



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Serviço Social

Jessyca Pacheco Pozzi

**As alterações na gestão do trabalho no Poder Judiciário: uma
análise a partir da criação do CNJ e da implantação do
Planejamento Estratégico**

Rio de Janeiro

2023

Jessyca Pacheco Pozzi

As alterações na gestão do trabalho no Poder Judiciário: uma análise a partir da criação do CNJ e da implantação do Planejamento Estratégico



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Trabalho e Política Social.

Orientador: Prof. Dr. Ney Luiz Teixeira de Almeida

Rio de Janeiro

2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/A

P894 Pozzi, Jessyca Pacheco.
As alterações na gestão do trabalho no Poder Judiciário: uma análise a partir da criação do CNJ e da implantação do Planejamento Estratégico / Jessyca Pacheco Pozzi. – 2023.
113 f.

Orientador: Ney Luiz Teixeira de Almeida.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social.

1. Trabalho - Brasil - Teses. 2. Poder judiciário - Brasil - Teses. 3. Conselho Nacional de Justiça (Brasil) - Teses. 4. Planejamento estratégico - Teses. I. Almeida, Ney Luiz Teixeira de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Serviço Social. III. Título.

CDU 331:36(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Jessyca Pacheco Pozzi

As alterações na gestão do trabalho no Poder Judiciário: uma análise a partir da criação do CNJ e da implantação do Planejamento Estratégico

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Trabalho e Política Social.

Aprovada em 01 de dezembro de 2023.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Ney Luiz Teixeira de Almeida (Orientador)
Faculdade de Serviço Social — UERJ

Prof.^a Dra. Ana Inês Simões Cardoso de Melo
Faculdade de Serviço Social — UERJ

Prof.^a Dr.^a Maria José de Oliveira Lima
Universidade Estadual Paulista

Rio de Janeiro

2023

DEDICATÓRIA

As minhas crias, Teodora e Joaquim, e ao meu companheiro, David.

AGRADECIMENTOS

Ao meu companheiro David, a minha filha Teodora e ao meu filho Joaquim, meus amores que deram suporte ao longo dessa caminhada pré, durante e pós-pandêmica de apreensão e produção do conhecimento. Tudo o que faço também é por vocês.

A minha família, mãe, pai, irmãs, irmão, vó, prima, Drika, sogro, sogra e todos os familiares que acreditam, torcem e me dizem palavras de incentivo sempre que se esgotam as forças.

Às professoras e aos professores do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UERJ, representados pelo meu orientador Ney Luiz Teixeira, que foram pacientes com os prazos, compreenderam a excepcionalidade de cursar um mestrado durante a pandemia e foram, ao mesmo tempo, generosos e rigosos ao prezar pela excelência do conhecimento transmitido.

Às queridas pessoas que tive o prazer de encontrar durante o mestrado em Serviço Social na UERJ, representadas pelas queridas Maíra e Sonara, pessoas que admiro, torço e que fizeram a experiência de cursar o mestrado durante a pandemia menos sofrida.

Aos meus queridos colegas de trabalho, representados pela minha amiga Irlene Cavalcante e pelo meu chefe Fábio Angelim, que me deram todo o apoio e facilitaram minha participação no curso.

À Renata e Lorraine (*in memoriam*), minhas amadas amigas. A conquista de uma é a conquista de todas.

A Deus, a força que habita em mim e me possibilita reagir, me reorganizar e seguir sempre em frente.

Que jamais o instrumento domine o homem. Que cesse para sempre a servidão do homem pelo homem. Ou seja, de mim por um outro. Que me seja permitido descobrir e querer bem ao homem, onde quer que ele se encontre.

Frantz Fanon

RESUMO

POZZI, Jessyca Pacheco. *As alterações na gestão do trabalho no Poder Judiciário: uma análise a partir da criação do CNJ e da implantação do Planejamento Estratégico*. 2023. 113 f. Dissertação. (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

A presente dissertação aborda as alterações da gestão do trabalho no Poder Judiciário após a criação do CNJ e implantação do planejamento estratégico. O objetivo geral é analisar a direção adotada na gestão do trabalho no Poder Judiciário após a criação do Conselho Nacional de Justiça, no âmbito da reforma do Judiciário. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e documental, realizada mediante a análise de conteúdo de documentos expedidos pelo CNJ que abordam o planejamento estratégico, as políticas de formação e de gestão de pessoas, o guia sobre a gestão por competências e a regulamentação sobre o teletrabalho no Judiciário. Aborda-se a reestruturação produtiva, que impõe a flexibilidade como marca sobre o processo de trabalho após a crise do capital da década de 1970, e o surgimento da racionalidade neoliberal, que erige a concorrência como norma geral para as relações sociais no capitalismo. A ofensiva neoliberal sobre o Estado impõe uma nova configuração da gestão do trabalho na esfera estatal, que é permeada por estratégias próprias das empresas privadas. Versa-se sobre a Reforma do Estado brasileiro da década de 1990 e suas continuidades como um movimento de adesão do gerencialismo no Brasil, mesmo que o caráter patrimonialista e de administração pública weberiana não tenha sido abandonados. Aborda-se a reforma do Judiciário, realizada em 2004 e que teve como uma das principais medidas a criação do CNJ, e sua relação com a Reforma do Estado. Discute-se a adoção do planejamento estratégico pelo CNJ a partir de 2009, a partir da metodologia Balanced Scorecard. Conclui-se que a gestão do trabalho no Poder Judiciário incorpora sobremaneira estratégias de gestão do trabalho empresariais marcadas pela flexibilização no processo de trabalho, adoção de técnicas provenientes da esfera empresarial, centralização burocrática e avaliação do desempenho mediante a estipulação de metas.

Palavras-chave: gestão do trabalho; poder judiciário; CNJ; gerencialismo; flexibilidade.

ABSTRACT

POZZI, Jessyca Pacheco. *Changes in work management in the Judiciary: an analysis based on the creation of the CNJ and the implementation of Strategic Planning*. 2023. 113 f. Dissertação. (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

This dissertation addresses changes in work management in the Judiciary after the creation of the CNJ and the implementation of strategic planning. The general objective is to analyze the direction adopted in the management of work in the Judiciary after the creation of the National Council of Justice within the scope of the Judiciary reform. This is qualitative research, of an exploratory and documentary nature, carried out through content analysis of documents issued by the CNJ that address strategic planning, training and people management policies, the guide on competency management and regulation on teleworking in the Judiciary. It addresses productive restructuring, which imposes flexibility as a mark on the work process after the capital crisis of the 1970s, and the emergence of neoliberal rationality, which establishes competition as a general norm for social relations in capitalism. The neoliberal offensive on the State imposes a new configuration of labor management in the state sphere that is permeated by strategies specific to private companies. It deals with the Brazilian State Reform of the 1990s and its continuities as a movement towards managerialism in Brazil, even though the patrimonialist character and Weberian public administration have not been abandoned. It addresses the reform of the Judiciary, carried out in 2004, which had as one of its main measures the creation of the CNJ, and its relationship with the State Reform. The adoption of strategic planning by the CNJ from 2009 onwards, based on the Balanced Scorecard methodology, is discussed. It is concluded that work management in the Judiciary largely incorporates business work management strategies marked by flexibility in the work process, adoption of techniques from the business sphere, bureaucratic centralization and performance evaluation through the stipulation of goals.

Keywords: work management; judiciary; CNJ; managerialism; flexibility.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM	Banco Mundial
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EC	Emenda Constitucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
IEN	Iniciativas Estratégicas Nacionais
MN	Metas Nacionais
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDRE/MARE	Plano Diretor de Reforma do Estado
PNADc	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
RAE	Reuniões de Análise da Estratégia
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SEGEP	Secretaria de Gestão Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TEP	Teoria da Escolha Pública
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	10
1	A CRISE DO CAPITAL E AS ALTERAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO.....	23
1.1	Reestruturação produtiva e neoliberalismo: a flexibilidade como princípio de organização do trabalho.....	23
1.2	O trabalho desfrutado como serviço: expansão na era dos monopólios e a compreensão conceitual do trabalho em serviços na esfera estatal...34	
1.3	A ofensiva neoliberal sobre o Estado e a gestão do trabalho nos serviços públicos.....	41
2	CONTRARREFORMA DO ESTADO NO BRASIL E AS CONTINUIDADES DO NEOLIBERALISMO.....	51
2.1	A contrarreforma neoliberal no aparelho do Estado: O Plano Diretor de Reforma do Estado Brasileiro.....	53
2.2	A Reforma do Judiciário e o papel do Conselho Nacional de Justiça.....	65
2.3	Gestão empresarial no Judiciário: avaliação de desempenho, centralização burocrática e flexibilização.....	69
2.3.1	<u>Gerencialismo no Poder Judiciário.....</u>	<u>72</u>
2.3.2	<u>Flexibilização no Poder Judiciário.....</u>	<u>95</u>
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	101
	REFERÊNCIAS.....	106

INTRODUÇÃO

Nesta pesquisa, investigamos a adoção de estratégias empresariais na gestão do trabalho no Poder Judiciário enquanto expressão da continuidade da Reforma¹ do Estado brasileiro. Apesar de receber essa alcunha, a Reforma do Estado da década de 1990 no Brasil foi, na verdade, uma contrarreforma, dado o seu caráter de regressão e degradação de direitos e conquistas sociais. O termo reforma aponta, com efeito, para o conteúdo progressista das transformações sociais, políticas e econômicas, resultantes da pressão dos trabalhadores, ainda que conduzidas sob a sociedade do capital (Behring, 2008).

O interesse pelo objeto em questão se revela quando, na atuação profissional como assistente social no Superior Tribunal de Justiça, passamos a ouvir relatos por parte de trabalhadores e trabalhadoras sobre as metas de trabalho e os altos níveis de produtividade demandados pela instituição. Na investigação dos referenciais normativos para a estipulação de metas e níveis de produtividade, identificamos que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criado em 2004, é o órgão responsável pela organização administrativa e financeira do Poder Judiciário. Em virtude de sua atribuição como órgão gestor do Poder Judiciário, o CNJ expede normativos que buscam, dentre outros termos, orientar a forma pela qual o planejamento e a gestão do trabalho devem se dar nos órgãos que compõem o Judiciário.

Pretendemos, com esta pesquisa, contribuir com a elucidação dos mecanismos de gestão do trabalho, que emergem e se aperfeiçoam a partir dos anos 1990, e que, apesar de difundir um discurso de maior autonomia e liberdade dos trabalhadores, demandam o consentimento ativo da classe trabalhadora para adoção das estratégias de controle que operam na elevação dos níveis de exploração do trabalho.

Nas últimas cinco décadas temos presenciado uma acelerada transformação no mundo do trabalho. Processos cada vez mais ágeis, incorporação de tecnologias informacionais (as TICs), alta rotatividade nos postos de trabalho, flexibilização e desmonte de direitos. Resultado das transformações do capitalismo em virtude da

¹ Ao longo do texto, utilizaremos os termos “Reforma do Estado” e “reforma do Judiciário” de forma a identificar o processo sobre o qual estamos tratando à maneira pela qual ele foi abordado em grande parte da literatura e nos meios de comunicação. Todavia, ao problematizar o termo, adotaremos o conceito de contrarreforma utilizado por Behring (2008), dado o caráter regressivo no que diz respeito aos direitos do trabalho, tanto no processo de Reforma do Estado, quanto no desenvolvimento da Reforma do Judiciário.

crise do capital da década de 1970 e das mudanças no padrão de acumulação, a produção capitalista passa por uma reestruturação produtiva que abrange inovações organizacionais, inovações tecnológicas e inovações sócio metabólicas, onde a grande marca se torna a flexibilidade (Alves, 2007; Antunes, 2015).

Frente a crise do capital da década de 1970, os neoliberais, que lançam sobre o Estado social a responsabilidade da crise, passam a construir outra proposta de ação estatal. O Estado social, considerado pelos teóricos neoliberais como ineficiente diante das novas demandas do capital, precisa se “refuncionalizar”, tornando-se um garantidor dos interesses do capital, reduzindo seu raio de competência e redirecionando ao mercado a tarefa de viabilizar o acesso às necessidades de reprodução social da classe trabalhadora ou, quando na submetendo à lógica do mercado – quando os serviços permanecem na esfera pública estatal – (Souza Filho; Gurgel, 2016; Dardot; Laval, 2016).

Para além de um resgate dos postulados liberais, o que o neoliberalismo propõe não é uma “simples retirada de cena do Estado”, mas um “reengajamento político do Estado sobre novas bases, novos métodos e novos objetivos” (Dardot; Laval, 2016, p. 190). Além das medidas de diminuição do gasto público e da proteção social, de condução de privatizações, de controle da inflação e de desregulamentação do mercado e das relações de trabalho, esse movimento atribui aos governos o papel de promover “situações de mercado e formar indivíduos adaptados à lógica de mercado” (*ibidem*, p. 191).

Um das frentes da Reforma conduzida pelo neoliberalismo sobre o Estado reside na proposta de “modernização” de seu aparato burocrático. A justificativa dos teóricos neoliberais para essa mudança está na “falta global de eficácia e produtividades no âmbito das novas exigências impostas pela globalização” (Dardot; Laval, 2016, p. 273), a partir de uma análise contábil, esses teóricos defendem que o custo é elevado demais comparado com as vantagens que ofertam à coletividade e os entraves que impõe à competitividade e à economia. Com o uso de termos técnicos e científicos como *accountability*, acesso à informação, responsabilidade fiscal, controle social, fixação de metas (Gurgel; Souza Filho, 2016), transparência e eficiência, os ideólogos neoliberais constroem teorias e mecanismos de gestão da administração pública que visam aproximá-la da forma de gerir uma empresa, já que para eles a lógica do mercado dispõe de melhores condições de promover a eficácia e produtividade na prestação dos serviços.

No Brasil, o momento de inflexão da organização do aparelho estatal ocorreu nos anos 1990, quando da implementação do Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE/MARE) pelo governo Fernando Henrique em 1995. A Reforma do Estado, com caráter contrarreformista, todavia, não se findou durante a gestão de Fernando Henrique, mas permaneceu com certa continuidade durante os governos seguintes. Em 2004, diante das demandas do capital internacional (Freitas, 2005; Melo Filho, 2003) e o descontentamento do empresariado, da população e de outros entes públicos frente a morosidade do Judiciário (Ponciano, 2009; Remígio, 2010) – descontentamento que se arrasta desde o início da década de 1990 – é criado, pela Emenda Constitucional nº 45/2004, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão responsável pela gestão administrativa e financeira do Poder Judiciário e por conduzir a reforma. Essa reforma deveria dar conta de modernizar, integrar e aperfeiçoar a prestação jurisdicional. Um dos principais mecanismos de “modernização” adotado pelo CNJ – e replicado nos demais órgãos deste Poder –, consistiu na adoção do planejamento estratégico, que abrangeu a eleição de metas, objetivos e indicadores para a gestão do Poder Judiciário.

Tal planejamento é elaborado a partir de uma adaptação da metodologia de gestão estratégica empresarial chamada *Balanced Scorecard* (BSC), elaborada por Kaplan e Norton, doutores em Administração por Harvard, e que tem como componente de novidade o dimensionamento dos indicadores “não financeiros”, inclusive àqueles relacionados às pessoas que compõem a organização. Propõe-se, via adoção do planejamento estratégico, um “choque de gestão”² no Judiciário, com a adoção de ferramentas empresariais na administração dos processos de trabalho, o que tem por consequência a transformação e o refinamento das formas de controle sobre o trabalho no Judiciário.

O problema central da pesquisa consiste na seguinte pergunta: Qual a perspectiva orientadora da gestão do trabalho no Poder Judiciário adotada pelo CNJ após a realização da reforma do Judiciário?

A relevância desta pesquisa pode ser compreendida nos níveis: científico, e prático (Gil, 2008). No nível científico, a análise dos normativos sobre a gestão do

² Termo utilizado por Nogueira (2014) a partir de uma fala do Ministro Gilmar Mendes sobre a necessidade de adoção do planejamento estratégico, de implantação da administração gerencial e da mudança do perfil do juiz para um “juiz gestor”. O “choque de gestão” se materializou no desenvolvimento do planejamento estratégico do Poder Judiciário, mediante coordenação do CNJ.

trabalho publicados pelo CNJ para o Judiciário permite conhecer sua relação com o gerencialismo e o qual a ideia de eficiência e modernização presente nos discursos e normativos. Permite identificar se existe uma continuidade da realização da contrarreforma do aparelho do Estado brasileiro, em especial no Poder Judiciário, via utilização de tecnologias de gestão provenientes da esfera privada na esfera pública.

No nível prático, a pesquisa servirá de subsídios para a percepção dos impactos de uma gestão do trabalho pautada por metas e critérios de produtividade no serviço público, instrumentalizando os trabalhadores sobre os prejuízos desse modelo.

Nossa hipótese é de que a criação do Conselho Nacional de Justiça, como uma das principais medidas da Reforma do Judiciário, e a edição dos normativos sobre o planejamento estratégico e sobre a gestão do trabalho no Judiciário, a partir de 2009, serviram para coordenar e integrar a implantação e consolidação de uma gestão gerencialista, com a adoção de metodologias flexíveis e provenientes da esfera privada, que tem como fundamental preocupação a mensuração do desempenho e a gestão por metas. Para nós, a adoção do gerencialismo pelo Judiciário estabelece uma linha de continuidade com o processo de contrarreforma do aparelho do Estado, iniciado em 1995, com o Plano Diretor de Reforma do Estado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Demarcamos como objetivo geral da pesquisa, analisar a direção adotada pela gestão do trabalho no Poder Judiciário após a criação do Conselho Nacional de Justiça, no âmbito da reforma do Judiciário. Como objetivos específicos, elencamos:

- Analisar as mudanças do trabalho na esfera estatal que emergem após a crise do capital da década de 1970;
- Abordar a Reforma do Estado brasileiro e sua relação com a Reforma do Judiciário;
- Investigar os normativos que dispõem sobre o planejamento estratégico e a organização dos processos de trabalho expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para o Poder Judiciário.

Neste trabalho, realizamos uma pesquisa qualitativa, pois preocupamo-nos em analisar e interpretar as relações sociais (Marconi; Lakatos, 2007) no sentido da organização da gestão do trabalho no Poder Judiciário. Em relação ao nível de pesquisa trata-se de uma pesquisa exploratória por ter como principal finalidade desenvolver e modificar conceitos e ideias considerando a formulação de problemas

ou hipóteses. Assim, desenvolvemos um levantamento bibliográfico e documental a respeito do fenômeno pesquisado, pretendendo “proporcionar uma visão geral, de tipo aproximativo” (Gil, 2008, p. 27) acerca das mudanças na gestão do trabalho no Poder do Judiciário após a reforma do Poder Judiciário.

O levantamento bibliográfico abrangeu a seleção de bibliografias que abordassem, em primeiro lugar, a Reforma do Estado brasileiro, entendida por nós como contrarreforma (Behring, 2008) e as transformações no mundo do trabalho após a crise da década 1970 (Alves, 2007; Pinto, 2013; Antunes, 2015), com as quais tivemos contato durante a graduação em Serviço Social. A discussão realizada por Dardot e Laval (2016) sobre o neoliberalismo foi adotada no nosso levantamento bibliográfico após realizarmos a leitura e discussão do capítulo 8 na disciplina “Tópicos Especiais em Teoria Social I - Estado capitalista e regimes políticos: abordagens introdutórias”, lecionada pela Professora Doutora Elaine Behring e pelo Professor Doutor Felipe Demier no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), no primeiro período do curso de mestrado em Serviço Social, quando ainda vigiam as medidas sanitárias de prevenção ao contágio pela COVID-19 e as aulas se realizavam de maneira remota.

As bibliografias que abordam a discussão sobre o trabalho desfrutado como serviço (Mandel, 1982; Braverman, 1987; Marx, 2004; Dal Rosso, 2014; Raichelis, 2018) necessária na compreensão da natureza do trabalho realizado no âmbito do Estado, foram adotadas após a participação como aluna na disciplina “Trabalho, relações sociais e Serviço Social”, lecionada pelo Professor Doutor Ney de Almeida, durante o curso de mestrado.

A discussão presente em Gurgel e Souza Filho (2016) sobre a gestão no aparelho de Estado foi adotado após a qualificação do projeto de pesquisa por uma sugestão da Professora Doutora Ana Inês Simões Cardoso de Melo. De onde foram obtidas outras referências sobre a discussão das teorias de gestão no aparelho do Estado, como Borges (2001) e Abrúcio (1997). Os artigos sobre a administração pública e gerencialismo foram obtidos através de buscadores online, como o Scielo e Google Acadêmico, mediante pesquisa dos verbetes “administração pública”, “gerencialismo” e “nova gestão pública” e o referencial bibliográfico que versa sobre a Reforma do Judiciário e o planejamento estratégico, foram buscados nos mesmos

portais, através dos verbetes “CNJ”, “reforma”, “Judiciário” e “planejamento estratégico”.

Em referência ao delineamento da pesquisa, adotamos o procedimento de pesquisa documental, com base no procedimento proposto por Cellard (2012), que considera o contexto de produção do documento, a lógica interna, o autor e os atores sociais, a natureza e confiabilidade do documento, além de utilizarmos um roteiro de análise documental confeccionado pelo Professor Doutor Ney Luiz Almeida, nosso orientador. O roteiro (Almeida, 2021) abrange os seguintes aspectos voltados à caracterização do documento: 1) título; 2) autor; 3) natureza/tipo do documento; 4) contexto de produção do documento; 5) ano de produção e período de utilização; 6) quantidade de documentos produzidos no período; 7) quantidade de documentos analisados; 8) justificativa da escolha; 9) estrutura do documento; 10) conteúdos presentes; 11) eixos de análise do documento; 12) principais trechos a serem utilizados; 13) principais observações feitas na análise do documento; 14) análise final do documento; 15) considerações e propostas sobre a futura utilização do documento; 16) início e conclusão do processo de análise e responsáveis pela análise.

Elencamos abaixo as fontes documentais selecionadas:

- Resolução Nº 70 de 18/03/2009, que dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário;
- Resolução Nº198 de 01/07/2014, que dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário;
- Resolução Nº 325 de 29/06/2020, que dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026;
- Resolução Nº192 de 8/05/2014, que dispõe sobre a Política Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Servidores do Poder Judiciário;
- Resolução Nº 227 de 15/06/2016, que regulamenta o teletrabalho no âmbito do Poder Judiciário;
- Resolução Nº 240 de 09/09/2016, que trata da Política Nacional de Gestão de Pessoas no âmbito do Poder Judiciário;
- O Guia de Gestão por Competências no Poder Judiciário (CNJ, 2016);

Com exceção da última, as fontes documentais analisadas neste trabalho são de primeira mão, pois não receberam nenhum tratamento analítico. O último documento (“Guia de Gestão por Competências do Poder Judiciário”) pode ser

entendido como um documento de segunda mão, pois contêm dados que foram, de alguma forma, já analisados (Gil, 2008).

Para compreender os significados e conteúdo das fontes documentais acima, foram mobilizados outros documentos e bibliografias, que não figuraram como fonte documental dessa pesquisa, mas tiveram a função de auxiliar na compreensão dos assuntos tratados nos documentos.

Escolhemos a Resolução CNJ N°70/2009 porque esse documento consolida o esforço inicial na direção do que foi chamado pelo Ministro Gilmar Mendes – presidente do Conselho Nacional de Justiça à época – de “choque de gestão” no Poder Judiciário, após a promulgação da EC N°45/2004. Nesse documento são fixadas os objetivos e metas que orientarão as ações de todos os órgãos que compõem o Poder Judiciário, buscando a uniformização da atuação gerencial dos tribunais (Nogueira, 2014). Esse é o primeiro documento que consolida a direção do CNJ, enquanto órgão responsável pela gestão administrativa e financeira do Poder Judiciário, em adotar formalmente o *Balanced Scorecard* como metodologia de planejamento e o gerencialismo como forma de gestão para os órgãos do judiciário. Esse documento nos dá pistas sobre a lógica de organização dos processos de trabalho que o CNJ deseja imprimir ao Poder Judiciário, com a adoção do gerencialismo dando o tom nesses processos. Os documentos Resolução CNJ N°198/2014 e Resolução CNJ N°325/2020, atualizam e refinam o planejamento estratégico do Poder Judiciário para os sexênios seguintes.

O exame da Política Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Servidores do Poder Judiciário (Resolução N°192 de 8/05/2014) e do Guia de Gestão por Competências no Poder Judiciário (CNJ, 2016a) se justificam porque neles estão contempladas as orientações para a formação e capacitação dos servidores do Poder Judiciário na linha da “gestão por competências”, enquanto expressão do modelo de administração gerencial adotado neste Poder.

Analisamos a Política Nacional de Gestão de Pessoas no âmbito do Poder Judiciário (Resolução N° 240 de 09/09/2016) porque se trata do normativo sobre o modelo de gestão de pessoas nos órgãos do Judiciário, visando identificar as medidas de gestão gerencialista da força de trabalho. Por fim, a Resolução N° 227 de 15/06/2016, que regulamenta o teletrabalho, de modo a identificar como, a partir do processo de incorporação das ferramentas tecnológicas, a gestão gerencialista do trabalho alcança novos patamares, intervindo cada vez mais no tempo livre do

trabalhador através da fragilização das fronteiras entre o tempo de trabalho e o tempo livre.

Utilizamos, para a interpretação dos documentos analisados o procedimento de análise de conteúdo, através das seguintes categorias teóricas: processos de trabalho, subsunção do trabalho ao capital, gestão do trabalho, gerencialismo, flexibilização e contrarreforma. Explicitamos o significado de cada uma das categorias para as finalidades desta pesquisa:

- Processos de trabalho: um processo de intercâmbio com a natureza que tem por componentes a atividade voltada à determinada finalidade, o objeto e os meios de trabalho. Este último, num sentido mais amplo, inclui tanto os instrumentos que medeiam o efeito do trabalho sobre o objeto, como as condições objetivas necessárias para a realização desse processo;
- Subsunção do trabalho ao capital: condição em que o trabalhador se apresenta como elemento passivo no processo de trabalho e que tem sua ação condicionada pelo trabalho morto materializado na maquinaria e nas estratégias de controle do processo de trabalho;
- Gestão do trabalho: processo de disciplinamento da força de trabalho para os propósitos da acumulação de capital que envolvem repressão, familiarização, cooptação e cooperação;
- Gerencialismo: metodologia de gestão existente na Administração Pública que entende a forma de administração do campo da produção, em especial a empresarial, como aplicável à administração do campo da reprodução social. Nesta, se desenvolve um movimento de corte dos gastos públicos, busca pela eficiência e produtividade, além da construção de um aparelho burocrático mais flexível;
- Flexibilização: condição de precariedade imposta pelo capital no contexto de acumulação flexível, que impõe perdas de direitos e benefícios trabalhistas, aumento da exploração da força de trabalho via intensificação e extensão da jornada de trabalho, insegurança do emprego e da carreira, perda do poder e representação sindical dos trabalhadores (Alves, 2007);

- Contrarreforma: processo de restrição da participação do Estado na ampliação dos direitos das massas trabalhadoras e que está intimamente relacionado ao projeto político-econômico neoliberal.

Todavia, no decorrer da pesquisa, compreendemos que algumas categorias não poderiam ser submetidas a regras claras de inclusão/exclusão (Gomes, 2016). Portanto decidimos por retirar a categoria “subsunção do trabalho ao capital”, compreendendo que os fragmentos situados nessa categoria poderiam também estarem abrangidos na categoria “gerencialismo” e, dessa forma, comprometer uma possível replicabilidade da pesquisa. Outra categoria excluída do processo de análise, dada a sua abrangência, foi a “processos de trabalho”, considerando que muitos fragmentos ou ideias presentes nos textos poderiam ser enquadrados nessa categoria, sem que isso pudesse auxiliar na compreensão e interpretação dos conteúdos presentes nos documentos.

Outra dificuldade que encontramos para a análise a partir das categorias escolhidas foi a de sobreposição das categorias “gerencialismo” e “gestão do trabalho” nos trechos destacados, considerando que a primeira categoria se refere a uma metodologia de gestão e, por isso, um subtipo da segunda, que é mais abrangente. Dessa forma, optamos por utilizar apenas a categoria “gerencialismo”, identificando a característica correspondente ao trecho do documento.

A unidade de análise nesta pesquisa consiste nos órgãos do Poder Judiciário em que o CNJ tenha a competência de controle administrativo e financeiro: o Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior do Trabalho, os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, os Tribunais e Juízes do Trabalho, os Tribunais e Juízes Eleitorais, os Tribunais e Juízes Militares, os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. O Supremo Tribunal Federal não está situado enquanto instância de ingerência do CNJ, porque ao primeiro cabe julgar as ações judiciais direcionadas ao segundo (Brasil, 1988). Não realizaremos a análise de como os normativos de materializam em cada um desses órgãos, nosso interesse consiste na análise dos atos normativos expedidos pelo CNJ que têm a função de orientar a instituição das políticas e do planejamento estratégico para cada um dos órgãos citados acima.

Além disso, nossa análise volta-se às estratégias de gestão do trabalho que são impostas aos trabalhadores estatutários do Poder Judiciário, que é o universo da pesquisa. A escolha desse grupo específico se justifica porque configuram como um

dos poucos grupos de trabalhadores que, segundo Harvey (2016), mantém uma certa segurança no emprego, além de avaliarmos, uma dificuldade da identificação dos próprios trabalhadores enquanto inseridos numa estrutura de classe, em que os coloca como parte da massa de trabalhadores destituída dos meios de produção, todavia desfrutando de melhores condições de trabalho em comparação à condição de precarização vivenciada pela massa da classe trabalhadora brasileira. Outra justificativa pela escolha desse grupo está na nossa atuação profissional, que tem como população usuária prioritária os servidores e servidoras públicas estatutárias.

Cabe ressaltar que iniciamos a pesquisa com a proposta de investigar os mecanismos de controle do trabalho expressos nos normativos do CNJ para o Judiciário, entretanto, ao realizar a qualificação do projeto de pesquisa, nos foi sugerido pela banca examinadora a investigação a respeito da categoria gestão do trabalho, por ser mais abrangente e mais adequada aos objetivos da pesquisa e ao conteúdo apresentado pelas fontes documentais.

Nosso levantamento bibliográfico consistiu, no primeiro capítulo, em abordar a relevância da crise do capital da década de 1970 para a reconfiguração do mundo do trabalho. Debates, a partir de Gurgel e Souza Filho (2016), a crise padrão produtivo fordista e da política de Estado keynesianista, o surgimento do neoliberalismo (Anderson, 1995) e a consolidação de uma razão do mundo neoliberal (Dardot; Laval, 2016), que impõe a luta econômica e a competição como norma geral para todas as relações sociais. No contexto de crise do capital e derrocada do modelo fordista, através da discussão travada por Harvey (2016), Antunes (2015) e Pinto (2013), abordamos o regime de acumulação flexível pautando as alterações no mundo do trabalho, tendo como modelo mais difundido de organização da produção o toyotismo. Franco *et al* (2021); Mota e Amaral (2010) e Frigotto (2008) nos auxiliam na compreensão da inflexão na relação capital-trabalho, que abrange uma espécie de reforma intelectual e moral nos trabalhadores, marcada pela ideia de “capital humano” e pela exacerbação do individualismo no comportamento dos trabalhadores e o enfraquecimento da consciência de seu pertencimento de classe.

Na segunda parte do primeiro capítulo, sob o título “O trabalho desfrutado como serviço: expansão na era dos monopólios e a compreensão conceitual do trabalho em serviços na esfera estatal”, realizamos uma discussão com base Mandel (1982) e Braverman (1987) sobre a dificuldade de valorização do capital no estágio do capitalismo monopolista e da expansão sobre as atividades intermediárias em busca

de valorização. Essa expansão impõe às atividades próprias da esfera da reprodução social, inclusive aquelas realizadas no âmbito do Estado, uma organização e funcionamento pautadas em características próprias da produção industrial capitalista. Raichelis (2018), Antunes (2015) e Dal Rosso (2014), também servem de apoio à discussão sobre a expansão do setor de serviços e a defesa da teoria valor-trabalho em Marx (2004; 2017), caracterizando o trabalho desfrutado como serviço, a expressão material ou não da mercadoria, o trabalho produtivo e improdutivo. Behring (2021), Nogueira (2005 *apud* Raichelis, 2018) nos servem de base para a discussão da disputa pelo fundo público, acirrada no neoliberalismo, e os impactos no assalariamento e no grau de exploração dos trabalhadores empregados no setor público.

Na terceira parte do primeiro capítulo, abordamos a ofensiva neoliberal sobre o aparelho de Estado (Behring, 2008, 2006; Dardot; Laval, 2016; Gurgel; Souza Filho, 2016), discutimos a popularização de teorias gerencialistas sobre a gestão pública, como a Teoria da Escolha Pública e a Nova Administração Pública (ou *New Public Management*, em inglês) (Abrúcio, 1997; Borges, 2001; Branco, 2014; Medeiros, 2006; Ormond; Löffler, 1999); Blonski *et al*, 2017), e no que consiste os eixos centrais do gerencialismo. Behring (2006, 2008) aponta criticamente os argumentos dos teóricos neoliberais, que veem no Estado – e não no mercado – a responsabilidade da crise da década de 1970, e defendem sua retirada das funções sociais para voltar-se ao papel de regulador. A ação do Estado regulador abrange, na verdade, a garantia dos interesses do capital via incentivos fiscais, a salvaguarda do escoamento de mercadorias e a implementação desregulamentações para liberalização do mercado. Dardot e Laval (2016) tratam do papel fundamental dos organismos internacionais para a consolidação do neoliberalismo e mudança na ação do Estado para um “Estado gerencial”. Em Abrúcio (1997) abordamos o gerencialismo, enquanto uma proposta para a gestão na administração pública que emerge na década de 1980, pautada no modelo empresarial e, com Gurgel e Souza Filho (2016), a crítica a essa proposta que, entre outras coisas, ao adotar o modelo da empresa como “neutro”, não diferencia a gestão na esfera da produção e da reprodução social. A Teoria da Escolha Pública, uma das teorias gerencialistas mais disseminadas é caracterizada a partir de Borges (2001), da qual destacamos uma ferrenha defesa da concorrência e do individualismo e seu caráter antidemocrático. Tais ideias são revisitadas nas teorias que fazem parte do movimento *New Public Management*. Apesar de não substituírem

o modelo weberiano de administração, como percebemos com Gurgel e Souza Filho (2016), Medeiros (2006), Ormond e Löffler (1999) e Blonski *et al* (2017), são largamente disseminados na gestão pública brasileira. Nesses autores, bem como em Branco (2014), verificamos os eixos centrais da administração gerencial.

Nossa concepção é de que esse processo de mudança da gestão pública se insere em um movimento geral global de alterações do padrão de acumulação de capital, em que se torna indispensável a intervenção do Estado frente às demandas do capital, ao mesmo tempo em que ocorre uma redução de sua ação frente às políticas sociais. O Estado adota para si técnicas de gestão inspiradas naquelas próprias do campo da produção e transfere ao mercado as demandas relacionadas à esfera da reprodução social.

No primeiro item do segundo capítulo, tratamos da particularidade do neoliberalismo no Brasil, abordando de forma breve, com o apoio de Oliveira (1984), Fontes (2010), Behring (2008), Fernandes (1955) Demier (2017), as características do desenvolvimento da sociedade burguesa no Brasil, que tem como traços fundamentais a conciliação entre o arcaico e o moderno e o esforço em obstruir o acesso das classes dominadas aos canais de diálogo e participação no aparelho burocrático. Behring (2008) e Souza Filho e Gurgel (2016) embasam a discussão sobre o que significou o processo de contrarreforma neoliberal da década de 1990 no Brasil. O avanço das políticas neoliberais no plano internacional, as conclusões formuladas pelo Consenso de Washignton no sentido da implantação das reformas econômicas para a América Latina, que miravam principalmente na Reforma do Estado, a eleição de Collor e a conjuntura de crise econômica no Brasil, constituem os fatores que contribuíram para o ingresso das medidas neoliberais, cuja implementação se inicia pelo Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE/MARE). São destacadas particularidades do gerencialismo no aparelho de Estado brasileiro (Abrúcio, 1997; Gurgel; Souza Filho, 2016) que, pela condição de dependência do capitalismo brasileiro, mantém seus traços patrimonialistas, marca do arcaico, ao mesmo tempo que passa a desenvolver uma burocracia meritocrática, traço do moderno. Discutiremos as continuidades e rupturas da Reforma do Estado durante os governos de Lula e Dilma Roussef, do Partido dos Trabalhadores (Silva, 2016; Souza Filho e Gurgel; 2016; Demier, 2017; Gomes; Silva; Sória, 2012; Marques; Mendes, 2004).

No segundo item do capítulo dois, apresentamos a discussão sobre a existência de uma crise no Judiciário (Remígio, 2010; Ponciano, 2009), a condução da reforma, o papel do Banco Mundial como grande impulsionador das mudanças (Freitas, 2005; Melo Filho, 2003) e as principais frentes desse processo. Destacamos a relevância da criação do Conselho Nacional de Justiça (Nogueira, 2014), órgão de controle administrativo do Poder Judiciário, que a partir de 2009 passa a organizar a implementação do gerencialismo na gestão do trabalho no Judiciário, principalmente através do planejamento estratégico, o que viabiliza a generalização da gestão por metas e da avaliação de desempenho.

No terceiro item do capítulo dois, dedicado à exposição da análise dos documentos à luz do referencial teórico mobilizado na pesquisa, discutimos a presença de mecanismos e técnicas gerencialistas nos normativos orientadores para a gestão do trabalho no Judiciário. Com apoio das análises de Dardot e Laval (2016) e Gurgel e Souza Filho (2016), principalmente, identificamos três eixos principais de adesão à gestão gerencial: presença de mecanismos de gestão provenientes da esfera privada, como é o caso do modelo de planejamento estratégico *Balanced Scorecard*, generalização da avaliação de desempenho e centralização burocrática em núcleos decisórios. Em articulação a esses mecanismos, está presente a flexibilidade, como marca da gestão gerencial e que exerce pressão sobre a organização do trabalho após o contexto de reestruturação produtiva.

Este trabalho expressa sua relevância na medida em que permite trazer luz à relação entre a Reforma do Estado e a reforma do Judiciário, explicitando a possível presença da gestão gerencialista e suas técnicas intensificação da exploração do trabalho e obtenção do consentimento ativo dos trabalhadores.

1 A CRISE DO CAPITAL E AS ALTERAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO

Na análise empreendida neste primeiro capítulo, partimos da compreensão das mudanças provocadas no mundo do trabalho em virtude da crise da década de 1970 e da reação política conservadora. Tal processo impactou na derrocada do modelo fordista de produção e das políticas keynesianistas e na emergência da nova lógica normativa da ação do Estado capitalista, o neoliberalismo.

Contextualizar esse processo nos permitiu compreender quais os processos econômicos e políticos se desenvolveram para que fosse possível e desejável pelos governos, após a década de 1980, a adoção do gerencialismo na administração pública como parte de um movimento contrarreformista de gestão do Estado, seja seja aqueles mais alinhados à direita ou à esquerda.

1.1 Reestruturação produtiva e neoliberalismo: a flexibilidade como princípio de organização do trabalho

Em acordo com os pensadores franceses Dardot e Laval (2016), entendemos que o neoliberalismo, enquanto discurso teórico e político, não significou uma mera continuidade do liberalismo clássico. O neoliberalismo é uma racionalidade governamental que tem como preocupação central “o desenvolvimento da lógica do mercado como lógica normativa generalizada, desde o Estado até o mais íntimo da subjetividade” (Dardot; Laval, 2016, p. 34).

Essa norma impõe a cada um de nós que vivamos num universo de competição generalizada, intima os assalariados e as populações a entrar em luta econômica uns contra os outros, ordena as relações sociais segundo o modelo do mercado, obriga a justificar as desigualdades cada vez mais profundas, muda até o indivíduo, que é instado a conceber a si mesmo e a comportar-se como uma empresa. (Dardot; Laval, 2016, p. 16)

Nas últimas décadas do século XX, a grande virada em direção ao neoliberalismo se dá em virtude da conexão entre a dinâmica da crise de acumulação do capital dos anos 1970 e do movimento político-ideológico contrário ao Estado de Bem-Estar, que se constitui antes e durante a crise (Dardot; Laval, 2016; Souza Filho; Gurgel, 2016). Tais processos, não são fruto de uma arquitetura prévia ou resultado de escolha premeditada de um Estado-maior, mas resultaram, sem que ninguém

previsse no surgimento de um novo modo de regulação em escala mundial, que Dardot e Laval (2016) chamaram de “estratégia neoliberal”, entendida como:

o conjunto de discursos, práticas, dispositivos de poder visando a instauração de novas condições políticas, a modificação das regras de funcionamento econômico e alteração das relações sociais de modo a impor esses objetivos. (Dardot, Laval, 2016, p. 191)

Sobre a reprodução do modo de produção capitalista, é imperioso destacar que seu “desenvolvimento corresponde, mais precisamente, a uma unidade dialética de períodos de equilíbrio e períodos de desequilíbrio, cada um desses elementos dando origem à sua própria negação” (Mandel, 1982, p. 17). Assim, tanto os períodos de crise, quanto de crescimento acelerado da produção são conduzidos por rupturas de equilíbrio, por irregularidades em seu desenvolvimento que constituem a própria essência do capital. Tais irregularidades não são fruto de um único e exclusivo fator, mas da ação recíproca de todas as leis básicas de desenvolvimento desse modo de produção que, ainda de acordo com Mandel, se constituem de variáveis que desempenham um papel autônomo e, ao mesmo tempo, interagem de forma articulada mediante as leis de desenvolvimento do capitalismo³. Assim, a história do modo de produção capitalista só pode ser explicada a partir da combinação dessas variáveis.

Tendo em conta as condições econômicas, Souza Filho e Gurgel (2016) destacam o consenso que existe por parte de teóricos de diferentes linhas sobre a existência de contradições do sistema capitalista que ensejam ciclos imanentes de crescimento e crise. Sobre esse aspecto, é imperioso destacar que seu “desenvolvimento corresponde, mais precisamente, a uma unidade dialética de períodos de equilíbrio e períodos de desequilíbrio, cada um desses elementos dando origem à sua própria negação” (Mandel, 1982, p. 17). Assim, tanto os períodos de crise, quanto de crescimento acelerado da produção são conduzidos por rupturas de equilíbrio, por irregularidades em seu desenvolvimento que constituem a própria

³ “Essas variáveis abrangem os seguintes itens centrais: a composição orgânica do capital em geral e nos mais importantes setores em particular (o que também inclui, entre outros aspectos, o volume de capital e sua distribuição entre os setores); a distribuição do capital constante entre o capital fixo e o circulante (novamente em geral e em cada um dos principais setores; a partir de agora omitiremos esse acréscimo auto-evidente à formulação); o desenvolvimento da taxa de mais-valia; o desenvolvimento da taxa de acumulação (a relação entre a mais-valia produtiva e a mais-valia consumida improdutivamente); o desenvolvimento do tempo de rotação do capital; e as relações de troca entre os dois Departamentos (as quais basicamente, mas não de maneira exclusiva, uma função da composição orgânica de capital dada nesses Departamentos)”. (Mandel, 1982, p. 26)

essência do capital. Tais irregularidades não são fruto de um único e exclusivo fator, mas da ação recíproca de todas as leis básicas de desenvolvimento desse modo de produção que, ainda de acordo com Mandel, se constituem de variáveis que desempenham um papel autônomo e, ao mesmo tempo, interagem de forma articulada mediante as leis de desenvolvimento do capitalismo⁴. Assim, a história do modo de produção capitalista só pode ser explicada a partir da combinação dessas variáveis.

Portanto, considerando a manifestação concreta da crise do modo de produção capitalista da década de 1970, ainda que considerando os possíveis descompassos entre a dinâmica de desenvolvimento particular do capitalismo nos países centrais e periféricos, destacamos a articulação de duas causalidades como fundamentais a sua precipitação: a base tecnológica – o fordismo – e o padrão de acumulação da época, pautado no modelo keynesianista e no Estado de Bem-Estar (Souza Filho; Gurgel, 2016). O primeiro elemento se relaciona à peculiaridade da produção fordista, que tem como características centrais a padronização e a durabilidade dos produtos, que somadas à tendência de superprodução e subconsumo do capitalismo acabaram por saturar o mercado consumidor. O segundo elemento está relacionado ao regime de acumulação keynesianista e à política de bem-estar, que atribuiu ao Estado papel de extrema relevância nas dimensões econômicas e sociais e desencadeou elevados gastos públicos, ao passo que os Estados se viram com uma drástica redução das receitas, provocadas pelas quedas da produção, da circulação e da não realização da mais-valia, juntamente com as renúncias e favores fiscais concedidos às corporações.

A crise no regime de acumulação keynesianista é provocada pela queda das taxas de lucro que pode ser explicada “pela desaceleração dos ganhos de produtividade, pela relação das forças sociais e da combatividade dos assalariados [...], pela alta inflação amplificada pelas duas crises do petróleo, em 1973 e 1979.” (Dardot; Laval, 2016, p. 196). Em resposta a esse cenário, uma nova política monetária é adotada centrando seus esforços em combater a elevada inflação e

⁴ “Essas variáveis abrangem os seguintes itens centrais: a composição orgânica do capital em geral e nos mais importantes setores em particular (o que também inclui, entre outros aspectos, o volume de capital e sua distribuição entre os setores); a distribuição do capital constante entre o capital fixo e o circulante (novamente em geral e em cada um dos principais setores; a partir de agora omitiremos esse acréscimo auto-evidente à formulação); o desenvolvimento da taxa de mais-valia; o desenvolvimento da taxa de acumulação (a relação entre a mais-valia produtiva e a mais-valia consumida improdutivamente); o desenvolvimento do tempo de rotação do capital; e as relações de troca entre os dois Departamentos (as quais basicamente, mas não de maneira exclusiva, uma função da composição orgânica de capital dada nesses Departamentos)”. (Mandel, 1982, p. 26)

recuperar as taxas de lucro. A elevação da taxa de juros gera grave recessão e aumento do desemprego, o que permitiu enfrentar o poder sindical, reduzir os gastos sociais e os impostos e conduzir a desregulamentação. Progressivamente, a norma keynesianista e fordista, que pautava que as relações entre o capital e as economias capitalistas deveriam ser enquadradas por regras fixas comuns, abre espaço ao “sistema disciplinar mundial” neoliberal, que postula a “concorrência como regra suprema e universal de governo” (*ibidem*, p. 197).

A difusão da disciplina neoliberal encontra um potente veículo na liberalização financeira e na globalização da tecnologia. A partir dos anos 1980, as transações do mercado financeiro se autonomizam frente à esfera da produção e da comercialização, elevando a instabilidade da economia mundial. Entre os anos 1930 e 19710, o sistema financeiro era limitado por regras que tinham por objetivo protegê-lo da concorrência. Após a década de 1980, Dardot e Laval (2016) indicam a relevância do processo de “desregulamentação” via reformas de liberalização e privatização operadas pelos Estados e que significou, na verdade, a organização das finanças mediante regras fundadas na “concorrência geral entre todos os atores financeiros em escala internacional” (Dardot; Laval, 2016, p. 202).

Nada é mais indicativo disso do que o papel dos Estados e das organizações econômicas internacionais no estabelecimento do novo regime de acumulação predominantemente financeiro. Há, de fato, uma falsa ingenuidade no fato de se lamentar a força do capital financeiro em oposição à força declinante dos Estados. O novo capitalismo está profundamente ligado à construção política de uma finança global regida pelo princípio da concorrência generalizada (*ibidem*).

Concernente ao movimento político-ideológico de ataque ao Estado de Bem-Estar, um grupo de intelectuais apontado como os principais percussores das ideias neoliberais é a Sociedade de Mont Pélerin. Composto por Friedrich Hayek⁵, Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madriaga, entre outros, o grupo tinha como objetivo combater as políticas keynesianistas e preparar o caminho para a construção de um capitalismo mais “livre”. As teorias neoliberais foram inicialmente elaboradas na década de 1940, mas em contexto desfavorável para sua disseminação. Isso

⁵ Friedrich Hayek é autor da obra “O Caminho da Servidão”, em que realiza uma séria de ataques teóricos e políticas contra o Estado de Bem-Estar e indica que a intervenção estatal frente aos mecanismos de mercado configura uma ameaça à liberdade econômica e política (ANDERSON, 1995).

porque os países de capitalismo central experimentavam um ciclo de prosperidade sem precedentes – a “era de ouro”⁶ do capitalismo –, que se manifestava durante a vigência de uma série de medidas intervencionistas de regulação da economia pelos Estados. Assim, as críticas dos intelectuais neoliberais a respeito da regulação do mercado pelo Estado não pareciam fazer sentido. Mas é quando estoura a crise do modelo econômico do Estado de Bem-Estar, em 1973, caracterizada pelas baixas taxas de crescimento combinadas às altas taxas de inflação, que tais ideias começam a ganhar espaço (Dardot; Laval, 2016; Gurgel; Souza Filho, 2016; Anderson, 1995). Somado a esses fatores e fortalecendo as ideias neoliberais, esta a crença na derrota do socialismo e na vitória do capitalismo, representada pelo desmantelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em 1989⁷.

Para os neoliberais de Mont Pèlerin, a raiz para a crise está no poder excessivo dos sindicatos e do movimento operário que, pressionando por melhores salários, impactou no desgaste das bases de acumulação capitalista e no aumento dos gastos sociais por parte do Estado. A “solução” se voltava ao desmonte do Estado social keynesianista, à privatização de empresas públicas, à redução da participação política das classes subalternizadas – que conquistam, durante os anos de 1960, a arena política na luta por ampliação dos direitos sociais e do trabalho –, à imposição dos planos de ajustes estruturais capitaneados pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) principalmente sobre os países de capitalismo dependente.

Dardot e Laval (2016) apontam a reviravolta que houve na crítica social: até a década de 1970, “desemprego, desigualdades sociais, inflação e alienação eram ‘patologias sociais’ atribuídas ao capitalismo; a partir dos anos 1980, os mesmos males foram sistematicamente atribuídos ao Estado” (*ibidem*, p. 209), tornando o capitalismo a solução universal.

Os governos de Margareth Thatcher na Inglaterra, Ronald Reagan nos Estados Unidos, Kohl na Alemanha e outros países da Europa⁸, acompanhados do forte

⁶ A “era de ouro” do capitalismo foi o período compreendido entre 1945, pós-Segunda Guerra, até o início da década de 1970, em que os países de capitalismo central alcançaram altas taxas, com relativa estabilidade, de crescimento econômico, elevação do padrão de vida, democracia de massa, contenção das tendências de crise capitalista e baixa ameaça de guerras intercapitalistas (Harvey, 2016).

⁷ Entendemos, na verdade, que “o que desmoronou com a URSS não foi o socialismo, mas uma tentativa de transição que não pôde se efetivar” (Antunes, 2015, p. 193).

⁸ Antes de disseminar-se nos demais países do mundo, alguns teóricos afirmam que o neoliberalismo teve uma fase de “experimentação” no Chile, durante a ditadura de Pinochet, em 1973. Em virtude

anticomunismo e da emergência da nova direita na Europa e América do Norte, contribuíram fortemente para a consolidação do neoliberalismo (Anderson, 1995; Dardot, Laval, 2016). Emerge um novo paradigma que propõe uma reestruturação produtiva em substituição ao fordismo, deixando de lado a produção em massa, a linha de montagem, a produção em série e a concentração e verticalização das unidades fabris, que se mostraram inadequadas. Assim, a flexibilidade dá o tom à nova maneira de organização da produção, mediante o intenso desenvolvimento e incorporação de tecnologias produtivas e novas formas de gestão da força de trabalho nos processos de trabalho.

O regime de acumulação flexível⁹ afetou em profundas transformações no mundo do trabalho, sendo o desenvolvimento e a incorporação da tecnologia informacional nos processos de trabalho uma de suas grandes marcas. Mas é importante dizer que o processo de trabalho fordista/taylorista não deixou de existir. Pelo contrário, a depender das experiências de cada país e do ramo produtivo, o fordismo e taylorismo se mesclam com novos processos de trabalho – incluindo os processos de trabalho artesanais – ou são substituídos completamente por processos processo de trabalho flexíveis, sendo o toyotismo o sistema de organização da produção que alcançou maiores índices de produtividade (Pinto, 2013; Antunes, 2015).

O modelo toyotista, resultado de ajustes e adaptações ocorridos entre 1947 e 1970 encabeçado pelo engenheiro industrial Taiichi Ohno da Toyota, se dissemina amplamente nas indústrias de bens duráveis nos anos de 1980 (Pinto, 2013). De acordo com esse modelo de organização da produção, a demanda é quem conduz a produção, que deve ser variada, diversificada e determinada pelo consumo,

das influências revolucionárias de Fidel Castro, em Cuba, o Chile escolhe Salvador Allende em 1970, como primeiro presidente de esquerda eleito democraticamente. O golpe, conduzido pelo general Augusto Pinochet e com forte apoio dos Estados Unidos, organiza o contexto antidemocrático propício à implementação do programa neoliberal de Milton Friedman, que contou com a base intelectual dos economistas liberais chilenos – os “Chicago Boys” (Silva, 2019).

⁹ Em síntese, o regime de acumulação flexível pode ser entendido a partir de um confronto direto com a rigidez do modelo fordista, que abrange a flexibilidade dos regimes e contratos de trabalho, “dos produtos e do padrão de consumo” (Harvey, 2016, p. 140); surgimento de novos mercados; do crescimento em inovação “comercial tecnológica e organizacional” (*ibidem*, p. 140); ampliação do setor de serviços; desenvolvimento de complexos industriais em regiões periféricas; estreitamento do tempo e espaço com relação à tomada de decisão privadas e públicas, à comunicação e à difusão das informações; aumento do poder de pressão dos empregadores em termos de controle do trabalho, com aumento do nível de desemprego e baixos ou nenhum ganho em termos de salários reais e recuo do poder sindical (Harvey, 2016).

diferentemente da produção em larga escala do fordismo. O estoque é mínimo e busca-se aproveitar o máximo possível do tempo de produção. As metodologias *just-in-time*¹⁰ e *kanban*¹¹ são as ferramentas fundamentais para a organização da produção toyotista.

Outra forte marca do toyotismo é a polivalência, onde um mesmo trabalhador qualificado opera simultaneamente várias máquinas, impulsionando a desespecialização do trabalho – o que acaba por interferir na especificidade do saber profissional –, o desempenho de diversas funções para o mesmo trabalhador e a elevação do quantitativo de trabalhadores nas funções de gestão e regulação do trabalho na esfera produtiva (Antunes, 2018, 2015).

O maquinário e os instrumentos devem ser agilmente adaptados para a produção de novos produtos e, por isso, o âmbito de produção da empresa é reduzido, ensejando a horizontalização do processo de produção, o que facilita a disseminação das metodologias e procedimentos para toda a rede envolvida no processo produtivo, e também incorpora outras empresas subcontratadas e que fornecem as peças básicas para a produção.

Desse modo, as características do trabalho flexível, ainda que propaguem maior autonomia e envolvimento do trabalhador, na medida em que esse deixou de ser similar a um “gorila amestrado” para executar tarefas que demandam maior especialização, permitem a intensificação da exploração do trabalho, ao demandar que um mesmo trabalhador opere várias máquinas e seja polivalente nas tarefas que executa.

O processo de intensificação da exploração do trabalho, analisado na obra marxiana d’O Capital, só é possível pela

¹⁰ *Just-in-time* (em tradução livre, “na hora certa”) é uma metodologia de produção que objetiva uma produção sem formação de estoques e nem tempo de espera entre os postos de trabalho. Nesse formato, se produz apenas o que é necessário do ponto de vista do consumidor, considerando a quantidade e o momento dessa demanda (PINTO, 2013).

¹¹ Considerando o âmbito interno das fábricas, o *kanban* era um “dispositivo mecânico que conduzia caixas no sentido inverso da produção (ou seja, dos postos posteriores aos anteriores), contendo cartazes (*kanban*, sem japonês) com informações sobre a quantidade necessária de alimentação dos postos subsequentes, ao mesmo tempo em que outras caixas passaram a circular no sentido normal do fluxo produtivo (dos postos anteriores aos posteriores), carregadas das peças ou materiais encomendados por cada um desses postos.” (PINTO, 2013, p. 65). Esse sistema permitiu a descentralização de parte das atividades relacionadas ao controle das encomendas, ao mesmo tempo em que, pela descentralização, integrou as atividades de controle de qualidade dos produtos no contexto da produção direta, o que no sistema fordista/taylorista era voltado a um departamento específico.

[...] elevação da força produtiva do trabalho [...] [entendida] precisamente [como] uma alteração do processo de trabalho por meio da qual o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de uma mercadoria é reduzido, de modo que uma quantidade menor de trabalho é dotada da força para produzir uma quantidade maior de valor de uso. (Marx, 2017, p. 389).

Reduz-se, portanto, a parcela de trabalho necessário da jornada de trabalho e aumenta a parcela de trabalho não pago, ou mais-valor, que é apropriada pelo capitalista. O desenvolvimento das forças produtivas, segundo Marx (2017), deve atingir as indústrias que fornecem os meios de subsistências habituais aos trabalhadores para que o valor da força de trabalho seja reduzido e, conseqüentemente, a porção da jornada que corresponde a esse valor se achate.

Antunes (2015) indica que, para que haja uma efetiva flexibilização do sistema produtivo, um dos pontos essenciais do toyotismo é a “flexibilização dos trabalhadores” (*ibidem*, p. 47), que ocorre na medida em que os direitos se flexibilizam ao ponto de permitirem que a força de trabalho esteja disponível para satisfação das necessidades do mercado consumidor. O contingente de trabalhadores em regime integral e que acessam os direitos do trabalho é extremamente reduzido e a ampliação da proporção de trabalho vivo empregado no processo de trabalho se dá em regime de horas extras ou por trabalhadores temporários, subcontratados e terceirizados.

Na gestão do trabalho flexível, um dos aspectos de novidade com relação ao fordismo é o investimento da empresa em “treinamento, participação, sugestões para melhorar a qualidade e a produtividade” (Watanabe, 1993, p. 5 *apud* Antunes, 2015, p. 48), além da retirada da organização autônoma dos trabalhadores, que se expressa num controle baseado tanto em punição, quanto em recompensas sobre a produtividade e o absenteísmo. Nesse processo, está presente a “subsunção do ideário do trabalho àquele veiculado pelo capital” (Antunes, 2015, p. 53), em que ocorre a cooptação consensual, participativa e manipulatória dos trabalhadores e é por isso, segundo Pinto (2013), que os índices de produtividade sob o toyotismo alcançaram níveis mais elevados se comparados com outros sistemas de organização flexível. A contraposição dos interesses do capital frente aos interesses do trabalho não se manifesta em um conflito claro e aberto, mas é escamoteado por estratégias de convencimento, barganha e cooptação de trabalhadores para que estes se compreendam enquanto parte desse “grande organismo” que é a empresa, sem se dar conta da existência da luta de classes nessa relação. Essas estratégias de “amenização e humanização” do caráter destrutivo da flexibilização encontram uma

das suas expressões no dialeto empresarial denunciado por Antunes (2018): colaboradores, parceiros, sinergia, resiliência, responsabilidade social, sustentabilidade, dentre outros termos.

A reestruturação produtiva, portanto, lançou mão de forte apelo subjetivo ao consentimento dos trabalhadores, demandando elevado nível de engajamento, num processo de internalização do controle e do espírito “empreendedor”, sem obviamente dispensar os controles externos exercidos pelo capital. Esse processo de envolvimento e engajamento dos trabalhadores nos objetivos das instituições e corporações (Antunes, 2018) está presente na gestão por metas, que passou a ser disseminada nos ambientes de trabalho como resultado das primeiras medidas da reestruturação produtiva dos anos 1980. A partir desse mecanismo, é possível obter uma flexibilização salarial, ao condicionar uma parcela da remuneração ao alcance das metas estipuladas; reduzir os poros da jornada de trabalho; estimular uma crescente individualização¹² e o isolamento, o que afasta a possibilidade de identificação do trabalhador enquanto pertencente à classe antagônica aos interesses da ordem burguesa.

[...] o gerenciamento por metas opera em diferentes sentidos: a) no desenvolvimento de mais de um mecanismo disciplinador do trabalho, como na instituição de uma espécie de engajamento ‘voluntário’ dos trabalhadores e trabalhadoras visando o aumento da produtividade; b) no incentivo ao controle de faltas exercido, não raro, entre os próprios membros dos times de produção/equipes de trabalho; c) na diminuição do tempo de repouso; d) na promoção da competição entre os trabalhadores e suas equipes, visando o recebimento dos valores estipulados nos acordos firmados para essa finalidade; e) no aprofundamento das experiências de acordos coletivos firmados por empresas. (Antunes, 2018, p. 147)

A forma de existir desse “novo tipo de trabalhador”, que internaliza os mecanismos de controle da produção capitalista, pode ser verificada tanto nos grupos de trabalhadores centrais e periféricos citados por Harvey (2016), quanto entre aquela parcela da mão de obra não explorada diretamente pelas empresas e que devem encontrar formas de “auto-empreender”, ao mesmo tempo em que é culpabilizada pelo insucesso de suas medidas de empreendedorismo.

¹² Conceito elaborado por Danièle Linhart (2013) que trata da evolução da abordagem da empresa moderna centrada nos indivíduos, em que os trabalhadores devem introjetar os interesses da empresa de forma a se colocarem a favor deles, responsabilizando cada trabalhador individualmente sobre seu destino na instituição, mas sem alterar as condições pelas quais o trabalho se organiza, não delegando o poder ou a possibilidade de influenciar na definição da tarefa.

A relação capital trabalho sofre dura inflexão com a emergência da reestruturação produtiva baseada na flexibilidade. Entretanto, tais mudanças não atingem apenas os processos de trabalho, mas atingem a totalidade do modo de vida da classe trabalhadora. Há uma dissolução de grande parte dos limites entre o tempo privado e o profissional. Uma nova normatividade pauta a vida dos trabalhadores em que se deve estar sempre “fazendo algo”, numa concepção de produtividade pautada na lógica da mercadoria (Crary, 2016).

Nesse modo de vida da classe trabalhadora, Franco *et al* (2021) apontam uma hipertrofia da ação individual, que se expressa de forma mais contundente no conceito de “capital humano”¹³. Este conceito indica que os indivíduos são agente autônomos, capazes de agir de forma livre para satisfazer seus interesses. Nessa concepção, é visto como “capital” todo o investimento realizado em educação do indivíduo sobre si mesmo com o objetivo de se tornar mais “vendável” no mercado de trabalho. Essa noção, além de não explicar a desigualdade gerada pela contradição de classe, a dissimula, defendendo, numa concepção liberal, que o comportamento humano é orientado pela busca do que é útil e agradável para si e em condições de igualdade, deixando de lado todas as relações de poder, dominação e violência desenvolvidas historicamente (Frigotto, 2008). Nesta compreensão, o indivíduo é atomizado de qualquer pertencimento de classe que venha a ter, importando apenas as decisões acertadas que tenha feito no investimento em aquisição de habilidades e conhecimentos úteis para serem explorados pelo mercado de trabalho, e que vai lhe conferir um retorno maior em termos de rendimento no futuro.

O próprio indivíduo passa a exigir de si mesmo um comportamento empreendedor, “buscando ‘otimizar’ o potencial de todos os seus atributos capazes de serem ‘valorizados’, tais como imaginação, motivação, autonomia, responsabilidade” (Franco *et al*, 2021, p. 48).

Cada sujeito foi levado a conceber-se e comportar-se, em todas as dimensões da vida, como um capital que devia valorizar-se: estudos universitários pagos, constituição de uma poupança individual para aposentadoria, compra da casa própria e investimentos de longo prazo em títulos da bolsa são aspectos dessa ‘capitalização da vida individual’ que, à

¹³ Noção elaborada por Theodoro Shultz que busca explicar o nível de desenvolvimento das nações e o nível de mobilidade social dos indivíduos a partir do investimento em habilidades e conhecimentos que aumenta as rendas futuras, assim como quando se investe em bens de produção. Assim, segundo esse teórico, capital humano é “o montante de investimento que uma nação ou indivíduos fazem na expectativa de retornos adicionais futuros.” (Frigotto, 2008, p.68)

medida que ganhava terreno na classe assalariada, erodia um pouco mais as lógicas de solidariedade (Dardot; Laval, 2016, p. 201).

Quando esse indivíduo é confrontado com a realidade que impõe, na materialidade de suas condições, entraves à conquista dos objetivos impostos e fabricados pelo capital como se fossem possíveis, os sujeitos são atingidos por sentimento de frustração, angústia e autculpabilização, o que culmina, em alguns casos, na patologia típica do contexto neoliberal: a depressão (Franco *et al*, 2021).

Desse modo, as transformações ensejadas pela reestruturação produtiva e legitimadas pelo neoliberalismo atingem a organização da produção, a relação entre capital e trabalho e impinge uma nova compreensão do sujeito trabalhador.

Estas mudanças – seja em termos de ajustes, seja em termos de reestruturação industrial – determinam novas formas de domínio do capital sobre o trabalho, realizando uma verdadeira reforma intelectual e moral, visando à construção de outra cultura do trabalho e de uma nova racionalidade política e ética compatível com a sociabilidade requerida pelo atual projeto do capital. (Mota; Amaral, 2010, p. 29)

No mesmo passo, a classe trabalhadora se torna profundamente heterogênea, fragmentada e complexa (Antunes, 2015; Harvey, 2016). Situados no centro do processo produtivo, há um pequeno contingente de trabalhadores, com quantitativo em movimento de retração em nível mundial, que acessa o trabalho em tempo integral, com mais direitos e seguranças trabalhistas, ao lado de um imenso contingente de trabalhadores periféricos que se separam em dois grupos: o primeiro que acessa o trabalho em tempo integral, mas exercem o trabalho menos especializado e rotineiro, facilmente disponível no mercado de trabalho e, por isso, com alta taxa de rotatividade; e o segundo grupo, que são os “empregados em tempo parcial, empregados casuais, pessoal com contrato por tempo determinado, temporários, subcontratação e treinados com subsídio público” (Harvey, 2016, p. 144), e que acessam o emprego com menos seguranças e garantias que o grupo anterior.

A constituição desses dois contingentes de trabalhadores gera profundas fraturas na constituição do trabalhador coletivo, instituindo diversos estatutos trabalhistas e a relação de exclusão desses trabalhadores do trabalho protegido, mas inclusão na economia através da insegurança e desproteção do trabalho. Essas fraturas também contribuem para o enfraquecimento das práticas organizativas autônomas dos trabalhadores, que fragilizadas pelas circunstâncias do mercado de trabalho e pela diminuição do poder dos sindicatos, aderem às negociações no âmbito econômico-corporativo (Mota; Amaral, 2010).

A crise do capital da década de 1970 e a consequente perda da hegemonia do keynesianismo e do fordismo, dão lugar à consolidação da flexibilidade como “princípio e prática significativos da organização das atividades laborais” (Dal Rosso, 2017, p. 35), uma expressão própria da nova racionalidade neoliberal como orientadora na sociabilidade do capital.

A proposta de flexibilidade alcança o Estado, tanto do ponto de vista da conformação da ação pública, quanto dos mecanismos de organização de sua burocracia, a partir da década de 1980, com as medidas neoliberais. Esse processo está melhor elucidado na terceira parte deste capítulo, quando tratamos da inflexão da ação do Estado no neoliberalismo e o surgimento de teorias sobre a ação pública, e no capítulo dois, quando tratamos da Reforma do Estado brasileiro.

Neste primeiro momento, é importante demarcar que o Estado, no capitalismo, opera enquanto instrumento de dominação de classe e tem fundamental relevância para a reprodução da sociedade do capital, sendo a burocracia estatal a expressão da administração capitalista, que guarda relação com as mesmas determinações do Estado no capitalismo. Assim, a burocracia é “uma ordem administrativa voltada para a dominação da classe burguesa para viabilizar sua finalidade de produção e apropriação privada da mais-valia, realizada pela exploração da força de trabalho” (Gurgel; Souza Filho, 2016, p. 124), ao mesmo tempo em que comporta a dinâmica contraditória de garantir a dominação pela legitimação da ordem de exploração capitalista, via obtenção do consenso das classes subalternas que se realiza pelo atendimento de algumas das suas demandas. Isto quer dizer que a burocracia também é impactada pela dinâmica da luta de classes.

Nesse sentido, os impactos da crise do capital de 1970, a consolidação do princípio da flexibilidade como organizador das relações de trabalho e o avanço do neoliberalismo como norma reguladora da vida social terão repercussão na esfera estatal, onde se realiza uma parcela do trabalho na forma de serviço.

1.2 O trabalho desfrutado como serviço: expansão na era dos monopólios e a compreensão conceitual do trabalho em serviços na esfera estatal

A expansão do setor de serviços, que passa a ser observada na emergência do capitalismo monopolista e se intensifica durante a hegemonia neoliberal, mobilizou

a discussão nas ciências sociais sobre a tese do “fim do trabalho”¹⁴, a natureza do trabalho no setor de serviços e a validade da teoria do valor em Marx para sua explicação (Raichelis, 2018; Antunes, 2015; Dal Rosso, 2014). Nesse debate, destacamos as discussões empreendidas por Harry Braverman e Ernest Mandel sobre a expansão do setor de serviços sob a fase dos monopólios e posteriormente a abordagem sobre serviços em Marx e mobilização desse debate em alguns autores do campo marxista.

Segundo Ernest Mandel (1982), é na fase monopolista do capitalismo, mediante as dificuldades de valorização do capital acumulado – desencadeada pela industrialização da agricultura, pela extensiva substituição do trabalho vivo por máquinas e pelo aperfeiçoamento da organização do trabalho –, que a expansão das atividades intermediárias se configurará enquanto uma saída para o capital na busca de novos setores da sociedade para realização de sua valorização.

Quanto mais generalizada a produção de mercadorias e quanto mais adiantada a divisão de trabalho, tanto mais essas funções intermediárias precisam ser sistematizadas e racionalizadas, a fim de assegurar produção e vendas contínuas. A tendência à redução do tempo de giro do capital, inerente ao modo de produção capitalista, só pode tornar-se realidade se o capital (comercial e financeiro) se apossar cada vez mais dessas funções intermediárias. (Mandel, 1982, p. 269-270)

Por conta da necessidade de redução do tempo de giro do capital, as características da produção capitalista vão se espraiando por cada vez mais funções que antes não estavam sob seu domínio, com vistas a realização da valorização do capital acumulado. Assim, com a crescente divisão do trabalho e o alcance pelo capital das funções intermediárias, novas formas de organização, racionalização e sistematização dessas funções são necessárias.

As características que antes eram próprias do trabalho na esfera da produção industrial passam a contaminar todos os setores da vida social, alcançando, como ápice desse processo, a esfera da reprodução social. Dessa forma, o mercado

¹⁴ Teses propugnadas por alguns pensadores, tais como Dominique Méda, Habermas, Off, Jeremy Rifkin e Kurz, em que se apresenta a eliminação da forma trabalho ou da centralidade do trabalho enquanto categoria. Contrariando tais teses, defendemos a impossibilidade do avanço tecnológico objetivado em maquinários ou na ciência extinguir o trabalho vivo, visto que um o processo de produção capitalista depende da existência de trabalho vivo para a produção de “mercadorias, sejam elas materiais ou imateriais” (Antunes, 2015, p. 208). O que ocorre, na verdade, é a ampliação da parcela de trabalho morto, em conjugação com a “imbricação entre trabalho material e imaterial, uma vez que se presenciaia, no mundo contemporâneo, além da monumental precarização do trabalho [...], uma significativa expansão do trabalho dotado de maior dimensão intelectual” (Antunes, 2015, p. 210).

consolida-se como o lócus das relações entre os indivíduos e os grupos sociais, que passam a figurar como relações de compra e venda (Braverman, 1987).

Longe de representar uma “sociedade pós-industrial”, o capitalismo tardio constitui uma industrialização generalizada universal pela primeira vez na história. A mecanização, a padronização, a super-especialização e a fragmentação do trabalho, que no passado determinaram apenas o reino da produção de mercadorias na indústria propriamente dita, penetram agora todos os setores da vida social. [...] (Mandel, 1982, p. 271)

No capitalismo tardio, portanto, as características próprias da esfera produtiva afetam a esfera da reprodução social, abrangendo as atividades desempenhadas no âmbito do aparelho do Estado – retomaremos mais à frente como se manifestou esse processo. Por hora, cabe a nós fazermos algumas diferenciações à luz da produção marxiana e marxista sobre o trabalho desfrutado como serviço.

No Capítulo Inédito d’O Capital (Marx, 2004), Marx faz caracterizações fundamentais a esse respeito: primeiro, que o trabalho desfrutado como serviço não pode ser externalizado do produtor, mas é consumido de forma concomitante ao processo de produção – por exemplo, cuidados realizados por um médico, de uma enfermeira, o trabalho de uma dançarina –; em segundo lugar, sobre a possibilidade desse trabalho se configurar enquanto produtivo ou improdutivo. Dessa forma, produtivo é aquele trabalho que “constitui um elemento do processo de autovalorização do capital” (Marx, 2004, p. 116) e improdutivo é aquele trocado por dinheiro, mas que não integra o circuito de valorização do capital e, por isso, não produz mais valia.

Nesses termos, a mercadoria, resultado imprescindível para a caracterização do trabalho produtivo, pode servir para satisfazer as necessidades humanas de qualquer natureza, seja “do estômago ou da imaginação” (Marx, 2017, p. 113). Destacamos que, do ponto de vista da valorização do capital, pouco importa o conteúdo do trabalho, o mais importante é que ele seja um elemento no processo de valorização do capital. Assim, não é relevante o conteúdo material do trabalho para que este seja definido nesses termos. Nas palavras de Marx: “o que constitui o valor de uso específico do trabalho produtivo para o capital não é o seu caráter útil determinado [...], mas o seu caráter de elemento criador de valor de troca (mais-valia)”. (Marx, 2004, p. 115).

Em resumo:

Serviços produzem mercadorias, valor e mais valia quando estiverem presentes as condições de serem executados por trabalho assalariado contratado, com o fim de realizar ganhos e se, por meio do trabalho, houver produção e circulação de mercadoria de tal modo que o valor se realize, resultando em mais valia que pode ser apropriada pelos contratadores ou por outras agências do capital. (Rubin, 2014, p. 85)

Cabe esclarecer que, ainda que no capitalismo monopolista se desenvolva a expansão do setor de serviços e a retração da indústria, o trabalho não se esgota. Como indica Dal Rosso (2014), de que maneira crer que a sociedade contemporânea não depende mais do trabalho quando todos os dias milhões de pessoas saem de suas casas e passam em média 8 horas diárias produzindo valor?

A tese do “fim do trabalho” ganhou força durante meados da década de 1980 principalmente nos Estados Unidos e na Europa, frente a expansão da inserção de novas máquinas e tecnologias que acabavam por expulsar grandes parcelas de trabalhadores da indústria nos países de capitalismo central, aumentando a parcela “intelectualizada” do trabalho. Todavia, ao observar os países de capitalismo periférico, essa tese é posta em cheque, já que há uma ampla expansão do contingente de trabalhadores, tanto no setor de serviços, quanto na indústria e na agroindústria, em vários países da Ásia e da América Latina, como é o caso do Brasil. Antunes (2018) defende que essa expulsão do trabalho na indústria por parte dos países de capitalismo central, principalmente, é indicativa de uma nova divisão internacional do trabalho que se constitui a partir da mundialização¹⁵ e do processo de financeirização¹⁶ do capital, manifestando uma simbiose entre o que é produtivo e o que é improdutivo.

¹⁵ Rosa Maria Marques (2018, p. 110-111) aborda a mundialização do capital em algumas etapas: “primeiramente, a internacionalização do capital manifestou-se mediante o volume de transações comerciais realizadas no mundo; num segundo momento, isso foi seguido da expansão física das grandes empresas oligopolísticas, que implantaram filiais em vários países, inclusive na América Latina, com destaque para o Brasil”. Esse primeiro processo foi limitado pela existências de lugares bloqueados ao capital, como a União das Repúblicas Soviéticas (URSS), a China, Cuba e outros países asiáticos. A plenitude da mundialização ocorre com a extinção da URSS, em 1991, e a entrada da China da Organização Mundial do Comércio, em 2001.

¹⁶ O capital financeiro (ou capital portador de juros) alcançou grande centralidade no capitalismo mundial e se expressa na forma de títulos, ações e derivativos, excessivamente atomizados da esfera produtiva e do comércio. Seu lugar de destaque se consolidou pela reação à crise da década de 1970, com a busca pela recomposição da taxa de lucro, introdução de novas tecnologias no processo de trabalho e na desregulamentação dos mercados (Marques, 2018). O sistema de reorganização do sistema financeiro global abrangeu a “desregulamentação e inovação financeira [...]”. A formação de um mercado de ações global, de mercados futuros de mercadorias (e até de dívidas globais), de acordos de compensação recíproca de taxa de juros e moedas, ao lado da acelerada mobilidade geográfica de fundos, significou, pela primeira vez, a criação de um único mercado mundial de dinheiro e de crédito” (Harvey, 2016, p. 152)

Tendo em conta a particularidade do Brasil, um país de capitalismo periférico, Francisco de Oliveira (2003) apresenta sua formulação acerca da expansão dos serviços:

A hipótese que se assume aqui é radicalmente distinta: o crescimento do Terciário, na forma em que se dá, absorvendo crescentemente a força de trabalho, tanto em termos absolutos como relativos, **faz parte do modo de acumulação urbano adequado à expansão do sistema capitalista no Brasil**; não se está em presença de nenhuma 'inchação', nem de nenhum segmento 'marginal' da economia. (Oliveira, 2003, p. 36)

No Brasil, o crescimento o setor de serviços, se dá de forma não-capitalística, pois o crescimento industrial entre finais das décadas de 1930 e de 1960 demandava de igual forma o crescimento de serviços propriamente urbanos. O crescimento da indústria, nessa época, não permitiu o simultâneo crescimento do setor de serviços, pois, caso o contrário, esse último poderia competir com o primeiro os fundos limitados para a acumulação capitalista. Dessa forma, aqui fica demarcada a superexploração do trabalho, sendo que “os serviços realizados à base de pura força de trabalho, que é remunerada a níveis baixíssimos, transferem, permanentemente, para as atividades econômicas de corte capitalista, uma fração do seu valor, ‘mais-valia’ em síntese” (Oliveira, 2003, p. 38). O autor afirma, ainda, que os serviços urbanos, longe de serem o depósito de uma força de trabalho sobrando, são adequados ao processo da acumulação global e da expansão capitalista e robustecem a propensão à concentração da renda.

A síntese de sua formulação é que, a expansão do capitalismo no Brasil se realiza mediante relações articuladas entre arcaico e moderno, “em que a introdução das relações novas no arcaico libera força de trabalho que suporta a acumulação industrial-urbana e em que a reprodução de relações arcaicas no novo preserva o potencial de acumulação liberado exclusivamente para os fins de expansão do próprio novo” (Oliveira, 2003, p. 39). Essa dinâmica acabou por reforçar inexoravelmente a concentração de renda, de propriedade e de poder e todas as medidas que tinham a intenção de desviar tal rumo, tornaram-se ampliadoras dessas tendências de concentração.

Para o objetivo dessa pesquisa, é pertinente ter em conta a natureza do trabalho realizado no âmbito do Estado que não tem, em sua maioria, a finalidade de produzir mercadorias ou produzir valor ou mais-valor, apenas com exceção daqueles que estão sob a égide das empresas estatais (Raichelis, 2018). Portanto, o trabalho

realizado no âmbito do Estado é, majoritariamente, improdutivo e se realiza não a partir da relação entre proprietários dos meios de produção e trabalhadores, mas entre trabalhadores que não são proprietários dos meios de produção (Nogueira, 2005 *apud* Raichelis, 2018).

Esse tipo de trabalho, portanto, é desfrutado como serviço e improdutivo, pois não gera lucro e nem absorve trabalho não pago, mas sofrem com a tendência de generalização do assalariamento das funções e atividades sob o modo de produção capitalista, o que o situa “sob a alçada das leis que regulam o preço do trabalho assalariado” (Marx, 2004, p. 112). Além disso, os trabalhos realizados sob a esfera do Estado resguardam uma relação com o fundo público, pois é dele que advém a renda para pagamento da força de trabalho empregada no Estado e outras formas de reprodução da força de trabalho, como as políticas sociais. Assim, segundo Behring (2021, p. 38-39), “o fundo público se forma a partir de uma punção compulsória – na forma de impostos, contribuições e taxas – da mais-valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e é apropriado pelo Estado para o desempenho de suas múltiplas funções”. Tem, ainda, um papel fundamental no processo de rotação do capital, de forma a manter a reprodução capitalista como um todo e é disputado politicamente, na medida da correlação de forças na sociedade e no Estado, tanto pelas frações da burguesia, quanto pelos trabalhadores.

Entretanto, a autora destaca que o fundo público não se constitui apenas de trabalho excedente – ou mais-valia socialmente produzida –, mas em virtude da pressão realizada pelo sistema tributário, uma parte cada vez maior do fundo público é constituída pelos salários, via impostos diretos e indiretos, embutidos via consumo de mercadorias.

É possível ilustrar a disputa por essa parcela do fundo público empregada no assalariamento de trabalhadores a partir da proporção e das variações do emprego público, firmando a centralidade do Estado enquanto palco de contradições e embates entre as classes e frações de classes sociais. Nesse aspecto, de acordo com relatório da OCDE de 2015 que tratou do percentual de funcionários públicos com relação ao total de trabalhadores, o Brasil, com 12%, ocupa uma posição inferior à Dinamarca e Noruega (ambos 35%) e aos países que tiveram experiência de Estado de Bem Estar, como França, Canadá (ambos 20%), Itália (17%) e Portugal (16%) (Carleial, 2017). Assim, não se corrobora a tese do “inchaço” da máquina pública brasileira, que ganha

terreno com o ingresso das políticas neoliberais e na realização da Reforma do Estado na década de 1990.

A variação do emprego público durante a década de 1990 no Brasil também revela a condução de políticas contrarreformistas de cunho neoliberal, a pressão sobre o fundo público e a marca arcaizante da superexploração da força de trabalho abordada por Francisco de Oliveira (2003). Lassance (2017) demonstra os baixíssimos patamares que o número de admitidos por concurso público alcançou durante os governos Collor, de 1990 a 1992, e Itamar Franco, de 1992 a 1994, quando ambos não realizaram nenhum concurso público, além do primeiro ter encampado uma reforma administrativa que impactou na extinção de vários ministérios, autarquias e empresas estatais, além da demissão de milhares de servidores. Em 1995, no governo de Fernando Henrique, pela ocasião do Plano Diretor de Reforma do Estado, mantém-se a tônica de redução da máquina pública, mas, em virtude da criação de novas carreiras, são realizados concursos em 1995. Todavia, os concursos não têm continuidade nos anos seguintes e a força de trabalho no Estado passa a ser provida através de vínculos precarizados via terceirização¹⁷, o que demarca, novamente, a adesão às políticas de cunho contrarreformista que dão o teor da ação Estatal neoliberal.

Com relação à pressão sobre o trabalho necessário, resgatamos a tese de Nogueira (2005 *apud* Raichelis, 2018) que defende a existência de exploração direta do trabalho pelo Estado no setor público estatal que “envolve a quantidade de salário em relação à jornada de trabalho e às condições necessárias de vida em sociedade” (Nogueira, 2005, p. 79 *apud* Raichelis, 2018, p. 42). Ainda que, segundo Dal Rosso (2014), o Estado não assalarie indivíduos para produzir ganhos de capital com o trabalho dos servidores públicos, tendo a sua contratação o intuito de responder mediante prestação de serviços públicos parte das demandas populares, avaliamos que o achatamento da proporção de fundo público empregada na remuneração de trabalhadores do setor público estatal impacta na existência de uma parcela maior do fundo público para funções de interesse do capital.

¹⁷ Esse panorama é revertido com a decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) em 2002 que considerou irregulares as terceirizações e contratações avulsas realizadas por organismos internacionais, entidades sem fins lucrativos e semelhantes, para a realização de atividades características do serviço público. A partir de 2003, segue-se um processo de recomposição da força de trabalho via concurso público no Executivo Federal, que abrange, principalmente, as políticas de saúde e educação. (Lassance, 2017)

Percebemos, portanto, a partir da discussão sobre a configuração do trabalho nos serviços e sua particularidade no Brasil que o trabalho realizado na esfera estatal, guarda as marcas do arcaico presentes na conformação do trabalho no país, a superexploração. Em contexto de reestruturação produtiva e sob o neoliberalismo, ocorre o aprofundamento da superexploração do trabalho, seja via precarização das relações de trabalho, sendo a terceirização um desses fenômenos, seja pela redução do quantitativo de trabalhadores empregados no Estado, o que acaba por impactar numa elevação da demanda por produtividade desses trabalhadores.

1.3 A ofensiva neoliberal sobre o Estado e a gestão do trabalho nos serviços públicos

Muitos teóricos (Behring, 2008; Dardot; Laval, 2016; Souza Filho; Gurgel, 2016; Harvey, 2016) trataram da inflexão sofrida pelo Estado no pós-crise da década de 1970, principalmente a respeito dos efeitos experimentados durante a década de 1990 relativos à execução de planos de ajuste estrutural em diversos países (Behring, 2008). Ainda que haja, por parte de teóricos neoliberais, um discurso sobre a necessidade de redução do Estado, defendemos, a partir de Mandel, que a inflexão do papel do Estado se dá inserida na fase monopolista¹⁸, em que “a hipertrofia e a autonomia crescentes do Estado capitalista tardio são um corolário histórico das dificuldades crescentes de valorizar o capital e realizar a mais-valia de maneira regular” (Mandel, 1982, p. 341). Isto é, o Estado não está “menor” durante o neoliberalismo, nem se afastou de seu papel de “capitalista total ideal” (Mandel, 1982, p. 336), que abrange as funções voltadas à proteção, consolidação e expansão da sociabilidade do capital. O que ocorre, na verdade, é a estruturação de um Estado mínimo para o social e máximo para o capital (Netto, 1995).

Como o Estado em sua forma social fora apontado pelos neoliberais como o principal vetor da crise, é sobre ele que deve incidir um suposto “remédio” para solucioná-la. As proposições neoliberais de saída da crise abrangem: Estado forte frente ao poder sindical e para o controle da moeda; redução nos gastos sociais; frouxa regulamentação econômica; estabilidade monetária como meta principal;

¹⁸ Mais especificamente, na fase tardia do capitalismo, que se inicia no pós-Segunda Guerra e permanece até a atualidade (Behring, 2008).

restauração de uma taxa “natural” de desemprego; política de ajuste fiscal, reduzindo impostos sobre rendimentos mais elevados; e retrocesso em termos de direitos sociais, rompendo com o pacto político do período keynesiano (Behring, 2006).

Revela-se, assim, o Estado neoliberal, que estabelece uma nova relação com o capital internacional, onde o primeiro se torna parceiro e se subordina aos interesses dos oligopólios. A ação estatal se empenha na disponibilização das infraestruturas e apoio logístico cujo custeio não interessam ao capital, em viabilizar incentivos fiscais, garantir o escoamento necessário das mercadorias e legitimar as liberalizações e desregulamentações, tudo em nome da concorrência, que se torna uma regra válida para todos os domínios da vida sob o capitalismo neoliberal (Behring, 2008; Dardot; Laval, 2016).

Dardot e Laval (2016) destacam a inversão no que diz respeito a relação entre os assuntos de interesse particular e interesse público. Nesse panorama, ainda que a suposta defesa do interesse geral por parte do Estado persista, mediante um “jogo de máscaras’ que possibilita que se jogue sobre outras instâncias a responsabilidade pelo desmantelamento do Estado social e educador” (*idem*, p. 282), o que ocorre, na realidade, é uma condução dos interesses de vocação geral e pública a partir de interesses particulares do capitalismo internacional.

Nesse aspecto, os organismos internacionais têm um papel substancial, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) por exemplo, por exercerem, em alguma medida, o papel de coordenadores do capitalismo mundial, tendo grande importância na consolidação do neoliberalismo. Entretanto, os governos não são vítimas nesse processo, mas auxiliaram e foram partes ativas na instauração da concorrência e dos ajustes fiscais que são benéficos para as empresas e prejudiciais às condições de vida dos trabalhadores (Dardot; Laval, 2016). Esse argumento fica claro na condução da contrarreforma do Estado brasileiro, que abordaremos no segundo capítulo.

Defende-se, a partir do entendimento neoliberal, que o Estado necessita ser “racionalizado” e “modernizado” tanto do ponto de vista geral, em que se elabora um novo projeto político, econômico e social a respeito da ação estatal, quanto em relação a organização de seu aparelho. Dardot e Laval (2016) captam que a racionalidade neoliberal no Estado não abrange seu desengajamento, mas sua reorientação burocrática. Numa conjuntura de crítica à ineficiência do Estado keynesiano e à rigidez da estrutura burocrática de tipo weberiana, o gerencialismo puro, um modelo de

gestão da Administração Pública ganha, espaço no início da década de 1980 nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha. Esse modelo se orienta pelo corte de gastos, aumento da eficiência e produtividade e construção de um aparelho burocrático mais flexível (Abrúcio, 1997).

A proposta gerencialista para o Estado propõe uma organização da administração pública estatal nos mesmos moldes da organização da administração empresarial, acionando as regras da concorrência e apresentando-se como “remédio universal” e ideologicamente neutro. Abrúcio (1997) defende que o modelo gerencial para a administração pública e o seu debate não estão restritos aos governos de cunho neoliberal, apesar de terem emergido neles. Essa pretensa neutralidade, apontada por Dardot e Laval (2016), permitiu sua adoção pelos governos de orientações políticas distintas em diversos países. Todavia, subjacente à falácia da neutralidade está uma solução do capital para sua própria crise que envolve “atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade” (Behring, 2008, p. 59).

Acompanhando os argumentos de Behring (2008) e Dardot e Laval (2016), consideramos que o surgimento do modelo gerencial de administração do aparelho estatal nesses governos, tem fundamental vinculação com a proposta neoliberal para a redução do Estado no sentido dos gastos sociais, e redirecionamento da máquina pública para a garantia do emprego do fundo público nos interesses do capital. O gerencialismo é o modelo de intervenção estatal adequado aos tempos neoliberais.

Nos termos de Gurgel e Souza Filho (2016, p. 138): “o gerencialismo, portanto, não considera a distinção existente entre a finalidade da administração da empresa privada, produção e apropriação da mais-valia, com aquela da administração pública estatal [...]”. O papel de “capitalista total ideal” se amplia e o Estado, que antes se orientava por regras e modo de funcionamento característicos da esfera da reprodução social – que tem características distintas da esfera da produção porque esta se orienta à produção de mais-valia – e mediante as regras do Direito Público, deixa de figurar apenas nas funções de proteção, consolidação e expansão do modo de produção capitalista, para pautar seu funcionamento a partir dos preceitos de eficácia e produtividade, próprios da esfera empresarial.

O enfraquecimento do modelo hegemonicamente weberiano¹⁹ e a penetração cada vez maior do gerencialismo na administração pública se deve também ao

¹⁹ Para Weber (1999 *apud* Souza Filho; Gurgel, 2016), cada tipo de dominação legítima, entendida como uma relação de mando-obediência, tem correspondência com uma ordem administrativa.

fortalecimento das teorias críticas ao funcionamento da máquina burocrática e o crescimento de um sentimento anti-burocrático por parte do senso comum durante as décadas de 1970 e 1980 nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha. A escola de Virgínia foi a base fundamental para a emergência de propostas neoliberais para a administração pública, através da Teoria da Escola Pública (Souza Filho; Gurgel, 2016) que, posteriormente, servirá de sustentação intelectual para o movimento *New Public Management* (Guerrero, 2004), apesar dessa vinculação teórica ser pouco explorada nos artigos que tratam desse movimento.

A Teoria da Escolha Pública (TEP), fundada no pensamento filosófico utilitarista²⁰ e liberal, se utilizando de ferramentas da microeconomia neoclássica e da teoria dos jogos, compreende que a intervenção da atividade política na economia é maléfica para a garantia da liberdade individual e do progresso econômico. Nessa disputa entre a democracia e a eficiência, a resposta da teoria passa pela defesa do Estado liberal, onde o mercado e o individualismo são os fundamentos da vida democrática (Borges, 2001).

O agente público é entendido a partir da figura do *homo economicus*, dotado de um comportamento maximizador dos ganhos e lucros, que utiliza de seu cargo

Assim, para o teórico alemão, existem três formas de dominação: a carismática, centrada nas qualidades pessoais de carisma do líder; a tradicional, fundamentada nas relações tradicionais de mando e obediência e que tendem a ordem patrimonialista; e a dominação legal, em que a legitimidade se funda na obediência às regras e normas racionais. A ordem administrativa correspondente à dominação legal é a burocracia, que tem por fundamento uma racionalidade instrumental, ou seja, a racionalidade da burocracia defendida por Weber preocupa-se com a adequação dos meios aos fins, sem pôr em questão se há uma pertinência racional dos fins. Em síntese, os traços característicos da racionalidade instrumental presente na burocracia são: “impessoalidade; funcionários contratados formalmente; remuneração em dinheiro; separação entre propriedade e gestão; competências do servidor e hierarquia organizacional estabelecidas formalmente (leis, normas e regras); documentação de procedimentos; definição de regras orientadoras da ação” (Souza Filho; Gurgel, 2016, p. 55). Cabe destacar, como sinalizam os autores, que apesar de intitular-se como uma estrutura formal-legal neutra, a burocracia se estabelece como um fundamental mecanismo para atingir a finalidade de exploração do trabalho e de garantia da dominação de classe na sociabilidade capitalista.

²⁰ A raiz utilitarista da Teoria da Escolha Pública reside no pensamento de Jeremy Bentham, filósofo e jurista nascido no século XVIII. Para Bentham, os pilares de prazer e dor são os únicos responsáveis por conduzir as motivações humanas individuais e coletivas (Campregher; Longoni, 2017). Através de mecanismos de controle e incentivo, busca-se que os interesses individuais dos agentes públicos se aproximem cada vez mais dos interesses coletivos. O primeiro, que se materializa pela transparência, funcionaria como forma de vigilância por parte de toda a sociedade para evitar que ocorram abusos de poder, e o segundo, mediante o uso de incentivos financeiros, serviria para recompensar individualmente a assiduidade e qualidade do serviço prestado. A originalidade da teoria utilitarista benthamiana, para Dardot e Laval (2016) está tanto em buscar no mercado a solução para os desperdícios burocráticos, quanto em descobrir quais os meios substitutos de controle dos agentes públicos que possam fabricar na burocracia estatal formas de controlar os agentes públicos que tenham a mesma eficácia que a busca pelo interesse individual opera na esfera do mercado.

público para assegurar renda, prestígio ou poder. Apenas o interesse privado tem relevância e significado para o agente público e, em decorrência disso, o Estado não realiza o interesse geral, mas através dele, os agentes públicos buscam na maior parte do tempo a satisfação de seus interesses particulares, gerando um grande desperdício social. A “solução” da TEP contra a “superprodução” dos serviços públicos frente às reais necessidades da população é promover a concorrência entre instituições públicas, de forma a evitar o monopólio público na prestação dos serviços e promover a eficiência na prestação. Além disso, de acordo com a TEP, para evitar que o interesses dos agentes públicos sobressaiam sobre os reais interesses da população, é necessário lançar mão de incentivos positivos e negativos que visem “comprar” a cooperação do agente público e pelos quais se buscaria a “garantia” dos interesses coletivos (Borges, 2001; Dardot; Laval, 2016).

Na compreensão da Teoria da Escolha Pública, os mecanismos políticos envolvem sempre o desenvolvimento de benefícios para alguns indivíduos às custas de outros. Assim, “o processo democrático dificilmente produz resultados Pareto-eficientes” (Borges, 2001, 169). No mercado, segundo essa teoria, ainda que existam custos, eles são arcados de forma individual. Borges (2001) sinaliza uma “preferência apriorística” dessa teoria pelo mercado, ainda que a história tenha dado conta de demonstrar os efeitos perversos de um mercado livre e que a própria emergência do livre mercado não tenha se dado de forma natural, mas a partir de uma “intervenção planejada e coercitiva do Estado sobre o meio social” (Borges, 2001, p. 165), fato que o próprio Marx aponta no capítulo XXIV d’O Capital:

O roubo dos bens da Igreja, a alienação fraudulenta dos domínios estatais, o furto da propriedade comunal, a transformação usurpatória, realizada com inescrupuloso terrorismo, da propriedade feudal e clânica em propriedade privada moderna, foram outros tantos métodos idílicos da acumulação primitiva. Tais métodos conquistaram o campo para a agricultura capitalista, incorporaram o solo ao capital e criaram para indústria urbana a oferta necessária de um proletariado inteiramente livre.” (Marx, 2017, p. 804)

Ao qualificar como negativo o processo democrático, a TEP defende uma desideologização do político, a partir da adoção de um governo racional conduzido por uma elite tecnocrática de economistas, que daria conta de corrigir os desvios presentes no processo político democrático e afastaria um dos princípios fundamentais da democracia que é o dissenso, mas que para seus teóricos é algo incompatível com a eficiência econômica (Borges, 2001).

Reduzindo o processo político à corrupção, a TEP propõe outras alternativas: a centralização do aparelho burocrático de Estado, através de uma centralização política numa elite burocrata e da preservação das regras burocráticas; do redirecionamento das atividades estatais para o mercado, reduzindo a possibilidade de uma conduta *rent-seeking* pelos agentes públicos; e pela promoção da competição entre serviços públicos e privados, de forma a promover uma redução dos desperdícios de recursos. Nessa compreensão, as medidas de terceirização, demissão de funcionários públicos, privatização se submetem aos imperativos de austeridade fiscal, mas também dão conta de reduzir o poder a um quadro burocrático permanente e elitizado, ponto fundamental para um Estado eficiente segundo a TEP (Borges, 2001).

O autor aponta, ainda, que a Teoria da Escolha Pública faz uma separação cirúrgica entre a política e os mercados, ou seja, uma separação entre o que pertence ao domínio do econômico do que pertence ao domínio do político. Wood (2011) aponta essa separação como um dos mecanismos mais eficientes de defesa do capital, mas que foi evidenciada pela análise marxiana mediante o reconhecimento de que a economia não é uma rede de forças incorpóreas, mas um conjunto de relações sociais, assim como é a esfera política.

Como indicamos acima, um dos movimentos que tem como uma de suas raízes a Teoria da Escolha Pública é o *New Public Management*, que pode ser compreendido como uma plataforma de “reforma do setor público que aplica conhecimentos e instrumentos da gestão empresarial e de áreas afins e que tem por finalidade melhorar a eficiência, a eficácia e o desempenho geral dos serviços públicos” (Vigoda, 2003, p. 1 *apud* Saraiva, 2020, p. 3).

Identificados por sua perspectiva gerencialista, o movimento alça os modelos de administração privada como mais adequados na busca de resultados eficientes e de melhor qualidade, que podem ser adaptados para a esfera pública. Medeiros (2006), ao avaliar a produção acadêmica de teóricos organizacionais, conclui que a administração pública gerencial, apesar de permear a forma de gestão do aparelho estatal em muitos países, ainda não superou o modelo tradicional weberiano, defendendo que “os diferentes mecanismos podem atuar em paralelo e melhor servir a determinados tipos de bens e serviços” (Medeiros, 2006, p. 153). Assim, de acordo com o autor, na gestão pública os mecanismos gerencialistas e do modelo tradicional

weberiano deveriam ser confrontados para avaliar quais os mais adequados a partir de uma análise de prós e contras.

Todavia, pode-se dizer que muitos dos eixos centrais da perspectiva gerencialista de gestão do aparelho estatal têm se mostrado claramente enraizadas na condução da administração pública, fenômeno que muito se deve a atuação de organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que promoveram discussões em torno das formas de gestão do aparelho do Estado (Ormond; Löffler, 1999; Blonski *et al*, 2017).

Assim, a partir da análise presente em Saraiva (2020), Gurgel e Souza Filho (2016), Borges (2001) e Abrúcio (1997), destacamos como eixos centrais da gestão estatal empresarial: a eleição dos modelos de gestão privada como mais eficientes que os da gestão pública tradicional e o entendimento da gestão como algo genérico; o discurso da descentralização em articulação ao insulamento burocrático; a avaliação do desempenho, a partir de critérios de eficiência; e o entendimento dos agentes públicos como inertes, preguiçosos e pouco criativos.

O primeiro aspecto se constitui como um dos principais pontos que indica a *New Public Management* como inserida num movimento de readequação neoliberal do aparelho do Estado. Como essa perspectiva reafirma o entendimento dos teóricos neoliberais de que a crise da década de 1970 se tratou de uma crise do modelo de Estado social e produtor, cabe então uma readequação do papel do Estado. O Estado deve adotar como modelo de gestão formas mais próximas à gestão privada, tendo como premissa de que os desafios da gestão pública e privada são semelhantes (Branco, 2014), mas sem realizar a mera transposição da gestão empresarial, tendo em conta as peculiaridades da máquina pública e as particularidades históricas e locais dos Estados (Medeiros, 2006; Blonski *et al*, 2017).

Como adaptação do cenário presente na gestão privada, a competitividade, característica própria da dinâmica da concorrência entre as empresas capitalistas, deve estar presente tanto na relação entre organizações públicas, como entre organizações públicas e privadas (Blonski *et al*, 2017; Dardot, Laval, 2016). Por conseguinte, o planejamento estratégico aparece comumente como um dos instrumentos para a garantia da posição competitiva e é validado como uma referência para a tomada de decisões na gestão dos serviços públicos. Apesar de ser uma experiência recente, o modelo de planejamento estratégico *Balanced Scorecard*, tem

sido largamente adotado no Poder Judiciário e na Receita Federal do Brasil (Branco, 2014).

No que diz respeito à descentralização, Souza Filho e Gurgel (2016) reconhecem que há nas práticas gerenciais na administração pública uma separação entre política e administração, formulação e execução e contratação e prestação de serviços, mediante uma centralização burocrática do poder que define a formulação e deliberação política, bem como controla a alocação dos recursos, mas delega a autoridade operacional a outras esferas. Esse processo é apontado por Branco (2014) ao abordar a maneira pela qual o planejamento estratégico se conforma, em que a deliberação fica a cargo dos níveis hierárquicos mais elevados da instituição e a execução fica com os gestores nos níveis hierárquicos mais baixos.

A descentralização, que tem por resultado a redução dos níveis hierárquicos em favor da maior delegação do processo decisório aos trabalhadores que desempenham de forma direta as atividades, é, na verdade, aplicada apenas naquelas situações menos críticas e relevantes, conservando aos centros decisórios as questões centrais e estratégicas dos órgãos e serviços. Essa redução dos níveis hierárquicos mobiliza uma participação particularista e acrítica, como aponta Nogueira (2004 *apud* Souza Filho; Gurgel, 2016), perdendo a conotação de participação política para uma ideia de troca entre governantes e governados, além de marcar o insulamento burocrático nas instituições públicas, em que há uma forte concentração do poder de decisão em núcleos estratégicos.

Para Abrúcio (1997), o que se chama de descentralização é na verdade uma desconcentração de poderes, em que se aumenta a autonomia das agências, departamentos e dos próprios servidores públicos, mas a partir de uma definição clara dos objetivos a serem cumpridos, sob a vigilância do poder central da instituição.

Outro aspecto da descentralização é a delegação das atividades que antes eram de responsabilidade para outras esferas da sociedade ou na competitividade entre os serviços públicos e entre esses e os serviços prestados pela esfera privada com e sem fins lucrativos. Apesar de defender no campo do discurso uma maior eficiência do gasto público, na verdade opera através da redução dos gastos estatais nas ações sociais, que se realiza via parcerias público-privadas, o que permite o redirecionamento do orçamento público à iniciativa privada e a desresponsabilização da esfera central, sobrecarregando os estados e municípios com os gastos sociais (Souza Filho; Gurgel, 2016).

Com a penetração de mecanismos de gestão próprios do âmbito empresarial privado no aparelho estatal, tornou-se necessária a avaliação do desempenho, tanto das instituições quanto dos trabalhadores. Nesse sentido, a eficiência tornou-se um dos critérios de avaliação do desempenho. Abrucio (1997), ao abordar o gerencialismo puro²¹, trata a eficiência como a preocupação com a redução dos gastos para “fazer mais com menos”. Essa preocupação com o uso dos recursos públicos foi sendo aperfeiçoada, segundo os teóricos do gerencialismo, para incorporar outras abordagens que se referem à eficiência. A partir da adoção do paradigma do consumidor, quando da abordagem pela administração pública aos cidadãos, é incorporado, como mais uma faceta do critério de eficiência, a qualidade dos serviços prestados. Por fim, Osborne e Gaebler, autores de “Reinventando o Governo”, concluem, a partir da análise do governo norte-americano, que existem grandes diferenças entre o setor público e o setor privado – ainda que adote em grande medida metodologias da gestão privada para condução da máquina pública – e, por isso, o critério de eficiência deve envolver, além da preocupação com os gastos e com a qualidade dos serviços, a participação da população, enquanto “clientes e cidadãos”, no governo através dos mecanismos de *accountability* (Abrúcio, 1997).

A *accountability* pode ser compreendida a partir das “ideias de transparência na condução das ações, efetiva prestação de contas na utilização dos recursos públicos e responsabilização dos gestores públicos, tanto por suas ações como omissões.” (Medeiros, 2006, p. 151). Há uma preocupação com o alcance das metas de desempenho por parte desses servidores públicos, que deverão ser responsabilizados no caso de não atingirem esses objetivos (Blonski *et al*, 2017).

Voltada a avaliação da ação dos servidores públicos, a *accountability* remonta a compreensão dos agentes públicos na figura do ator egoísta, presente na Teoria da Escolha Pública. Mediante a desqualificação da política, os agentes públicos (principalmente os parlamentares) são entendidos como sujeitos que agem apenas em função de interesses privados e particularistas, além de serem tidos como desidiosos e inertes, em virtude da dificuldade de serem demitidos (Branco, 2014). Nos discursos dos movimentos gerencialistas, os servidores públicos sofrem um

²¹ Modelo gerencial implantado tanto nos Estados Unidos quanto na Grã-Bretanha durante os governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, respectivamente, tinha como maior preocupação a redução dos gastos para aumentar a eficiência governamental, em que o eixo central estava na produtividade (Abrucio, 1997).

processo de desmoralização geral, em que são considerados ineficientes e geradores de inchaços nas máquinas públicas²².

Em síntese, a ideologia presente na Nova Administração Pública orienta a ação dos agentes públicos a partir da maximização dos resultados em detrimento da obediência às regras burocráticas de direito público, buscando a satisfação dos cidadãos, que são convertidos em clientes. O foco volta-se à realização das metas, que são periodicamente avaliadas, gerando uma sanção positiva ou negativa a depender do desempenho conquistado pela unidade ou órgão que realiza determinado serviço (Dardot; Laval, 2016).

A partir da exposição dos eixos centrais do movimento *New Public Management* (ou Nova Administração Pública), é possível compreender que, em grande medida, trata-se de uma reação neoliberal frente às conquistas experimentadas pela classe trabalhadora num contexto de crise do modo de produção capitalista. Assim, os intelectuais da burguesia dos países de capitalismo central trataram de formular teorias que buscavam reafirmar o argumento de esgotamento do Estado social e do modelo burocrático de gestão do aparelho estatal, para substituí-lo por um modelo mais adequado à nova ordem neoliberal, em que os recursos do fundo público são cada vez mais capturados para atender aos interesses privados capitalistas. Nesse quadro, as ferramentas de gestão empresarial alcançam cada vez mais espaço dentro da ordem administrativa estatal, num esforço de racionalizar a administração pública a partir de uma lógica empresarial.

No próximo capítulo trataremos da penetração das ideias do movimento *New Public Management* no Brasil e a consolidação das metodologias gerencialistas de gestão da máquina pública.

²² No Brasil, esse desprestígio do serviço público teve a forte contribuição da campanha realizada pela candidatura de Fernando Collor de Mello à presidência de 1989 com o discurso de “caçador de marajás”, além da massiva contribuição da mídia sob a falácia de que os servidores públicos tem altos salários se comparados com as mesmas atividades exercidas na iniciativa privada e geram o inchaço da máquina pública. Discurso que perdura até hoje. Entretanto, como demonstrado em pesquisa realizada em 2017 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a média salarial dos servidores públicos foi de 4.205,14, considerando apenas os do nível federal a média salarial mensal foi de R\$9.186,29 (1,1 milhões de vínculos), contra R\$ 5.040,59 dos servidores estaduais (com pouco mais de 3,5 milhões de vínculos) R\$ 2.865,51 dos servidores municipais (com quase 6,5 milhões de vínculos) (IPEA, 2021). Considerando a média salarial, grande parcela do serviço público recebe uma remuneração inferior àquela apontada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) como salário mínimo necessário (em 2017 R\$ 3.727,19), refutando a falsa imagem de que o serviço público é composto, em sua maioria, por marajás.

2 CONTRARREFORMA DO ESTADO NO BRASIL E AS CONTINUIDADES DO NEOLIBERALISMO

Para proceder à compreensão da contrarreforma neoliberal no Brasil, dando relevo aos impactos sobre o aparelho do Estado, é relevante pontuar quais as particularidades da formação social brasileira que ensejaram uma configuração específica da sociedade burguesa e da sua posição no capitalismo mundial.

Assim, o modelo de expansão capitalista brasileiro se realiza de modo particular em comparação com a expansão capitalista clássica presente nos países de economia central, onde foi necessária a destruição do modelo de acumulação de base rural para emergência de uma economia industrial-urbana. Ainda que a revolução burguesa iniciada em 1930 tenha operado no sentido de conferir hegemonia às classes burguesas industriais, as classes proprietárias rurais não são excluídas da estrutura do poder, nem dos ganhos com a expansão do sistema capitalista. Segundo Francisco de Oliveira (2011), é esse “pacto estrutural” que preservará dois modos de acumulação distintos, mas não antagônicos, entre os setores rurais e industriais. Tal processo impactou num desenvolvimento desigual e combinado na construção da sociedade burguesa brasileira em que se manteve garantida a existência do latifúndio rural e a superexploração dos trabalhadores rurais, numa interrelação entre o arcaico e o moderno.

Nossa experiência de expansão do capitalismo ocorreu sem uma revolução democrática ou nacionalista (Fontes, 2010), sendo todo o processo de transição para a sociedade burguesa conduzido pelas classes dominantes, com seu caráter extremamente conservador e repressivo frente às classes subalternizadas, com forte contribuição do Estado, que assume o relevante papel de mobilizar a industrialização nacional, compondo o “tripé da propriedade interna do capital”, ao lado da burguesia nacional e do capital estrangeiro (Oliveira, 1984).

Nesse contexto, o escravismo, um traço colonial fundamental da formação societária brasileira e que perdurou por 388 anos, permanece como estruturante nas relações sociais com a expansão do capitalismo no Brasil. A partir das relações de mandonismo e da repressão, os trabalhadores livres não fomentam o conflito e são excluídos dos processos de transformações nacionais, em lugar disso se articulam às estruturas sociais arcaico-modernas, retardando a consciência e a ação política da

classe trabalhadora, além de consolidar sua condição de superexploração (Oliveira, 1984; Behring, 2008).

Assim, na conformação histórica do capitalismo brasileiro, o capitalismo periférico e dependente:

[...] concilia o desenvolvimento capitalista, a transição industrial e a aceleração do crescimento econômico segundo as exigências do capitalismo mais maduro e avançado, mas faz isso através de formas de exploração do homem pelo homem que inoculam no 'capitalismo moderno' o que havia de pior na ordem colonial. A transformação capitalista liga-se, assim, à revitalização e à intensificação de privilégios que pareciam condenados pelo capitalismo e que muitos supunham banidos da cena histórica pela revolução burguesa (Fernandes, 1995, p. 140).

Nesse entendimento, o aspecto modernizador da expansão capitalista “não ultrapassava os limites da criação de uma economia capitalista satélite” (Behring, 2008, p. 101), caracterizando a condição de dependência frente às economias de capitalismo central, aceita pelas burguesias nacionais como única possibilidade de industrialização e desenvolvimento. Em síntese, os traços da economia burguesa dependente são: forte separação entre capitalismo e democracia, acentuada concentração de riqueza, expropriação de grande parte do excedente econômico nacional para as burguesias dos países de capitalismo central, persistência de traços pré-capitalistas na conformação do trabalho livre e rebaixamento do valor do trabalho assalariado (Behring, 2008).

A refração às revoluções populares por parte das classes dominantes, enquanto traço de dependência, é permanente na dinâmica social do capitalismo brasileiro. Assim, o que se consolida em solo nacional, do ponto de vista político, é o que Demier (2017) chama de “democracia blindada”. Caracterizada como um tipo de regime democrático liberal que emerge na conjuntura neoliberal de ampla ofensiva do capital, a “democracia blindada” tem seus núcleos políticos decisórios praticamente impermeáveis às demandas populares. Nessas democracias, o Poder Judiciário e outros órgãos estratégicos do Estado são dotados de uma autonomia quase total frente ao controle social e sua composição monopolizada pelos representantes políticos e comerciais da classe dominante.

A compreensão da particularidade do capitalismo brasileiro, periférico e dependente, nos possibilita compreender como sua organização se articula com as necessidades do capital internacional e que se expressará, após a crise do capital da década de 1970, na submissão dos governos aos receituários dos organismos

internacionais no sentido de implementar a contrarreforma do Estado e sua continuidade na contrarreforma do Judiciário. Assim, na implementação da contrarreforma, os traços antidemocráticos serão mantidos, seja pela maneira que a contrarreforma foi conduzida, a reboque da participação da população brasileira, seja nos objetivos de sua realização, que é tornar o Estado brasileiro um parceiro nos interesses do capital, consolidando-se como um Estado neoliberal. Nesse quadro, a gestão do trabalho na administração pública sofre profunda inflexão. Vejamos, em primeiro lugar, os pontos centrais da contrarreforma do Estado Brasil.

2.1 A contrarreforma neoliberal no aparelho do Estado: O Plano Diretor de Reforma do Estado Brasileiro

A onda das políticas de ajuste estrutural²³ e de contrarreforma dos Estados que atingiu grande parte das economias capitalistas entre os finais das décadas de 1980 e de 1990, também atingiu o Brasil. Recém-saído de um período ditatorial, o Brasil inaugura a década de 1990 com uma nova carta constitucional. A Constituição Federal de 1988 foi alvo de intensas disputas entre os movimentos sociais e de trabalhadores e as frações da burguesia, inclusive aquelas frações interessadas em caminhar na direção da agenda de contrarreformas neoliberais. Em virtude disso, Behring (2008) aborda a Constituição de 1988 como uma espécie de híbrido entre o velho e o novo:

O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de Constituição Cidadã, de Ulisses Guimarães. Mas manteve fortes traços conservadores, como a ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil (as propostas de construção de um Ministério da Defesa e o fim do serviço militar obrigatório foram derrotadas, dentre outras), a manutenção de prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias, e na ordem econômica. (Behring, 2008, p. 143).

²³ Dardot e Laval (2016) a relevância do papel dos organismos internacionais na difusão da racionalidade neoliberal. Os autores indicam que a missão desses organismos muda radicalmente durante os anos 1980, que passam a difundir o ajuste estrutural como possibilidade de saída da crise econômica. Na política de ajuste estrutural, os autores destacam dez medidas: “disciplina orçamentária e fiscal (respeito ao equilíbrio orçamentário e diminuição dos descontos obrigatórios e taxas de impostos), liberalização comercial, com supressão das barreiras alfandegárias e fixação de taxas de câmbio competitivas, abertura à movimentação de capitais estrangeiros, privatização da economia, desregulamentação e criação de mercados concorrenciais e proteção aos direitos de propriedade, em particular à propriedade intelectual dos oligopólios internacionais. (Dardot; Laval, 2016, p. 197-198).

O contexto era cercado de esperanças para as classes dominadas a respeito das conquistas na direção da igualdade e justiça social. Entretanto, forças conservadoras nacionais vinculadas aos interesses do capital internacional operam no sentido da regressão de muitas das conquistas previstas na Constituição, impedindo sua concretização.

Nesse curso, a crise da década de 1980 na economia brasileira, somada à pressão encampada pelos movimentos sociais de cunho democrático e socialista e o descontentamento do setor empresarial frente à queda dos investimentos públicos e dos negócios, desembocam numa multiplicidade de vozes direcionando suas críticas ao Estado, ainda que os fundamentos da crítica desses movimentos tivessem um caráter totalmente divergente. É nesse solo que as ideias neoliberais se disseminam no Brasil (Souza Filho; Gurgel, 2016).

Após o esgotamento do período ditatorial, que vigorou de 1964 a 1985²⁴, a primeira disputa eleitoral direta ao cargo de Presidente da República em 1989 teve Fernando Collor de Mello e Luís Inácio Lula da Silva se enfrentando no segundo turno. Dois candidatos que manifestavam as tensões entre classes e segmentos de classe ao longo dessa década. Quem levou a melhor foi o representante das classes dominantes, Collor, mas num contexto de crise política posta pela ascensão do movimento popular e sindical e pela fragmentação da burguesia brasileira, já que Collor não era o representante de primeira ordem dos interesses da burguesia nacional (Behring, 2008).

Collor, que governou de março de 1990 a dezembro de 1992, põe em curso o início da contrarreforma no Brasil através de uma série de medidas estatais de cunho neoliberal, como abertura comercial e a facilidade de ingresso de capital internacional, caracterizando a interrupção da caminhada institucional realizada por setores progressistas e a abertura da fase de conquistas orgânicas, políticas e ideológicas para o projeto neoliberal (Behring, 2008; Souza Filho; Gurgel, 2016). Do ponto de vista das contrarreformas do Estado realizadas por Collor, seu governo põe em curso

²⁴ A partir do governo Geisel (1974-1979) e no governo de Figueiredo (1979-1985), a liberalização política do regime ditatorial no Brasil tornou-se manifesto, com a revogação dos atos institucionais, a anistia e a extinção do bipartidarismo, o que abriu possibilidades para a construção de novos partidos políticos. Esse processo de liberalização foi conduzido pela cúpula militar, mas teve como elemento imprevisto a reorganização sindical e política da classe trabalhadora, principalmente com o surgimento do novo sindicalismo no final da década de 1970 e a criação do Partido dos Trabalhadores, da Central Única dos Trabalhadores e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, durante a década de 1980 (Demier, 2017).

medidas de racionalização e modernização da máquina pública, mas a partir de um tom claramente moralista, com a denúncia dos “marajás” e do corporativismo presente no funcionalismo público a partir dos movimentos sindicais, que para ele seriam os causadores da crise do Estado (Behring, 2008). Tais argumentos estão em clara consonância com a Teoria da Escolha Pública, que mencionamos no capítulo anterior, a partir da concepção das relações políticas como diretamente correspondentes à corrupção e da defesa dos interesses políticos dos movimentos sindicais e de trabalhadores como uma defesa de interesses egoístas e corporativistas, percebendo-os como contrários aos interesses da população.

Além disso, cabe confrontar o discurso de Collor sobre os “marajás” do serviço público com a realidade. O portal República.Org, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc) 2021, divulgou em seu sítio que o Estado brasileiro, abrangendo a esfera municipal, estadual e federal, emprega 11,35 milhões de trabalhadores, que corresponde a 12,45% dos empregados no país. Ainda que se lance mão do discurso de “inchaço da máquina pública” desde a implantação das medidas contrarreformistas no Brasil durante a década de 1990, o Brasil tem uma taxa de trabalhadores empregados no serviço público menor que a dos Estados Unidos e que a média entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Outrossim, a partir de 1988, houve um aumento de servidores públicos em nível municipal em proporção muito superior ao crescimento em nível estadual e federal. Os primeiros que antes representavam 32,29% dos servidores em 1985, passaram para 59,74% em 2019.

Os salários dos servidores, em sua esmagadora maioria, também não corresponde ao discurso de “marajás” adotado por Collor durante seu governo, já que, no ano de 1990, a remuneração mediana dos servidores públicos alcançava R\$1.991,47, e a mediana dos servidores em nível municipal era de R\$1.228,22 (Lopez; Guedes, 2019). Atualmente, a partir de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) 2020 e da PNADc 2022, 50% dos trabalhadores do serviço público tem remuneração mediana até R\$3.391,00, os servidores em nível municipal tem remuneração mediana de até R\$2.616,00 e apenas 0,06% dos servidores públicos recebem acima de R\$41.650,00, que é a remuneração limite do funcionalismo público.

O insucesso de política econômica de Collor²⁵, que desencadeia uma profunda recessão e elevação do nível de desemprego, juntamente com a falta de adesão política de frações da burguesa às suas propostas e à pressão exercida pelo movimento dos estudantes “caras pintadas”, são processos determinantes para o *impeachment* do presidente. Itamar Franco, vice-presidente do candidato deposto, assume e realiza o projeto de rearticulação política que permite a conclusão do mandato. Esse governo, que dura de dezembro de 1992 ao fim de 1994, é representado pela coalizão conservadora de poder que firma o nome de Fernando Henrique Cardoso, Ministro da Fazenda entre maio de 1993 a março de 1994, como candidato ao posto de Presidente da República e que deveria conduzir medidas de promoção da estabilidade econômica. O “sucesso” das medidas de estabilização da economia do Plano Real conduzidas pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, permitiu sua vitória no pleito presidencial em 1994 (Behring, 2008).

É na gestão de Fernando Henrique na Presidência da República, entre os anos de 1995 a 2002, que “o projeto neoliberal encontrará condições políticas e competência executiva, governabilidade e governança necessárias” para sua realização (Souza Filho; Gurgel, 2016, p. 175).

No Brasil, o neoliberalismo teve sua culminância com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE/MARE), lançado em 1995. O objetivo almejado pelos idealizadores do Plano é possibilitar ao Estado a recuperação de sua legitimidade e sua capacidade financeira e administrativa, retirando-o de suas obrigações de cariz social-liberal, e redirecionando-o para as tarefas essenciais: “garantir a propriedade e os contratos, promover o bem-estar e os direitos sociais e realizar uma política industrial e de promoção das exportações” (Behring, 2008, p. 175).

A influência do Consenso de Washington na consecução do Plano é inegável. O evento, realizado em 1989 em Washington, nos Estados Unidos e posteriormente se denominaria “Consenso de Washington”, foi uma reunião de cúpula entre funcionários do governo norte-americano e dos organismos internacionais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento) e terminou por se estabelecer na comunidade financeira internacional como uma série de recomendações a serem seguidas pelos países para que pudessem contrair

²⁵ Ver mais em Behring (2008), capítulo 3, item 2.

empréstimos e auxílios (Dardot; Laval, 2016). Na reunião, Gurgel e Souza Filho (2016) apontam que os Estados que denotaram maior preocupação foram Brasil e Peru pelo fato de as propostas neoliberais não terem se desenvolvido a contento. Para a América Latina, demandava-se um conjunto de ações:

disciplina fiscal; uma mudança nas prioridades para despesas públicas; reforma tributária; liberalização do sistema financeiro; uma taxa de câmbio competitiva; liberalização comercial; liberalização da entrada do investimento direto; privatização das empresas estatais; desregulamentação; direitos de propriedade assegurados (Williamson; Kuczynski, 2003, p. 1 *apud* Souza Filho; Gurgel, 2016, p. 174).

Mais tarde, o Banco Mundial lançou um documento de extrema relevância para compreender a condução da contrarreforma nos países periféricos. O documento “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (Banco Mundial, 1997), dispunha da reformulação do papel do Estado nesses países. Dentre os argumentos, previa que o Estado deveria ser um catalisador e impulsionador do processo de desenvolvimento econômico e social, e não um agente direito.

Lima (2011) aponta que o papel do Estado defendido pelo documento abrangia: atuação em ações que promovam a segurança pública (seja no combate à violência ou nas parcerias entre empresários e trabalhadores para o financiamento da seguridade social); a criação de uma regulamentação eficaz que alie as “forças do mercado” em benefício dos “bens públicos”, num estímulo às parcerias público-privadas; o incentivo a política industrial, mediante subsídios ao setor privado; uma gestão mais eficaz das empresas públicas mediante privatização; o estímulo ao desenvolvimento da “competência” na administração pública, por meio da contratação por mérito e pela avaliação por produtividade; a elaboração de políticas que possibilitassem a participação dos empresários, sindicatos e usuários na vigilância dos serviços públicos.

Esse documento (Banco Mundial, 1997) também propôs como mecanismo fundamental ao desenvolvimento dos países periféricos o papel do Judiciário na garantia de credibilidade dos Estados frente ao setor privado através da previsibilidade das normas, da punição relativas aos crimes contra a pessoa e a propriedade, a idoneidade e previsibilidade do Judiciário e a ausência de corrupção. Criticando a corrupção, a falta de celeridade nas decisões judiciais, o Banco Mundial defende a necessidade de competência por parte dos juízes, a independência do Judiciário e a criação de instituições Judiciárias eficientes.

O Documento Técnico Número 319 (Banco Mundial, 1996), publicado em 1996, também de autoria do Banco Mundial, é mais específico sobre as medidas da reforma a serem conduzidas nos Estados periféricos no que diz respeito a organização do Judiciário. Trataremos da interferência do Banco Mundial na implementação da contrarreforma do Judiciário mais a frente. O que importa neste momento é sinalizar que o projeto neoliberal, em ampla discussão durante a década de 1990, subjaz o movimento de “reformas” da administração pública e encontra as condições necessárias para se estabelecer na gestão de Fernando Henrique, que conduz o programa contrarreformista no primeiro ano de seu mandato.

Assim, na argumentação, o PDRE/MARE dispunha que o Estado havia se desviado das suas funções básicas para se voltar ao setor produtivo, o que gerou a deterioração dos serviços públicos e o agravamento da crise fiscal e inflação. Fica, portanto, demarcada, para o autor do plano e representante do pensamento hegemônico a época, Luiz Carlos Bresser-Pereira, a incapacidade do Estado em lidar com o contexto de crise fiscal, já que não soube processar de maneira adequada o nível de demanda a ele dirigidas. Portanto, torna-se premente a reestruturação da administração pública (Brasil, 1995).

A proposta de reestruturação envolve dois processos diferentes e essencialmente interrelacionados: a Reforma do Estado, como um projeto político, econômico e social mais abrangente, e a reforma do aparelho do Estado, voltada a promover eficiência na administração pública. O primeiro processo abrange:

[O] ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado – abertura comercial e privatizações – acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que fortaleça a competitividade na indústria nacional; reforma da Previdência Social; inovação dos instrumentos de política social (Behring, 2008, p. 178).

Nesse sentido, há uma redefinição das áreas que o Estado deveria se dedicar diretamente, deixando esferas de atividade como saúde, previdência, assistência, educação, pesquisa e cultura no campo dos serviços em que a ação estatal não é exclusiva e o mercado pode participar em posição de concorrência com o Estado, destinando às empresas estatais e às sociedades de economia mista com exclusividade para o mercado. Isso abre espaço para a hibridização (Dardot; Laval, 2016) ou também conhecida como privatização, mas disfarçada sob o falso termo de publicização (Souza Filho; Gurgel, 2016).

O segundo processo, o qual nos interessa mais para os fins dessa pesquisa, trata da reforma do aparelho do Estado, realizada com o objetivo de aumentar sua eficiência. Para tanto, segundo os defensores da reforma, é necessária a superação do patrimonialismo e da burocratização através da adoção da perspectiva gerencial na administração pública, incorporando critérios de qualidade e eficiência, realizando o controle dos procedimentos a partir dos resultados e não mais dos processos. Há, portanto, a intenção de transição de um tipo de administração pública considerado rígido e ineficiente para uma administração gerencial, flexível e eficiente (Behring, 2008).

Caracterizando o esforço da contrarreforma gerencial no governo de Fernando Henrique, em 1998 foi aprovada a Emenda Constitucional n.º 19, que incluiu, dentre outras medidas da reforma, ao lado dos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, o princípio da eficiência, que deve, juntamente com os demais, orientar toda a administração pública direta e indireta, em todos os poderes e entes federativos. O princípio da eficiência no texto constitucional reafirma o objetivo de manter um orçamento público mais restrito e de ajustar a estrutura administrativa do Estado ao contexto de recessão econômica em nível mundial (Gaudêncio Filho; Bastos; Gouveia, 2020).

Retomando o texto do PDRE/MARE (Brasil, 1995), este aborda a Constituição de 1988 como um retrocesso burocrático sem precedentes, ao adotar praticamente as mesmas regras burocráticas presentes nos serviços prestados diretamente pelo Estado nas empresas estatais, fundações e autarquias públicas e ao adotar a obrigatoriedade do regime jurídico único aos servidores públicos civis da União dos Estados e dos Municípios²⁶. Também aponta como um privilégio a estabilidade e a aposentadoria com proventos integrais conferida aos servidores civis, entendidas como protecionistas e inibidoras do espírito empreendedor. O Plano indica a falta de um sistema de incentivos para os servidores públicos que compõem os quadros técnicos gerenciais e operacionais, bem como a falta de uma política organizada de formação, capacitação permanente e de remuneração. Percebemos, novamente, um aceno à Teoria da Escolha Pública.

²⁶ Souza Filho e Gurgel (2016) realizam uma crítica à percepção de Bresser-Pereira presente do PDRE/MARE sobre este aspecto. Para os autores, a Constituição de 1988 não é um retrocesso nem aos anos 1930, nem aos anos 1950, mas tratou de ser uma proposta coerente com as finalidades de universalização e aprofundamento dos direitos que estão presentes na Carta Magna.

Com uma forte preocupação sobre a dimensão da gestão, o documento indica que a boa gestão:

[...] é aquela que define objetivos com clareza, recruta os melhores elementos através de concursos e processos seletivos públicos, treina permanentemente os funcionários, desenvolve sistemas de motivação não apenas de caráter material mas também de caráter psicossocial, dá autonomia aos executores e, afinal, cobra os resultados (Brasil, 1995, p. 38).

Numa clara alusão às teorias gerenciais para administração pública que emergem na década de 1980, o documento defende a necessidade de adotar mecanismos de motivação, sejam eles positivos, mediante a promoção por mérito e premiação aos servidores públicos via ocupação em cargos em comissão, ou negativos, através da demissão no caso de insuficiência do desempenho. A proposta do Plano visa incorporar a concorrência não apenas entre serviços públicos e entre serviços públicos e mercado, mas como lógica organizadora das relações no interior das instituições do Estado, juntamente com uma política de capacitação dos servidores públicos que envolve o ensino de filosofias, técnicas e metodologias próprias da esfera empresarial que podem ser entendidas como parte do movimento progressivo de adoção dos “sistemas de motivação” de “caráter psicossocial” (Brasil, 1995, p. 38).

Isto posto, todas as medidas citadas nos parágrafos anteriores sobre os mecanismos de motivação foram adotadas nos anos seguintes à publicação do documento. A EC Nº19/1998, que citamos acima, concretizou a incorporação do gerencialismo na Constituição. Tal alteração constitucional previu, dentre outras medidas, a alteração do período de estágio probatório do servidor público de 24 meses para 3 anos, a avaliação periódica de desempenho e tornou possível a demissão de servidores públicos estáveis por insuficiência no desempenho ou por excesso nas despesas públicas, garantida a ampla defesa.

Nesse sentido, tais medidas, que marcaram a consolidação do gerencialismo no aparelho do Estado, impuseram a flexibilização para a Administração Pública. Importante ressaltar que outros paradigmas presentes na administração públicas não foram deixados de lado, mas compõem o “hibridismo administrativo brasileiro” (Abrúcio, 1997, p. 39), em que convivem a burocracia meritocrática, o patrimonialismo e o cartorialismo. Por esse ângulo, ainda que o PDRE/MARE tenha se apresentado como um remédio ao patrimonialismo, o que ocorreu foi a re colocação do patrimonialismo sob novos eixos (Souza Filho; Gurgel, 2016). No entendimento do

patrimonialismo como um traço particular da estrutura da administração pública nacional, que não pode ser superado dada especificidade do capitalismo dependente no Brasil, ele permanece imbricado na burocracia. Assim, ainda que o PDRE/MARE o coloque como um mal a ser superado, ele é, na verdade, traço constituinte da nossa formação social, pois é a manifestação do arcaico – a partir da representação dos interesses das frações dominantes conservadoras e tradicionais – e que só pode ser superado com a superação da ordem societária do capital.

O movimento realizado pelo governo de Fernando Henrique através do PDRE/MARE abrangeu, portanto, dois mecanismos para atingir a finalidade de realização do ajuste fiscal e da mudança institucional da administração pública. O primeiro mecanismo tem a ver com a redução do aparelho do Estado e ampliação das áreas disponíveis à exploração econômica privada, via privatização, concessão e publicização, o que também geraria um impacto direto nas contas públicas; o segundo mecanismo que tem a ver com a organização do aparelho do Estado, promoveria a centralização e o fortalecimento dos núcleos decisórios e de controle das políticas públicas. Permanece, dessa maneira, a lógica do “insulamento burocrático” (Nunes, 1997 *apud* Souza Filho; Gurgel, 2016), ou da “democracia blindada” de acordo com Demier (2017), na organização da administração pública brasileira, que supõe a obstrução do acesso por parte das classes dominadas ao núcleo técnico do aparelho burocrático, mas permite acesso das classes dominantes de forma irrestrita (Souza Filho; Gurgel, 2016).

O conceito de democracia blindada, proposto por Demier (2017), diz respeito aos regimes democrático-liberais que emergem em fins da década de 1970, em meio a crise do fordismo e a emergência do neoliberalismo, e se consolidam como regimes políticos substancialmente contrarreformistas. A reformatação das democracias liberais se inicia com o governo de Margareth Thatcher, entre 1979 e 1990 na Inglaterra, e se realiza em ritmos e conformações desiguais e diversificadas no continente europeu. O neoliberalismo remodela essas democracias liberais a partir de medidas contrarreformistas, com diminuição dos gastos estatais com políticas sociais, desregulamentação e prezarização do trabalho e expansão do investimento de capital privado sobre novas esferas da vida social. O conceito de democracia blindada exprime e dá relevo à impermeabilidade ou menor interferência das demandas populares sobre os centros de decisão dos regimes democrático-liberais, em distinção às democracias welfarianas, em que os movimentos sociais organizados tinham a

possibilidade de penetrar as instâncias institucionais e reivindicar sua agenda de reformas.

Ainda que houvesse uma expectativa de mudança pela vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) em 2002, com os governos de Lula (2003 a 2010) e Dilma (2011 a 2016²⁷), o que se percebeu não foi uma interrupção da contrarreforma do Estado, mas uma continuidade da mesma, confirmando a polêmica sobre a existência de um projeto neodesenvolvimentista por parte do PT apontado por Souza Filho e Gurgel (2016). Nesse sentido, operou-se um movimento de transformismo na substituição de uma plataforma política de cunho reformista – com um combate ferrenho conduzido pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) às políticas neoliberais –, para uma plataforma de governo que combinou, por um lado, a manutenção de alguns eixos centrais da política econômica do governo de FHC e, por outro, redução do nível de desemprego, aumento do salário mínimo, inclusão da população empobrecida pela via do consumo e expansão massiva das políticas sociais compensatórias focalizadas (Demier, 2017).

Com relação à continuidade da contrarreforma da administração pública, não resta dúvidas para Souza Filho e Gurgel (2016), que apontam a existência de uma quantidade extensa de documentos governamentais que afirmam o caráter gerencialista na gestão do PT. Silva (2016) indica os governos do PT como uma fase da contrarrevolução neoliberal a frio no Brasil, que tem como mecanismo a imposição de uma série de medidas para a garantia da hegemonia da classe dominante e da sua reprodução, mediante a construção do consenso e da adesão dos trabalhadores em torno dos objetivos da contrarreforma.

Dentre as medidas que sinalizam a continuidade da Reforma do Estado nos governos de Dilma e Lula, estão as ações voltadas à gestão do trabalho dos servidores públicos federais nos períodos de 2003 a 2013, às quais, a partir de Silva (2016), destacamos: a criação da Secretaria de Gestão Pública (SEGEP) em 2012, responsável pela gestão pública e de pessoal; a realização de concursos públicos em 2008 para recompor a força de trabalho no Poder Executivo Federal; a criação de cargos de especialista e analista em infraestrutura; a definição dos percentuais

²⁷ O *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff se tratou, na verdade, de um golpe realizado por uma forma “democrática” de depor governos que outrora serviram aos interesses do capital, mas que deixaram de estar a contento desses interesses. No caso brasileiro, o golpe foi articulado “com aval da Suprema Corte, do Legislativo, de parte ativa do Judiciário, da PF, com o apoio militante da nata do empresariado nativo, e, especialmente, dos oligopólios da mídia”. (Braz, 2017, p. 89)

mínimos dos cargos em comissão a serem ocupados por servidores públicos; a fixação da remuneração dos cargos e funções comissionadas da administração pública federal; a definição da política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal em 2006, que traz o desenvolvimento de competências e a importância da capacitação gerencial e da qualificação para a ocupação dos cargos comissionados, além do fortalecimento das escolas de governo; o Decreto N. 6021/2007 que fortalece as práticas de governança corporativa nas empresas estatais federais e da administração de participações societárias da União; a implementação de uma sistemática de avaliação de desempenho através da Lei Nº 11784/2008, que desenvolve um monitoramento da atuação individual do servidor e da instituição no sentido de subsidiar a política de gestão de pessoas, no que diz respeito à capacitação, desenvolvimento do cargo ou carreira, remuneração e movimentação de pessoal; - Decreto 7478/2011 – criação da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade, que tem o objetivo de formular políticas e medidas destinadas à racionalização do uso de recursos públicos, ao controle e aperfeiçoamento da gestão pública e de coordenar e articular sua implementação, no sentido da melhoria da eficiência, eficácia, efetividade, transparência e qualidade da gestão pública e dos serviços prestados ao cidadão; a criação do Subsistema de Relações de trabalho no serviço público federal, via Decreto N. 7674/2012, que organiza o processo de diálogo visando o tratamento dos conflitos nas relações de trabalho no âmbito do Poder Executivo, através da negociação sobre as condições de trabalho entre as autoridades e os servidores públicos federais; a Lei N. 12618/2012, que cria o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais, fixando um limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência; e o Decreto N. 7849/2012, que institui as regras de avaliação de desempenho, abrangendo os procedimentos e os critérios para o pagamento das gratificações de desempenho.

Entretanto, na avaliação de Gomes, Silva e Sória (2012), as medidas implementadas durante a gestão de Lula apontam para uma postura ambígua, em que o governo figura ora como progressista ora em continuidade em relação ao governo de Fernando Henrique. Dentre as medidas progressistas estão: a recomposição dos quadros do funcionalismo público, com a priorização dos setores com maiores déficits; a substituição de funcionários com baixa qualificação por quadros com maior escolarização e a substituição de trabalhadores terceirizados; a instituição da mesa

de negociação entre a Administração Pública e os representantes do funcionalismo. As medidas de continuidade são: a política de reajuste que segue a lógica do governo Fernando Henrique ao privilegiar a instituição ou modificação de gratificações específicas, em lugar de reajustes mais significativos no vencimento básico; e a grande variabilidade de estruturas remuneratórias no serviço público, que possibilitou a algumas carreiras conseguirem melhorias nos índices de reajuste e na estrutura remuneratória, enquanto outras tiveram reforçada o mecanismo de remuneração variável.

Marques e Mendes (2004) salientam que a medida contrarreformista mais flagrante do primeiro mandato de Lula foi a aprovação da reforma da previdência dos servidores públicos em 2003 (EC Nº 41/2003), que retomou propostas relativas aos direitos dos servidores públicos que não haviam sido aprovadas durante o governo de Fernando Henrique. Isso se deu através de um processo pouco democrático, deixando de lado a participação popular no debate sobre os termos da nova legislação e resultando, até mesmo, na expulsão de deputados do Partido dos Trabalhadores (PT) que votaram contra a proposta governista e que posteriormente fundaram o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

A reforma da previdência realizada no governo Lula se caracterizou como um dos movimentos dos governos PT no sentido da continuidade do desmonte dos direitos sociais iniciada no governo Collor. A proposta envolveu a extinção da integralidade salarial e a adoção de um teto remuneratório para os servidores públicos civis, a aprovação da contribuição previdenciária para os aposentados, ausência de regras de transição e, pela instituição das novas regras, um estímulo a expansão dos fundos de previdência complementar, que indicam um forte aceno ao capital financeiro (Marques; Mendes, 2004).

Nesse movimento de continuidade da Reforma do Estado, o documento “Avanços e Desafios na Gestão da Força de Trabalho no Poder Executivo Federal”, utilizado por Silva (2016), demonstra um claro interesse nos mecanismos gerencialistas por parte dos governos PT para a administração pública através da preocupação em adequar o perfil do servidor ao “novo” papel do Estado e às prioridades estratégicas de governo, mantendo a clássica separação presente no documento do PDRE/MARE que dispõe sobre a distinção entre as tarefas de formulação, regulação e execução, diferenciando as atividades em que o Estado deve agir apenas como regulador. Em reafirmação ao sentido proposto pelo relatório do

Banco Mundial em 1997 que tratava do Estado necessário para o alcance do desenvolvimento, a ação estatal na gestão dos governos PT persiste como um facilitador do mercado na garantia da boa governança, que quer dizer a conquista de capacidade administrativa e financeira consideradas a partir de métricas e métodos de gestão empresarial, criando um ambiente econômico estável e competitivo para o mercado.

Por fim, a permanência do viés contrarreformista durante o governo Lula pode ser confirmada pelo fato de que foi durante o primeiro mandato do governo Lula que a “Reforma do Judiciário” finalmente ganha concretude, mediante a aprovação da Emenda Constitucional nº 45/2004. No próximo item, abordaremos no que consistiu essa reforma e, posteriormente, através da criação do Conselho Nacional de Justiça, de que forma ela produziu efeitos na organização do trabalho no Poder Judiciário.

2.2 A Reforma do Judiciário e o papel do Conselho Nacional de Justiça

O processo de realização da Reforma do Judiciário se deu de forma mais lenta do que aquele encaminhado na esfera do Executivo pelo governo Fernando Henrique. Ainda que o PDRE/MARE abordasse as funções do Estado compreendendo os Poderes Legislativo e Judiciário, de acordo com a Constituição Federal de 1988, cada Poder da federação brasileira tem autonomia na sua organização, sendo os tribunais competentes privativamente para dispor de sua organização interna, além de serem autônomos financeira e administrativamente.

Como abordamos no capítulo anterior, o Estado social, no contexto da crise do capital da década de 1970, passa a sofrer duras críticas a respeito da sua forma de intervenção. Uma nova fase do projeto de sociabilidade do capital entra em cena: o neoliberalismo. Sua ênfase, antes de legar às relações de produção a causa fundamental da crise, coloca no Estado o cerne da crise e sobre ele propõe uma solução. O que se observa, nos anos seguintes e, principalmente, na década de 1990, é a implementação de uma série de programas de ajuste fiscal e contrarreformas do Estado, que atinge principalmente os países da América Latina, que devem submeter-se aos receituários dos organismos internacionais para serem validados por agências de avaliação de risco quanto a confiabilidade dos investimentos do capital estrangeiro.

Uma das dimensões consideradas na avaliação de “um ambiente propício ao comércio, financiamentos e investimentos” (Banco Mundial, 1996), isto é, da eficácia do modelo econômico neoliberal, abrange a qualidade e a eficiência do Poder Judiciário, pois é o esse Poder que irá “julgar a aplicabilidade das novas leis de ajuste da economia e dos contratos, de modo que sua estabilidade e previsibilidade importam na maior possibilidade do investidor calcular o risco de ‘aportar recursos’ no país” (Freitas, 2005, p. 32). Assim, os receituários dos organismos internacionais figuram como um grande peso no impulso de realização da Reforma do Judiciário.

Ponciano (2009) realiza um compilado de argumentos mais comuns sobre a existência de uma crise do Judiciário, que aponta para seguintes causas:

condicionantes externas; imagem negativa da instituição; nepotismo; morosidade; ausência de modernização da Justiça; carência quantitativa e qualitativa de recursos humanos (juízes e servidores); deficiência de infraestrutura; autonomia insuficiente; inadequação de rotinas e procedimentos; utilização de recursos e incidentes processuais protelatórios que poderiam ser abolidos; ausência de transparência; ausência de democratização do Judiciário; judicialização da política. (Ponciano, 2009, p. 64-65)

Esses argumentos deixam de lado a relação entre essas possíveis “causas” e o movimento de reestruturação neoliberal do Estado, projeto vitorioso frente a crise do capital da década de 1970. A partir de uma visão neoliberal sobre a ação estatal, as demandas dos mercados são priorizadas frente às demandas sociais, ainda que tais demandas, como é o caso da necessidade de democratização do Judiciário, estejam como uma das principais motivações para realização da reforma. Um dos principais impulsionadores para a Reforma do Judiciário foi, na verdade, a necessidade de gerar segurança jurídica para o ingresso do capital internacional no Brasil. Assim, grande parte dos argumentos apresentados pela autora remontam os argumentos da crise do Estado que desembocaram no projeto de contrarreforma dos anos 1990, mas que não mencionam a essência desse fenômeno, que é a dinâmica de crise do capital.

A nossa argumentação neste trabalho vai no sentido de compreender, sem afastar a existência dos fatores apontados por Ponciano (2009), de que a necessidade de Reforma do Judiciário ganha força na fase de reestruturação neoliberal do capitalismo, em que os capitais estrangeiros necessitam de segurança jurídica para ingressarem no Brasil e o mercado é alçado como gerador da coesão social e o

Estado, nesse entendimento, age no sentido de fortalecê-lo e gerar condições semelhantes às do mercado nas diversas esferas da vida social.

No contexto de implementação das medidas contrarreformistas no Brasil, a Reforma do Judiciário foi a que mais tardou a ser realizada, mas que pode ser compreendida como parte desse processo de adequação do Estado às demandas do projeto neoliberal do capital. Isso porque tramitava, desde 1992 no Congresso Nacional, uma proposta de emenda constitucional que abordava mudanças no Poder Judiciário, mas é apenas no governo de Lula, mediante a criação da secretaria de Reforma do Judiciário no Ministério da Justiça, em maio de 2003, que o movimento ganha força. A pasta tratou de organizar as discussões sobre a Reforma, apresentando propostas que não demandavam alterações constitucionais. Além disso, no Poder Judiciário, a aposentadoria compulsória do Ministro Maurício Correa, presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) que se colocava fortemente contra a criação de um órgão de fiscalização do Judiciário, e sua substituição por um ministro indicado pelo Presidente Lula, alterou a correlação de forças em favor da consolidação da reforma.

Assim, embasando-se em argumentos de morosidade e falta de eficiência, a Reforma do Estado brasileiro mantém sua continuidade através da promulgação da Emenda Constitucional nº45/2004, que sistematizou os termos da Reforma do Judiciário. Remígio (2010) aponta que existia um discurso legitimador da Reforma que pendia ora para o lado da necessidade de democratização do Judiciário, ora para as demandas do Banco Mundial sobre um Judiciário capaz de dar maior segurança jurídica nas decisões. O autor conclui que o intento de democratização da função jurisdicional não se realizou. O que foi perseguido foi apenas a realização de uma justiça mais célere e efetiva, mas que não pode ser confundida com a democratização da prestação jurisdicional, que trata de promover a participação popular na interpretação constitucional e a participação dos magistrados na direção política do Judiciário.

Em atendimento aos ditames do Banco Mundial (1996), a contrarreforma do Poder Judiciário, tanto no Brasil, quanto na Venezuela e Argentina, envolveu três aspectos principais: “1) o controle externo do Judiciário; 2) a prevalência jurisprudencial da cúpula do Judiciário e 3) a criação de mecanismos alternativos de resolução de conflitos.” (Melo Filho, 2003, p. 81). Na EC nº 45/2004, esses aspectos se traduziram, respectivamente, em: 1) a criação do Conselho Nacional de Justiça

enquanto um órgão de controle interno administrativo e financeiro do Poder Judiciário; 2) a criação da súmula de efeito vinculante e da repercussão geral do Recurso Extraordinário; e 3) a conquista de espaço dos meios alternativos de conflito, como a arbitragem, conciliação, negociação e mediação.

Para além das medidas destacadas no parágrafo anterior, foram implementadas diversas mudanças pela EC Nº 45/2004²⁸, tendo por principais a criação do CNJ e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a instituição das escolas nacionais de magistratura, o instituto da Súmula Vinculante e a da Repercussão Geral, a ampliação das competências da Justiça do Trabalho (Oliveira, 2017).

Como nosso interesse reside na investigação dos mecanismos de gestão do trabalho implementados após a Reforma do Judiciário, nos ateremos a tratar brevemente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), tendo em vista ser o órgão responsável pela administração do Judiciário. Assim sendo, o órgão foi instalado em 14 de junho de 2005, ficou imbuído do controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e se consolidou como um importante condutor da perspectiva da “modernização”, na medida que tem por competência a definição das estratégias de governança do Judiciário, proporcionando a transparência, eficiência e eficácia. Tais objetivos estão presentes tanto nas teorias gerencialista para a administração do Estado, quanto nos receituários internacionais para a reforma do Estado.

Na estruturação e desenvolvimento do CNJ, um grande marco para a implementação e consolidação da gestão empresarial no trabalho foi o 1º Encontro Nacional do Poder Judiciário, que Nogueira (2014) apontou como o momento de discussão das metas que nortearam o “choque de gestão” no Poder Judiciário. Nesse Encontro, foi consolidada a adoção do planejamento estratégico como um instrumento gerencial para a gestão do Poder Judiciário. Esse instrumento já vinha sendo adotado por alguns tribunais antes da proposta do CNJ nesse sentido, mas tinha um caráter pontual e de decisão discricionária da gestão dos tribunais no momento (Oliveira, 2017). O CNJ tratou, nesse sentido, de centralizar e alinhar o processo de planejamento estratégico.

Numa leitura preliminar sobre os documentos elencados na introdução, consideramos que o CNJ tem papel fundamental para a organização da gestão do

²⁸ Ver mais em Freitas (2005), Ponciano (2009) e Remígio (2010).

trabalho no Judiciário, na medida em que propõe normativos para organização do planejamento estratégico e das políticas relacionadas à gestão de pessoas para o Judiciário.

2.3 Gestão empresarial no Judiciário: avaliação de desempenho, centralização burocrática e flexibilização

Tendo em conta a análise das fontes documentais citadas anteriormente, buscamos identificar, a partir das categorias teóricas selecionadas, como as metodologias gerencialistas se expressam nos normativos sobre a gestão do trabalho no Poder Judiciário. Em primeiro lugar, abordaremos a natureza das fontes documentais e o contexto de produção de cada uma delas. Posteriormente, trataremos do conteúdo de cada documento à luz das categorias teóricas selecionadas e do referencial teórico, visando identificar como as metodologias de gestão do trabalho gerencialistas se expressam nos atos normativos do Conselho Nacional de Justiça para organização do Judiciário.

Considerando a natureza e o contexto de produção dos documentos, podemos situá-los em dois grupos no que diz respeito a cada um dos critérios. Sobre a natureza da fonte documental, as Resoluções Nº 70 de 18/03/2009, Nº198 de 01/07/2014, Nº 325 de 29/06/2020, Resolução Nº192 de 8/05/2014, Nº 227 de 15/06/2016 e Nº 240 de 09/09/2016, são textos normativos com competência do plenário do Conselho Nacional de Justiça, que têm por finalidade estabelecer normas gerais no âmbito do Poder Judiciário, com caráter vinculante e geral (Brasil, 2018). O segundo tipo de documento analisado é um guia, no que diz respeito a sua natureza, ou seja, um documento orientador que versa sobre a gestão por competências no Poder Judiciário, mas que não tem caráter vinculatório com relação aos órgãos do Judiciário, servindo apenas como uma instrução.

Sobre o contexto de produção dos documentos, podemos agrupar os documentos da seguinte forma: aqueles produzidos durante a realização do Encontro Nacional do Poder Judiciário, quais sejam, as Resoluções Nº 70 de 18/03/2009, Nº198 de 01/07/2014, Nº 325 de 29/06/2020; e aqueles produzidos em outros contextos, que englobam os demais documentos analisados.

Destacamos, portanto, em primeiro lugar, a relevância dos eventos realizados sob a alcunha de “Encontro Nacional do Poder Judiciário”, compreendendo todas as suas edições, porque foram eventos, como destacou Nogueira (2014), que tiveram o condão de consolidar a organização da gestão do Judiciário, através do monitoramento dos resultados e revisar o planejamento estratégico, da apresentação de políticas judiciárias e temas relevantes e divulgar e reconhecer o desempenho dos tribunais (CNJ, 2020). Em resumo, de firmar a orientação do CNJ para a implementação da gestão gerencialista nos órgãos desse Poder.

O 1º Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizado em 25 de agosto de 2008, em Brasília, teve como pauta assuntos relativos à modernização do Judiciário, a melhoria da gestão dos tribunais e da prestação jurisdicional, tendo por objetivo a unificação das diretrizes estratégicas de atuação dos tribunais. O discurso de abertura do evento foi realizado pelo ministro Gilmar Mendes, então presidente do CNJ e do Supremo Tribunal Federal (STF), e contou com a presença dos presidentes dos tribunais de todo o país, além de outros magistrados, dirigentes de associações de magistrados, associações de juízes e outras instituições convidadas.

Em seu discurso, Gilmar Mendes apontou os problemas da justiça brasileira: “o imbróglio da morosidade [...], da falta de transparência, do eventual elitismo”, apontando como caminho para a resolução a necessidade de o Judiciário manter canais de comunicação entre os seus órgãos e de elaboração de um planejamento estratégico que seja resultado de consenso, que entendemos como um consenso que abranja os presidentes dos tribunais. Aponta que o CNJ irá atuar como órgão “de coordenação, planejamento e supervisão administrativa do Poder Judiciário” (CNJ, 2008), buscando alcançar a maior eficiência da prestação jurisdicional. Destaca, também, que o Poder Judiciário já dispõe de tecnologia, recursos humanos e materiais que possam viabilizar o processo de modernização, através de avaliações sistemáticas e diagnósticos que apontem ao gerenciamento da qualidade do serviço público. Nesse discurso, Gilmar Mendes fala da necessidade de observar as peculiaridades regionais para minorar as disparidades entre os tribunais.

Nesse primeiro Encontro foi definida a realização anual do evento, contando com a presença de membros, corregedores e presidentes de todos os tribunais do Brasil, com o objetivo de avaliar o planejamento estratégico em vigência, divulgar projetos e estabelecer metas. O planejamento estratégico tem vigência de 6 anos. Assim, as Resoluções Nº198 de 01/07/2014 e Nº 325 de 29/06/2020, também foram

discutidas e produzidas em Encontros Nacionais do Poder Judiciário, no sétimo e décimo terceiro Encontro, respectivamente. Nesses Encontros, a organização e formato do planejamento estratégico do Judiciário foi se aprimorando. Abordaremos mais a frente sobre qual o fundamento teórico desse planejamento e como ele se conecta com a gestão gerencialista.

No VII Encontro, que definiu os termos da Resolução Nº198 de 01/07/2014, o Ministro Joaquim Barbosa, à época à frente do CNJ, abordou entre as finalidades do evento a realização do debate entre os diversos segmentos da justiça em torno de propostas de melhoria e ampliação do acesso à Justiça, de modernização do Poder Judiciário e de solução frente à morosidade no julgamento das demandas, destacando o Processo Judicial Eletrônico (PJe) como um dos instrumentos que proporciona a efetividade na prestação jurisdicional por ser um sistema próprio, moderno, eficiente, compatível e adaptável às competências judiciais.

No XIII Encontro, que tratou, dentre outros assuntos, dos termos da Resolução, além dos representantes das entidades presentes nas outras edições, estiveram presentes representantes do Sistema das Nações Unidas no Brasil. Isso porque, nessa edição do planejamento estratégico, o Judiciário incorporou a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), com seus objetivos sustentáveis. O então Ministro-presidente do CNJ, Dias Toffoli, durante o evento, também fez destaques à eficiência e a operacionalidade do Judiciário, com o aumento dos índices de produtividade e redução dos custos aos cofres públicos e citou a Emenda Nº45/2004, chamada “reforma do Judiciário”, como condutora dessas mudanças significativas, principalmente no que diz respeito à criação do CNJ.

Os demais documentos foram produzidos em contextos diversos e todos tem seu conteúdo alinhado ao planejamento estratégico do Judiciário. Com exceção da Resolução Nº 192, de 8 de maio de 2014, que dispõe sobre a Política Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Servidores do Poder Judiciário e que foi produzida na gestão do Ministro Joaquim Barbosa, as demais – Resolução Nº 227 de 15/06/2016, que regulamenta o teletrabalho no âmbito do Poder Judiciário, a Resolução Nº 240, de 09 de setembro de 2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Gestão de Pessoas no âmbito do Poder Judiciário e o Guia de Gestão por Competências no Poder Judiciário – foram promulgadas durante a gestão do Ministro Ricardo Lewandowski à frente do CNJ.

Compreendendo como um achado da pesquisa a implementação de um planejamento estratégico intitulado *Balanced Scorecard*, uma metodologia criada por Kaplan e Norton e que se destina às instituições privadas, iremos abordar no que consiste esse planejamento e como ele materializa a gestão gerencialista no Poder Judiciário. Mostraremos como os demais documentos, que versam sobre a política de gestão de pessoas, o teletrabalho, a gestão por competências e a política de formação dos servidores, também guardam relação com o planejamento estratégico e consolidam uma orientação gerencialista à gestão do trabalho no Judiciário.

2.3.1 Gerencialismo no Poder Judiciário

Na nossa análise, identificamos alguns eixos centrais da gestão estatal gerencialista – que identificamos como a categoria de análise “gerencialismo” – nos normativos sobre o planejamento estratégico e sobre os assuntos relacionados à gestão do trabalho no Judiciário. Essa categoria foi subdividida em três subitens, porque entendemos que tal categoria poderia abarcar uma grande gama de conteúdo e tornar-se imprecisa do ponto de vista da análise.

Assim, os subitens da categoria gerencialismo são os seguintes: **eleição dos modelos de gestão privados** como mais eficientes; **descentralização e insulamento burocrático**; **avaliação de desempenho pautada em critérios de eficiência**. Tais características do gerencialismo foram exploradas principalmente por Gurgel e Souza Filho (2016); Dardot e Laval (2016); Abrúcio (1997) e Borges (2001).

Adotamos a divisão da categoria gerencialismo, mas sem abandoná-la, ao longo da análise documental e a partir das referências bibliográficas mobilizadas na pesquisa porque percebemos que a categoria gerencialismo poderia não explicitar de maneira específica o conteúdo explorado nos documentos.

No que tange à **eleição dos modelos de gestão da esfera privada**, no documento *Gestão por competências passo a passo: um guia de implementação*, temos o seguinte: “Observam-se investimentos na migração de um modelo burocrático para um modelo de administração pública gerencial, com valores relacionados à produtividade, orientação a resultados e descentralização, além de eficiência e competitividade” (CNJ, 2016a, p. 15). Identificamos no texto uma alusão ao modelo de administração pública gerencial que pretende adotar na esfera

reprodutiva os mesmos critérios de administração da esfera produtiva, pois de acordo com os defensores do gerencialismo, a gestão privada apresenta mecanismos mais eficazes, inovadores, especializados e reativos que o setor público. Essa pretensa “superioridade” da administração privada advém do efeito disciplinador da concorrência, que estimularia o bom desempenho (Dardot; Laval, 2016).

O argumento de “migração de um modelo burocrático para um modelo de administração pública gerencial” faz quase uma citação *ipsis litteris* daquele presente no Plano Diretor de Reforma do Estado (Brasil, 1995), que tratou da contrarreforma do Estado na década de 1990 e dispunha que:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de ‘gerencial’, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle de resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna ‘cliente privilegiado’ dos serviços prestados pelo Estado. (Brasil, 1995, p. 7, grifo nosso).

As justificativas presentes na década de 1990 para a contrarreforma do Estado são retomados pelo CNJ para conduzir a reestruturação da gestão do trabalho no Judiciário. Assim, há uma demarcação clara de qual o modelo de administração pública se almeja para o Poder Judiciário: aquele de cariz gerencial, fundado na produtividade, na orientação para os resultados e na competitividade, seja entre serviços públicos, entre serviços públicos e empresas privadas ou entre os próprios trabalhadores.

Reatualizando o discurso da contrarreforma, o Min. Gilmar Mendes defendeu, no evento que inaugurou o planejamento estratégico no Judiciário, que há uma necessidade de modernização e aperfeiçoamento nos órgãos do Judiciário, tendo em vista a morosidade e o descrédito, a falta de transparência e o “eventual elitismo” e que tais órgãos já contam com os recursos materiais, humanos e tecnológicos para promover o “gerenciamento de qualidade na administração do serviço público de prestação de justiça” (CNJ, 2008).

De acordo com a fala do ministro, o problema está na forma pela qual a gestão e os processos trabalho no Judiciário são organizados e sua solução reside na implementação de ferramentas de avaliação sistemáticas e elaboração de diagnósticos que possam aferir a qualidade do serviço público. Em síntese, o problema do Poder Judiciário é um “problema de gestão”. A “solução” desse problema

passa por adotar estratégias de gestão da esfera privada nos órgãos do Poder Judiciário, inclusive compatibilizando os atos normativos e as políticas adotadas no Judiciário com os termos do planejamento.

Aqui percebe-se um dos argumentos levantados por Dardot e Laval (2016) de que a defesa pela modificação das modalidades de intervenção estatal no sentido da virada neoliberal teve como um de seus principais defensores os “especialistas e os administradores públicos dóceis” (*ibidem*, p. 231), que implementaram novos dispositivos e modos de gestão neoliberais apresentados como técnicas políticas orientadas exclusivamente para a busca de um resultado favorável a todos. Ao ser evocada a morosidade, a falta de transparência e o elitismo como justificativas para execução do planejamento estratégico no Judiciário, percebemos que, no nível do discurso, a justificativa para as políticas neoliberais não se realizaram em nome do mercado, mas “em nome de imperativos técnicos de gestão, em nome da eficácia, ou até mesmo da ‘democratização’ dos sistemas de ação pública” (Dardot; Laval, 2016, p. 231). Um argumento que advogava pela “modernização” dos serviços públicos, mas que significou, mediante incorporação de técnicas gerencialistas, a rendição total do Estado em favor dos interesses do mercado.

A lógica gerencialista abrange que as regras burocráticas não sejam mais o único fundamento das ações dos agentes públicos, mas que estas se pautem pela maximização dos resultados e o respeito às expectativas dos clientes, criando, de forma artificial, uma situação de concorrência dos serviços públicos entre si, dos serviços públicos com os serviços privados e entre os trabalhadores dos serviços públicos, de forma semelhante àquela entre os trabalhadores das empresas privadas (Abrúcio, 1997; Dardot; Laval, 2016). De que forma a concorrência se generalizou no Poder Judiciário? Defendemos que o planejamento estratégico foi uma das ferramentas para estimular o desenvolvimento da concorrência no Judiciário.

Segue citação do primeiro documento que trata do “planejamento de gestão estratégica do Poder Judiciário”.

“Considerando competir ao Conselho Nacional de Justiça, como órgão de controle da atuação administrativa e financeira dos tribunais, a atribuição de coordenar o *planejamento e a gestão estratégica* do Poder Judiciário” (CNJ, 2009, grifo nosso)

O termo, ou outros correlatos - “Estratégia do Judiciário” e “planejamento estratégico” – estão presentes em todos os documentos que serviram como fonte

documental da pesquisa, como nos seguintes excertos: “CONSIDERANDO que a melhoria da gestão de pessoas é um dos macrodesafios estabelecidos na *Estratégia Judiciário 2020*, a teor da Resolução CNJ 198, 1º de julho de 2014” (CNJ, 2016b, grifo nosso) e “Considerando a competência do CNJ, como órgão de controle e atuação administrativa e financeira dos tribunais, para coordenar o *planejamento e a gestão estratégica* do Poder Judiciário;” (CNJ, 2020, grifo nosso).

Apesar de em todos os documentos ser feita uma referência ao termo “planejamento estratégico” e/ou aos seus correlatos, em nenhum deles há uma explicação sobre o fundamento teórico-metodológico desse tipo de planejamento. Souza Filho e Gurgel (2016), por exemplo, apresentam um conceito de planejamento estratégico²⁹ elaborado a partir da gestão democrática e que tem como objetivo estratégico o fortalecimento da burocracia e a expansão dos aparatos de participação das classes subalternas nas dimensões de controle e decisão, no sentido de superação da ordem do capital. O planejamento estratégico apresentado pelos autores nada tem a ver com aquele implementado pelo Poder Judiciário, como mostraremos. Dado o caráter polissêmico do termo, foi necessário buscar em outros documentos, para além daqueles utilizados como fontes documentais, sua conceituação e embasamento teórico.

No sítio eletrônico do CNJ sobre o II Encontro Nacional do Poder Judiciário³⁰, estão relacionadas as apresentações ocorridas no evento, dentre elas uma sobre a “Estratégia do Poder Judiciário”³¹, com a indicação do termo *Balanced ScoreCard* (BSC) no item metodologia. Esta metodologia, criada por Kaplan e Norton, foi originalmente desenhada para as organizações da iniciativa privada, mas alcançou grande disseminação na administração pública (Kim; Silva, 2020).

O modelo de Kaplan e Norton, o *Balanced Scorecard* (BSC), propõe traduzir a missão e a estratégia em objetivos e medidas a serem perseguidos pela organização (Kaplan; Norton, 1997). Assim, no planejamento estratégico do Poder Judiciário, buscou-se “traduzir o caminho (mapa estratégico) para se alcançar a visão de futuro

²⁹ Outros termos são utilizados nos documentos analisados, mas que tem o mesmo significado: “planejamento e gestão estratégica” e “estratégia nacional”.

³⁰ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/encontros-nacionais/2-encontro-nacional-do-judiciario/>. Acesso em 06 jul. 2022.

³¹ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/fd3a4bd8518925ff5de6543588853c0b.pdf>. Acesso em 06 jul. 2022.

(‘o que queremos fazer’) e realizar a missão organizacional (‘por que existimos’)” (Sauerbronn *et al*, 2016, p. 14), conforme destacamos do seguinte documento: “I - missão; II - visão; III – valores; IV – macrodesafios do Poder Judiciário; e V – indicadores de desempenho” (CNJ, 2020), bem como nos fragmentos abaixo:

I - Missão: realizar justiça. II - Visão: ser reconhecido pela Sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social. III - Atributos de Valor Judiciário para a Sociedade: a) credibilidade; b) acessibilidade; c) celeridade; d) ética; e) imparcialidade; f) modernidade; g) probidade; h) responsabilidade Social e Ambiental; i) transparência. (CNJ, 2009)

Art. 3º A Política Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Servidores do Poder Judiciário atende aos seguintes princípios:

II – integração permanente da educação com o planejamento estratégico do Poder Judiciário, com o desenvolvimento de competências necessárias para o cumprimento da missão, alcance da visão e execução da estratégia; [...] (CNJ, 2014b)

Para a escolha da metodologia mais adequada [de mapeamento das competências], o órgão deve considerar o seu planejamento estratégico, a sua missão, a sua visão, a sua própria estrutura, as suas necessidades e as suas viabilidades financeiras. (CNJ, 2016a, p. 29)

Tendo em conta que o BSC é uma metodologia para uso na esfera empresarial privada, sua adoção na administração pública demandou adaptações. Assim, as dimensões do planejamento que em seu formato original são finanças, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento (Kaplan; Norton, 1997), foram remodeladas para as dimensões sociedade, processos internos e recursos.

Nessa metodologia, a realização do planejamento estratégico significou a articulação de objetivos estratégicos, com mobilização de metas predefinidas e projetos, além da elaboração de indicadores que pudessem mensurar o alcance da estratégia, tendo por objetivo a melhora no desempenho da atuação do Poder Judiciário (Sauerbronn *et al*, 2016). Através da definição da missão, visão e dos valores da instituição, bem como dos indicadores de resultados e os objetivos e metas a serem alcançados a instituição avaliará seu desempenho. A indicação de metas, objetivos e indicadores de resultados como parte do planejamento estratégico pode ser identificado nos seguintes excertos:

§ 1º Os planejamentos estratégicos de que trata o caput conterão:

I - pelo menos um *indicador de resultado* para cada objetivo estratégico;

II - *metas* de curto, médio e longo prazos, associadas aos *indicadores de resultado*;

III - projetos e ações julgados suficientes e necessários para o atingimento das *metas* fixadas. (CNJ, 2009, grifo nosso).

Art. 4º Os órgãos do Judiciário devem alinhar seus respectivos planos estratégicos à Estratégia Judiciário 2020, com a possibilidade de revisões periódicas.

Parágrafo 1º Os planos estratégicos de que trata o caput, devem: [...]

II – observar o conteúdo temático dos *Macrodesafios* do Poder Judiciário; e
 III – contemplar as *Metas Nacionais (MN)* e *Iniciativas Estratégicas Nacionais (IEN)* aprovadas nos Encontros Nacionais do Judiciário, sem prejuízo de outras aprovadas para o segmento de justiça ou específicas do próprio tribunal ou conselho. (CNJ, 2014a, grifo nosso).

Art. 4º São diretrizes para o planejamento das ações relacionadas à gestão de pessoas:

I – instituir e executar plano estratégico de gestão de pessoas, alinhado ao planejamento estratégico nacional do Poder Judiciário e institucional do órgão, bem como às diretrizes desta Política, com *objetivos, indicadores, metas* e planos de ação específicos; (CNJ, 2016b, grifo nosso).

Branco (2014) indica que nas instituições privadas, o planejamento estratégico tem o objetivo de colocá-las em posição competitiva, fornecendo a direção a ser seguida para viabilizar o sucesso de longo prazo da instituição. No caso das instituições públicas, de acordo com o autor, o planejamento pode trazer a “integração”, mediante a introdução das metas e de outras técnicas e processos do setor privado, e “retirar da inércia” os funcionários públicos. Assim, a adoção do modelo planejamento estratégico defendido por Kaplan e Norton faz referência ao movimento *New Public Management (NPM)* e, ao seu precursor, a Teoria da Escolha Pública (TEP) por ser, em primeiro lugar, um instrumento de gestão oriundo da esfera privada, que demarca o postulado presente nesses movimentos em eleger os mecanismos de mercado como mais eficientes do que os do Estado; em segundo lugar, por estabelecer a gestão por metas, sendo este um dos mecanismos de controle e estímulo à concorrência da chamada “nova gestão” neoliberal (Dardot; Laval, 2016) ou a gestão gerencialista.

Contrário ao argumento de promoção da integração levantado por Branco (2014), o que o planejamento estratégico mobiliza é a concorrência entre serviços públicos, entre serviços públicos e privados, entre unidades de uma mesma instituição e entre trabalhadores. Esse mecanismo pode ser observado pela ferramenta *benchmarking*, que diz respeito a um “método de gestão que consiste em selecionar referências padrão de desempenho para comparar com os resultados de uma entidade produtiva (filial, departamento, empresa), determinar as ‘boas práticas’ e estabelecer metas mais elevadas de desempenho”. (Dardot; Laval, 2016, p. 228). Há uma referência a tal ferramenta nos fragmentos abaixo:

Objetivo 7. Fomentar a interação e a troca de experiências entre Tribunais nos planos nacional e internacional (CNJ, 2009)

Art. 4º O Conselho Nacional de Justiça manterá disponível no seu Portal na Rede Mundial de Computadores (internet) o *Banco de Boas Práticas* de Gestão do Poder Judiciário, a ser continuamente atualizado, com o intuito de promover a divulgação e o compartilhamento de projetos e ações desenvolvidas pelos tribunais. (CNJ, 2009, grifo nosso)

Sem desconsiderar o caráter positivo que a eventual disseminação de práticas que promovam a ampliação do acesso e da democracia na organização e nos serviços prestados pelo Judiciário possam ter, consideramos que esse processo se apresenta como um movimento de disputa conduzida por segmentos democráticos no interior do Poder Judiciário, todavia, não pode ser uma característica passível de ser generalizada a partir da adoção da ferramenta *benchmarking* no contexto de uma administração gerencialista e que adota a gestão por metas.

O fenômeno mais frequente se dá no nível do estímulo à concorrência entre tribunais e entre unidades de trabalho. Os padrões definidos nos centros de poder do Judiciário são disseminados como padrões de boas práticas entre os demais órgãos e assim se instaura a concorrência entre os serviços, órgãos, unidades de uma mesma instituição e entre trabalhadores. Na medida em que se estabelece um certo nível de desempenho e se disseminam as boas práticas numa lógica de concorrência, os serviços e agentes públicos serão impulsionados a atingir esses objetivos e além de buscarem novas formas de aprimorar a execução do próprio serviço para que sirva como parâmetro para outras unidades e instituições.

O planejamento estratégico no Judiciário, com a gestão por metas, segue, portanto, a lógica da gestão gerencialista, uma gestão neoliberal do aparelho de Estado, que entende que a “eficiência” da ação do Estado só pode ser atingida mediante o estímulo à concorrência e ao alcance de uma “posição competitiva” frente a outras instituições, sejam públicas ou privadas. Todavia, o que a gestão gerencialista significa, de fato, ao adotar a gestão por metas é o disciplinamento e apassivamento dos trabalhadores no sentido dos interesses e objetivos da instituição a partir de um consentimento ativo (Alves, 2007; Antunes, 2015, 2018); uma intensificação da exploração dos trabalhadores no âmbito do Estado, que aumentam o nível de produtividade dentro das horas de trabalho para o atingimento das metas, ou estendem sua jornada de trabalho para alcançá-la.

Além disso, a importação mecanismos de gestão empresarial para a administração pública tende a promover uma despolitização entre o Estado e os

cidadãos. Isso porque, ao considerar os usuários dos serviços como clientes individuais que devem ser retribuídos individualmente de acordo com o que pagam, retira do espaço público a concepção de justiça para ser substituída pela eficiência e retorno financeiro (Dardot; Laval, 2016).

O segundo item compreendido na categoria gerencialismo trata da **avaliação de desempenho**. Esse mecanismo da gestão gerencial considera o desempenho através de critérios de “eficiência” na perspectiva da redução dos custos e da melhoria da qualidade dos serviços prestados, voltando os esforços das instituições, dos gestores e trabalhadores para a realização das metas. Todavia, o que está por traz do discurso de “eficiência, eficácia e efetividade” reside no fundamento da visão de funcionário público propagado pela TEP: “um homem igual aos outros, um indivíduo calculador, racional e egoísta, que procura maximizar seu interesse pessoal em detrimento do interesse geral” (Dardot; Laval, 2016, p. 296). Para dar conta desse comportamento egoísta defendido pela TEP, a gestão gerencialista propõe o tripé “objetivo-avaliação-sanção” (*ibidem*, p. 302), que nesse entendimento deve dar conta de fazer com que os trabalhadores almejem alcançar o dito “interesse geral”.

Como se trata de um instrumento de gestão gerencialista, o *Balanced Scorecard*, adotado no planejamento estratégico do Poder Judiciário, incorpora a avaliação do desempenho, que abrange metas, indicadores e objetivos, como pode ser observado, no documento que trata do último sexênio (2021-2026) do planejamento estratégico:

Art. 11. O monitoramento e a *avaliação* da Estratégia Nacional do Poder Judiciário dar-se-ão por meio dos seguintes instrumentos, sem prejuízo de outros:

I - análise dos *indicadores de desempenho* da Estratégia do Judiciário;

II - análise dos *resultados das Metas Nacionais e Metas Específicas* do segmento de justiça; e

III - verificação da realização de programas, projetos ou ações implementados pelos órgãos do Poder Judiciário que promovam o alcance dos Macrodesafios do Poder Judiciário, dos seus respectivos *indicadores de desempenho e das Metas Nacionais*. (CNJ, 2020)

Assim como nos planejamentos estratégicos dos sexênios anteriores (2009-2014 e 2015-2020):

Art. 5º Os tribunais promoverão Reuniões de Análise da Estratégia - RAE trimestrais para *acompanhamento dos resultados das metas fixadas*, oportunidade em que poderão promover ajustes e outras medidas necessárias à *melhoria do desempenho*. [...]

Art. 6º Sem prejuízo do planejamento estratégico dos órgãos do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça coordenará a instituição de

indicadores de resultados, metas, projetos e ações de âmbito nacional, comuns a todos os tribunais (CNJ, 2009, grifo nosso).

Art. 12. Os Encontros Nacionais do Poder Judiciário serão realizados preferencialmente no mês de novembro de cada ano, observando-se os seguintes objetivos, sem prejuízo de outros:

- I – *avaliar* a estratégia nacional;
- II – *divulgar e premiar o desempenho* de tribunais, unidades e servidores no cumprimento das Metas Nacional (MN), na criação e na implantação de boas práticas;
- III – aprovar metas nacionais, diretrizes e iniciativas estratégicas para o biênio subsequente;
- IV – ajustar, quando necessário, as metas nacionais, as diretrizes e as iniciativas estratégicas previamente aprovadas no encontro do ano anterior. (CNJ, 2014a, grifo nosso)

Explicando os termos adotados nos documentos: os *Macrodesafios* são os objetivos a serem alcançados, os indicadores são a forma de mensurar esse alcance e as *Metas Nacionais* são objetivos parciais, definidos pelos presidentes de tribunais anualmente no Encontro Nacional do Poder Judiciário realizado CNJ e que permitirão o alcance de um objetivo geral. De acordo com essa metodologia de planejamento estratégico, inaugurada pela Resolução Nº 70/2009 e que se aperfeiçoou ao longo dos anos com as Resoluções Nº 198/2014 e Nº 325/2020, os indicadores de desempenho servirão para mensurar o quanto e de que forma o Poder Judiciário deverá alcançar os objetivos de médio prazo definidos neste planejamento, organizado e revisto periodicamente.

Podemos entender, a partir dos termos grifados (“avaliação”, “indicadores de desempenho”, resultados das Metas Nacionais e Metas Específicas”, “acompanhamento dos resultados das metas fixadas”, “melhoria do desempenho”, “indicadores de resultados, metas, projetos e ações”, “avaliar”, “divulgar e premiar o desempenho”), que a avaliação com base no desempenho é adotada no âmbito da gestão no Poder Judiciário, bem como os instrumentos de sanção positiva, ao premiar o “bom desempenho” de tribunais, unidades e servidores no cumprimento das metas e na implantação das boas práticas.

Na medida em que o CNJ adota, na gestão do Poder Judiciário, critérios de avaliação desse desempenho, ele também estipula, em alinhamento com a gestão gerencialista, formas de concorrência e premiação pelas metas atingidas. Um dos espaços de premiação desse desempenho é o Encontro Nacional do Poder Judiciário, com suas edições anuais. Seu objetivo é de: avaliar a estratégia nacional (que é o planejamento geral, com duração de 6 anos); divulgar e premiar o desempenho dos tribunais, unidades e servidores que tenham no cumprimento as Metas Nacionais e

na criação e implementação de boas práticas; aprovar metas nacionais, diretrizes e iniciativas estratégicas para o biênio subsequente; e ajustar as metas nacionais, diretrizes e iniciativas que tenham sido aprovadas no ano anterior.

É possível verificar que a presença de eventos de premiação das boas práticas pode ser um sinal do que Dardot e Laval (2016) apontam sobre a concorrência entre órgãos ou unidades de um mesmo órgão da Administração Pública. Ainda que não haja premiação financeira direta, tendo em vista a particularidade da Administração Pública, há uma certa projeção na instituição e no próprio Poder Judiciário daqueles trabalhadores responsáveis pela iniciativa (ou dos gestores das áreas nas quais a iniciativa foi realizada), o que possibilita acessar cargos e funções comissionadas, ou mesmo de dotar aquela unidade ou órgão de mais recursos e/ou força política no interior do órgão ou do Poder Judiciário, além de outras possibilidades de “recompensas”, como indicado no excerto:

No setor privado, normalmente a avaliação de desempenho por competências está vinculada às recompensas financeiras. Pela singularidade da remuneração no setor público, as recompensas podem abranger outros aspectos, quais sejam: √ priorização nos processos de movimentação interna; √ utilização como critério no processo seletivo de funções de confiança e cargos em comissão; √ utilização como critério para concessão de bolsas de estudo de pós-graduação e língua estrangeira; √ promoção da imagem social; √ *job enrichment* e *job enlargement*: ampliação gradativa das responsabilidades e das atividades, permitindo aumento da satisfação intrínseca, da autonomia e da adequação das tarefas realizadas ao perfil profissional do servidor. (CNJ, 2016a, p. 67).

Nessa lógica de atribuição de recompensas, o compromisso com a prestação de um serviço público de qualidade e com a ética ficam em segundo plano, ganhando ênfase o receio da sanção e ao desejo pela recompensa, pensamento presente na Teoria da Escolha Pública.

Sobre a gestão por metas, a Resolução N^o 325, de 29 de junho de 2020, que versa sobre o Planejamento Estratégico do Judiciário no período 2021-2026, traz o significado do termo e a permeabilidade nos processos de trabalho do Judiciário da gestão por metas:

II - Metas Nacionais do Poder Judiciário: compromissos, realizados anualmente, dos órgãos do Poder Judiciário com o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, buscando aprimorar os resultados dos *indicadores de desempenho* dos Macrodesafios definidos nesta Resolução, sob o monitoramento do CNJ. [...]

Art. 12. As Metas Nacionais do Poder Judiciário serão elaboradas, prioritariamente, a partir dos indicadores relacionados a cada um dos Macrodesafios de que trata o Anexo II desta Resolução. [...]

§2º As Metas Nacionais e as Metas Específicas poderão ser de natureza processual ou de gestão administrativa. (CNJ, 2020)

As metas que compõem o planejamento estratégico podem se referir tanto à gestão administrativa, que aborda a organização dos processos de trabalho, quanto aos objetivos de caráter processual, como é o caso das Metas 1 e 2, que devem compor obrigatoriamente o planejamento estratégico dos órgãos:

Art. 13. A Meta Nacional 1 – Julgar mais processos que os distribuídos - e a Meta Nacional 2 – Julgar processos mais antigos –, que visam, respectivamente, à prevenção de formação de estoque e à redução de passivo processual, comporão obrigatoriamente o monitoramento da Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026. (CNJ, 2020)

A mensuração do resultado do trabalho por metas, como citado, segue uma lógica gerencial de organização do trabalho, onde há uma concentração de esforços com vistas à obtenção do resultado definido pelo núcleo decisório central e todo o processo de trabalho é controlado e mensurado a partir de quesitos quantitativos, independente do conteúdo da atividade. As ações abrangidas nos processos de trabalho são mensuradas por metas de desempenho, que vão evoluindo com o tempo, sempre buscando níveis mais elevados de produtividade.

A ênfase no desempenho identificada no Poder Judiciário e adotada como mecanismo transversal de avaliação das ações desenvolvidas pelos órgãos manifesta a “nova gestão pública”:

Cada entidade (unidade de produção, coletivo ou indivíduo) passa a ser ‘autônoma’ e ‘responsável’ (no sentido de *accountability*). No âmbito de suas missões, recebe metas que deve atingir. A realização dessas metas é avaliada regularmente, e a unidade é sancionada positiva ou negativamente de acordo com seu desempenho. A eficácia deve aumentar em razão da pressão constante e objetivada que pesará sobre os agentes públicos, em todos os níveis, de tal modo que acabem artificialmente na mesma situação de assalariado do setor privado, que está sujeito às exigências dos clientes e às de seus superiores. (Dardot; Laval, 2016, p. 302)

Além de sua presença no Planejamento Estratégico do Judiciário, a permeabilidade da avaliação de desempenho é identificada, principalmente, no âmbito da gestão da força de trabalho, como se pode perceber na Política Nacional de Gestão de Pessoas do Judiciário:

CONSIDERANDO as recomendações contidas no Acórdão TCU 3023/2013, para que este Conselho oriente os órgãos do Poder Judiciário sobre a necessidade de estabelecer, entre outros, *objetivos, indicadores e metas* para as áreas de gestão de pessoas, como também mecanismos para que a alta administração acompanhe o seu *desempenho*. [...]

Art. 1º Instituir a Política Nacional de Gestão de Pessoas do Poder Judiciário, com as seguintes finalidades:

I – contribuir para o alcance dos *propósitos estratégicos* do Poder Judiciário e para a realização da justiça; [...]

V – instituir mecanismos de governança a fim de assegurar a aplicação desta política e o *acompanhamento de seus resultados*, bem como do *desempenho* da gestão de pessoas. (CNJ, 2016b)

No que diz respeito à gestão de pessoas, a lógica da avaliação atua como uma imposição aos órgãos não só do Judiciário, mas de toda a Administração Pública. Isso se torna evidente no trecho acima que cita o Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU), que estipula, a partir da “crença das virtudes de uma avaliação geral e exaustiva” (Dardot; Laval, 2016, p. 314), que as instituições devem adotar ações de melhoria da governança e gestão de pessoas, abrangendo dentre as recomendações, o estabelecimento de:

(i) *objetivos de gestão* de pessoas alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio; (iii) *metas* para cada indicador definido, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o *desempenho da gestão de pessoas*; (Brasil, 2013, p. 19, grifo nosso)

O documento supracitado serviu como um instrumento de adequação dos órgãos da administração pública, inclusive do Judiciário, às alterações implementadas pela Emenda Constitucional Nº19/1998, que materializou a contrarreforma do Estado brasileira na década de 1990. Nesse sentido, reforça-se a continuidade dos ajustes contrarreformistas no aparelho do Estado, seja em 2013, através do acórdão do TCU, seja em 2016, pela adequação da “governança de pessoas” do Judiciário às recomendações e determinações presentes no acórdão do TCU.

A concretização da avaliação de desempenho, segundo Dardot e Laval (2016) dá enfoque não nos recursos, mas nos resultados. Nesse sentido, o desempenho de uma instituição é traduzida em metas quantitativas a serem alcançadas, monitoradas através dos registros e do controle das ações, com o objetivo de elevar cada vez mais a produtividade, tanto do órgão como um todo, quanto de cada trabalhador. A menção à cultura orientada a resultados está presente abaixo:

Art. 3º A Política Nacional de Gestão de Pessoas do Poder Judiciário será orientada pelos seguintes princípios: [...]

V – promoção da cultura *orientada a resultados*, com foco no aperfeiçoamento da eficiência, da qualidade e da efetividade dos serviços prestados à sociedade, na consecução dos fins jurídicos e metajurídicos da Jurisdição [...]

Art. 12 Os Tribunais devem *avaliar* continuamente as atividades, o *desempenho* e os *resultados* da área de gestão de pessoas. (CNJ, 2016b).

Comprometida com o gerencialismo na gestão do Poder Judiciário, a “Política Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Servidores do Poder Judiciário”, documento que versa sobre as diretrizes e princípios da capacitação dos trabalhadores no Judiciário, se realiza a partir da gestão por competências, definida pelo documento “Gestão por competências passo a passo: um guia de implementação” (CNJ, 2016a) como a “gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição” (CNJ, 2016a, p. 15). De acordo com essa metodologia, a gestão por competências abrange um processo formativo do trabalhador que deve ser subsidiado pela avaliação do desempenho, que identificará suas “faltas” e assim proporcionará uma educação “corporativa” condizente com os objetivos da instituição e do alcance dos resultados, bem como da adoção mais “adequada” dos mecanismos de incentivo ao alcance da produtividade almejada, como indicado abaixo:

a avaliação de desempenho por competências é importante por identificar, de uma forma mais acurada, os fatores que causam a *discrepância em relação aos resultados traçados pela organização*. [...] O que se promove com esta avaliação? [...] informações mais concretas e úteis para futuras *ações de recompensa* a serem aplicadas pela área de gestão de pessoas. (CNJ, 2016a, p. 57, grifo nosso)

O conjunto de conhecimentos, atitudes e habilidades identificado como relevante pela instituição servirão de base para avaliação da conduta ou do desempenho dos trabalhadores, permitindo que o trabalhador que se adequar melhor ao perfil desejado pela instituição seja bem avaliado e tenha maiores chances de acessar as recompensas propostas pela instituição. Essa ideia está sintetizada em um dos documentos: “[...] as instituições públicas vivem uma nova realidade organizacional, em que os conhecimentos devem estar alinhados à coordenação do comportamento de seus membros” (CNJ, 2016a, p. 15).

A “coordenação do comportamento” dos trabalhadores, o interesse nas formas de “conhecimentos, habilidades e atitudes” necessárias ao desempenho das atividades no âmbito da administração pública não está apenas relacionado ao alcance dos objetivos institucionais, mas faz parte da racionalidade neoliberal, que transforma a própria forma como o indivíduo lida com sua subjetividade, de criar em

cada sujeito um “empreendedor”, estimulando uma “adaptabilidade” ao contexto de competição generalizada:

[...] a racionalidade neoliberal impele o eu a agir sobre si mesmo para fortalecer-se e, assim, sobreviver na competição. Todas as suas atividades devem assemelhar-se a uma produção, a um investimento, a um cálculo de custos. (Dardot; Laval, 2016, p. 331)

A crença nos “benefícios” da avaliação, que abordamos anteriormente, está presente na possibilidade de implantar diversas perspectivas de avaliação de desempenho, bem como na abordagem pretensamente “neutra” e “benéfica” da avaliação:

Pode-se avaliar o desempenho em três perspectivas: autoavaliação [...]. avaliação do gestor. [...] avaliação dos pares. [...] Às vezes é preciso o amadurecimento da organização como um todo para realizar as avaliações dos pares. Orienta-se que, de início, a autoavaliação e a avaliação do gestor sejam utilizadas. (CNJ, 2016a, p. 58).

O avaliador e o avaliado analisam, conjuntamente, os resultados obtidos na avaliação, ressaltando os pontos positivos e listando os aspectos a serem melhorados. Ademais, deverão estabelecer formas de superar as dificuldades encontradas no alcance de um desempenho desejado, definindo os trilhos e/ou as trilhas de aprendizagem. [...] Recomenda-se utilizar o momento do feedback para também discutir as falhas de estrutura que afetam as atividades de cada colaborador. (CNJ, 2016a, p. 60).

Todavia, o que se percebe na instituição e generalização da avaliação do desempenho, na maioria dos casos, é a intensificação do trabalho e a redução da qualidade do atendimento (Gurgel; Souza Filho, 2016). O mecanismo de avaliação entre chefias e trabalhadores, entre os trabalhadores e dos próprios trabalhadores sobre si mesmos exacerba a concorrência e promove a individualização no ambiente de trabalho. Ainda que seja pouco adotada a avaliação entre os pares, os demais tipos de avaliação, que se realizam de forma individual e não de forma coletiva, contribuem para a diluição da identidade de classe, para a hipertrofia da ação individual (Franco *et al*, 2021) no enfrentamento do contexto de exploração do ambiente de trabalho, que impacta numa maior aceitação dessas condições.

Os mecanismos de avaliação que abrangem a avaliação dos gestores também visam aparentar uma “neutralidade” hierárquica das relações nas estruturas burocráticas, como se todos estivessem com as mesmas condições e possibilidades de atingir o sucesso, mesmo que haja uma grande margem de arbitrariedade nesses procedimentos de avaliação. Dardot e Laval (2016) apontam que o fundamental na mensuração do desempenho é o tipo de poder exercido sobre o sujeito avaliado:

[...] impelido a 'entregar-se completamente', a 'transcender-se' pela empresa, a 'motivar-se' cada vez mais para satisfazer o cliente, isto é, intimado pelo tipo de contrato que o vincula à empresa e pelo modo de avaliação que lhe é aplicado a provar seu comprometimento pessoal com o trabalho. (Dardot; Laval, 2016, p. 331)

Visando capacitar os servidores públicos no sentido das competências requeridas pela instituição, o documento "Guia..." indica algumas ferramentas: "Podem-se adotar, por exemplo, *coaching*, *mentoring*, visitas técnicas (*benchmarking*), livros, filmes e outros" (CNJ, 2016a, p. 52). Uma das ferramentas que, nos últimos anos, emerge como grande aposta da fabricação neoliberal do consenso é o *coaching*³². É uma estratégia que pretende dar conta de relações e fenômenos complexos da sociabilidade e afetividade humana a partir de ferramentas que prometem acelerar a obtenção de resultados.

Identificamos que em alguns tribunais, seja no nível da justiça federal, estadual ou nos tribunais superiores, já está presente a adoção da metodologia *coaching* para treinamento e adesão dos trabalhadores à busca por padrões excelentes e cada vez mais elevados de produtividade. Essa metodologia tem sido utilizada via contratação de *coachs* profissionais externos ou através de treinamentos coletivos ou individuais em que os trabalhadores do judiciário assumem o papel de treinadores, com o pagamento de uma gratificação. Em ambos os casos há direcionamento de uma parcela do fundo público para treinamento de trabalhadores a partir de uma visão gerencialista e que reduzem a complexidade dos fenômenos sociais e empobrecem seu enfrentamento a uma ilusória espécie de "passo-a-passo" que visa resultados rápidos.

No sentido da conformação de um tipo de trabalhador que se "adequa" às flutuações do mercado de trabalho e está em constante aperfeiçoamento e melhora de seu desempenho, a Resolução N. 192, de 8 de maio de 2014, ainda dispõe que as ações de formação e aperfeiçoamento devem ser ministradas preferencialmente pelos magistrados e servidores de seus próprios órgãos:

Art. 8º As ações relativas à formação e ao aperfeiçoamento dos servidores serão conduzidas, preferencialmente, por magistrados e servidores na condição de Instrutores Internos.

³² De acordo com informação divulgada no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de *Coaching* (IBC), "*coaching* é um processo, uma metodologia, um conjunto de competências e habilidades que podem ser aprendidas e desenvolvidas por absolutamente qualquer pessoa pra alcançar um objetivo na vida pessoal ou profissional, até 20 vezes mais rápido, comprovadamente." (IBC, [entre 2007 e 2022]). Aqui, fica mais do que claro o pragmatismo e o produtivismo de resultados que esse tipo de conhecimento visa buscar.

§ 1º A remuneração dos Instrutores Internos observará a tabela estabelecida pelo CNJ (CNJ, 2014b).

Essa medida tem, a nosso ver, dois impactos do ponto de vista da nossa análise, não desconsiderando outros possíveis impactos: o primeiro é considerar a mão de obra interna, capacitada pela instituição e já afinada com os processos de trabalho de conduzir ações educativas nas instituições, o que possibilitaria maior conhecimento da realidade institucional, propriedade na abordagem e maior economia de recursos; o segundo ponto tem a ver com a possibilidade da promoção de cursos internos servir como mais uma forma de “empreendedorismo” no serviço público, situação em que os servidores buscariam capacitação em diversas áreas, que não aquelas relacionadas com a atividade finalística da instituição e, sob o pretexto de uma formação relacionada com os objetivos “estratégicos”, reforçando o gerencialismo e empreendedorismo no órgão.

Sobre este segundo ponto, verificamos no Relatório “Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário – ano-base 2017 (CNJ, 2018) que as ações voltadas à área temática “Administrativa/gestão” representam o maior percentual na oferta de cursos no Judiciário (32,79%), seguida da área de “tecnologia da informação” (29,69%) e, só então, a área “Judiciária” (29,65%), que é a área relacionada a atividade finalística do Poder Judiciário. Sobre a quantidade de vagas ofertadas, o primeiro lugar fica com a “Judiciária” (42%), seguida da área administrativa (29%)³³. Para possibilitar a análise no que diz respeito se, de fato, a instrutoria interna poderia servir de incentivo ao empreendedorismo dos servidores públicos, seria relevante a apresentação dos dados sobre a relação entre o percentual de instrutoria interna e externa e as áreas temáticas dos cursos, já que o relatório expõe apenas o percentual geral de instrutoria interna (57%) e externa (43%) das ações de formação de servidores.

A modalidades de trabalho no Judiciário em que a dimensão mensuração do desempenho e o apreço pela produtividade fica mais patente é no teletrabalho. Regulamentado pela Resolução Nº 227 de 15 de junho de 2016, o primeiro objetivo indicado no documento é o aumento da produtividade.

³³ A área de “administrativa/gestão” diz respeito, segundo o documento, aos seguintes assuntos: “contratação e convênios, licitação, gestão de pessoas, gestão por competências, gestão por projetos, gestão da qualidade, comunicação, gestão estratégica, gestão documental, secretariado, finanças públicas, auditoria, administração de recursos materiais, organização de eventos e outros”. (CNJ, 2018, p. 13).

“Art. 3º São objetivos do teletrabalho: I – aumentar a produtividade e a qualidade de trabalho dos servidores; II – promover mecanismos para atrair servidores, motivá-los e comprometê-los com os objetivos da instituição; III – economizar tempo e reduzir custo de deslocamento dos servidores até o local de trabalho; IV – contribuir para a melhoria de programas socioambientais, com a diminuição de poluentes e a redução no consumo de água, esgoto, energia elétrica, papel e de outros bens e serviços disponibilizados nos órgãos do Poder Judiciário; V – ampliar a possibilidade de trabalho aos servidores com dificuldade de deslocamento; VI – aumentar a qualidade de vida dos servidores; VII – promover a cultura orientada a resultados, com foco no incremento da eficiência e da efetividades dos serviços prestados à sociedade. (CNJ, 2016c)

Entretanto, apesar da regulamentação do teletrabalho buscar o aumento da produtividade, não foi observado um indicador ou alguma forma de publicizar os resultados exclusivos do teletrabalho pelo CNJ através dos painéis do planejamento estratégico. O controle da produtividade do teletrabalho é feito por cada tribunal, em acordo com a regulamentação do CNJ, mas nem sempre é publicizado nos seus respectivos sítios eletrônicos.

Para dar conta de monitorar o processo de trabalho realizado de forma remota e de seus resultados é que o teletrabalho foi limitado àquelas atividades possíveis de serem mensuradas objetivamente. Todavia, considerando que grande parte das atividades realizadas no âmbito do Poder Judiciário tem forte componente intelectual, sendo, dessa forma, um trabalho complexo, podemos observar a tentativa de traduzir em termos quantitativos trabalhos que são primordialmente qualitativos. Isso dificulta a mensuração do tempo de trabalho dedicado pelos trabalhadores às atividades demandadas pela instituição e uma grande possibilidade de consumo do tempo de não trabalho.

Uma das dimensões do gerencialismo na administração pública é a presença da contratualização na execução dos serviços públicos (Dardot; Laval, 2016; Gurgel; Souza Filho, 2016) a partir do estabelecimento de parcerias público-privadas, mas que também está presente na forma pela qual a gestão do trabalho se organiza no interior dos órgãos públicos, em que o controle é feito por registro de resultados e as metas acordadas entre gestor, instituição e trabalhador, uma referência ao mecanismo de relação por excelência no âmbito do mercado: o contrato. O fato de o teletrabalho não ser um direito, reafirma a condição de desvantagem do trabalhador frente ao chefe da unidade ou instituição, já que não existem garantias de ingresso e nem de permanência nessa forma de trabalho, o que o coloca numa condição de submissão

à quase qualquer situação, inclusão de assédio moral, para que seja possível se manter no teletrabalho.

Art. 4º A realização do teletrabalho é facultativa, a critério dos órgãos do Poder Judiciário e dos gestores das unidades, e restrita às atribuições em que seja possível mensurar objetivamente o desempenho, não se constituindo, portanto, direito ou dever do servidor. (CNJ, 2016c)

As metas do teletrabalho, de acordo com o normativo, devem ser estipuladas, quando possível, com o consentimento dos teletrabalhadores e estes devem dispor de um plano individual de trabalho.

Art. 6º A estipulação de metas de desempenho (diárias, semanais e/ou mensais) no âmbito da unidade, alinhadas ao Plano Estratégico da instituição, e a elaboração de plano de trabalho individualizado para cada servidor são requisitos para início do teletrabalho.

§ 1º Os gestores das unidades estabelecerão as metas a serem alcançadas, sempre que possível em *consenso* com os servidores, comunicando previamente à Presidência do órgão ou a outra autoridade por esta definida.

§ 2º A meta de desempenho estipulada aos servidores em regime de teletrabalho será *superior* à dos servidores que executam mesma atividade nas dependências do órgão, sem comprometer a proporcionalidade e a razoabilidade, e sem embaraçar o direito ao tempo livre. (CNJ, 2016c, grifo nosso).

A participação do trabalhador no estabelecimento das metas de seu próprio trabalho, longe de configurar uma possibilidade emancipatória frente a atividade de trabalho executada, significa mais um mecanismo da gestão gerencial neoliberal que, atua na captura da subjetividade, estimulando o “autocontrole” por parte do sujeito que deve agir no sentido de alcançar as metas da instituição (Dardot; Laval, 2016). Essa estratégia é complementada pelo estabelecimento do plano individual de trabalho, que em lugar de unificar os procedimentos de todos os trabalhadores da unidade, personifica cada rol de tarefas a ser executado por cada um, o que permite um refinamento dos mecanismos de controle sobre a realização dos resultados, além de criar um cenário favorável à competição entre os trabalhadores para manter sua posição de teletrabalhador.

A gestão do trabalho deixa de ser exclusivamente externa, para abranger também o consentimento e aceitação ativa do trabalhador na organização de suas metas de trabalho. A estipulação das metas não deve impedir que o trabalhador desfrute do tempo livre. Apesar dos diversos órgãos do Judiciário apresentarem reportagens ou pesquisas de opinião realizadas com o público interno em que indicam uma melhoria na percepção do bem-estar por parte dos trabalhadores, não encontramos nenhuma pesquisa ou estudo que considere o tempo (em horas) de

trabalho gasto com as atividades em regime de teletrabalho. Esse estudo serviria para avaliar melhor se, de fato, há uma intensificação do trabalho e um aumento da carga horária.

Outro aspecto a respeito da dinâmica do teletrabalho se relaciona ao entendimento presente no normativo de que o trabalhador não tem o mesmo gasto de tempo (considerando o preparo para a ida ao trabalho e o tempo de deslocamento etc.) que um trabalhador presencial. Entendendo a suposta “vantagem” do teletrabalhador, a produtividade deste é aumentada com relação àqueles que desempenham a atividade na forma presencial.

Um fator que pode impactar na percepção por parte do trabalhador do tempo dedicado ao trabalho é a flexibilidade dos horários dedicados ao trabalho nessa modalidade. Como a jornada deixa de ser desempenhada de forma contínua, na maior parte das vezes, e o trabalho deixa de ser pautado, majoritariamente, pela disponibilidade de tempo, e passa a ser organizado pelo desempenho das metas, o trabalhador tem a possibilidade de dividir sua jornada em diversos momentos ao longo do dia e trabalhar aos fins de semana.

Sem desconsiderar os benefícios do teletrabalho pela não necessidade de enfrentar horas de deslocamento para o trabalho e a facilidade do acesso às informações de qualquer lugar, a gestão do trabalho pautada por metas e desenvolvida na esfera doméstica tem questões complexas e que devem ser dimensionadas. Uma delas diz respeito ao processo de apropriação do tempo e do espaço (Harvey, 2016), que se aprofunda e se sofisticava no capitalismo após o processo de reestruturação produtiva. A lógica do capital domina e se aprofunda nos espaços de trabalho formal, mas também avança para outros espaços da vida ordinária, diluindo as fronteiras que dividiam essas duas esferas, processo que se tornou possível pelo avanço das inovações tecnológicas. Nesse movimento de disputa pelo tempo e espaço, juntamente com outras estratégias de gestão, de flexibilização e de precarização de direitos do trabalho, o trabalho se intensifica, o que impacta na saúde dos trabalhadores (Souza; Melo, 2021).

A partir da discussão com os trechos dos normativos sobre a política de gestão de pessoas, sobre a política de formação dos trabalhadores, o documento que versa sobre a gestão por competências e sobre o teletrabalho, é possível identificar nos mecanismos de gestão adotados no Judiciário a demanda por um comportamento “empreendedor”, por um determinado perfil de trabalhador “adaptado” e “flexível”.

Dessa forma, o trabalhador passa a ser avaliado no sentido do quanto pode “entregar” à instituição em termos de produtividade e a validade dos conhecimentos adquiridos passa a ser mensurada por sua aplicabilidade, submetendo a aquisição do conhecimento ao resultado prático que produz, seja em bem materiais ou em serviços.

Mais uma vez, o documento “Gestão por competências passo a passo” ilustra essa questão:

De acordo com a escola anglo-saxônica, os Conhecimentos, as Habilidades e as Atitudes (CHAs) que um indivíduo possui são essenciais para a execução de suas atividades em seu cargo. [...] Os indivíduos não são mais avaliados somente pelos requisitos formais do cargo ocupado, mas, principalmente, pelo que entregam em uma situação laboral específica. (CNJ, 2016a, p. 21).

Complementando a ideia: “Por isso, as competências descritas devem ser práticas, operacionais e úteis; devem constituir-se referências claras e objetivas para a avaliação do comportamento e do desempenho de servidores” (CNJ, 2016a, p. 34).

Essa forma de gestão tem a clara função de educar e adequar os trabalhadores, inclusive psicologicamente, à circunstância neoliberal, de concorrência, individualismo e empreendedorismo, posturas a serem adotadas frente ao cenário de incertezas do mundo do trabalho. As desigualdades sociais são submetidas à psicologização, em que se põe como solução a capacidade de adaptação dos trabalhadores e seu empenho no investimento em capital humano, a partir de uma perspectiva utilitarista, pragmática e, ao mesmo tempo, flexível às demandas flutuantes dos mercados de trabalho .

A instituição opera de forma a mobilizar ativamente os trabalhadores no sentido dos objetivos institucionais, sem abandonar os mecanismos de controle e coerção econômicos mais diretos, intervém em grande parte via produção de consenso junto aos trabalhadores.

Esse [sensibilização dos dirigentes, magistrados e servidores] é um dos tópicos mais importantes para a institucionalização do programa de gestão por competências, pois se os servidores do órgão não entenderem a importância desse tema, a probabilidade de o projeto não atingir seus objetivos é alta. Sem o apoio dos dirigentes, a implementação da gestão por competências torna-se difícil. Recomenda-se que, em cada mudança de gestão, realize-se nova *sensibilização*. Para esta atividade, sugere-se a utilização de palestras/seminários/fóruns/encontros/ oficinas/workshops com especialistas, a apresentação de casos de sucesso e/ou de pesquisas sobre o assunto [...] (CNJ, 2016a, p. 25, grifo nosso).

O terceiro subitem trata da **descentralização e insulamento burocrático**. O primeiro aspecto relacionado à descentralização, do ponto de vista da ação do Estado,

tem a ver com a redução da estrutura burocrática e a manutenção de um comando político centralizado, ao mesmo tempo em descentraliza boa parte das atividades estatais para o mercado, seja via privatizações ou parcerias público-privadas, por exemplo. Nesse aspecto podemos perceber a presença do insulamento burocrático, traço permanente na burocracia de Estado e constituinte da “democracia blindada” (Demier, 2017) no Brasil, que protege os núcleos técnicos decisórios do Estado contra as interferências de organizações intermediárias e das demandas populares (Souza Filho; Gurgel, 2016). A redução do processo decisório a núcleos compostos por uma elite burocrata é amplamente defendida pela Teoria da Escolha Pública, que vê na democracia um “entrave” à busca pela eficiência econômica.

Podemos perceber a manifestação da descentralização e do insulamento burocrático, na medida em que o CNJ, em primeiro lugar, cabe ao CNJ a coordenação do planejamento estratégico do Poder Judiciário, a garantia do “alinhamento estratégico” entre todas as unidades do Judiciário e a integração entre os Tribunais: “Alinhamento e Integração: Objetivo 6. Garantir o alinhamento estratégico em todas as unidades do Judiciário” (CNJ, 2009). Além disso, para garantir a execução do planejamento estratégico, o CNJ estabeleceu aos órgãos do Poder Judiciário a criação de uma unidade de gestão estratégica que irá implementar e monitorar o planejamento estratégico executado pelo órgão, como indicado nos trechos abaixo:

Art. 8º Os órgãos do Poder Judiciário manterão *unidade de gestão estratégica* para assessorar a elaboração, a implementação e o monitoramento do planejamento estratégico

Parágrafo 1º A unidade de gestão estratégica referida no caput também atuará nas áreas de gerenciamento de projetos, otimização de processos de trabalho e, a critério do órgão, produção e análise de dados estatísticos.

Parágrafo 2º As áreas jurisdicionais e administrativas devem prestar, à respectiva unidade de gestão estratégica, as informações sob a sua responsabilidade pertinentes ao plano estratégico. (CNJ, 2014a, grifo nosso).

Art. 8º Os órgãos do Poder Judiciário manterão *unidade de gestão estratégica* para assessorar a elaboração, a implementação e o monitoramento do planejamento estratégico. Parágrafo 1º A unidade de gestão estratégica referida no caput também atuará nas áreas de gerenciamento de projetos, otimização de processos de trabalho e, a critério do órgão, produção e análise de dados estatísticos. (CNJ, 2020, grifo nosso).

Art. 16. À Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, coordenada pelo CNJ e com representação de todos os segmentos de justiça, compete apresentar propostas de aperfeiçoamento da Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026, bem como de auxiliar a execução, o monitoramento dos trabalhos e a divulgação dos resultados, sem prejuízo de outras atribuições previstas na Portaria CNJ nº59, de 23 de abril de 2019. (CNJ, 2020).

A “Rede de Governança Colaborativa”, entendida como um desses núcleos decisórios, tem o objetivo de impulsionar a implementação da Estratégia Nacional nos tribunais do Poder Judiciário, sendo composta pelos órgãos do Judiciário, representados por um magistrado (preferencialmente gestor de metas) e o titular da unidade de gestão estratégica, confirmando a baixa penetração, seja dos trabalhadores dos níveis mais operacionais, seja dos cidadãos, que são público-alvo dos serviços prestados pelo Judiciário. A centralização decisória e o insulamento burocrático também pode ser observada na forma de participação dos Encontros Nacionais do Judiciário, em que fica à cargo dos presidentes dos tribunais brasileiros deliberar os termos do planejamento estratégico do Judiciário, como no extrato do documento:

Considerando que os Presidentes dos tribunais brasileiros, reunidos no I Encontro Nacional do Judiciário, deliberaram pela elaboração de Planejamento Estratégico Nacional, a fim de aperfeiçoar e modernizar os serviços judiciais (CNJ, 2009)

De igual forma está presente na definição das outras instâncias que determinam os termos da organização e implementação do planejamento estratégico, como pode ser observado na composição das instâncias nos trechos abaixo:

parágrafo 1º A Cesta de Indicadores e Iniciativas Estratégicas referida no caput será definida e revisada pela *Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento* e disponibilizada no sítio eletrônico do CNJ.

Parágrafo 2º A mesma Comissão poderá definir indicadores nacionais que integram o Relatório Justiça em Números, observado o disposto na Resolução CNJ n. 76, de 12 de maio de 2009. (CNJ, 2014a, grifo nosso)

Art. 5º Os tribunais promoverão *Reuniões de Análise da Estratégia - RAE* trimestrais para acompanhamento dos resultados das metas fixadas, oportunidade em que poderão promover ajustes e outras medidas necessárias à melhoria do desempenho. (CNJ, 2009, grifo nosso)

A existência das unidades de gestão estratégica, que realizam o monitoramento e a adequação das ações desenvolvidas por cada órgão e unidade, materializam a centralização burocrática, pois atuam no sentido de assegurar o atingimento dos objetivos da instituição, intervindo em todo o processo de trabalho executado pelos trabalhadores da instituição de forma a adequá-lo ao planejamento estratégico. Isso reafirma a concentração efetiva de poder em determinadas unidades específicas e demarca que, apesar do aparente “afrouxamento” dos mecanismos de controle do processo de trabalho, que no padrão de produção fordista eram mais evidentes e

ostensivos, tais mecanismos permanecem presentes em forma de vigilância central e da propagação da cultura de resultados nos órgãos do Judiciário. Identificamos, portanto, o que Abrúcio (1997) verificou sobre a desconcentração de poderes, que permite a autonomia dos departamentos e dos próprios servidores públicos, mas sob uma definição clara de quais objetivos e metas a serem seguidos e debaixo da patrulha desses núcleos de decisão.

O segundo aspecto da descentralização está na forma pela qual o gerencialismo lida com a responsabilidade atribuída aos trabalhadores. Na medida em que a descentralização prevê a redução da estrutura burocrática do Estado, no nível discursivo, a gestão gerencialista propõe ao trabalhador uma maior “autonomia” e responsabilidade sobre suas atividades, lançando mão das estratégias de internalização do controle do trabalho.

A vigilância presente nas instâncias decisórias não opera tanto de forma direta mas, com base na hipótese do ator racional e egoísta da TEP, se realiza através de mecanismos de avaliação contábil dos atos dos servidores públicos (Dardot; Laval, 2016), mediante o alcance das metas estipuladas, que terão como resposta estímulos positivos ou negativos, a depender do resultado com relação às metas definidas para sua atividade. A gestão gerencialista neoliberal visa “fazer os assalariados interiorizarem as novas normas de eficiência produtiva e desempenho individual”. (Dardot, Laval, 2016, p. 226) e, assim, torna-se possível a modificação dos controles hierárquicos, via controle de resultados e personalização e individualização da gestão.

Mediante a introdução da gestão por metas e da avaliação no processo de trabalho, o processo de gestão passa a ser entendido como uma forma de “guiar” os indivíduos a produzirem o máximo possível (Dardot; Laval, 2016). O trabalho deixa de depender majoritariamente de uma coerção externa e passa, mediante os apelos do autoempreendedorismo dos tempos neoliberais e da individualização de responsabilidade pelo próprio sucesso no mercado de trabalho, a internalizar os objetivos da instituição que trabalha objetivos, se responsabilizando e sendo responsabilizado pelo sucesso ou insucesso do alcance das metas individuais ou de sua unidade. Todavia seu poder de decisão efetivo volta-se apenas para questões menos críticas e relevantes.

2.3.2 Flexibilização no Judiciário

Nenhuma das categorias utilizadas na análise estão estanques umas das outras. Considerando isso, nos empenhamos em um esforço de identificar a preponderância dos significados dos fragmentos dos normativos com relação a uma ou outra categoria.

Para tanto, aqui adotamos a concepção de **flexibilização** que abrange os processos experimentados pela classe trabalhadora em que os direitos e o tempo de trabalho se viram acuados frente aos imperativos da sociabilidade do capital (Alves, 2007). A flagrante precarização do trabalho atinge de formas diversas as diferentes frações da classe trabalhadora, a depender do setor da economia, do nível de especialização e de acesso à direitos, mas é fato que ela não poupa nenhum trabalhador.

A década de 1980 significou, do ponto de vista dos países de capitalismo central, um grande salto tecnológico e novas formas de gestão da força de trabalho (Antunes, 2015). Na década de 1970 firma, nos Estados Unidos, a flexibilidade de tempo de duração das atividades de trabalho como princípio e prática relevante na organização das atividades de trabalho. Daí vão se desenvolvendo meios de desregulamentação das relações de trabalho que tinham o objetivo de reduzir os custos do trabalho e pretendiam aumentar a empregabilidade; todavia, frente à manutenção de níveis elevados das taxas de desemprego, esse fenômeno não se realiza (Dal Rosso, 2017).

Com a crise do capital e as profundas transformações operadas na sociedade na década de 1970, abrangendo a manifestação das políticas neoliberais e da consolidação de uma “nova racionalidade” pautada na concorrência, novas técnicas de gestão do trabalho, fundadas na flexibilidade, ganham espaço. No Brasil, a flexibilidade pós-regulamentada³⁴ se consolida na década de 1990, quando é

³⁴ Sadi Dal Rosso (2017) faz uma diferenciação entre flexibilidade pré e pós-regulamentada. A primeira consiste nas formas históricas de flexibilidade que antecederam a década de 1990 e que operam conjuntamente com o trabalho regulamentado, dadas a incapacidade de fiscalização do Estado e a baixa taxa de sindicalização. Ambas formas de flexibilidade misturam-se e confundem-se, de acordo com o autor. Carleial e Azaïs (2007) entendem que no Brasil não foi possível a constituição de uma sociedade salarial ou um Estado-Providência nos moldes do Estado de Bem Estar Social da Europa, que contava com um sistema de proteção para o conjunto dos trabalhadores. A Constituição de 1988 foi o que mais se aproximou da instituição de um Estado-Providência no Brasil, todavia a taxa de trabalhadores sem carteira assinada que, até os anos 1980 fica em 40%, se agrava nos anos posteriores em virtude das práticas de flexibilização do mercado de trabalho. Um dado que confirma o Carleial e Azaïs apontam, no que diz respeito a condição estrutural do mercado de trabalho brasileiro

sancionada a legislação sobre a terceirização das atividades-fim no setor público e privado. Carleial e Azaïs (2007) apontam o conceito de hibridização para caracterizar o processo de flexibilização dos mercados de trabalho, que abrange uma vasta pluralidade de contratos e uma imprecisão jurídica dessas situações de trabalho. Esse processo abrange um ataque à forma clássica de contrato de trabalho – de tempo indeterminado e com único empregador – e atinge a forma de organização do tempo de trabalho (contrato por tempo determinado, por tempo parcial e temporário), da atividade do trabalho (com a polivalência, por exemplo) e do lugar onde se realiza esse trabalho, não mais necessariamente no espaço da empresa (*ibidem*).

O processo de flexibilização pode ser ilustrado pelo teletrabalho, modalidade de trabalho flexível no Poder Judiciário que foi regulamentada pelo CNJ em 2016 e que abrange a possibilidade do trabalhador realizar sua atividade laboral fora das dependências do órgão, conforme conceituação da Resolução CNJ N° 227/2016: “as atividades dos servidores dos órgãos do Poder Judiciário [que] podem ser executadas fora de suas dependências, de forma remota” (CNJ, 2016c).

Essa modalidade de trabalho, que engloba o uso de recursos tecnológicos para que a comunicação e a realização do trabalho se deem à distância, só se tornou possível a partir do desenvolvimento das forças produtivas. Isso é apontado no seguinte fragmento: “Considerando que o avanço tecnológico, notadamente a partir da implantação do processo eletrônico, possibilita o trabalho remoto ou à distância” (CNJ, 2016c). Os processos de trabalho, assim, foram se transformando na medida do avanço das forças produtivas, principalmente com a incorporação dos recursos tecnológicos informacionais após o início da reestruturação produtiva na década de 1970, o que impactou em novas formas de geração de trabalho excedente, ao mesmo tempo em que amplia o contingente de trabalhadores sobrando (Antunes, 2018).

Nesse sentido, cabe considerar que as condições sociais de produção determinam a maneira pela qual o desenvolvimento das forças produtivas será realizado e se isso resultará em aprofundamento da exploração ou possibilidade de emancipação humana.

Isso porque o *sentido do trabalho* que estrutura o capital (o *trabalho abstrato*) é desestruturante para a humanidade, enquanto seu polo oposto, o *trabalho* que tem sentido estruturante para a humanidade (o *trabalho concreto* que cria

na sua convivência com a informalidade, são os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No primeiro trimestre de 2023, a taxa de informalidade, composta pelos empregados sem carteira assinada, atingiu 39% (IBGE, 2023).

bens socialmente úteis), torna-se potencialmente desestruturante para o capital (Antunes, 2018, p. 26, grifo do autor).

Por isso, no modo de produção capitalista, em que o trabalho tem significado a partir de sua potencialidade em gerar mais valor, e não em satisfazer as necessidades do sujeito que trabalha, o avanço da tecnologia impacta no aumento da produtividade do trabalho e lucratividade dos capitais, no aprofundamento da exploração do trabalho para aqueles que permanecem empregados e na ampliação do contingente de trabalhadores sobrantes.

Em termos de alteração dos processos de trabalho, a adoção do Processo Judicial Eletrônico (PJe), regulamentado pela Resolução CNJ Nº 185/2013, permitiu a incorporação de recursos tecnológicos na realização das atividades judiciais, reduzindo progressivamente o manejo de grandes volumes de processos físicos e permitindo, posteriormente, que o teletrabalho, ou trabalho remoto, pudesse emergir enquanto modalidade de realização do trabalho: “Considerando que a Lei 12.551/2011 equipara os efeitos jurídicos da subordinação exercida por meios telemáticos e informatizados à exercida por meios pessoais e diretos” (CNJ, 2016c).

Todavia, esse avanço tecnológico não significou uma redução do tempo de trabalho, já que a norma estipula uma carga extra de trabalho em comparação aos trabalhadores da modalidade presencial. O desenvolvimento das forças produtivas, que se expressa no PJe, permitiu que o nível de exploração sobre o trabalho aumentasse, já que as horas extras trabalhadas não são revertidas em remuneração correspondente nem em banco de horas, como se expõe adiante. A configuração flexível do teletrabalho pauta-se na produtividade do trabalho. Essa maneira de gestão impacta na captura dos poros do tempo de não-trabalho e da realização de um maior volume de trabalho. A parcela de trabalho que excede a meta de produtividade do teletrabalho fica como um incremento de produtividade para as instituições. É o trabalho não pago prestado pelo trabalhador ao Estado. Entretanto, se o trabalhador não cumprir as metas, isso será considerado como não cumprimento da jornada, que será computada como falta ou deverá ser compensada a partir de regras estabelecidas pelo órgão ou gestor da unidade, podendo ainda impactar na suspensão do teletrabalho.

Há, neste caso, uma pressão sobre a jornada de trabalho dos servidores públicos (Behring, 2021; Nogueira *apud* Raichelis, 2018), no sentido de intensificar a exploração do trabalho via aumento do tempo dedicado a realização das atividades,

mas mantendo o mesmo salário. Manifesta-se no trabalho improdutivo da esfera estatal as características presentes no trabalho realizado no âmbito da produção capitalista na busca por apropriação de todos os poros de não-trabalho que estão presentes no cotidiano do trabalhador. Apresenta-se, neste caso, a generalização da gestão empresarial também no trabalho realizado no Poder Judiciário, o que constitui uma das marcas da racionalidade neoliberal.

No excerto seguinte, observa-se que é demarcado o não pagamento de adicional por prestação de serviço extraordinário pelo alcance das metas, nem a concessão do banco de horas:

Art. 7º O alcance da meta de desempenho estipulada ao servidor em regime de teletrabalho equivale ao cumprimento da respectiva jornada de trabalho.

§ 1º Não caberá pagamento de adicional por prestação de serviço extraordinário para o alcance das metas previamente estipuladas.

§ 2º Na hipótese de atraso injustificado no cumprimento da meta, o servidor não se beneficiará da equivalência de jornada a que alude o caput deste artigo, cabendo ao órgão ou ao gestor da unidade estabelecer regra para compensação, sem prejuízo do disposto no art. 10, caput e parágrafo único, desta Resolução.

§ 3º Durante o regime de teletrabalho, o servidor não fará jus ao pagamento de benefício de auxílio transporte e nem se sujeitará a eventual banco de horas. (CNJ, 2016c).

A visão presente no documento sobre o teletrabalho propaga um entendimento quase que romantizado sobre a maneira pela qual se realiza o teletrabalho, numa avaliação quase que exclusivamente positiva sobre os efeitos do teletrabalho para o as partes envolvidas entendidas como se estivessem em condição de igualdade (Estado, trabalhador e cidadãos)³⁵: “Considerando as vantagens e benefícios diretos e indiretos resultantes do teletrabalho para a Administração, para o servidor e para a sociedade” (CNJ, 2016c). A propagação dessa ideia sobre o teletrabalho como “benéfica”, tende a servir aos interesses da gestão gerencial no Poder Judiciário que, como dito anteriormente, usará do consentimento dos trabalhadores para impor-lhes níveis mais elevados de produtividade.

³⁵ Essa análise majoritariamente benéfica será relativizada após a suspensão das medidas de enfrentamento à emergência sanitária de COVID-19 que alterou alguns processos de trabalho e abrangeu a adoção do trabalho remoto naquelas atividades em que não era imprescindível a prestação do serviço de forma presencial. Identificada a falta de alguns magistrados em atividades presenciais nas comarcas ou a realização de audiências virtuais, o que acarretou no comprometimento da prestação jurisdicional, o CNJ decidiu criar um grupo de trabalho para fiscalizar a retomada das atividades presenciais e restringir o teletrabalho à 30% do efetivo da Vara, Gabinete ou Unidade Administrativa (CNJ, 2016c). Podemos afirmar que a flexibilidade declarada pelo CNJ é decidida de forma unilateral e sempre com o objetivo de defender os interesses institucionais e sob seu estrito controle.

Nesse cenário de insegurança e redução de garantias para o trabalho, fica a cargo do trabalhador o preparo de sua estação e dos equipamentos para o teletrabalho, podendo o tribunal apenas fiscalizar para verificação das condições apontadas pelo órgão:

§ 4º O servidor deverá dispor de espaço físico, mobiliários e equipamentos próprios e adequados para a prestação do teletrabalho. [...]
§ 6º O tribunal poderá vistoriar o local de trabalho, que deverá permanecer adequado durante todo o período de realização do teletrabalho.(CNJ, 2016c)

A fiscalização presente na citação pode ter um caráter protetivo para o trabalhador, na medida em que são verificados os pré-requisitos de ergonomia para a realização do teletrabalho, mas pode ter apenas um caráter fiscalizatório e de imposição das demandas da instituição para a realização do teletrabalho, sem o correspondente comprometimento com o custeio dos equipamentos. Mais uma vez a responsabilização do trabalhador, presente na gestão gerencialista da administração pública se revela no documento, pois ao passo em que atribui ao trabalhador a tarefa de dispor dos equipamentos adequados para a realização do trabalho, o Judiciário não se responsabiliza em prover tais equipamentos, como é o caso do trabalho presencial. Sobre este aspecto sinalizamos a importância de identificar, em trabalhos futuros, a forma pela qual a fiscalização das condições adequadas de realização do teletrabalho é realizada.

A criação do CNJ, enquanto esfera de controle administrativo e financeiro e a adoção do planejamento estratégico como metodologia de gestão no Poder Judiciário, serviram para consolidar e intensificar a tendência que já vinha se desenvolvendo no âmbito da burocracia do Estado brasileiro, desde a realização da Reforma do Estado, na década de 1990, e teve suas continuidades nos governos seguintes: a incorporação de uma gestão do trabalho com fortes traços empresariais.

As Resoluções sobre o planejamento estratégico, na nossa análise, indicam a adesão à gestão por metas, a presença da avaliação de desempenho, os critérios de eficiência e produtividade como fundamentais para mensurar a eficácia do trabalho no Judiciário, ao mesmo tempo em que promovem a blindagem dos núcleos decisórios sobre os processos de trabalho frente às demandas dos grupos subalternizados. Esses fatores estão presentes nas teorias que defendem e operam no sentido da fabricação de consensos para justificar a adoção de medidas que flexibilizariam e

tornariam mais próximos da gestão privada o trabalho realizado no aparelho do Estado.

O planejamento estratégico no Judiciário, pela metodologia *Balanced Scorecard*, ganha uma centralidade na tomada de decisão sobre os processos no âmbito do Judiciário e passa a determinar, em grande medida, de que forma serão organizadas as políticas de gestão e os processos de trabalho. Na nossa análise, estiveram presentes as políticas de gestão de pessoas e a de formação da força de trabalho, a norma que regulamenta o teletrabalho e um guia de orientação sobre a gestão por competências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dessa pesquisa nos propusemos a investigar as alterações na gestão do trabalho no Judiciário após a criação do CNJ, no âmbito da reforma do Judiciário, e a adoção do planejamento estratégico, que é demarcada a partir da primeira resolução sobre tal tema publicada em 2009. Tínhamos a hipótese de que a criação do CNJ e a direção adotada na gestão do trabalho serviram para afirmar uma direção mais próxima à gestão empresarial e estaria em compasso com as medidas de caráter contrarreformistas adotadas pelo Estado brasileiro, a partir da década de 1990, mas que tem sua culminância em 1995, com o Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE/MARE) durante o governo Fernando Henrique.

Procedemos à investigação a partir de fontes documentais visando identificar a presença de mecanismos gerencialistas na gestão do Judiciário, caracterizados por serem provenientes da gestão empresarial, com incorporação da avaliação do desempenho, via gestão por metas, e o encapsulamento burocrático, confirmando a manifestação de uma “democracia blindada” (Demier, 2017), pouco permeável às demandas da população e com a concentração do poder em núcleos decisórios nas instituições. A análise abrangeu os normativos expedidos pelo CNJ sobre o planejamento estratégico, as políticas de formação e de gestão de pessoas, o guia sobre a gestão por competências e a regulamentação sobre o teletrabalho no Judiciário (CNJ, 2020, 2016a, 2016b, 2016c, 2014a, 2014b, 2009).

Realizamos os objetivos propostos da pesquisa, que abrangeram a análise das mudanças no mundo do trabalho, no contexto de crise do capital da década de 1970, com o estabelecimento da flexibilidade na gestão do trabalho e a emergência da racionalidade neoliberal como organizadora das relações sociais. Tratamos da Reforma do Estado brasileiro da década de 1990, sua vinculação com o neoliberalismo, e sua relação com a Reforma do Judiciário.

A inscrição da Reforma do Judiciário na Reforma do Estado brasileiro é evidenciada por nós, em primeiro lugar, pelo discurso que motiva a realização da Reforma do Judiciário, denunciando a morosidade e a falta de acesso democrático à justiça, mas que na verdade tem por componente motivador central o atendimento à demanda das orientações de cunho neoliberal dos organismos internacionais de adequação do Judiciário para que pudesse propiciar a segurança jurídica para o aprofundamento do ingresso do capital internacional no Brasil. O segundo aspecto

que indica a continuidade da Reforma do Estado na Reforma do Judiciário tem a ver com a incorporação das estratégias de gestão empresarial no Judiciário. Isso fica mais evidente com a adoção do planejamento estratégico que inicia sua implementação durante a gestão do Ministro Gilmar Mendes à frente do CNJ, em 2009.

O Conselho Nacional de Justiça, criado pela Emenda Constitucional nº45/2004, teve, portanto, papel fundamental para entrada das estratégias de gestão empresarial no Judiciário, tendo por metodologia o BSC. Organizando os espaços de discussão das metas abrangidas para a gestão do Judiciário e seu reflexo em cada um dos tribunais espalhados pelo país, divulgando e premiando as “boas práticas” que possibilitassem o alcance das metas, produzindo documentos orientadores e definindo os núcleos decisórios para o monitoramento e avaliação da implementação das medidas, o CNJ atuou como um ente fiscalizador e promotor da introdução e coordenação dos mecanismos de gestão empresarial no Poder Judiciário. Isso está indicado nas Resoluções que tratam do planejamento estratégico.

A partir da análise dos documentos, percebemos quais as principais características da gestão empresarial no Judiciário, tendo por referência as ideias apresentadas tanto pela Teoria da Escolha Pública, quanto pelo movimento da Nova Gestão Pública: a **eleição de modelos de gestão privados como mais eficientes**, a **descentralização e insulamento burocrático** e a **avaliação de desempenho pautada em critérios de eficiência**. Juntamente com essas características, observamos a **flexibilidade**, enquanto tendência marcante, tanto dos direitos do trabalho, quanto dos processos de trabalho após a reestruturação produtiva.

Os documentos apontam para a adoção de técnicas de gestão que visam obter o consentimento dos trabalhadores e sua adesão à lógica da concorrência, alçada pelo neoliberalismo como organizadora da vida social e que altera a ação e o funcionamento Estatal, bem como as relações dos indivíduos entre si e do indivíduo consigo mesmo. A adesão à lógica da concorrência traz duras consequências para a consciência das classes trabalhadoras, pois acaba por desgastar os vínculos que os sujeitos trabalhadores, que desfrutam de uma mesma condição frente à produção social da riqueza, compartilham, além de enfraquecer o enfrentamento às duras condições de trabalho que emergem no contexto de reestruturação produtiva. A concorrência impacta na visão do sujeito sobre si, aprofundando expressivamente a condição de alienação dos e das trabalhadoras, que passa a se auto conceber como uma empresa, que deve estar em constante aprimoramento para tornar-se mais

vendável no mercado de trabalho ou, no caso dos trabalhadores do serviço público, possibilitar o acesso à cargos e funções comissionadas.

Percebemos que, mesmo que os servidores públicos do Judiciário conservem ainda alguns direitos previdenciários, a flexibilização não deixou de atingir essa parcela da classe trabalhadora. Isso fica patente ao considerar que, mesmo com o desenvolvimento das forças produtivas, mediante o incremento tecnológico nos processos de trabalho – via informatização dos processos judiciais, por exemplo –, os teletrabalhadores tiveram um aumento da carga de trabalho quando em comparação com os trabalhadores que realizam seu trabalho presencialmente. Em lugar de possibilitar um maior desfrute do tempo livre pelos trabalhadores, o que a gestão do trabalho no Judiciário fez foi aumentar os níveis de exploração. Assim, a lógica do capital acaba por se apossar dos poros de não-trabalho presentes no cotidiano dos trabalhadores.

Todo esse processo está em profunda relação com a totalidade da dinâmica de reestruturação produtiva sofrida pelo modo de produção capitalista nas décadas de 1970 e 1980, que abrangeu a refuncionalização do Estado para melhor garantir os interesses de acumulação capitalista. O projeto neoliberal acaba por elevar à máxima potência a lógica da empresa capitalista a todos os âmbitos da vida: lucratividade, concorrência e eficiência com vistas a resultados práticos.

Em razão da demanda do capital em apropriar cada vez maiores parcelas do fundo público, como discutido por Behring (2021) e Nogueira (*apud* Raichelis, 2018), o Estado age de forma a aumentar a exploração do trabalho, mediante o aumento da jornada de trabalho dos servidores públicos, via teletrabalho e/ou a mensuração do trabalho por desempenho, que coloca em segundo plano o registro e correspondente pagamento das horas trabalhadas. Assim, mesmo que se trate de um trabalho desfrutado como serviço e improdutivo, as características do trabalho na esfera da produção também contaminam a maneira de gerir o trabalho reprodutivo.

O coroamento da adesão da gestão privada na esfera pública se deu pelas ideias disseminadas no movimento chamado Nova Administração Pública, em que se destaca a maximização dos resultados, a abordagem aos cidadãos como clientes, a gestão por metas, além da separação entre gestão e política. Esse movimento, como uma revisitação à Teoria da Escolha Pública, visa despolitizar a gestão dos núcleos decisórios dos órgãos do Estado, colocando-os nas mãos de burocratas profissionais. É necessário, de igual forma, um novo perfil de trabalhador, mais preocupado com a

performance. Para tanto, busca-se mobilizar o trabalhador através de mecanismos de recompensa tanto positiva, quanto negativa.

Para manter a cooperação e o consenso dos trabalhadores frente às novas demandas do mundo do trabalho na esfera pública, as instituições aderem cada vez mais às estratégias de fabricação de comportamentos importadas da esfera privada. Treinamentos, *coaching* e *mentoring*, por exemplo, figuram numa gama de estratégias que visam implantar na subjetividade dos sujeitos os desejos por melhor performance e produtividade, mediante a internalização do *modus operandi* empresarial. Assim, o interesse das instituições públicas no “capital humano” se reduz aos efeitos pragmáticos que ele pode produzir:

As grandes proclamações a respeito da importância do ‘fator humano’ que pululam na literatura da neogestão devem ser lidas à luz de um novo tipo de poder; não se trata mais de reconhecer que o homem no trabalho continua a ser um homem, que ele nunca se reduz ao status de objeto passivo; trata-se de ver nele o sujeito ativo que deve participar inteiramente, engajar-se plenamente, entregar-se por completo a sua atividade profissional. (Dardot; Laval, 2016, p. 327).

As novas técnicas de gestão, seja na esfera privada, seja na esfera pública, visam capturar o engajamento, “o desejo” (Dardot; Laval, 2016), ou seja, o sentido da energia vital que mobiliza os seres humanos a fazerem o que fazem. Esse controle, portanto, se internaliza não só na esfera laboral desses sujeitos, mas em todas as esferas da vida ordinária. A alienação se internaliza de forma que desalienar o trabalhador seja uma das tarefas mais complexas na contemporaneidade porque ela não se faz presente apenas no momento em que esse indivíduo vende sua força de trabalho, mas a todo o momento em que este se coloca interessado na maximização de sua performance para conquistar melhores resultados.

O sujeito trabalhador tem a responsabilidade de tornar-se vendável e, para tanto, torna-se um empreendedor de si mesmo, mesmo aqueles trabalhadores empregados são submetidos a constantes apelos de aprimoramento profissional e capacitação permanente, sob o risco de tornarem-se obsoletos, como uma engrenagem que não tem mais sua razão de ser no grande sistema que é a instituição na qual trabalham. Esses apelos estiveram presentes nas fontes documentais investigadas na pesquisa.

A internalização do controle e a responsabilização do trabalhador como único responsável pelo seu próprio sucesso dificulta a identificação dos antagonismos de classe presentes nas relações laborais. Dessa forma, a contraposição dos interesses

do capital frente aos interesses do trabalho não se manifesta em um conflito claro e aberto, mas é escamoteado por estratégias de convencimento, barganha e cooptação de trabalhadores para que estes se compreendam enquanto parte de um projeto com “propósito maior”.

O planejamento estratégico no Poder Judiciário, com a suas técnicas empresariais, tem cumprido um relevante papel na fabricação de consensos entre os trabalhadores do Judiciário. Vinculando-os a uma “missão maior”, ao passo que os submetem à métricas de desempenho e de produtividade, acaba por aliená-los do real processo ao qual estão submetidos. Sofrendo os impactos das altas cargas de trabalho, mas encurralados pelos incentivos positivos e negativos, o que lhes resta é seguir a maré da alta produtividade e torcer para que os impactos das elevadas horas dedicadas ao trabalho não resultem no seu esgotamento físico e mental. Entretanto, existem outras saídas.

O enfrentamento ao capitalismo deve ser organizado a partir do desnudar das estratégias, que tornam-se cada vez mais sofisticadas, de alienação e exploração dos trabalhadores. Trazer o componente de classe e a identidade do trabalho em serviço no âmbito do Estado é fundamental para organizar o enfrentamento. Mesmo que os trabalhadores do Judiciário figurem no topo da pirâmide do funcionalismo público, sobre estes também estão as determinações gerais para o trabalho no modo de produção capitalista: exploração, intensificação da produtividade e um movimento cada vez mais regressivo a respeito dos direitos do trabalho.

Por fim, esse trabalho se coloca na esteira de produções acadêmicas que possibilitam conhecer a concretude das formas de exploração e alienação do trabalho, além de apontar para possibilidade de continuidade das pesquisas. Uma das possibilidades está na investigação da organização dos tempos livre e de trabalho dos teletrabalhadores do Judiciário de forma a identificar o nível de exploração que tem se desenvolvido no trabalho no âmbito do Estado.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente; **Cadernos ENAP**, Brasília, ENAP, n. 10, 1997.

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. **Roteiro de análise documental** (material de registro, planejamento do trabalho profissional). Rio de Janeiro, 2021. Não publicado.

ALVES, Giovanni. **Dimensões da Reestruturação Produtiva**. Ensaio sobre sociologia do trabalho. 2ª edição. Londrina: Editora Praxis; Bauru: Canal 6, 2007.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

_____. Adeus ao trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 16 ed. São Paulo: Cortez, 2015.

BANCO MUNDIAL. **O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe: elementos para reforma**. Tradução Sandro Eduardo Sardá. Washington D. C.: 1997. Disponível em: < <https://www.anamatra.org.br/attachments/article/24400/00003439.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2023.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial: O Estado em um mundo em transformação**. Washington D. C.: 1997. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/634101468162557539/pdf/341310PORUTUGUE18213137771701PUBLIC1.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2023.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2021.

_____. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Fundamentos de Política Social. In: **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo. Cortez, 2006.

BLONSKI, Fabiano; PRATES, Rodolfo Coelho.; COSTA, Mayla; VIZEU, Fábio. O Controle Gerencial na Perspectiva do New Public Management: O Caso da Adoção do Balanced Scorecard na Receita Federal do Brasil. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 15–30, 2017. DOI: 10.21118/apgs.v1i1.4912. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4912>. Acesso em: 3 jul. 2023.

BORGES, André. Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 53, p. 159–179, 2001.

BRANCO, Luiza Szczerbacki Castello. O Planejamento Estratégico no Setor Público Brasileiro. **Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI**, 1(1), p. 173-182, 2014. Disponível em: <<https://revistas.ufpi.br/index.php/gecont/article/view/1556>>. Acesso em: 21 jun. 2023. doi: <https://doi.org/10.26694/2358.1735.2014.v1ed11556>

BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Mare, 1995.

_____. Tribunal de Contas da União. Levantamento. Governança e gestão de pessoas em unidades da administração pública federal. Constatação de deficiências significativas na maior parte dos quesitos avaliados. Determinações e recomendações Visando a induzir melhorias nos sistemas existentes. Relatório de Levantamento. Acórdão 3023/2013. Relator: Marcos Bemquerer. 2013. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/biblioteca/servicos-e-produtos/referencias-bibliograficas/6.-elaboracao-referencias>. Acesso em 05 out. 2023.

_____. Manual de Redação Oficial da Presidência da República. 3ª edição, revista, atualizada e ampliada. Brasília, 2018.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista**. A degradação do trabalho no século XX. 3. Ed. Rio de Janeiro: LTC, 1987. pp 213-246.

BRAZ, Marcelo. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. **Serviço Social & Sociedade**, n. 128, p. 85–103, jan. 2017.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. Estado e servidor público no Brasil: é possível avançar rumo a um projeto de desenvolvimento?. *In*: GEDIEL, J. A. P; MELLO, L.E.; ZANIN, F.; SILVA, J.L.A.. (Org.). **Estratégias Autoritárias do Estado Empregador: Assédio e Resistências**. 1 ed. Curitiba: Kaygangue, 2017, v. 1, p. 107-132.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota; AZAÏS, Christian. Mercados de trabalho e hibridização: uniformidade e diferenças entre França e Brasil. **Caderno CRH**, v. 20, n. 51, p. 401–417, set. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/TvgJmP8rHVmXKFMTKvjXYkB/abstract/?lang=pt#>. Acesso em 14 dez. 2023.

CELLARD, André. A análise documental. *In*: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; Groulx, Lionel-H.; LAPERRIÈRE, Anne; MAYER, Robert; PIRES, Álvaro. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução Ana Cristina Nasser. Petrópolis, Vozes, 2012. Páginas: 295-316. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4941227/mod_resource/content/0/Ana%CC%81lise%20documental_Cellard.pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

CNJ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA). **Resolução Nº 325 de 29 de junho de 2020**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Brasília, 2020.

_____. **Relatório formação e aperfeiçoamento de servidores do Poder Judiciário**: ano-base 2017. Consolidação e análise dos dados. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2012/01/e2d19d57d8cf727f5b2f38cde3e90c7f.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2022.

_____. **Gestão por competências passo a passo**: um guia de implementação. Coordenação: Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário (CEAJUD) - Brasília: CNJ, 2016a.

_____. **Resolução Nº 240 de 09 de setembro de 2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Gestão de Pessoas no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, 2016b.

_____. **Resolução Nº 227 de 15 de junho de 2016**. Regulamenta o teletrabalho no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, 2016c.

_____. **Resolução Nº 198 de 1º de julho de 2014**. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, 2014a.

_____. **Resolução Nº192 de 08 de maio de 2014**. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Servidores do Poder Judiciário. Brasília, 2014b.

_____. **Resolução Nº 70 de 18 de março de 2009**. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, 2009.

_____. **Discurso do ministro Gilmar Mendes na abertura do Encontro Nacional do Judiciário**. Brasília: CNJ, 2008. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/e99f0a8444337418b4401b6699a200c2.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2022.

CRARY, Jonathan. **24/7**: Capitalismo tardio e os fins do sono. São Paulo: Ubu Editora, 2016.

DAL ROSSO, Sadi. Teoria do valor e trabalho produtivo no setor de serviços. **Caderno CRH** [online]. 2014, v. 27, n. 70, pp. 75-89. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-49792014000100006>>. Acesso em 09 nov. 2021.

_____. O ardil da flexibilidade: os trabalhadores e a teoria do valor. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEMIER, Felipe. **Depois do golpe**: a dialética da democracia blindada no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital**: imperialismo, teoria e história. Rio de Janeiro: ESPJV/UFRJ, 2010.

FRANCO, Fábio; CASTRO, Julio Cesar Lemes de; MANZI, Ronaldo; SAFATLE, Vladimir; AFSHAR, Yasmin. O sujeito e a ordem do mercado: gênese teórica do neoliberalismo. In: SAFATLE, Vladimir; SILVA JUNIOR, Nelson da; DUNKER, Christian (orgs.). **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico**. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. pp. 47-75.

FREITAS, Graça Maria Borges de. A reforma do Judiciário, o discurso econômico e os desafios da formação do magistrado hoje. **Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg.**, Belo Horizonte, v.42, n.72, jul./dez.2005, p. 31-44. Disponível em <<https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/73499>>. Acesso em 02 jul. 2023.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Capital humano. In: PEREIRA, Isabel Brasil. **Dicionário da educação profissional em saúde**. 2 ed. ver. ampl. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. pp. 66-72. Disponível em: <http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/Dicionario2.pdf>. Acesso em 25 mai. 2022.

GAUDÊNCIO FILHO, Pedro; BASTOS, Ana Cláudia Néri; GOUVEIA, Alessandra Batista de Mattos. A reforma administrativa estatal e os efeitos do princípio da eficiência na vida laboral dos servidores públicos: <https://doi.org/10.29327/211653.6.9-2>. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 6, n. 9, p. 16, 2020. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/145>. Acesso em: 7 jul. 2023.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em: <<https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2021.

GOMES, Darcilene Cláudio; SILVA, Leonardo Barbosa; SÓRIA, Sidharta. Condições e relações de trabalho no serviço público: o caso do governo Lula. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 167-181, jun. 2012.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M.C. de S. (Org). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2016, p. 72-95.

GUERRERO, Omar. El mito del nuevo “Management” público. In: **Revista Venezolana de Gerencia**, Maracaibo, ano 09, nº 25, Janeiro / Março, 2004, p.09-52. Disponível em: <https://www.omarguerrero.org/articulos/mitodelmanagemet.pdf>. Acesso em 3 jul. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE COACHING (IBC). **O que é coaching?**. Goiânia, [entre 2007 e 2022]. Disponível em: <https://www.ibccoaching.com.br/portal/coaching/o-que-e-coaching/>. Acesso em 29 mai. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD Contínua Trimestral**: desocupação cresce em 16 das 27 UFs no primeiro trimestre de 2023. Brasília, 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/36942-pnad-continua-trimestral-desocupacao-cresce-em-16-das-27-ufs-no-primeiro-trimestre-de-2023>. Acesso em: 14 dez. 2023

KIM, Richard Pae; SILVA, Fabiana Andrade Gomes e. A gestão estratégica no Poder Judiciário e seus avanços nos 15 anos do Conselho Nacional de Justiça. **Revista CNJ**, [S. l.], v. 4, n. 1, 207-218, 2020. DOI: 10.54829/revistacnj.v4i1.121. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/121>. Acesso em: 01 mai. 2022.

LASSANCE, Antonio. O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2287).

LIMA, Kátia Regina de Souza. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **Revista Katálysis**, v. 14, n. 1, p. 86–94, jan. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/njFR8jqRKsGf6bBxTFxSFyh/?lang=pt#>. Acesso em 08 jul. 2023.

LINHART, Danièle. O indivíduo no centro da modernização das empresas: um reconhecimento esperado, mas perigoso. **Trabalho & Educação**, Belo Horizonte, v. 7, p. 24–36, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/trabedu/article/view/9201>. Acesso em: 10 jun. 2023.

LOPEZ, Felix; GUEDES, Erivelton. **Três décadas de funcionalismo brasileiro (1986-2017)**: Atlas do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-1986-2017>. Acesso em 10 jun. 2023

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. Apres. Paulo Singer. Trad. Carlos Eduardo Silveira Matos, Regis de Castro Andrade e Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os Economistas). pp 265-285.

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.M. Metodologia qualitativa e quantitativa. *In*: _____. **Metodologia científica**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 269-288 [capítulo 8]. Disponível em: < https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india >. Acesso em: 18 ago. 2021.

MARQUES, Rosa Maria. O capitalismo financeiro e as políticas sociais: a nova face da contemporaneidade. *In*: RAICHELIS, Raquel; VICENTE, Damares; ALBUQUERQUE, Valéria (Orgs.). **A nova morfologia do trabalho no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2018.

MARX, Karl. **Capítulo VI Inédito de O Capital**, resultados do processo de produção imediata. São Paulo: Centauro, 2004. pp. 108-120.

_____. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. Tradução e introdução de Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

_____. **O Capital**: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital. Tradução Rubens Enderle. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. **Organizações & Sociedade**, v. 13, n. 37, p. 143–160, abr. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/osoc/a/TGMH4dYGRVykKs57VmNh8tN/#>>. Acesso em: 21 jun. 2023.

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela Santana do. Reestruturação do capital, fragmentação do trabalho e Serviço Social. In: **A nova fábrica de consensos**: ensaio sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao Serviço Social. Ana Elizabete Mota (organizadora). 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010. pp. 23-44.

NETTO, José Paulo. **Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **Introdução ao estudo do método de Marx**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NOGUEIRA, Thayse Palmela. O choque de gestão no Poder Judiciário Brasileiro. In: ALVES, Giovanni (Org.). **O trabalho do juiz**: A análise crítica do vídeo documentário O trabalho do juiz. Bauru: Editora Praxis, 2014. pp. 119-127.

OLIVEIRA, Francisco. **A economia da dependência imperfeita**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

_____. **Crítica à razão dualista / O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003

OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro. **Rev. Serv. Público**, v. 68, n.3, p. 631-656, jul./set. 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3074/1/Dez%20anos%20de%20CNJ_reflex%3%b5es%20do%20envolvimento%20com%20a%20melhoria%20da%20efici%3%aancia%20do%20judici%3%a1rio%20brasileiro.pdf>. Acesso em 03 mai. 2023.

ORMOND, Derry; LÖFFER, Elke. A nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 2, abr./jun., 1999. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/347/353>>. Acesso em 04 jul. 2023.

PONCIANO, Vera Lúcia Feil. **Reforma do Poder Judiciário: limites e desafios**. 2009. 213 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Socioambiental) - Setor de Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2009. Disponível em:

<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp086243.pdf>>. Acesso em 29 ago. 2022.

RAICHELIS, Raquel. Serviço Social: trabalho e profissão na trama do capitalismo contemporâneo. In: RAICHELIS, Raquel; VICENTE, Damares; ALBUQUERQUE, Valéria (Orgs.). **A nova morfologia do trabalho no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2018.

RAMOS, Marcelo Maciel; CASTRO, Felipe Araújo. Aristocracia judicial brasileira: privilégios, *habitus* e cumplicidade estrutural. **Revista Direito GV**, v. 15, n. 2, p. e1918, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/3zFNvgpfy8MxLPdLfCGW9zk/?lang=pt#>>. Acesso em 10 jun. 23.

RAMOS, Marise. Pedagogia das Competências. In: PEREIRA, Isabel Brasil. **Dicionário da educação profissional em saúde**. 2 ed. ver. ampl. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. pp. 299-305. Disponível em: <http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/Dicionario2.pdf>. Acesso em 25 mai. 2022.

REMÍGIO, Rodrigo Ferraz de Castro. **Emenda constitucional nº 45: da crise à legitimidade democrática do judiciário** / Rodrigo Ferraz de Castro Remígio. - 2010. 227 f. Dissertação (mestrado). Universidade de Fortaleza, 2010.

RUBIN, Isaak Ilich. **A teoria marxista do valor**. São Paulo: Polis, 1987.

SARAIVA, Ana Maria Alves. As matrizes normativas da Nova Gestão Pública e o enfrentamento das desigualdades educacionais. **Revista Educação em Questão**, [S. l.], v. 58, n. 56, 2020. DOI: 10.21680/1981-1802.2020v58n56ID21116. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/21116>. Acesso em: 21 jun. 2023.

SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras; SAUERBRONN, João Felipe Rammelt; GANGEMI, Pedro Paulo de Toledo; FERNANDES, Janaina de Mendonça. Estratégia e gestão do Poder Judiciário: uma proposta de estudo das práticas sociais relacionadas ao BSC. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 67, n. 1, jan/mar 2016, p. 7-29. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/622/749>. Acesso em 08 mai. 2022.

SILVA, Amanda Pinto da. **Contrarreforma do Estado nos governos Lula e Dilma: reconfiguração do trabalho dos servidores técnico-administrativos em educação das instituições federais de ensino superior**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social, 2016. (dissertação). 2016. 199 f. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/11034/amandaPintodissertcd%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 07 fev. 2023.

SILVA, Salyanna de Souza. “Chicago Boys” e neoliberalismo latino americano: uma análise gramsciana. In: Encontro Internacional de Política Social e 14º Encontro

Nacional de Política Social. 2019. Vitória. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/25788>. Acesso em 09 de out. 2023.

SOUZA, Diego de Oliveira; MELO, Ana Inês Simões Cardoso de. *Home Office* no contexto pandêmico: a saúde dos(as) trabalhadores(as) entre tempos e espaços de vida e de trabalho. *In: Saúde do trabalhador em tempos de desconstrução: caminhos de luta e resistência*. Luiz Carlos Fadel de Vasconcellos [et al.]. (Organizadores). Rio de Janeiro: Cebes, 2021. Disponível em: https://renastonline.ensp.fiocruz.br/sites/default/files/arquivos/recursos/almanaque_st.pdf. Acesso em: 20 jul. 2023.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.