o pensamento individual. Cabe ao funcionário, a adaptação de pensamentos, sentimentos e ações às ideias instituídas e às perspectivas oferecidas pela carreira. Como consequência tem-se o conformismo, o conservadorismo e o tecnicismo que, somados ao excessivo formalismo dos procedimentos, leva à intensa identificação com os meios e à negligência com os fins. Em termos, a eficácia do burocrata leva à rigidez de comportamento e à dificuldade no trato com o público, afastando-o daquele que é portador de demandas (MERTON, 1979).

Para Merton (1979), a busca por previsibilidade e a rigidez de comportamento caminham de modo a doutrinar os funcionários e a desviar a organização de seus objetivos originais. Da mesma forma que há um excesso na impessoalidade, cria-se um espírito de corpo, uma autodefesa que envolve os burocratas frente à sociedade – que é seu principal público.

O espírito de corpo pode variar de acordo com o nível de rigidez do quórum burocrático, quanto mais rígido maior será o sistema coletivo de defesa. Nesse aspecto Merton (1979) se aproxima a Selznick (1943) no que diz respeito à criação e existência de uma organização informal, que passa a determinar os rumos da organização. A síntese de Merton (1979) sobre as principais disfunções da burocracia é digna de nota:

- internalização das regras e apego aos regulamentos – passam de meios a objetivos;
- excesso de formalismo e de papelório – a necessidade de documentar e de formalizar todas as comunicações tende ao excesso desses elementos;
- resistência às mudanças – com a rotinização e padronização, o funcionário geralmente se acostuma a uma completa estabilidade, o que passa a lhe proporcionar segurança a respeito de seu futuro na burocracia;
- despersonalização do relacionamento – tem por característica a impessoalidade no relacionamento entre funcionários (e entre funcionários e beneficiários);
- categorização como base do processo decisório – devido a uma rígida hierarquização da autoridade, quem toma decisões em qualquer situação será aquele que possui a mais elevada categoria hierárquica, independentemente do seu conhecimento sobre o assunto;
- super conformidade (adesão irreflexiva) às rotinas e aos procedimentos – com a cristalização das regras e rotinas reduz-se a liberdade e a espontaneidade pessoal;
- exibição de sinais de autoridade – uso de símbolos de *status* para demonstrar a posição hierárquica por parte de funcionários;
- dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público – o funcionário está voltado para dentro da organização e não às demandas externas.

A administração de organizações sob a lógica burocrática está presente nos segmentos público, privado e público não estatal – que apresenta fins alinhados ao interesse coletivo e configurações organizacionais (meios) de natureza privada. O valor (a vigência) dessa afirmação será discutido no próximo tópico. Se, por um lado, a impessoalidade burocrática cumpriu com êxito o papel histórico de antídoto à arbitrariedade personalista, por outro, não é absurdo considerar que a evolução tecnológica, a articulação de organizações em rede, o possível avanço de meios subjetivos de coordenação de esforços (que inspira debates sobre culturas organizacionais) e outros fatos possam ter colocado em xeque os pilares burocráticos no sentido de sua transcendência ou superação.

2.1.4 Burocracia: debates sobre a sua superação

Considerando questionamentos sobre a hegemonia do modelo racional-burocrático a partir de fatos como a) a crise do Estado de bem-estar social, burocraticamente programado para prover uma ampla gama de serviços sociais; b) os desdobramentos das críticas que, por

décadas, ecoaram da Escola de Relações Humanas⁶; c) a busca por flexibilidade em processos produtivos e de prestação de serviços e d) a sofisticação tecnológica recente (com diversas consequências para a coordenação de recursos organizacionais), há quem pregue a sua superação (a existência de um modelo pós-burocrático).

A expressão “pós-burocrático” não é equivocada se designar a emergência de ideias posteriores ao tipo ideal weberiano. A concepção da Administração Pública Gerencial, que será discutida no tópico 2.2, é capaz de ilustrar essa afirmação. Todavia, a expressão não deve vincular-se à superação ou à transcendência da burocracia. Suas premissas seguem vigentes. Inovações ligadas ao novo modelo (ao gerencialismo) buscam torná-la menos disfuncional – sem revolucionar suas características centrais.

Nesse sentido, há exemplos de burocracias mais fluidas, com mais flexibilidade na prescrição de cargos e funções, controle por resultado (e não por procedimentos-meio), fluxos de comunicação e de autoridade que não se alinham perfeitamente (em prol da celeridade de decisões e ações) e, acima de tudo, constatação de que a autoridade não deriva exclusivamente de posições na hierarquia – ela também se vincula à capacidade de liderança de cada empregado (VASCONCELOS, 2004).

No entanto, organizações baseadas em elementos como os citados seguem mantendo um compromisso quase exclusivo com a racionalidade instrumental. Se, por um lado, ela imprime razoabilidade aos processos, prezando por caminhos seguros e econômicos (alinhando meios a fins), por outro, pode deslocar valores para o segundo plano. Estes tendem a recuperar a alteridade e a inserir novos elementos em aparatos de controle. Há, portanto, ilhas ou bolsões de comportamentos mais flexíveis no interior de estruturas burocráticas (MACHADO-DASILVA; DELLAGNELO, 2000; VASCONCELOS, 2004; MEDEIROS, 2006).

Ampliando a crítica, Vasconcelos (2004) observa que a legitimação da autoridade, em certos casos, parece fundada nos atributos dos líderes – lembrando, de forma vaga, o tipo carismático⁷ weberiano. Contudo, esse alicerce não teria capacidade de nortear por muito tempo organizações complexas, existindo apenas em pequenos redutos e, ainda assim, resguardados

⁶ Ideais que adentraram a administração para a incorporação de questões relacionadas ao indivíduo: a função de pessoal, as questões sobre motivação e comportamento humano, a questão da liderança, a questão da cooperação e da comunicação, as questões sobre as equipes de trabalho e temas como participação, reconhecimento, afeto, lealdade entre outros (PRADO et al., 2011).

⁷ A palavra “carisma” expressa a noção de graça ou dom, que justifica a legitimidade do poder pessoal daquele que é digno de veneração (Guerreiro Ramos, 2006). Nesse sentido, seu uso corriqueiro – assim como no fragmento de texto acima – sugere um distanciamento de seu sentido original. Como consequência, líderes carismáticos organizacionais não são portadores dos atributos de expoentes carismáticos identificáveis ao longo da história.

por um conjunto expressivo de regras – um universo normativo que revela, de fato, sua base racional-legal.

De modo a concluir a reunião de elementos para caracterização da PSUJFA, objeto deste estudo, a próxima seção irá discutir os fundamentos da Administração Pública Gerencial. Como mencionado, não se trata de um construto que revolucionou as premissas da lógica burocrática. Todavia, suas prescrições foram incorporadas por organizações públicas brasileiras e, portanto, entre méritos, limitações e contradições, seus desdobramentos favoreceram a redução de disfuncionalidades no serviço público nacional. Por essa razão, não seria adequado ignorá-lo neste referencial teórico.

2.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Esta seção do referencial teórico, voltada à administração pública gerencial, discute as origens, seus fundamentos, configurações distintas assumidas pelo construto, suas limitações, além da vigência de seus princípios no Brasil.

2.2.1 Origens da administração pública gerencial

Situando historicamente o gerencialismo⁸, observa-se que suas origens estão relacionadas ao declínio do *Welfare State*⁹ nas décadas de 1970 na Inglaterra e de 1980 nos Estados Unidos. Esse, por sua vez, é oriundo de uma crise que abalou as economias mundiais, em que algumas nações mantinham posturas intervencionistas, com empresas públicas em diversas áreas e com robustas redes de proteção social (ABRUCIO, 2005). O primeiro país mencionado teve como figura importante Margareth Thatcher, primeira-ministra do Reino Unido de 1979 a 1990, que propunha um modelo de gestão estatal baseado na descentralização administrativa, na privatização e na terceirização dos serviços públicos (ZWICK et al., 2012). Já nos Estados Unidos, a ação conservadora emergiu com a eleição de Ronald Reagan, que manteve políticas monetaristas anti-inflacionárias e aderiu ao receituário thatcherista de gestão (PAES DE PAULA, 2005a). É importante ressaltar que, nos dois países, consolidaram-se centros neoconservadores de pensamento (*think tanks*), que influenciaram outras nações.

⁸ Os termos “gerencialismo”, “nova administração pública” e “administração pública gerencial” serão tratados, nesta dissertação, como sinônimos.

⁹ *Welfare State* envolve a condição econômica em que é de responsabilidade estatal garantir o bem-estar básico dos cidadãos (Esping-Andersen, 1991).

Após uma era de desenvolvimento, a crise econômica da década de 1970 atingiu em cheio certos Estados, abalando suas estruturas econômicas e administrativas (SECCHI, 2009). De maneira geral, a crise caracterizou-se por uma elevação da recessão, da inflação e do desemprego, tendo como causas a escalada de preços do petróleo, a desregulamentação financeira, o início da globalização, a perda de competitividade industrial e as crises fiscais estatais. Quase em uma tempestade perfeita, as nações tiveram que lidar com adversidades, agravadas por linhas de ação intervencionistas; pela resistência cidadã ao aumento de tributos e pela existência de sólidas, porém onerosas, redes de políticas públicas sob suas responsabilidades (ABRUCIO, 2005).

Em paralelo à crise de governança e à insolvência que se aproximavam, os governos sofriam com a perda do poder dos Estados nacionais, em um cenário em que intelectuais e opinião pública concordavam que a iniciativa privada, com seus conceitos e técnicas, era gerencialmente mais eficaz. A burocracia disfuncional, com seus procedimentos rígidos, tornou-se o modelo a ser superado (KETTLE, 2005).

Paes de Paula (2005b) reforça que a emergência da Nova Administração Pública (NAP) está ligada aos *déficits* de governança e de credibilidade (vinculada à noção de governabilidade) dos Estados, fatos que desaguaram em pressões favoráveis às reformas. A autora observa que não é possível dissociar o movimento reformista da ideologia gerencialista. Cumpre mencionar que esse ideário fomentava um *ethos* individualista, alimentando valores como “o esforço e o trabalho duro, cultivando-se também a motivação, a ambição criativa, a inovação, a excelência, a independência, a flexibilidade e a responsabilidade pessoal (PAES DE PAULA, 2005b, p. 35-36). É nesse contexto, permeado por contradições, que surgiu a administração pública gerencial.

2.2.2 Fundamentos da administração pública gerencial

Na busca pelos pilares da Nova Administração Pública, é oportuno recorrer à obra de Osborne e Gaebler (1994), que definem a NAP como uma luta contra o modelo burocrático clássico, mediante intensa aplicação dos princípios da administração por objetivos – técnica transplantada do modo como empresas privadas são geridas.

Com base em uma racionalidade instrumental (que busca o alinhamento ótimo entre meios e fins), a gestão pública deveria ser transformada pela incorporação do espírito empreendedor. Em paralelo, o Estado poderia fazer mais com menos ao estabelecer parcerias com outras organizações e ao perceber o beneficiário de suas ações (o cidadão) como seu cliente. Com riqueza de detalhes e com vários casos de sucesso, Osborne e Gaebler (1994)

ditam, como em um novo tipo ideal, as bases que devem ser adotadas, inclusive por outros países, para ampliação da eficiência da gestão pública.

Para os autores, o gestor público deveria assumir o protagonismo nas ações estatais, atuando como um catalisador das demandas sociais, orientando-se por objetivos, sendo competitivo, com foco nos beneficiários e agindo como um empreendedor (descentralizando e delegando). Propondo uma visão ambiciosa, Osborne e Gaebler (1994) exerceram grande influência e pautaram debates sobre a reforma governamental ao redor do globo. As premissas defendidas sobre as ações de governo, sintetizadas por Secchi (2009), são:

- governo catalisador: os governos não devem assumir o papel de implementadores de políticas públicas sozinhos, mas sim harmonizar a ação de diferentes agentes sociais na solução de problemas coletivos;
- governo que pertence à comunidade: os governos devem abrir-se à participação dos cidadãos no momento de tomada de decisão;
- governo competitivo: os governos devem criar mecanismos de competição dentro das organizações públicas e entre organizações públicas e privadas, buscando fomentar a melhora da qualidade dos serviços prestados. Essa prescrição vai contra os monopólios governamentais na prestação de certos serviços públicos;
- governo orientado por missões: os governos devem deixar de lado a obsessão pela obediência às normativas formais e migrar a atenção na direção da sua verdadeira missão;
- governo de resultados: os governos devem substituir o foco no controle de *inputs* para o controle de *outputs* e para os impactos de suas ações (e, para isso, devem adotar a administração por objetivos);
- governo orientado ao cliente: os governos devem substituir a auto-referencialidade pela lógica de atenção às necessidades dos clientes/cidadãos;
- governo empreendedor: os governos devem esforçar-se para aumentar seus ganhos por meio de aplicações financeiras e da ampliação da prestação de serviços;
- governo preventivo: os governos devem abandonar comportamentos reativos na solução de problemas pela ação proativa, elaborando planejamentos estratégicos de modo a antever problemas potenciais;

- governo descentralizado: os governos devem envolver os funcionários nos processos deliberativos, aproveitando o seu conhecimento e a sua capacidade inovadora. Além de melhorar a capacidade de inovação e resolução de problemas, a descentralização também é apresentada como forma de aumentar a motivação e a autoestima dos funcionários públicos;
- governo orientado para o mercado: os governos devem promover e adentrar na lógica competitiva de mercado, investindo dinheiro em aplicações de risco, agindo como intermediários na prestação de certos serviços, criando agências regulatórias e institutos para prestação de informação relevante e, assim, reduzir custos transacionais (SECCHI, 2009, p. 356-357).

O ideário de Osborne e Gaebler defende uma mudança no modelo burocrático tradicional da administração pública em direção a uma abordagem mais empreendedora, orientada para resultados e focada no cidadão-cliente. Eles acreditam que, ao adotarem esses princípios, os governos podem oferecer melhores serviços, aumentar a eficiência e responder às necessidades dos contribuintes.

Como elementos balizadores das transformações, os autores argumentam que os governos devem adotar uma mentalidade empreendedora e emular práticas bem-sucedidas do setor privado. Enfatizam, ainda, a necessidade de pensamento inovador, assunção de riscos e foco na satisfação do cliente. Trata-se de uma mudança de postura em que a prevenção de problemas toma o lugar das soluções *a posteriori* (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

Como forma de garantir a postura proativa, os autores defendem a concessão de autonomia aos servidores da linha de frente, outorgando-lhes mais autoridade para a tomada de decisão. Nesse cenário, é de suma importância uma reforma na política de gestão de recursos humanos do Estado. Em paralelo, deve-se orientar a ação e o emprego de recursos para a obtenção de resultados, que se sobrepõe à ênfase em processos burocráticos. Tal fundamento, propõe estabelecer objetivos claros e medir o desempenho, de forma a aumentar a responsabilidade individual e a impulsionar a melhoria contínua. A centralidade no cliente defende que os agentes estatais devem fornecer serviços de alta qualidade. Para tanto é importante obter *feedback* e utilizá-lo para melhorar as entregas à sociedade (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

Por fim, destaca-se a inclusão do conceito de concorrência, ou *sourcing* competitivo, oriundo da iniciativa privada, para fornecer alternativas ao cidadão em relação aos provedores de determinados serviços. Não se propõe menos governo, mas governo no local certo. Nesse

ponto é possível perceber que surge, mesmo de maneira embrionária, as noções de privatização e terceirização de atividades.

Outros autores, influenciados pela obra de Osborne e Gaebler, também procuraram definir a NAP. Para Rezende (2002), o chamado paradigma gerencial, implica em mudanças na forma de delegação e controle das instituições do setor público, de forma a ampliar a *accountability*¹⁰, a autonomia e a responsabilidade daqueles que atuam em seu nome. O propósito central é elevar a performance, a partir de novos caminhos voltados à formulação e à implementação de políticas públicas, criando as chamadas *Performance Base Organizations*¹¹, para atuarem como provedores descentralizados de serviços públicos.

Para Bresser-Pereira (2006) a administração gerencial busca um realinhamento das ações do Estado, voltando-o para o atendimento das necessidades do cidadão e para a obtenção de resultados, sendo utilizada como estratégia para o alcance de fins essenciais e para o incentivo à inovação.

Diferentemente daquilo que foi, por vezes, declarado sobre a NAP, ela não representa uma ruptura em relação ao modelo burocrático. Inicialmente, cabe esclarecer que a “burocracia” que se tornou objeto de reforma não diz respeito ao conceito – recurso explicativo da realidade organizacional centrada na impessoalidade. A intenção de mudança voltou-se para as grandes burocracias estatais, concretas e disfuncionais. Nesse sentido, muitas características da lógica burocrática foram mantidas, ou reforçadas, como a meritocracia, a busca por meios de controle (avaliação de desempenho) e a eficiência como fim. O mais correto seria entender a nova orientação (NAP) como uma evolução da anterior, isto é, da burocracia (MOTTA, 2013).

2.2.3 Vertentes e limitações da administração pública gerencial

Nesta seção, três configurações da administração pública gerencial são detalhadas, para evidenciar a transformação do ideário que estabeleceu o novo modelo de gestão estatal. Trata-se do gerencialismo puro, do consumerismo e do *public service orientation*. A seguir, limitações-chave da proposta serão apresentadas.

¹⁰ Accountability, além de estar atrelada às obrigações governamentais na prestação de contas junto à sociedade, é um instrumento de controle social³, no qual a sociedade civil pode, efetivamente, exigir que o governo disponibilize todas as informações sobre as suas ações, assim como os efeitos e as consequências das mesmas (TAVARES; ROMÃO, 2021, p. 237).

¹¹ Organizações baseadas em desempenho são unidades organizacionais que se comprometem com objetivos claros, padrões de atendimento ao cliente e metas para melhoria de desempenho. Uma vez designadas, elas teriam flexibilidade gerencial e um responsável, contratado de forma competitiva, que assinaria um acordo anual de desempenho e teria uma parcela de seu salário atrelada à performance da organização.

A existência de uma elevada insatisfação com a administração burocrática disfuncional permitiu a emergência de um novo modelo. Em sua configuração inicial, ele foi designado “gerencialismo puro”. Suas premissas básicas estão centradas na redução de custos, na diminuição de atribuições do Estado e na busca por soluções junto à esfera privada. Seus principais legados foram as medidas para redução de disfunções e a difusão de uma cultura gerencial mais dinâmica no segmento estatal (ABRUCIO, 2005).

Posteriormente, surgiu o consumerismo (*consumerism*), que valoriza a efetividade (conceito associado à alteração da realidade concreta), a descentralização e a busca por qualidade na prestação de serviços, priorizando a satisfação das demandas cidadãs e não os interesses daqueles que integram a máquina pública. Seus pilares reforçam elementos tais como o foco no cidadão, a agilidade na provisão de respostas e a construção de meios promotores de competitividade no âmbito público. É nítida a influência da administração pela qualidade total, advinda da iniciativa privada, em suas propostas (ABRUCIO, 2005; KETTL 2005).

Na década de 1990, observa-se a consolidação de uma nova visão ligada à administração pública gerencial. Trata-se do *public service orientation*. O principal ponto de evolução do modelo diz respeito ao seu entendimento da descentralização. Esta não serviria apenas para aumentar a qualidade dos serviços prestados, mas trabalharia em prol dos cidadãos, tornando-os aptos a participar das decisões de impacto comunitário. O modelo passa a qualificar o usuário dos serviços públicos como um sujeito dotado de direitos e deveres concretos. Suas principais bases são: a *accountability*, a transparência, o planejamento estratégico, a equidade, a flexibilidade e a participação popular. A partir de uma noção mais ampla do que seria a participação política, a vertente busca criar sinergias entre cidadãos e Estado, priorizando não apenas a eficiência na prestação dos serviços, mas também a integração da sociedade no processo de planejamento das políticas públicas (ABRUCIO, 2005).

Considerando o avanço das crises internacionais, as propostas da NAP ganharam adeptos de maneira rápida. Com a promessa de reinventar a administração pública, por meio de uma gestão mais eficiente e menos custosa, muitos governos providenciaram sua agenda de reformas (Motta, 2013). Ao mesmo tempo em que ganhava espaço, a NAP inspirava críticos, que apontavam suas limitações – discordando dos ganhos expressivos prometidos para os Estados e para a sociedade.

Talvez a maior crítica dirigida ao modelo se volte à desconsideração, em larga medida, de que a gestão pública e a gestão privada são diferentes em seus fins e, por consequência, em seus meios (Motta, 2013). Ideias como descentralização, autonomia, avaliação de desempenho,

aumento da qualidade e foco no cidadão se mostraram atraentes para uma opinião pública cansada das burocracias disfuncionais.

Contudo, para Misoczky (2004), a emulação das práticas privadas no ambiente público ignora as condições sob as quais opera a gestão pública, que são as pressões políticas e sociais. Assim, a redução dos problemas da administração pública a questões técnicas e a tentativa de superá-los ampliando as apostas na racionalidade instrumental tendem a falhar, pois a ação política é essencial à gestão e à legitimidade do Estado (MISOCZKY, 2004).

Jackson e Hood (1991) vão na mesma linha ao declararem que a NAP, muitas vezes, camufla suas reais intenções. Para eles, o modelo seria uma abordagem desagregadora da gestão pública, já que defende a divisão das unidades administrativas em entidades geridas separadamente. Em adição, a ênfase na diminuição de custos se traduziu, na verdade, em disciplina de gastos, antes de consolidar ganhos de eficiência. Em paralelo, a adoção de práticas empresariais reduziu salvaguardas tradicionais da burocracia clássica como o controle de processos-meio e a programação de políticas a partir da longa experiência da burocracia tradicional (em detrimento de decisões e ações impulsionadas por pesquisas de opinião dirigidas a estratos parciais da sociedade).

Assim, algumas práticas transplantadas do segmento privado produziram resultados aquém do esperado. Além de enfrentarem dificuldades políticas, limitações originárias de normas fixadas em lei – que restringem a discricionariedade dos servidores – também condicionaram a velocidade e a efetividade das reformas gerenciais (MOTTA, 2013).

Como nova crítica que pode ser destacada, nota-se que a inserção da participação social nas rotinas públicas foi muito mais evocada no discurso de reforma do que na prática, como ressaltou Paes de Paula (2005a). Nessa linha, as novas estruturas estatais (reformadas) não conseguiram garantir “uma inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas” (PAES DE PAULA, 2005a, p. 141).

Na esteira dessas questões, Motta (2013) chama atenção para uma limitação final: a forma simplista como a NAP vislumbrou o gestor público. Tratando-o como ator ingênuo, de iniciativa duvidosa e destituído de meios para a adequada atuação, ela serviu-se pouco de saberes contextuais, que são desenvolvidos pela interação cotidiana com demandas e beneficiários. Incorrendo em novo reducionismo, uma vez mais a complexidade da esfera pública, permeada por aspectos políticos (que demandam entendimentos, negociações, coalizões, consensos etc.), foi subestimada (MOTTA, 2013).

2.2.4 A administração pública gerencial no Brasil

De maneira semelhante a outros países, o Brasil também experimentou uma fase que pode ser considerada de crise na burocracia estatal. Todavia, ainda que apresentasse propriedades semelhantes às de outras nações, a reforma se deu à brasileira, com especificidades não encontradas em outros territórios (BRULON et al., 2012).

Antes da emergência do ideário gerencialista, esforços de racionalização da gestão pública brasileira podem ser identificados em diferentes momentos históricos. Inicialmente, na década de 1930, um processo de profissionalização do Estado buscou romper com a força do personalismo. Reforço da institucionalidade racional-legal, seleção meritocrática de servidores e sua qualificação foram estratégias colocadas em movimento. Sob o governo militar, em 1967, o Decreto-Lei nº. 200 determinou a reorganização da administração federal, estabelecendo diretrizes de reforma centradas na relevância do planejamento, da coordenação e da descentralização (COSTA, 2008).

Nos anos iniciais após o processo de redemocratização, houve a promulgação da Constituição Federal de 1988, que buscou resguardar direitos sociais e ressignificou o papel das administrações municipais, dotadas de autonomia no arranjo federativo brasileiro.

No início dos anos 1990, no governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990 a 1992), medidas de cunho neoliberal foram tomadas, como o enxugamento da máquina pública e a contenção de gastos. Nesse período, houve extinção de cargos, demissão de servidores, além de um controle mais rígido no âmbito das empresas estatais. Contudo, o ideário do Estado mínimo não foi instalado em função da descontinuidade de seu governo e dos desdobramentos do processo de regulamentação do texto constitucional – que atribuía à estrutura estatal um conjunto de responsabilidades atreladas aos serviços sociais previstos pela carta magna.

Foi no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) que a administração pública gerencial, alinhada aos movimentos internacionais de reforma, tem início, seguindo boa parte das premissas exógenas. A reforma gerencial foi confiada ao acadêmico Luiz Carlos Bresser-Pereira, que liderou a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado – PDRAE (PAES DE PAULA, 2005).

Para que a reforma se concretizasse, a Secretaria de Administração Federal foi transformada em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Ato contínuo, diagnósticos sobre a administração pública nacional foram iniciados. Eles desaguaram na elaboração do PDRAE, em textos para discussão social (Cadernos MARE) e na Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de junho de 1998. Bresser-Pereira (1998) propôs dois

objetivos para a reforma: facilitar o ajuste fiscal no curto prazo e modernizar a administração estatal no médio prazo.

Classificada pelo próprio reformador como uma mudança democrática, Bresser-Pereira (2001) procurou legitimar suas ações adjetivando-as como “sociais”, pois zelariam pela proteção dos direitos e pela promoção do desenvolvimento econômico e “liberais”, pois utilizariam mais os controles de mercado e menos os controles administrativos. Nesse sentido, a desoneração estatal foi arquitetada a partir de privatizações (entregando ao mercado funções produtivas e de provisão de serviços), terceirizações (voltadas às atividades-meio não essenciais) e publicizações – que empregariam organizações públicas não-estatais que deveriam competir por reconhecimento e deveriam celebrar parcerias com o poder central (Bresser-Pereira, 1997).

Na busca por uma síntese, a estratégia de reforma pode ser assim detalhada:

- busca por delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho por meio de programas de privatização, terceirização e publicização;
- redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário, por meio de programas de desregulação, transformando o poder central em um promotor da capacidade de competição do país ao invés de proteger sua economia como em décadas anteriores;
- aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, por meio do ajuste fiscal e da reforma administrativa, que redimensionaria a amplitude de ações públicas;
- aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam a melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Na segunda etapa da reforma gerencial, houve a criação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a partir uma união entre o MARE e o Ministério do Planejamento que, segundo Bresser-Pereira (1998), teria a força necessária para dar continuidade às propostas gerencialistas do PDRAE. Ocorre que pouca coisa foi colocada em prática da nova matriz institucional, sendo seu maior êxito a contenção dos gastos públicos (REZENDE, 2002).

Ainda nessa linha, Paes de Paula (2005a) aponta que a implantação incompleta da reforma gerou uma fragmentação no aparelho estatal, de forma que passaram a existir duas formas organizacionais: desdobramentos da nova transformação e elementos inerciais do passado.

Além de sua implementação não ter sido completa, a reforma gerencial brasileira apresentou vulnerabilidades associadas às condições iminentes da gestão pública brasileira, tais como o forte *ethos* burocrático, o autoritarismo e o personalismo (ZWICK et al., 2012). Pinho (1998) chama a atenção para a capacidade de adaptação e de resiliência do patrimonialismo brasileiro, de maneira a se moldar às mudanças, mantendo-se presente nas engrenagens do sistema público. Para o autor, a reforma realizada no Brasil pecou ao acreditar que os valores patrimonialistas estavam superados e que seus resquícios seriam rejeitados, não havendo necessidade de criação de processos rígidos (próprios da administração burocrática) para combater vícios típicos do passado.

Já Rezende (2002) aponta como principal obstáculo à reforma a falta de cooperação simultânea dos atores estratégicos na cena política da época. No caso do MARE e, após sua extinção, no contexto do MPOG, houve um sucesso no ajuste fiscal com a reversão da tendência expansionista dos gastos públicos, o que não ocorreu com a mudança institucional que pouco avançou (REZENDE, 2002). Esse fato pode ser explicado pela falta de cooperação dos atores estratégicos que entendiam a reforma como uma ameaça à estrutura burocrática vigente, de forma que, reduzida a uma estratégia de redução de custos, lidava apenas com a disciplina de gastos.

De certa maneira, os autores concordam que a reforma proposta por Bresser-Pereira acabou por ser incompleta, tendo mais êxito na parte fiscal do que na seara administrativa. Ademais, ela manteve a sociedade alijada das decisões, mantendo a característica pouco dialógica dos processos decisórios (PAES DE PAULA, 2005a; REZENDE, 2012; PINHO, 1998).

Nessa linha, houve o ressurgimento de mais uma reforma administrativa, proposta pelo governo anterior, mais ambiciosa que a pensada por Bresser-Pereira, visava não apenas alterar a forma de contratação do funcionalismo público, mas propunha uma redução drástica da estrutura estatal (MUSSE & ALMEIDA, 2020). Concedia ainda, poderes especiais ao Presidente da República para criar, extinguir e fundir não somente funções e cargos, mas também entidades da administração pública autárquica e fundacional. Tal centralização defendia o aumento da flexibilização da gestão pública, com a possibilidade de partir de um decreto, por fim em importantes atividades e políticas públicas nacionais (MUSSE &

ALMEIDA, 2020). Ocorre que, mais uma vez, a proposta de modernização é reduzida ao corte de custos, elegendo o tamanho do Estado como principal mal a ser combatido. Talvez como consequência, ocorreu uma escalada de tensão entre servidores e gestores de alto escalão, que temiam por um desmonte da máquina pública. Avaliações de desempenhos negativas, perda de funções e atividades, insegurança legal-burocrática são alguns exemplos das pressões políticas e administrativas que os servidores enfrentaram neste período (LOTTA et al, 2023). Tais ações fizeram emergir uma reação da burocracia que iam do reforço ao registro de ordem e de decisões, aumento do critério de análises e redução do fluxo do trabalho até mesmo sabotagem (LOTTA et al, 2023).

É com este cenário como pano de fundo que se desenrola o presente estudo. Apesar da nova proposta de modernização não ter tido o êxito planejado, criou-se um ambiente propício para experimentações na gestão, mesmo que essas ideias não estejam totalmente alinhadas com a APG.

Avançando no tempo, no período do governo de Jair Bolsonaro, de 2019 a 2022, marco temporal da presente pesquisa, o que vimos foi o retorno do discurso gerencialista, da gestão empresarial que prometia, mais uma vez, modernizar o Estado brasileiro e acabar com a excessiva burocracia. Todavia, o que se viu foram ações gerenciais pontuais, marcadas por medidas tipicamente patrimonialista. Primeiramente houve a criação do Ministério da Economia, que absorveu e centralizou as funções do Ministério da Fazenda, do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e Ministério do Trabalho (BRASIL, 2019). Dentre as várias secretarias especiais criadas, destaque-se a Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados e a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. A primeira tinha como responsabilidade reduzir a máquina pública, promove estudos para possíveis extinções e privatizações de empresas públicas nacionais. Dentre suas principais ações estão a privatização das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (EMBRATEL), BR Distribuidora e Liquigás, da CODESA (Companhia Docas do Espírito Santo) além da extinção de outras empresas estatais. Já a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital tinha por meta a implantação do governo digital, que unificava o acesso a vários serviços internos e externos da administração pública, da simplificação de normas e exigências para abertura de empresas e levar à frente o programa Transformgov. Criado pelo Decreto Nº 10.382, de 28 de maio de 2020, o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado – TransformaGov - tinha por finalidade a implementação de medidas de transformação institucional, de modernização das estruturas regimentais e de aprimoramento da gestão estratégica nos órgãos e entidades para o alcance de

melhores resultados (BRASIL, 2020). Segundo o próprio decreto o Transformagov o programa tinha os seguintes objetivos em seu Art 2º:

- I - Identificar as necessidades e as oportunidades de inovação e transformação institucional;*
- II - Definir prioridades de digitalização, de simplificação e de integração de processos;*
- III - propor novos modelos institucionais com foco na entrega de resultados para os cidadãos;*
- IV - Estimular ganhos de eficiência;*
- V - Otimizar a implementação de políticas públicas que visem à oferta de melhores serviços à sociedade;*
- VI - Promover a atuação integrada e sistêmica entre os órgãos e entidades;*
e
- VII - Incentivar a cultura de inovação.*

O programa compreendia, ainda, quatro dimensões da administração pública: Governança e Gestão Estratégica; Arranjos institucionais e estruturas organizacionais; Processos; e Gestão de Pessoas. De certo que é possível identificar o DNA da NAPna criação e nos objetivos propostos pelo Transformagov, contudo poucos foram os resultados concretos entregue pelo programa, em especial na Gestão de Pessoas com a criação do LA-BORA! Gov, e com o programa de digitalização do governo, que impulsionado pelas limitações impostas pela pandemia de COVID-19, propôs a total digitalização dos documentos que tramitavam no âmbito do governo federal e a virtualização do trabalho.

Discutido o arcabouço teórico, serão detalhados, no próximo capítulo, os procedimentos metodológicos empregados para levantamento e análise de evidências.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo está organizado em três seções. Eles detalham: a) a natureza do estudo; b) os meios de coleta de evidências e a seleção de fontes e c) a técnica de análise da informação qualitativa associada à pesquisa.

3.1 NATUREZA DO ESTUDO

Dada a proposta do estudo, ele caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, já que tem por objetivo a compreensão da realidade humana, em seu próprio meio social, tendo o ambiente como sua principal fonte de informação e o pesquisador como o protagonista na coleta e análise de evidências. Outrossim, aqui, o processo de investigação tem a mesma importância que a conclusão final, as evidências coletadas são majoritariamente descritivas e os significados expressos pelos sujeitos são relevantes e analisados de maneira indutiva (BOGDAN; BIKLEN, 1994). Trata-se, ainda, de uma pesquisa exploratória pois têm como propósito o aumento da familiaridade com o problema, trazendo-o à luz (GIL, 2017).

Cabe ao pesquisador, portanto, organizar e analisar as informações coletadas, desempenhando um papel crucial na interpretação dos dados. Considerando a complexa dinâmica presente na AGU, a seleção criteriosa de evidências se mostra fundamental para garantir a validade e a confiabilidade dos resultados. As interações intersubjetivas, como as entrevistas, são essenciais para capturar as perspectivas dos servidores. A partir da análise desses elementos, foi possível fazer inferências sobre as realidades organizacionais, contribuindo assim para uma compreensão mais profunda do problema de pesquisa (GIL, 2017).

Para a criação do referencial teórico, debruçou-se sobre a literatura, para que o pesquisador fosse capaz de identificar lacunas no conhecimento atual, estabelecer conexões teóricas e definir conceitos-chave. Realizou-se, portanto, antes dos esforços de campo, a pesquisa bibliográfica. A proposição é que os conceitos reunidos e articulados funcionem como lentes, por meio das quais a realidade da Advocacia-Geral da União foi examinada, permitindo uma interpretação mais rica e contextualizada dos fenômenos observados (MARCONI; LAKATOS, 2003).

3.2 MEIOS DE COLETA DE EVIDÊNCIAS E SELEÇÃO DE FONTES

As técnicas empregadas na coleta de informações foram a pesquisa documental e a entrevista pessoal semiestruturada.

Para Guba e Lincoln (1981) a pesquisa documental consiste em um intenso e amplo exame de diversos materiais que não foram utilizados para nenhum trabalho de análise, ou que podem ser reexaminados, buscando-se outras interpretações ou informações complementares, chamados de documentos. Valendo-se de documentos originais, ainda não tratados, busca-se extrair informações necessárias para compreender um fenômeno (KRIPKA; SCHELLER; BONOTO, 2015). Assim, pretende-se, por meio da pesquisa documental, levantar informações necessárias para uma análise longitudinal dos fundamentos gerenciais no âmbito da PSUJFA durante um período de transformações. Como defendido por Cellard (2008), a pesquisa documental permite acompanhar o processo de evolução de indivíduos, grupos, conhecimentos, práticas e organizações. Portanto, a escolha da pesquisa documental como um dos ferramentais para o estudo, se dá por sua capacidade de reunir informações relevantes antes, durante e após o processo de transformação da AGU.

Os principais documentos utilizados na análise foram todos aqueles que circulam de forma oficial no âmbito da AGU dentre eles: Portarias e Ordens de Serviço publicados no Boletim de Serviço da AGU, meio interno de publicação de rearranjos administrativos, hierárquicos e procedimentais; Notas Técnicas, que são documentos destinados a orientar uma área específica da instituição e Mensagens eletrônicas, que orientam setores da AGU, além de relatórios gerenciais publicados na Intranet da instituição.

A entrevista, por sua vez, consiste em um processo dialógico, entre entrevistador e entrevistado, tendo um objetivo pré-definido por parte do primeiro. Trata-se de uma conversa com base em questões apresentadas pelo entrevistador, de modo a obter informação objetiva e/ou subjetiva que, de outro modo, seria difícil de conseguir (GIL, 2017). Dentre os vários tipos de entrevista optou-se pela semiestruturada por sua característica de elaboração de questionamentos básicos, apoiados em teorias, que se relacionam ao tema da pesquisa (TRIVINOS, 1987). Dessa forma, pode-se captar expressões e respostas que vão além do que foi perguntado e, considerando a complexidade estrutural da AGU, a não utilização de um roteiro inflexível permitiu que novas indagações surgissem durante a entrevista.

Atualmente a PSUJFA é composta por treze servidores, sendo sete servidores administrativos e seis advogados da União. Destes, há quatro mulheres e nove homens. Todos os servidores estiveram presentes no período anterior às transformações e passaram todas as

fases da virtualização. Como critério de seleção de entrevistados empregou-se o julgamento do pesquisador, considerando as funções desempenhadas na PSUJFA, no período anterior e no atual, o envolvimento no processo de desterritorialização e o maior tempo de vínculo com a instituição. Assim, foram consultados seis servidores efetivos da AGU, três advogados da União e três servidores administrativos, sendo dois homens e quatro mulheres.

A entrevistada 1, E1, foi chefe da secretaria judicial da PSUJFA e atualmente está lotada na Coordenação de Gestão Estratégica da PRU1. A entrevistada 2, E2, atuou em vários setores da unidade sendo a servidora com mais tempo de vínculo. Ela também atuou em várias coordenações desterritorializadas. A entrevistada 3, E3, atuou nas primeiras E-Quads da PRU1, contribuindo para a melhoria dos primeiros fluxos de trabalho. O entrevistado 4, E4, é o atual Procurador-chefe da PSUJFA. O Entrevistado 5, E5, foi o primeiro Procurador-Chefe da carreira da AGU em Juiz de Fora. Ajudou a estruturar a unidade física e administrativamente. A entrevistada 6, E6, foi dirigente da PSUJFA e atualmente é coordenadora de uma divisão especializada. Dessa forma, foi possível obter o ponto de vista das duas principais carreiras da AGU, assim como a visão de gestores dos processos submetidos às transformações na instituição.

3.3 TÉCNICA DE ANÁLISE DA INFORMAÇÃO QUALITATIVA

As informações coletadas, objeto das análises, foram tratadas por meio da Análise Temática. Amplamente utilizada por pesquisadores das ciências humanas, a técnica permite identificar, analisar e relatar padrões, ou temas, em um *corpus* de pesquisa (SILVA; BORGES, 2017).

Dentre as principais qualidades da análise temática estão: a) flexibilidade – por ser, em certos casos, independente de teoria ou epistemologia, podendo ser utilizada em vários ramos de estudo e b) fácil aderência – operando em variados conjuntos de fontes e em uma ampla gama pesquisas (BRAUN; CLARKE, 2006). Como consequência, pode ser usada em estudos indutivos ou dedutivos, pois temas que emergem da teoria ou das evidências podem ser utilizados (SOUZA, 2019).

Para sua operacionalização, faz-se necessário compreender o que é um tema. Temas representam elementos que captam aspectos relevantes sobre as informações em relação ao problema de pesquisa (SOUZA, 2019). Significados padronizados inspiram os temas que, depois de concebidos, favorecem análises, inferências e triangulações (combinações) de informações.

Braun e Clarke (2006) apresentam uma proposta de análise temática composta por seis fases. Elas serão, em grande medida, observadas neste estudo: a) familiarização com os dados; b) geração códigos iniciais; c) busca de temas; d) revisão de temas; e) definição e nomeação de temas e f) produção do relatório de pesquisa.

O Quadro 1, a seguir, expressa os temas do estudo. Eles se organizam por objetivo específico e são originários de parte dos conceitos discutidos no referencial teórico.

Quadro 1 – temas definidos *a priori*, por objetivo específico

Problema de pesquisa	Objetivo geral	Objetivos específicos	Temas e subtemas (definidos <i>a priori</i>)
Como os processos de virtualização e desterritorialização do trabalho, conduzidos nacionalmente pela Advocacia-Geral da União, alteraram fundamentos gerenciais da Procuradoria-Seccional da União em Juiz de Fora/MG entre 2019 e 2022?	Compreender como os processos de virtualização e desterritorialização do trabalho na Advocacia-Geral da União alteraram fundamentos gerenciais da Procuradoria-Seccional da União em Juiz de Fora/MG (PSUJFA) entre 2019 e 2022	Detalhar fins e meios dos processos de virtualização e desterritorialização do trabalho no âmbito Advocacia-Geral da União entre 2019 e 2022	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contexto de institucionalização dos processos de virtualização e desterritorialização: motivação, atores-chave e cronologia ▪ Finalidades dos processos de virtualização e desterritorialização ▪ Meios para concretização dos processos de virtualização e desterritorialização: humanos, financeiros, materiais, tecnológicos e informacionais
		Caracterizar, a partir da consulta a documentos e a servidores, fundamentos gerenciais da PSUJFA antes da virtualização e desterritorialização do trabalho	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relação entre personalismo e impessoalidade ▪ Divisão e especialização de funções ▪ Hierarquia: descentralização e concessão de autonomia ▪ Relação entre ênfase nos meios ou nos fins e beneficiários ▪ Registros: finalidades e meios ▪ Méritos dos fundamentos gerenciais ▪ Disfunções dos fundamentos gerenciais
		Caracterizar, a partir da consulta a documentos e a servidores, fundamentos gerenciais da PSUJFA após a virtualização e desterritorialização do trabalho (até o ano de 2022)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relação entre personalismo e impessoalidade ▪ Divisão e especialização de funções ▪ Hierarquia: descentralização e concessão de autonomia ▪ Relação entre ênfase nos meios ou nos fins e beneficiários ▪ Registros: finalidades e meios ▪ Méritos dos fundamentos gerenciais

			<ul style="list-style-type: none"> Disfunções dos fundamentos gerenciais
		<p>Analisar o processo de mudança, empregando, para tanto, a essência das lógicas burocrática e gerencial de gestão pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> Novos temas e subtemas não se aplicam

Fonte: elaboração do autor, 2024.

Para o primeiro objetivo específico, eles estruturam o diagnóstico de fins e meios dos processos de virtualização e desterritorialização do trabalho na Advocacia-Geral da União. Para o segundo e o terceiro, organizam a caracterização dos fundamentos gerenciais da PSUJFA em dois momentos. Esses temas e subtemas consideraram os pontos-chave do referencial teórico relacionados à administração pública burocrática e à gerencial. Em adição, tratam de méritos e disfunções dos fundamentos gerenciais. Não existem temas e subtemas relacionados ao quarto objetivo específico, pois ele se volta à reflexão sobre os propósitos anteriores. Os resultados obtidos pela pesquisa, assim como reflexões estruturam a próxima parte desta dissertação.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Realizada a pesquisa, neste capítulo estão descritos seus resultados. As informações reunidas foram tratadas a partir da estrutura de temas apresentada na seção metodológica, de forma que as evidências formem um alicerce forte o suficiente para, após a discussão, sustentar a resposta que irá satisfazer o problema de pesquisa.

4.1 OS PROCESSOS DE VIRTUALIZAÇÃO E DESTERRITORIALIZAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Para melhor entendimento dos elementos aqui estudados, é necessário, separar os processos de desterritorialização e virtualização do trabalho no âmbito da PSUJFA. Verdade que o banimento do papel, e dos processos jurídicos com suas centenas folhas amareladas, viabilizou, de forma ampla, a desterritorialização. Todavia, a desterritorialização, já estava sendo utilizada como experimentação em algumas localidades, com o foco em processos novos com a ajuda da digitalização de suas peças, sendo, portanto, um processo anterior à virtualização na AGU.

4.1.1 Contexto de institucionalização dos processos de virtualização e desterritorialização

Os relatos em sua maioria, apontaram para a pandemia de COVID-19 como principal catalizador para o processo de virtualização, já que em virtude do distanciamento social e da necessidade de manutenção das atividades essa foi a solução encontrada. Como exemplo está a fala da Entrevistada 3: “eu acho que foi a pandemia que catapultou mesmo a virtualização”.

Dada a emergência da pandemia, o caráter contingencial do processo de virtualização não passou despercebido pelos entrevistados, que relataram a forma fragmentada que se deu todo o processo. Esse entendimento encontra lastro nas diversas portarias e normativas, que tentavam disciplinar o trabalho remoto virtual no decorrer da pandemia, que só foi consolidada com a aprovação do Plano de Execução da Procuradoria-Geral da União, que disciplinou o Programa de Trabalho Não-Presencial na Unidade (BRASIL, 2020).

Contudo, alguns entrevistados lembraram que a viabilidade da virtualização foi amplamente ancorada no projeto de modernização da Justiça Federal, que já pensara em limitar drasticamente registros físicos (realizados em papel) no Poder Judiciário, por meio da Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD),

presente na Resolução nº 370 de janeiro de 2021 (BRASIL, 2021): “o judiciário já tinha começado a virtualizar todos os processos. Assim, os que não estavam sendo virtualizados já estavam sendo mexidos e, por conta da pandemia, o medo de contágio andou mais rápido... então, assim, não tinha mais processo físico” (ENTREVISTADA 3).

4.1.2 Finalidades dos processos de virtualização e desterritorialização

A finalidade inicial da virtualização era dar continuidade à execução das funções da PSUJFA, como dito: “então, primeiro era de dar continuidade ao trabalho já que tinha a pandemia, né, com tudo virtual o trabalho não parou de tudo” (ENTREVISTADA 5). A Portaria AGU nº 61, de 28 de fevereiro de 2020 (BRASIL 2020), indicava a obrigatoriedade da manutenção do trabalho, como indicado pelos entrevistados.

Sobre os meios utilizados os participantes lembraram que a cessão de equipamentos tecnológicos, como computadores e monitores, além de mobiliário, aos servidores, contribuiu sobremaneira para a manutenção do trabalho. Os atos de cessão de bens da União foram disciplinados pela Portaria AGU nº 84, de 16 de março de 2020 (BRASIL, 2020a).

Voltando-se para a desterritorialização, a maioria dos entrevistados a entendem como um processo pensado, planejado e com um movimento crescente, apesar de não haver unanimidade sobre os motivos que levaram a esse movimento. Alguns indicaram, além de um planejamento anterior, que a principal motivação foi a busca por uma equalização da força de trabalho, advindo de uma desigualdade numérica da lotação da AGU: “acho também que a reestruturação foi impulsionada por uma questão de buscar equilíbrio na distribuição dos processos. Porque uma das grandes reclamações que acontecia nas unidades, principalmente nas unidades do Norte, era que muitos colegas ingressavam na carreira, ficavam pouco tempo... depois pediam remoção” (ENTREVISTADO 4).

Outros atores associam a desterritorialização com a falta de pessoal, entendendo que ela se vincula à limitação de meios no serviço público: “É negócio de custo, né? é porque não podia fazer... concurso, estava com dificuldade, né? O governo... em alguns estados estavam com falta de pessoas” (ENTREVISTADO 2).

A documentação institucional da AGU aponta, sim, para um processo contínuo de aperfeiçoamento da estrutura da AGU. O Parecer Técnico n. 00004/2021/PGU/AGU descreve os resultados obtidos pelas E-QUADS, criadas em 2016 pela Portaria PGU nº 01, de 24 de fevereiro de 2016 (BRASIL, 2016), como também pelo processo de estadualização, iniciado em algumas unidades federativas em 2018, como:

“racionalização das tarefas judiciais, jurídicas e administrativas e promoção da especialização, da uniformização, da redução de litigiosidade e da equalização do volume de trabalho entre os órgãos de execução daqueles estados” (BRASIL, 2001, pag.2).

Não obstante as divergências sobre o principal propulsor da desterritorialização, existe uma unanimidade, por parte dos entrevistados, em sua finalidade: equalizar e especializar a força do trabalho, de forma que fosse possível a padronização da atuação de seus servidores: *“a desterritorialização é uma forma de buscar um equilíbrio na distribuição também dos processos.... Ela também procurou dar uma maior especialização na atuação do colega”* (ENTREVISTADA 3), *“Porque a desterritorialização uniformizou muita a atuação, né?... Eu acho que era uma forma de melhoramento também da defesa da União”* (ENTREVISTADA 6).

Por certo que os documentos que sustentaram, planejaram e estruturaram a desterritorialização sempre enfatizam tais objetivos, em especial a Portaria Normativa PGU/AGU Nº 6, de 2021 (BRASIL, 2021). Em seu artigo 3º, ela define as diretrizes da desterritorialização:

- I - a promoção da defesa coordenada e assertiva dos interesses da União em juízo;*
- II - a especialização da atuação e a uniformização de entendimentos;*
- III - a adoção, sempre que possível, de medidas para a solução consensual dos conflitos*
- IV - a gestão de riscos judiciais;*
- V - a eficiência dos processos de trabalho; e*
- VI - a equalização do volume de trabalho (BRASIL, 2021, pag. 3).*

Para a materialização das estratégias de virtualização e desterritorialização, um conjunto de recursos precisou ser mobilizado. O próximo tópico da dissertação irá tratar desse assunto.

4.1.3 Meios para concretização dos processos de virtualização e desterritorialização

Quanto aos meios utilizados para a concretização da desterritorialização, os entrevistados enfatizaram a utilização das ferramentas digitais internas da AGU, que viabilizaram a rápida comunicação entre os servidores, como também a cessão dos equipamentos necessários para o trabalho. Aqui, chama atenção o relato que a falta de legislação específica sobre a atuação geográfica das unidades da AGU foi relevante para a construção da nova estrutura. Contudo, a Lei Nº 13.327, de 29 de julho de 2016 (BRASIL, 2016), instituiu, entre as prerrogativas dos ocupantes dos cargos de Advogado da União, em seu artigo 38, § 4º,

que "*a advocacia institucional pode ser exercida em processo judicial ou administrativo, em qualquer localidade ou unidade da Federação, observada a designação pela autoridade competente*" (BRASIL, 2016), permitindo já a atuação dos servidores em âmbito nacional, deslocados da sua lotação.

Percebe-se, portanto, que o contexto de institucionalização da virtualização e da desterritorialização foi marcado por características distintas. Enquanto a desterritorialização já se apresentava como algo a ser realizado, mesmo que com outro nome, a virtualização foi desenvolvida, dentro da AGU, quase como algo experimental, sendo desenvolvido concomitante a uma legislação que amparasse sua adoção. Da mesma forma, as finalidades das iniciativas foram diferentes. Desde suas iniciativas embrionárias a desterritorialização tinha por objetivo a melhor distribuição da força de trabalho e a padronização da atuação de seus membros. A virtualização começou como uma forma de manter as atividades da instituição, frente a pandemia, e acabou por ser um instrumento que viabilizou a desterritorialização a reboque do que já vinha sendo feito na Justiça Federal. Os meios para concretizá-las envolveram dois instrumentos, o tecnológico e o legal. As soluções digitais bem desenvolvidas utilizadas pela AGU e a integração com os programas do Poder Judiciário foram imprescindíveis para a implantação, tanto da virtualização como da desterritorialização. Da mesma forma, o parque informático da AGU, como uma extensa quantidade de computadores, permitiu o empréstimo para cada servidor. Quando a legalidade das transformações, a AGU foi, à medida que as mudanças eram concretizadas, criando um arcabouço jurídico que permitisse a atuação desterritorializada e o trabalho remoto permanente. Como lembrado por um entrevistado, tais criações não enfrentaram resistências já que existia um vácuo legislativo, dentro do serviço público federal, que tratasse de assuntos como home-office e o exercício desterritorializado.

4.2 FUNDAMENTOS GERENCIAIS DA PRU1^a ANTES DA VIRTUALIZAÇÃO E DA DESTERRITORIALIZAÇÃO DO TRABALHO

Nesta seção, pretende-se descrever, a partir das informações obtidas no decorrer da pesquisa, os fundamentos gerenciais da PSUJFA antes dos processos de virtualização e desterritorialização. É importante saber que, na PSUJFA, todos os servidores trabalhavam de forma presencial com horários pré-definidos. A unidade contava, no intervalo de referência do estudo, com cerca de 20 servidores e 10 funcionários terceirizados e era dividida entre um

departamento jurídico e quatro departamentos técnico-administrativos. A chefia era exercida pelo Procurador-Seccional e pela Coordenação Administrativa.

4.2.1 Relação entre personalismo e impessoalidade

Quando perguntados sobre a relação entre personalismo e impessoalidade apenas dois entrevistados admitiram, mesmo que de maneira tímida, a existência de algum tipo de personalismo, em geral oriundo de servidores mais antigos, que tinham uma visão inadequada do serviço público, e da necessidade de tomar decisões situações urgentes. Os demais entrevistados foram enfáticos quanto ao tratamento impessoal, oriundo, de maneira geral, as normas existentes, como exemplo está a fala do Entrevistado 4: “Não tinha esse aspecto do personalismo, até porque ele tinha até uma impessoalidade também na questão da distribuição dos processos e de tarefas”.

4.2.2 Divisão e especialização de funções

Já nos questionamentos sobre a divisão e especialização de funções os relatos dos participantes indicam a existência de uma divisão departamental ou setorial, mas que não se traduzia em uma especialização plena, já que, dentro de cada departamento, todos faziam tudo: “*Eu acho que, na época, não tinha muita especialização do trabalho*”. (ENTREVISTADA 1).

Os advogados da União entrevistados, lembraram que havia uma distribuição dos processos por dígitos numéricos, mas não uma divisão temática: “*Antes a gente tinha uma distribuição por dígito do processo, que caía tudo que é processo* (ENTREVISTADO 4).

Todos os entrevistados entendem que o número reduzido como um dos motivos para a pouca especialização. A ordem de serviço nº 01/2019 de 30 de agosto de 2019 (BRASIL, 2019a, p. 25), que disciplinava a divisão setorial da PSUJFA, confirmam a departamentalização, inclusive com as funções e atividades definidas por cada setor.

4.2.3 Hierarquias descentralização e concessão de autonomia

Neste ponto, os participantes relatam a concessão de certa autonomia, mas gerada por uma falta de coordenação, principalmente na área jurídica. A falta de uma divisão mais precisa das funções e a distância para as instâncias superiores “obrigava” os servidores ter mais autonomia: “*cada um fazia seu processo, tocava seu processo e não existia essa figura do coordenador, que dava orientação geral e que tudo que a gente tinha que pedir era uma*

burocracia sem fim. Você não conseguia ser ouvido” (ENTREVISTADA 6). Consultando a Ordem de Serviço nº 02/2017, 31 de julho de 2017 (BRASIL, 2017, p. 32) encontramos a função de coordenador jurídico, inclusive com a obtenção de uma gratificação de função, mas que, segundo os relatos, não exercia de fato suas tarefas ali descritas.

4.2.4 Relações entre ênfase nos meios ou nos fins e nos beneficiários

Perguntados sobre a relação entre a ênfase nos meios ou nos fins, os servidores relatam que existia uma preocupação com os prazos dos processos e pouco com a qualidade da defesa da União. Nesta linha, consultando a Ordem de Serviço nº 02/2017, 31 de julho de 2017 (BRASIL 2017), observamos que existia um duplo controle dos prazos dos processos, um realizado pelos próprios advogados e outro pela secretaria judiciária, um controle eletrônico e um controle físico, atualizado diariamente. Tais questões apontam para uma ênfase maior nos meios do que nos fins. Contudo, alguns relatos apontam para uma maior proximidade com o órgão atendido pela PSU, já que era comum o atendimento presencial e informal aos dirigentes destes órgãos.

4.2.5 Registros: Finalidades e meios

Questionados sobre os registros, suas finalidades e meios utilizados, os participantes indicam a exigência um excesso de registros em diversos meios, papel e eletrônico (em especial os realizados em papel), que dificultava a execução: “Olha, eu acho que na PSU a gente fazia mais registros no Brasil”, “*Antes tinha muita anotação, na época, eu achava viu... Que davam a zebra de procurar ofício, tinha caçando ofício físico.* (ENTREVISTA 1, ENTREVISTADA 2). A pesquisa documental encontrou controles físicos de mandatos, de ofícios enviados, de tarefas distribuídas, que também eram lançados no sistema, corroborando com as afirmações dos servidores.

4.2.6 Méritos dos fundamentos gerenciais

Passando para os méritos dos fundamentos gerenciais da PSUJFA os relatos apontam para a proximidade com o órgão atendido e a conexão com os setores internos. No caso de solicitação de informação, a resposta era enviada rapidamente, não só por causa da proximidade física, mas porque as pessoas se conheciam facilitando a comunicação. Outro ponto, estava no sentimento de pertencimento a própria organização, que era maior neste período. A presença

física diária, a conversa com outros colegas, a vivência das questões e problemas da unidade favorecia o sentimento de fazer parte de algo maior.

4.2.7 Disfunções dos fundamentos gerenciais

Já em relação às disfunções dos fundamentos gerenciais foram elencadas: a falta de conhecimento de todo o processo de defesa da União; o excesso e a diversidade de funções desempenhadas em atividades-fim e em atividades-meio; a falta de parâmetros e orientações que balizassem a atuação dos servidores e a dificuldade para acessar os níveis mais altos da hierarquia.

4.3 FUNDAMENTOS GERENCIAIS DA PRU1^a APÓS A VIRTUALIZAÇÃO E A DESTERRITORIALIZAÇÃO DO TRABALHO

Nesta seção são descritos os fundamentos gerenciais da PSUJFA após o processo de virtualização e desterritorialização. Importante ter em mente as transformações ocorridas: os servidores foram colocados em exercício nas coordenações temáticas ligadas a PRU1. As ações judiciais contra a União foram separadas por temas, não importando a localização geográfica, e enviadas para as chefias das coordenações que, após a triagem, remetiam aos advogados daquela coordenação. Com a virtualização e a adoção do teletrabalho todo papel foi suprimido. Assim, os registros e as comunicações internas e externas passaram a ser feitos nos sistemas computacionais da AGU. As reuniões e encontros passaram a ser, em sua maioria, mediados por plataformas digitais.

4.3.1 Relação entre personalismo e impessoalidade

Sobre a relação entre personalismo e impessoalidade, feita a desterritorialização, os entrevistados relatam um aumento da impessoalidade, motivada pelo distanciamento pessoal e pela integração em equipes de outros estados, e pela adoção de processos seletivos com base em critérios técnicos: “O cargo não é mais ligado à pessoa, tem mais impessoalidade, inclusive na nomeação das chefias” (ENTREVISTADO 5). Houve, na verdade, a adoção de processos seletivos para algumas funções de chefia comissionada, não todas, mas não há normativo interno que obriga a adoção do processo seletivo interno.

4.3.2 Divisão e especialização de funções

Para os servidores entrevistados houve significativo avanço na divisão e especialização das funções. Primeiro, como proposto pelos dirigentes que implantaram a desterritorialização (BRASIL, 2021), os relatos foram de maior especialização do trabalho, com a criação das coordenações jurídicas, e por consequência um aumento na qualidade da defesa da União: *“a especialização ela contribui muito para a eficiência no serviço”, “a desterritorialização, como já disse, ela proporcionou nessa questão de divisão, é uma maior especialização”* e *“eu acho que a especialização melhorou muito a defesa da União, muito assim... absurdamente, porque é impossível saber tudo, né”* (ENTREVISTADA 3, ENTREVISTADO 4, ENTREVISTADO 5). Faltam parâmetros para averiguar se houve mesmo a melhoria, já que antes da desterritorialização a AGU não aferia, de forma clara, o seu desempenho.

4.3.3 Hierarquia: descentralização e concessão de autonomia

Na hierarquia, quanto a descentralização e concessão de autonomia, os participantes se expressaram de maneira confusa. Alegam, de maneira geral, que hoje existe uma maior autonomia em sua atuação. Autonomia esta, alicerçada na maior segurança jurídica com a implantação de modelos de petição, pensados pelo programa de governança da Procuradoria-Geral da União (BRASIL, 2021), com a adoção de modelos ou checklists de contestação direcionados para cada tipo de demanda, dentro de cada coordenação. Importante frisar que em caso de surgir uma nova demanda, o servidor tem autonomia para propor um novo modelo ao coordenador da equipe, podendo usá-lo e incorporá-los aos modelos, após a aprovação da chefia. Essa aprovação, ou não, se dá, segundo os entrevistados, de forma rápida, pois, conforme indicado pelos respondentes e disciplinado pela nova estrutura da AGU (BRASIL, 2021) (da qual a PSUJFA faz parte), a desterritorialização gerou uma redução dos níveis hierárquicos, facilitando o acesso aos dirigentes da instituição. O entrevistado 5 esclarece: *“então você está online com o procurador regional da União da primeira região conversando, não acolheu a sugestão, vamos seguir por este caminho aí... temos mais autonomia – autonomia não no sentido de extrapolar as diretrizes da AGU para defesa da União, mas autonomia para colher subsídio que você precisa para fazer o trabalho”*.

4.3.4 Relações entre ênfase nos meios ou nos fins e nos beneficiários

A relação entre a ênfase nos meios ou nos fins para os entrevistados foi direcionada ao beneficiário final com a melhoria da defesa da União, ou seja, no objetivo fim. Todavia a proximidade com os órgãos que existia antes da desterritorialização se perdeu: “Então, a proximidade do advogado da união com o órgão diminuiu muito com a desterritorialização e é uma coisa assim, a se pensar é complicada, porque a função do advogado da união é representar o cliente” (ENTREVISTADO 4).

4.3.5 Registros: Finalidades e meios

Sobre os registros e as anotações, dada a virtualização, foram migrados para as plataformas digitais da AGU, em especial para o sistema informatizado da AGU responsável por fazer a gestão e controle dos processos administrativos e judiciais. Os relatos foram de melhoria na qualidade e quantidade dos registros. Além da necessidade de demonstrar a produtividade, os registros agora são utilizados para avaliar o desempenho institucional da AGU, como também serve como parâmetro para dimensionamento da força de trabalho em cada coordenação. Desta forma mesmo que uma determinada coordenação tenha um volume maior de processos, caso os registros não reflitam tal volume, ela pode ter seu quantitativo de mão de obra reduzido. Dentre os relatos destacamos o da Entrevistada 1: “Eu acho que hoje a qualidade do registro tá melhor, eu acho que com a digitalização melhorou muito, achei melhor eliminar aquilo que é era um serviço a mais, né?”.

4.3.6 Méritos dos fundamentos gerenciais

Quanto aos méritos dos fundamentos gerenciais pós desterritorialização os servidores pesquisados elencaram a melhoria do fluxo de trabalho e o aumento da produtividade, frutos da especialização. Alegaram, também, que a nova estrutura proporcionou uma maior segurança na execução das tarefas devido, em parte, a adoção de modelos, e a proximidade com níveis hierárquicos mais altos da AGU: “Eu acho que com mais pessoas trabalhando você pode especializar mais são ações”, “você discutir isso com os escalões superiores te dá uma segurança muito maior na atuação. Você tem respaldo, né?” (ENTREVISTADA 1, ENTREVISTADA 5).

4.3.7 Disfunções dos fundamentos gerenciais

Dentre as disfunções dos fundamentos gerenciais, os participantes citaram o aumento do volume de trabalho, o distanciamento tanto dos órgãos atendidos como do poder judiciário e a falta do sentimento de pertencimento à instituição: “contra hoje o que pesa é a quantidade de serviço, e a complexidade”, “falta o pertencimento da organização também.... ela não é a mesmo que a comunicação presencial”, “houve uma perda também de saber, alguns detalhes locais.... nós sabíamos exatamente como juiz pensava, o jeito do juiz entendeu? (ENTREVISTADA 2, ENTREVISTADA 3, ENTREVISTADO 4).

4.4 ANÁLISE DO PROCESSO DE MUDANÇA DA PRU1^a

Neste tópico, pretende-se, a partir das evidências obtidas na pesquisa e tendo como referência o arcabouço teórico, satisfazer os propósitos específicos do estudo, de forma que seja respondida a pergunta que norteia o trabalho.

Com base nas inferências realizadas, tem-se o Quadro 2, abaixo, que resume as modificações realizadas na PSUJFA e que será pormenorizado nos tópicos seguintes.

Quadro 2 – Características antes e depois das mudanças na PSUJFA

Elementos de caracterização institucional	Características antes do processo de mudança	Características após o processo de mudança
Personalismo e impessoalidade	Traços de personalismo	Aumento da impessoalidade Despersonalização do tratamento entre servidores e com os clientes finais
Divisão e especialização	Divisão pouco definida Especialização rudimentar	Divisão clara e normatizada Alto grau de especialização
Descentralização e autonomia	Atuação Descentralizada Autonomia forçada	Atuação Centralizada Autonomia assistida
Ênfase nos meios ou nos fins	Ênfase nos meios (controle)	Ênfase nos fins (defesa da União)
Registros	Registros incompletos e em duplicidade de meios	Registros somente digitais, de melhor qualidade e rastreabilidade Ênfase nos registros para avaliação e tomada de decisão
Méritos	Estrutura informal Proximidade com os “clientes”	Divisão e especialização do trabalho Padronização de documentos
Disfunções	Falta de especialização Falta de documentação padrão e orientação técnica	Impessoalidade exagerada Perda do contato com atores externos

Fonte: dados da pesquisa, 2024.

A observação do Quadro 2 revela que, nos segmentos observados, transformações organizacionais ocorreram. A discussão pormenorizada de cada tópico da primeira coluna encontra-se nos próximos subitens.

4.4.1 Relação entre personalismo e impessoalidade

O primeiro questionamento gerou em todos os entrevistados uma grande pausa para pensamento. Quando perguntados sobre a existência de personalismo, antes da desterritorialização, somente dois admitiram sua existência. Importante trazer à tona que os dois respondentes são os servidores com mais tempo de vínculo institucional, quase 20 anos. Inclusive, participaram da instalação da PSUJFA em Juiz de Fora. Em função de normas incipientes no passado, pode-se entender a percepção de traços de patrimonialismo.

Após a desterritorialização, o que se observa é um aumento do fundamento impessoalidade. Pode-se creditar parte desse crescimento ao distanciamento gerado pela virtualização, que forçou a utilização dos meios eletrônicos nas comunicações e solicitações internas. Contudo, o fator mais relevante está na adoção, quase que obrigatória, dos registros eletrônicos nas solicitações internas. Até os pedidos informais realizados, em sua maioria pela plataforma Teams¹² ou pelo aplicativo WhatsApp¹³, ficam registrados e podem ser salvos por tempo indeterminado. Porém, os entrevistados chamaram a atenção para um distanciamento nas relações, a falta de contato “cara a cara” que, em algumas situações, ajudava na resolução de problemas. Essa superficialidade relacional não é algo estranho, considerando o aumento da impessoalidade. Autores como Merton (1979) e Selznick (1943) relataram a despersonalização do relacionamento, com o excesso de procedimentalismo e formalismo.

Isto posto, verifica-se que houve um aprimoramento da impessoalidade em detrimento ao personalismo, sem que isso também gerasse uma das suas disfunções. Todavia, não aparenta que, para os servidores, o aumento da impessoalidade tenha uma grande relevância. Em relação à forma de atuação, quando perguntados sobre o trabalho remoto todos foram enfáticos em desejar sua manutenção.

¹² O Microsoft Teams é um aplicativo de colaboração criado para ambientes corporativos com trabalho híbrido ou totalmente virtual para integração de equipes de trabalho permitindo envio de arquivos, mensagens, ligações de vídeo e áudio, além de reuniões virtuais com vários participantes (MICROSOFT 2024).

¹³ O WhatsApp é um aplicativo de mensagens instantâneas e chamadas de voz que permite enviar e receber diversos tipos de arquivos, como texto, fotos, vídeos, documentos, localização, e fazer chamadas de voz (WHATSAPP, 2024).

Uma questão relevante, apontada, principalmente pela entrevista 6, está na falta de orientação e aconselhamento, informal, com os dirigentes dos órgãos atendidos pela PSUJFA antes da desterritorialização. A proximidade física possibilitava a trocas de informações que funcionam como orientações pedagógicas a fim de se evitar judicializações e condutas que poderiam ser questionadas futuramente, o que foi totalmente perdido com a desterritorialização.

4.4.2 Divisão e especialização de funções

No âmbito da PSUJFA observa-se que existia, ao menos no papel, uma divisão de funções. Na pesquisa documental foi possível encontrar uma ordem de serviço que estruturava a procuradoria, com setores internos e descrição de funções. Mesmo assim, todos os entrevistados relataram que a divisão era incipiente, em razão do quantitativo reduzido de servidores. A maior questão, contudo, está ligada à especialização. As demandas enviadas à PSUJFA, por meio dos processos judiciais, eram distribuídas para os advogados a partir do dígito final da numeração do processo, não importando a essência da causa. Os servidores administrativos eram generalistas em seus respectivos setores. Para os participantes da pesquisa, mais uma vez, o reduzido número de servidores impedia que houvesse uma maior especialização, já que a grande demanda obrigava que todos atuassem em várias situações. Para alguns, a falta de especialização impactava diretamente na qualidade do trabalho, pois a atuação em diversas áreas impedia um conhecimento aprofundado de um tema específico.

Após a desterritorialização, o que se percebe é um aumento, não só na divisão das tarefas, mas em especial na especialização. A centralização de todos os servidores da primeira região, que engloba os estados do Centro-Oeste (incluindo o Distrito Federal), do Norte, além de Minas Gerais, viabilizou a criação das coordenações jurídicas e administrativas específicas. Foram criadas nove coordenações jurídicas, seis núcleos de apoio e uma coordenação exclusivamente administrativa. Dentro de cada unidade ainda existem subdivisões, especializando ainda mais as funções. Assim, como explicitado pelos entrevistados, houve um ganho significativo na qualidade e na rapidez da execução do trabalho. Com a criação das coordenações foram adotados também modelos de manifestações, administrativas e jurídicas que, segundo os participantes da pesquisa, proporcionaram maior agilidade e segurança no desempenho de suas funções. Aqui, é possível identificar dois pontos: houve uma separação mais pujante entre o quadro administrativo e o quadro jurídico (produtivo) e houve formalização e padronização nos atos institucionais. Como indicado por Weber (1994) e Merton (1979) a adoção dos pressupostos citados contribuem para uma melhor eficiência da instituição

burocrática, assim como para sua previsibilidade. É necessário frisar que a AGU não dispõe de parâmetros finalísticos de comparação para que o aumento da eficiência seja aferido. Contudo não se pode ignorar os ganhos de produtividade refletidos nos relatórios de prazos não atendidos e tarefas realizadas.

Quando perguntados sobre a possibilidade de alienação, isto é, incapacidade de reflexão sobre processos em função de sua extrema fragmentação, os entrevistados não manifestaram tal receio. Como citado por um respondente, o servidor não está impedido de pensar, podendo sugerir novos modelos, solicitar a mudança de setor na coordenação ou de coordenação, mas sempre com a dependência de aprovação de sua chefia. Nesse ponto, observamos uma característica bem presente na AGU: o princípio da hierarquia oficial. Dentre os relatos, é constante a importância dada à chefia. A maior proximidade proporcionada pelas coordenações especializadas fez ascender, por parte dos servidores, um sentimento de segurança, de responsabilidade compartilhada, na qual as dúvidas e inseguranças podem ser levadas rapidamente aos superiores.

4.4.3 Hierarquia: descentralização e concessão de autonomia

Tratando-se da PSUJFA, os relatos e os documentos analisados indicam uma autonomia forçada. Antes dos processos de mudança, a gestão era descentralizada, cada unidade de execução era responsável por sua gestão e respondia, judicialmente, por um perímetro geográfico pré-estabelecido. A representação oficial, junto aos órgãos interessados e ao público em geral, era desempenhada pelo Procurador-Seccional, que atuava também nas demandas em que a União figurasse como autora sob responsabilidade da PSUJFA. Outrossim, era monopólio do dirigente da unidade a comunicação com as instâncias jurídicas superiores dentro da AGU. Quanto à atuação individual dos demais servidores, apesar da existência de resoluções e normativas de conduta, cada advogado era livre, e responsável, para adotar a estratégia que achasse melhor nos processos em que atuava.

Como não existia, de fato, uma coordenação jurídica que auxiliasse os advogados em suas dúvidas, e o acesso aos níveis superiores era privativo do Procurador-Chefe, cada um “se virava” como podia. Os servidores administrativos eram livres para desenvolver seus procedimentos, desde que os objetivos de cada setor fossem alcançados. Em uma análise superficial da conjuntura administrativa da PSUJFA é possível pensar em uma configuração gerencial moderna, descentralizada, com autonomia e autorresponsabilização, características presentes nas cartilhas da NAP (OSBORNE; GAEBLER 1994). Usando uma lupa, o que se via,

com base nas informações obtidas, é uma unidade distanciada do centro de poder, carente de informações e insegura em sua atuação.

Implantada a desterritorialização, com a centralização dos servidores, a criação das coordenações e a adoção da especialização, houve uma redução dos níveis hierárquicos e, segundo os entrevistados, um aumento da autonomia. Tais ações facilitaram o acesso dos servidores aos tomadores de decisão e, principalmente, às orientações e indicações sobre como agir. Ocorre que parte dos dirigentes da AGU assumiram as funções de coordenadores na nova configuração e isso permitiu um acesso direto à cúpula da instituição, algo que não era permitido antes. Com a aglutinação de várias unidades em Brasília, facilitou-se a troca de experiências entre os servidores, contribuindo para outro ponto muito importante nesta nova fase: os modelos padronizados de manifestação. Seguindo o plano de execução da desterritorialização (BRASIL, 2021), foram implantados modelos de petições e manifestações em cada coordenação, o que foi apontado por todos os entrevistados como um grande avanço, não só na qualidade do serviço, mas, em especial, na segurança jurídica. Parece claro que houve uma racionalização da hierarquia, sem que se perdesse o princípio da unidade de comando.

Quanto à autonomia, as informações se mostraram, no mínimo, curiosas. Todos os entrevistados indicaram um aumento da autonomia em suas funções, gerado, em especial, pela implantação dos modelos e pelo acesso à chefia. Um dos respondentes embasou sua maior autonomia na existência de onze modelos de petições, que podem ser utilizados a partir da livre escolha do servidor. O que poderia ser compreendido como uma intromissão na livre função, em especial na dos advogados, é percebido, na verdade, como um avanço significativo da instituição. Nesse ponto, a percepção da segurança no desempenho das funções se entrelaça com a autonomia. Ou, como descrito por um dos servidores, estabeleceu-se um pilar da boa burocracia jurídica: o respaldo técnico é o que impera, agora, na AGU.

Isso posto, o cenário aponta, *a priori*, para o aperfeiçoamento de um dos princípios da gestão burocrática, com adoção de uma documentação pré-definida (MERTON, 1979). Sobre a racionalização da hierarquia, entende-se que houve um movimento para, na concepção de Osborne e Gaebler (1994), um governo descentralizado, envolvendo os funcionários nos processos deliberativos (com a participação na criação de modelos), aproveitando o seu conhecimento e a sua capacidade inovadora e promovendo a motivação e a autoestima dos agentes públicos. De fato, os relatos são de satisfação e reconhecimento. Todavia, o que se observa são ações mais ligadas aos ditames da administração burocrática do que da NAP: maior centralização, maior controle sobre as ações, reforço da autoridade hierárquica.

4.4.4 Relação entre ênfase nos meios ou nos fins e nos beneficiários

Baseado nas informações coletadas, a PSUJFA trabalhava sobre duas orientações quando se trata da relação entre meios e fins. Existia uma ênfase, de certa forma justa, nos prazos judiciais. Assim, muito do esforço estava voltado para o controle dos prazos, sem que isso se transformasse em qualidade da defesa dos entes atendidos. Outra era a atenção presencial dispensada aos órgãos atendidos, que não se resumia à fase contenciosa. Havia uma predisposição orientadora, que se convertia em diálogos proativos ou em respostas às consultas que os entes regionais direcionavam à PSUJFA.

Assim, dois “sistemas” de gestão pública conviviam, um voltado para meios, com ênfase em controle dos prazos e não na qualidade da defesa (configurando uma disfunção), e outro com ênfase no atendimento e na proximidade com o beneficiário – fundamento presente na NAP e discutido por Osborne e Gaebler (1994).

Na desterritorialização a ênfase foi direcionada para a qualidade da defesa da União, com a melhoria das peças de defesa e maior controle sobre as ações relevantes. Tais aprimoramentos advém, mais uma vez, da adoção de modelos pré-definidos e de um sistema de registros mais apurado. Mas nem tudo configura êxito: a virtualização e a desterritorialização distanciaram a unidade da AGU dos seus beneficiários. O que antes era tratado por um servidor próximo, geograficamente, que conhecia a realidade do órgão-cliente, suas especificidades e seus dirigentes, agora é gerido por um “estranho” – que, não raro, desconhece totalmente a outra parte.

4.4.5 Registros: finalidades e meios

Como um dos fundamentos principais da teoria burocrática, os registros tiveram papel relevante na pesquisa realizada. A situação dos registros utilizados pela PSUJFA, antes das transformações, parece estar ligada a uma disfunção da burocracia ou a uma burocracia ainda não consolidada. Em que pese a existência de registros das atividades, a duplicidade de anotações, em meio físico e digital, o excesso de registros em papel e a subnotificação de outros registros nos leva a tal conclusão.

O relato de alguns participantes revela uma prática de anotação seletiva, onde apenas as informações consideradas necessárias pelos servidores eram registradas. Essa abordagem, que se manifesta de forma distinta em diferentes setores, foi particularmente notável na área jurídica. Os servidores dessa esfera, reconhecendo um acúmulo de anotações, optaram por não fazer novas inserções, gerando uma lacuna na documentação, o que impactava não somente em

outros setores, mas também na organização. Essa situação por ser entendida como um problema de legitimidade na aceitação dos registros digitais dentro do ambiente institucional. Para muitos servidores envolvidos, em especial na atividade-fim, os relatos digitais não possuem a relevância necessária para justificar seu uso e manutenção. A percepção de que as informações registradas não impactam diretamente nos objetivos organizacionais põe em dúvida o compromisso com a sistemática dos registros.

A situação descrita remete às observações feitas por Selznick (1943) na qual a burocracia, para manter seu funcionamento, deve se apoiar em uma disciplina que promova a obediência às normas estabelecidas. A falta de empenho em seguir as diretrizes de registro pode resultar em consequências graves para a organização, pois a ausência de informações adequadas e sistemáticas pode inviabilizar a tomada de decisões informadas.

Passada a desterritorialização, observa-se um progresso significativo na exigência e na qualidade dos registros. Primeiro, a virtualização extinguiu a utilização de qualquer anotação em papel. A unificação do meio utilizado para o registro foi descrita, pelos participantes, como um ganho de produtividade, já que ficou mais fácil achar as informações quando necessário. Ainda houve a edição de normas claras para a realização dos registros. Dessa forma, foi possível determinar quais registros deveriam ser feitos por cada setor específico. Assim, a gestão procurou evitar tanto o excesso quanto a falta de anotações – fatos que ocorriam anteriormente. Os registros passaram a ser base para a avaliação da necessidade de acréscimos na força de trabalho. Por fim, é importante ter em mente que é a partir dos registros que a AGU faz uma série de aferições – como valor economizado em ações, valor passível de arrecadação e, principalmente, precatórios¹⁴ e ações que geram riscos orçamentários.

Não se pode negar que houve um aperfeiçoamento na utilização dos registros, que passaram a ser empregados de maneira mais formal e padronizada. Todavia, não se pode negligenciar uma certa ênfase nos registros, o que pode representar uma disfuncionalidades (MERTON, 1979).

Um ponto que merece reflexão está na construção de parâmetros de eficácia em instituições estatais do ramo do direito, que dada a sua especificidade, vão além dos dilemas intrínsecos à natureza da burocracia governamental. Neste contexto, a atribuição de medidores de desempenho que estejam diretamente ligados aos resultados das ações jurídicas é um desafio complexo e frequentemente problemático. Embora o planejamento estratégico de 2020-2023

¹⁴ Precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, valores devidos após condenação judicial definitiva (Brasil, 2024)

tenha tentado estabelecer metas quantificáveis como o número sucesso em ações ou economias financeiras realizadas, tais indicadores não são, por si só, suficientes para capturar a totalidade das nuances que permeiam as atividades jurídicas. Importante ter em mente que o processo jurídico é, frequentemente, marcado por variáveis que fogem ao controle das instituições, como a imprevisibilidade das decisões judiciais e as especificidades de cada caso. Assim, a quantificação do sucesso através de métricas que considerem somente resultados pode levar a uma visão distorcida e redutora da real eficácia das ações jurídicas.

4.4.6 Méritos dos fundamentos gerenciais PSUJFA antes da desterritorialização e da virtualização

Os méritos da PSUJFA são oriundos das chamadas relações informais das organizações. A informalidade das comunicações, com os atores internos e externos, e a sensação de pertencer à AGU foram externados pelos entrevistados como pontos positivos da antiga configuração. O contato pessoal e os encontros para esclarecimentos de dúvidas também foram mencionados.

4.4.7 Méritos fundamentos gerenciais PSUJFA após a desterritorialização e da virtualização

Os principais méritos estão ligados ao aprimoramento dos fundamentos burocráticos, especialização das funções e adoção de documentação padrão. Tais mudanças proporcionaram uma significativa melhoria na qualidade do trabalho e na segurança dos servidores.

4.4.8 Disfunções dos fundamentos gerenciais da PSUJFA antes da desterritorialização e da virtualização

As disfunções levantadas, a partir das informações da pesquisa, relacionam-se com princípios burocráticos pouco desenvolvidos na unidade. A divisão e a especialização de tarefas eram incipientes. A falta de padronização documental e de orientações claras embasam a afirmação anterior. Por outro lado, havia estrutura hierárquica excessivamente rígida e a alienação funcional, que se aproximam das disfunções da burocracia descritas por Merton (1979).

4.4.9 Disfunções dos fundamentos gerenciais da PSUJFA após a desterritorialização e da virtualização

As principais disfunções apontam para o aumento da impessoalidade e para ampliação da sensação de ausência de pertencimento à instituição. Interessante é que o significado de impessoalidade, dada pelos entrevistados, está ligada ao distanciamento das relações com os atores internos e externos, que passaram a ser, em sua maioria, através das plataformas digitais e documentos padronizados. Aqui, os pontos de disfunção podem ser considerados efeitos colaterais da virtualização (a questão do pertencimento) e da desterritorialização (o excesso de impessoalidade).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa procurou entender *como os processos de virtualização e desterritorialização do trabalho, conduzidos nacionalmente pela Advocacia-Geral da União, alteraram fundamentos gerenciais da Procuradoria-Seccional da União em Juiz de Fora/MG entre 2019 e 2022*. Para tanto, lançou-se mão das técnicas de evidência pesquisa documental e entrevista semiestruturada.

O processo de virtualização extinguiu a utilização de papel, impôs uma comunicação formal e padronizada e permitiu o trabalho remoto (*home office*) em quase 100% de suas atividades. A desterritorialização, utilizando-se das modificações oriundas da virtualização, equalizou o volume de trabalho centralizando os servidores em Brasília, criou divisões de tarefas sob a forma de coordenações especializadas, implantou modelos de manifestação e reduziu a estrutura hierárquica.

Tais mudanças foram analisadas sob o aporte teórico da administração burocrática e da administração gerencial. A pesquisa documental apontou, no caso da desterritorialização, para um processo longo e planejado, com experiências prévias com resultados positivos em outras unidades da AGU e implantado de forma cadenciada. Os principais objetivos da desterritorialização, expressos nas portarias publicadas, que convergem com os relatos dos entrevistados, foram a equalização do volume de trabalho, a especialização das funções e a adoção de padrões de manifestação. Já a virtualização mostrou-se um processo atabalhado, impulsionado pela pandemia (como forma de manter as atividades do órgão durante a crise sanitária) e que se transformou em padrão institucional.

Assim, considerando todas as evidências de pesquisa, conclui-se que os fundamentos gerenciais da PSUJFA caminharam para um aprimoramento dos princípios da gestão burocrática weberiana, principalmente em três aspectos: divisão e especialização do trabalho, a aplicação dos registros e a padronização da documentação. As informações refletem a transição de uma unidade onde não existia especialização de funções, em especial na atividade finalística, para uma unidade com alto grau de especialização. Da mesma forma, migrou-se de um contexto em que não era adotada uma documentação padrão, que planificasse as linhas de defesa da União, para uma unidade com modelos de atuação, respaldados pela alta chefia, passíveis de alteração e com fácil acesso. Por fim, era comum a duplicidade de registros, feitos em papel e em meios informatizados. Mesmo assim, algumas informações não eram registradas. As transformações evoluíram para uma unificação do registro digital, banindo a utilização do papel. O fato disciplinou as informações que devem ser registradas e atribuiu relevância

gerencial aos registros. Infere-se, assim, que a adoção de premissas burocráticas gerou, com base nas informações coletadas, uma unidade mais eficiente e mais próxima da sua função institucional.

Olhando apenas para a PSUJFA antes das transformações, pode-se identificar a existência de processos burocráticos, mas que não estavam completamente implantados. Nessa linha, Pinho (1998), discorre que mesmo a burocracia weberiana não se consolidou completamente na gestão pública brasileira, muito em razão da forte presença do personalismo. Ainda que este não seja precisamente o caso da PSUJFA, já que as evidências de personalismo não se mostraram tão fortes, não se pode negar a existência de uma burocracia incompleta.

Como todo estudo, este apresenta algumas limitações. Dentre elas é possível citar a falta de parâmetros objetivos para aferição dos resultados, antes e depois das transformações, para além das impressões dos servidores. Pode-se criticar também a proximidade do investigador com o objeto, o que pode ter influenciado nas repostas dos entrevistados. Em adição, dinâmicas de observação da realidade organizacional não puderam ser realizadas, de forma sistemática, com o emprego de um protocolo de observação. Boa parte do período delimitado (entre 2019 e 2022), foi marcado pela pandemia, com a respectiva interrupção das interações presenciais

Como possibilidade de novos estudos sugere-se a ampliação do objeto, para as demais unidades da PRU1^a a fim de enfatizar, ou não, as conclusões deste trabalho. Outrossim, uma ampliação temporal, com foco no governo eleito em 2022, pode esclarecer a sequência do processo de mudança, orientada por concepção de serviço público distinta do projeto político anterior.

Apesar da burocracia ser frequentemente associada a um conceito superado, ineficiente, tanto no senso comum quanto nas práticas governamentais, este estudo reforça a necessidade de sua correta compreensão. Em termos conceituais, ela é expressão da impessoalidade, da orientação a fins e da racionalização de meios. Como parâmetro para a ação gerencial, é essencial reconhecer que, quando adequadamente compreendida e aplicada, pode desempenhar um papel vital na administração – e, de forma ainda mais expressiva, na administração pública. Portanto, investigações aprofundadas sobre essa temática não apenas desmistificam os ideais equivocados que cercam a burocracia (ou que se aplicam às burocracias disfuncionais), mas também estimulam a discussão crítica e qualificada acerca de sua relevância e de seu potencial para a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, p. 173-200, 2005.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Institucional**. Disponível em <<https://www.gov.br/agu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/sobre>>. Acesso em: 05 jan. 2024.

ANDRADE, V. T. A. **Webvertise**: virtualização, interatividade e tridimensionalidade nos formatos publicitários dos maiores portais web do Brasil. 2004. 153 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Departamento de Comunicação Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

BOGDAN, R. C.; BIKKLEM, S. K. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto, 1994.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Boletim de Serviço 9**, 2016.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Boletim de Serviço 19**, 2017.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Boletim de Serviço 25**, 2019.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Boletim de Serviço 12**, 2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 73**, de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília, DF, Diário Oficial da União - Seção 1, pag. 1797, 1993.

BRASIL. **Lei nº 13.327**, de 29 de julho de 2016. Altera remuneração de servidores. Brasília, DF, Diário Oficial da União - Seção 1 - Edição Extra, pag. 111, 2016.

BRASIL. **Lei n. 13.105**, de 16 de março de 2015 [Código de Processo Civil]. Brasília, DF, Diário Oficial da União, Seção 1, pag. 1, 2015.

BRASIL. **Decreto nº 9.745**, de 8 de abril de 2019. Cria Ministério da Economia. Diário Oficial da União, Seção 1, pag. 2, 2019.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 3**, de 28 de janeiro de 2021. Regulamenta o teletrabalho para membros de carreiras jurídicas no âmbito da Advocacia-Geral da União - AGU e da Procuradoria-Geral Federal - PGF e dá outras providências. Brasília, DF, Diário Oficial da União - Seção 1, pag. 1, 2021.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 6**, de 18 de agosto de 2021. Promove a governança da Procuradoria-Geral da União mediante a coordenação, a especialização e a desterritorialização da representação judicial da União no âmbito de suas competências Brasília, DF, Diário Oficial da União - Seção 1, pag. 2, 2021.

BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Centralização e Descentralização. In: MOTTA, Fernando Prestes e BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. 1ª edição. São Paulo: Editora Thomson, 1980.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública burocrática à gerencial". **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da reforma do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, v. 1, 1997. 57 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. B. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, p. 5-23, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C. B. Estratégia nacional e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2, p. 203-230, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. B. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5–42, 2014.

BRULON, V; OHAYON, P; ROSENBERG, G. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 3, p. 265-284 Jul-2012.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CELLARD, A. A análise documental. In: J. Poupart, et al. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Atos**. Disponível em <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3706>>. Acesso em: 10 set 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Precatórios**. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/precatorios>>. Acesso set 2024.

COSTA, F. L. DA .. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829–874, 2008.

ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton University Press, 1991.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2017.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. **Effective Evaluation**. São Francisco: Jossey-Bass, 1981.

JACKSON, M; HOOD, C. “The New Public Management: A Recipe for Disaster?”. **Canberra Bulletin of Public Administration**, p. 12-17, 1991.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, p. 75-122, 2005.

KRIPKA, R. M.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. L. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de Investigaciones UNAD**, n. 2, p. 55–73, 2015.

LAPASSADE, G. (1977). **Grupos, organizações e instituições**. Rio de Janeiro, Francisco Alves. (1977).

LÉVY, P. **O que é o virtual**. São Paulo: Ed. 34, 1996.

MACHADO-DA-SILVA, C.; DELLAGNELO, E. Literatura sobre novas formas organizacionais: onde se encontram as evidências empíricas de ruptura com o modelo burocrático de organizações? In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24, Florianópolis, 2000. **Anais...** Florianópolis: Anpad, 2000.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas 1996.

MEDEIROS, P. H. R. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. **Organizações & Sociedade**, v. 13, n. 37, p. 143–160, 2006.

MERTON, ROBERT K. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, EDMUNDO (org.). **Sociologia da burocracia**. Editora Zahar. Rio de Janeiro, 1979, p. 107-124.

MICROSOFT. **Teams**. Disponível em < <https://www.microsoft.com/pt-br/microsoft-teams/log-in>>. Acesso em: 05 jan. 2024.

MICHELS, R. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982 [1915].

MISOCZKY, M. C. A. Uma defesa da reflexão teórico crítica na pesquisa e prática da administração pública. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

MOTTA, P. Modernização administrativa: Propostas alternativas para o estado latino-americano. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. 21(4): 31-61. out./dez. 1987.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de**

Empresas, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília, MH Comunicação, 1994.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005a.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 37-49, 2005b.

PARDINI, J.D., GONÇALVES, C.A., PAIVA, A. M. M., DIAS, A. T. Os Significados da Virtualização do Trabalho: Manifestações Discursivas das Percepções Tecnológicas, Processuais e Pessoais nas Relações Intraorganizacionais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 1, p. 85-103, 2013.

PINHO, J. A. G. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações & Sociedade**, v. 5, n. 12, 59-79, 1998.

PRADO, V. J.; ALVES, B. C. P. Reflexões Sobre a Escola das Relações Humanas - ERH e as Pesquisas de Hawthorne: visões críticas e contribuições. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

RAMOS, A. G.; SOCIOLOGIA DE, M. A sociologia de Max Weber: sua importância para a teoria e a prática da administração. **Revista do Serviço Público**, v. 57, n. 2, p. 267-282, 2006.

REZENDE, F. DA C. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 53-77, 2002.

RODRIGUES, M. C.; PEREZ, R. T. O desencantamento da política em Max Weber. **Revista em Tese**, v. 18, n. 1, p. 231-252, 2021.

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

SELZNICK, P. An approach to a theory of bureaucracy. **American Sociological Review**, n. 1, p. 47-54, 1943.

SILVA, M. R.; BARBOSA, M. A. S.; LIMA, L. G. B. Usos e possibilidades metodológicas para os estudos qualitativos em administração: explorando a análise temática. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 14, n. 1, p. 111-123, jan./mar., 2020.

SOUZA, L. K. Pesquisa com análise qualitativa de dados: conhecendo a Análise Temática. **Arquivos Brasileiros de Psicologia**, v. 71, n. 2, p. 51-67, 2019.

TAVARES, P. V.; ROMÃO, A. L. Accountability e a importância do controle social na administração pública: uma análise qualitativa. **Brazilian Journal of Business**, v. 3, n. 1, p. 236-254, 2021.

TRAGTEMBERG, M. **Burocracia e Ideologia**. São Paulo, Ática, 1974.

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VASCONCELOS, F. C. autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós burocráticos. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 2, p. 199–220, 2004.

WHATSAPP. **Recursos**. Disponível em < <https://www.whatsapp.com/stayconnected>>. Acesso em: 05 jan. 2024.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. v. 2. Brasília: Editora UnB, 1994.

ZWICK, E., TEIXEIRA, M. P., PEREIRA, J. R., & VILAS BOAS. A. A. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 2, 2012, p. 284-301.

Apêndice A - Protocolo de pesquisa documental

Problema de pesquisa	Objetivo geral	Objetivos específicos	Documentos considerados	O que extrair dos documentos?
Como os processos de virtualização e desterritorialização do trabalho, conduzidos nacionalmente pela Advocacia-Geral da União, alteraram fundamentos gerenciais da Procuradoria- Seccional da União em Juiz de Fora/MG entre 2019 e 2022?	Compreender como os processos de virtualização e desterritorialização do trabalho na Advocacia-Geral da União alteraram fundamentos gerenciais da Procuradoria- Seccional da União em Juiz de Fora/MG (PSUJFA) entre 2019 e 2022	Detalhar fins e meios dos processos de virtualização e desterritorialização do trabalho no âmbito Advocacia-Geral da União entre 2019 e 2022	<ul style="list-style-type: none"> Portarias e ordens de serviço, notas técnicas, mensagens eletrônicas (que orientam setores da AGU) e relatórios gerenciais 	<ul style="list-style-type: none"> Motivação formal e cronologia dos processos de virtualização e desterritorialização Finalidades dos processos de virtualização e desterritorialização Meios para concretização dos processos de virtualização e desterritorialização
		Caracterizar, a partir da consulta a documentos e a servidores, fundamentos gerenciais da PSUJFA antes da virtualização e desterritorialização do trabalho	<ul style="list-style-type: none"> Portarias e ordens de serviço, notas técnicas, mensagens eletrônicas (que orientam setores da AGU) e relatórios gerenciais 	<ul style="list-style-type: none"> Divisão e especialização de funções Hierarquia: descentralização e concessão de autonomia Registros: finalidades e meios
		Caracterizar, a partir da consulta a documentos e a servidores, fundamentos gerenciais da PSUJFA após a virtualização e desterritorialização do trabalho (até o ano de 2022)	<ul style="list-style-type: none"> Portarias e ordens de serviço, notas técnicas, mensagens eletrônicas (que orientam setores da AGU) e relatórios gerenciais 	<ul style="list-style-type: none"> Divisão e especialização de funções Hierarquia: descentralização e concessão de autonomia Registros: finalidades e meios
		Analisar o processo de mudança, empregando, para tanto, a essência das lógicas burocrática e gerencial de gestão pública	<ul style="list-style-type: none"> Não se aplica 	<ul style="list-style-type: none"> Não se aplica

Apêndice B - Roteiro de entrevista

Problema de pesquisa	Objetivo geral	Objetivos específicos	Sujeitos da pesquisa	Tópicos do roteiro de entrevista
Como os processos de virtualização e desterritorialização do trabalho, conduzidos nacionalmente pela Advocacia-Geral da União, alteraram fundamentos gerenciais da Procuradoria- Seccional da União em Juiz de Fora/MG entre 2019 e 2022?	Compreender como os processos de virtualização e desterritorialização do trabalho na Advocacia-Geral da União alteraram fundamentos gerenciais da Procuradoria- Seccional da União em Juiz de Fora/MG (PSUJFA) entre 2019 e 2022	Detalhar fins e meios dos processos de virtualização e desterritorialização do trabalho no âmbito Advocacia-Geral da União entre 2019 e 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Servidores efetivos da AGU, integrantes da PSUJFA 	<ul style="list-style-type: none"> • Contexto da virtualização e da desterritorialização: motivação e atores-chave • Finalidades da virtualização e da desterritorialização • Meios para virtualização e desterritorialização: humanos, financeiros, materiais, tecnológicos e informacionais
		Caracterizar, a partir da consulta a documentos e a servidores, fundamentos gerenciais da PSUJFA antes da virtualização e desterritorialização do trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Servidores efetivos da AGU, integrantes da PSUJFA 	<ul style="list-style-type: none"> • Perguntar sobre os fundamentos gerenciais abaixo antes da virtualização e da desterritorialização: <ul style="list-style-type: none"> • Relação entre personalismo e impessoalidade • Divisão e especialização de funções • Hierarquia: descentralização e concessão de autonomia • Relação entre ênfase nos meios ou nos fins e beneficiários • Registros: finalidades e meios • Méritos dos fundamentos gerenciais • Disfunções dos fundamentos gerenciais
		Caracterizar, a partir da consulta a documentos e a servidores, fundamentos gerenciais da PSUJFA após a virtualização e desterritorialização do trabalho (até o ano de 2022)	<ul style="list-style-type: none"> • Servidores efetivos da AGU, integrantes da PSUJFA 	<ul style="list-style-type: none"> • Perguntar sobre os fundamentos gerenciais abaixo depois da virtualização e da desterritorialização: <ul style="list-style-type: none"> • Relação entre personalismo e impessoalidade • Divisão e especialização de funções • Hierarquia: descentralização e concessão de autonomia • Relação entre ênfase nos meios ou nos fins e beneficiários • Registros: finalidades e meios • Méritos dos fundamentos gerenciais • Disfunções dos fundamentos gerenciais
		Analisar o processo de mudança, empregando, para tanto, a essência das lógicas burocrática e gerencial de gestão pública	<ul style="list-style-type: none"> • Servidores efetivos da AGU, integrantes da PSUJFA 	<ul style="list-style-type: none"> • Quais os principais méritos dos processos de virtualização e desterritorialização do trabalho na PSUJFA? • Quais as principais limitações dos processos de virtualização e desterritorialização do trabalho na PSUJFA?