

FERNANDA DEMARCO FROZZA

**O DIREITO FUNDAMENTAL AO TRABALHO DO SERVIDOR PÚBLICO
JUDICIÁRIO: uma reflexão sobre a gestão empreendida pelo Conselho
Nacional de Justiça**

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação do Programa de Mestrado do Centro Universitário Autônomo do Brasil – Unibrasil como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia.

Orientadora: Profa. Dra. Adriana da Costa
Ricardo Schier

CURITIBA

2017

TERMO DE APROVAÇÃO

FERNANDA DEMARCO FROZZA

O DIREITO FUNDAMENTAL AO TRABALHO DO SERVIDOR PÚBLICO
JUDICIÁRIO: uma reflexão sobre a gestão empreendida pelo Conselho Nacional de
Justiça

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no
Curso de Pós Graduação em Direitos Fundamentais e Democracia do Programa de
Mestrado do Centro Universitário Autônomo do Brasil – Unibrasil pela seguinte banca
examinadora:

Orientadora: Profa. Dra. Adriana da Costa Ricardo Schier

Componentes: Profa. Dra. Laura Jane Ribeiro Garbini Both

Prof. Dr. Leonardo Vieira Wandelli

Prof. Dr. Paulo Ricardo Opuszka

Curitiba, 29 de maio de 2017

*Aos meus pais, irmãos, amigos,
servidores públicos e à sociedade brasileira.*

AGRADECIMENTOS

Aos Professores Doutores e funcionários do Programa de Mestrado do Centro Universitário Autônomo do Brasil que compartilham o seu conhecimento e auxiliaram a desenvolver este estudo acadêmico.

À minha orientadora Professora Doutora Adriana da Costa Ricardo Schier, que me acolheu em momentos de angústia e me estendeu a mão e seu sorriso contagiante, comprovando que o mundo dá voltas e que pessoas éticas se atraem.

Ao Professor Doutor Leonardo Vieira Wandelli que abriu as portas para a realização de um projeto e moldou comigo novas interpretações, capazes de mobilizar a inteligência psíquica a favor da saúde e o desenvolvimento do senso crítico quanto à realidade laboral.

Aos Professores Doutores Laura Jane Ribeiro Garbini Both e Paulo Ricardo Opuszká por comporem a banca examinadora, doando o seu tempo e conhecimento para avaliar e enriquecer o meu trabalho.

Aos meus colegas e amigos do mestrado que, entre risadas, olhares, cafés, almoços e jantares, estiveram ao meu lado descobrindo um novo ambiente, que fascina, desconstrói, constrói e emancipa.

Ao meu trabalho enquanto servidora pública integrante do Poder Judiciário, experiência a partir da qual surgiu o objeto desta pesquisa.

Aos meus colegas da Vara de Família e Sucessões e Anexos de Almirante Tamandaré que cooperaram comigo para tornar este estudo possível.

À população que busca efetivação de direitos, ser vista e ouvida, nos balcões e processos judiciais.

Aos servidores públicos, que são responsáveis por manter e ampliar as noções de República, de interesse comum, de desenvolver um trabalho bem-feito porque o destinatário do seu trabalho é a sociedade.

Aos amigos mais íntimos, em especial à Juliana Fischer de Almeida, que entre o desalento da realidade em que vivemos, continuam o seu compromisso de transformá-la, de acordo com a sua cosmovisão, me incentivando a seguir adiante.

Aos meus pais Oscar Luis Frozza e Avanir Demarco Frozza, aos meus irmãos Cristiano Frozza (*in memoriam*), Daniela Frozza e Felipe Frozza e ao meu sobrinho Miguel Frozza Biancardi, que formam o laço de amor, afeto, aprendizado, respeito e compreensão que me sustenta, fortalece, encoraja e ajuda ao longo desta existência.

Aos meus cunhados Cesar Coelho Biancardi e Oliver Ambach, que proporcionam debates sérios, bem como boas risadas aos encontros.

Ao Pablo Emanuel Romero Almada, exemplo de profissional dedicado à vida acadêmica e superação de desafios, que com amor e rigor tece suas críticas e me impulsiona a ser uma pesquisadora também.

Aos professores que tive ao longo de toda a vida e à habilidade de saber ler e escrever.

Aos meus amigos e irmãos: a humanidade.

Ao Creador: Deus.

“Deixe a cada pássaro o seu voo.

A cada campo as suas flores.

A cada animal a sua forma.

A cada homem o seu gênio.

A cada espírito a sua rota”.

Leocádio José Correia

Sumário

INTRODUÇÃO	12
1. AS ORIGENS ECONÔMICAS DAS REFORMAS DO ESTADO.....	18
1.1. O CAPITAL EM CRISE E A SUBJETIVIDADE DO TRABALHADOR ..	18
1.2. O FORTALECIMENTO DO CAPITAL E A RETRAÇÃO DO ESTADO .	29
1.3. A VIRADA GESTIONÁRIA	37
2. A REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO	46
2.1. A REORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E AS ALTERAÇÕES NO MODELO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA.....	48
2.2. A LÓGICA DA EFICIÊNCIA E A REPRODUÇÃO DA VIDA HUMANA	63
2.3. O TRABALHO DO SERVIDOR PÚBLICO É INDISPENSÁVEL PARA A REALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	73
3. O DIREITO FUNDAMENTAL AO TRABALHO.....	84
3.1. A SUBJETIVIDADE, O ZELO E A AVALIAÇÃO: ASPECTOS INDIVIDUAIS DO TRABALHADOR	85
3.2. A COOPERAÇÃO, A ATIVIDADE DEÔNTICA E A AVALIAÇÃO: ASPECTOS ORGANIZACIONAIS DO TRABALHO	96

3.3. O DIREITO FUNDAMENTAL AO TRABALHO	109
4. OS FINS CONSTITUCIONAIS DO PODER JUDICIÁRIO E DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	119
4.1. O PODER JUDICIÁRIO E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS	120
4.2. A REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO	129
4.3. A CONSTITUCIONALIDADE DO CNJ	138
4.4. A GESTÃO DO CNJ: NÚMEROS E METAS QUE AMEAÇAM O DIREITO FUNDAMENTAL AO TRABALHO DO SERVIDOR PÚBLICO JUDICIÁRIO	146
CONCLUSÃO	156
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	162

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo refletir sobre a maneira que a gestão empreendida pelo Conselho Nacional de Justiça se relaciona com o direito fundamental ao trabalho, do servidor público do Judiciário e os seus impactos nos serviços judiciais. A problemática encontra-se nos riscos oferecidos pela avaliação quantitativa de trabalho ao conteúdo do próprio trabalho do servidor público e aos fins constitucionais do Judiciário, isto é, à realização de direitos fundamentais. Isso porque a quantidade de decisões proferidas não implica na garantia de um trabalho bem-feito, devendo a gestão estar atenta aos aspectos humanos envolvidos na prestação jurisdicional. A partir do estudo sobre a virada gestonária neoliberal, verifica-se que a avaliação quantitativa de trabalho incentiva a competição e o individualismo, em prol de maior rentabilidade econômica. Porém, ela prejudica a possibilidade de aprendizado social, político e moral, por meio do trabalho, ao não possibilitar espaço para a solidariedade e a cooperação entre os trabalhadores. A partir do estudo sobre a Reforma Estatal e do princípio da eficiência administrativa, entende-se que o Estado deve atuar de acordo com o caráter redistributivo da Constituição Federal e não com a conotação neoliberal de atingir lucro. Afirma-se que ao proteger o direito ao trabalho do servidor público se está também atuando a favor dos direitos fundamentais, porque estes dependem do trabalho bem-feito por aqueles. Neste contexto, estuda-se a compreensão sobre o trabalhar a partir da psicodinâmica do trabalho, a qual é utilizada para fundamentar a construção normativa do direito ao conteúdo do próprio trabalho. Apresenta-se que o trabalho é um meio para o desenvolvimento da subjetividade, personalidade, corporalidade e identidade do sujeito. É uma oportunidade para o aprendizado político, moral e social, devendo a organização do trabalho oferecer condições para que isso ocorra. O direito fundamental ao trabalho é central para a concretização dos demais direitos fundamentais e meio para a realização e emancipação do homem. Por isso, deve ser protegido pelo Poder Público, pelas empresas e por toda a sociedade. Reflete-se sobre as principais alterações ao regime jurídico constitucional do servidor público, implementadas com a reforma administrativa estatal e quais são os profissionais abarcados por essa terminologia. Feito isso, analisa-se a crescente importância da prestação jurisdicional e do papel do juiz, enquanto intérprete, na defesa dos direitos fundamentais. Apresenta-se o contexto político no qual se deu a Reforma do Poder Judiciário, a criação do Conselho Nacional de Justiça e algumas implicações econômicas que interferiram neste processo. Por fim, estuda-se a atuação e alguns aspectos propriamente ditos da gestão empreendida, mostrando-se críticas à metrificação e avaliação quantitativa do serviço judicial.

Palavras-Chave: Direito Fundamental ao Trabalho, Servidor Público, Administração Pública, Poder Judiciário, Conselho Nacional de Justiça.

ABSTRACT

This Master Thesis aims to reflect about the manner of the Conselho Nacional de Justiça management is closed with the Fundamental Rights at Work, of the Judiciary's public servant and the impact on the juridical service in general. In the offered risks of the quantitative evaluation of the work is possible to find out some problems, like the content of the work itself of the public servant and the constitutional ways of the Judiciary, in other words, the realization of the fundamental rights. Despite the success of the decisions handed down, it does not implies the guarantee of an outstanding work, that the management must be attentive to the humanistic aspects involved in the Judicial service. From the study of the State Reform and the Principle of administrative efficiency, it is understood that the State should act, according to the redistributive character of Brazilian Constitution, and not by the neoliberal connotation of achieving profit. However, it do prejudice the potentiality of social, political and moral learning through the work, by not allowing space to the solidarity and cooperation among the workers. It is argued that protecting the right at work of public servant itself is also acting in favor of the fundamental rights, since they depend on their outstanding job. It reflects on the main changes to the constitutional legal regime of the public servant, implemented with the state administrative reform, whose professionals are covered by this terminology. In this context, we study the understanding of working from the psychodynamics of work, which is used to justify the normative construction of the right to the content of the work itself. It is presented that the work is a means for the development of subjectivity, personality, corporality and identity of the subject. It is an opportunity for political, moral and social learning, and the work organization must be able to do so. The fundamental right at work have been central to realize other fundamental rights and have been also a mean for the substantiation and emancipation for human being. Therefore, it must be protected by the Public Power, by the private enterprises and by the whole society. This has been done to examine the growing importance of jurisdictional provision and the role of the judge as an interpreter in the defense of fundamental rights. It presents the political context in which the Judicial Reform took place, the creation of the National Council of Justice and some economic implications that interfered in this process. Finally, we study the performance and some aspects of management itself, with some criticism of the metric and quantitative evaluation of the judicial service.

Keywords: Fundamental Rights at Work, Public Servants, Public Management, Judiciary, National Council of Justice.

RESUMEN

Esta tesis tiene como objetivo reflexionar sobre la forma en que la gestión adoptada por el Consejo Nacional de Justicia se refiere al derecho fundamental al trabajo, los funcionarios del poder judicial y su impacto en los servicios legales. El problema radica en los riesgos que presentan los trabajos de evaluación cuantitativa, el contenido de su trabajo de los funcionarios públicos y los fines constitucionales del poder judicial, es decir, la realización de los derechos fundamentales. Esto se debe a la cantidad de resoluciones dictadas no implica la garantía de un trabajo bien hecho, con la gestión de estar atento a los aspectos humanos que intervienen en la adjudicación. A partir del estudio de la alteración de gestión neoliberal, parece que el trabajo de evaluación cuantitativa fomenta la competencia y el individualismo en favor de una mayor rentabilidad económica. Sin embargo, socava la posibilidad de aprendizaje social, política y moral, a través del trabajo al no proporcionar espacio para la solidaridad y la cooperación entre los trabajadores. A partir del estudio de la Reforma del Estado y el principio de eficacia administrativa, se entiende que el Estado debe actuar de acuerdo con el carácter redistributivo de la Constitución, no la connotación neoliberal para lograr beneficios. Se dice que para proteger el derecho al trabajo del servidor público también está actuando en favor de los derechos fundamentales, ya que estos dependen del trabajo bien hecho por ellos. Reflexiona sobre los principales cambios en el estatus legal constitucional de los funcionarios públicos, implementado con la reforma administrativa del Estado y cuales son los profesionales comprendidos por esta terminología. En este contexto, se estudia la comprensión de la obra de la psicodinámica del trabajo, que se utiliza para apoyar la construcción normativa del derecho al contenido de su trabajo. Esto demuestra que el trabajo es un medio para el desarrollo de la subjetividad, personalidad, aspecto físico y la identidad del sujeto. Y una oportunidad para el aprendizaje político, moral y social, deviendo la organización del trabajo ofrecer las condiciones para que esto ocurra. El derecho fundamental al trabajo es fundamental para la realización de otros derechos fundamentales y para lograr la emancipación del hombre. Por lo que debe ser protegido por el gobierno, las empresas y la sociedad entera. A continuación, se analiza la creciente importancia de los servicios judiciales y el papel del juez, como intérprete en la defensa de los derechos fundamentales. Se presenta el contexto político en el que se dio a la reforma del sistema judicial, la creación del Consejo Nacional de Justicia y algunas implicaciones económicas que interfieren en este proceso. Por último, se estudia el rendimiento y algunos aspectos reales de la gestión realizada, siendo crítico de la versificación y la evaluación cuantitativa del servicio judicial.

Palabras Llaves: Derecho Fundamental al Trabajo, Los Funcionarios Públicos, La Administración Pública, Poder Judicial, Consejo Nacional de Justicia.

INTRODUÇÃO

O presente estudo propõe uma reflexão sobre o direito fundamental ao trabalho, do servidor público integrante do Poder Judiciário, para avaliar os impactos dos mecanismos de gestão empreendidos pelo Conselho Nacional de Justiça sobre o trabalho bem-feito, na seara dos serviços judiciais. Propõe-se, ainda, refletir se eles atendem ou não os fins constitucionais do Judiciário, por meio da proteção, promoção e prestação de direitos fundamentais.

O objetivo é analisar a organização do trabalho com a virada gestonária neoliberal e os seus impactos para o direito ao conteúdo do próprio trabalho e, no que diz respeito ao serviço judicial brasileiro, as implicações para os direitos fundamentais. Para tanto, é necessário estudar a Reforma do Aparelho Administrativo do Estado Brasileiro e a Reforma do Poder Judiciário.

No primeiro capítulo se analisa o contexto político-econômico que antecedeu a reforma estatal, para avaliar como ela foi influenciada pelo aspecto financeiro e pela busca por maior rentabilidade econômica. Parte-se da crise do capital nos anos 70 e da sua resposta nos anos 90 - com a abertura do mercado e a implementação do neoliberalismo - observando-se o fortalecimento do capital com a crise em 2008.

Nesta oportunidade, investiga-se quais as principais mudanças efetuadas pela virada gestonária, por meio da implementação de novos métodos de gestão na organização do trabalho. E verifica-se que a avaliação objetiva e quantitativa do trabalho em troca de maior remuneração e rentabilidade oferece riscos à subjetividade do trabalhador e ao trabalho bem-feito, ao incentivar a concorrência e o individualismo.

Isso pode ser prejudicial porque o trabalho bem-feito requer um ambiente organizacional pautado na cooperação e na solidariedade, constituindo-se como um espaço no qual se experiencia o aprendizado social, político e moral, bem como a avaliação qualitativa do trabalho pelos próprios colegas.

Assim, trata-se do contexto compreendido a partir da crise do capital, ocorrida na década de 1970 e a sua posterior reestruturação com a globalização e o neoliberalismo, o que implicou em mudanças políticas, econômicas, ideológicas, sociais e culturais, principalmente no sistema financeiro e nos métodos de gestão, tanto no setor privado quanto público.

No segundo capítulo, busca-se dar enfoque à Reforma Administrativa do Aparelho de Estado Brasileiro e algumas implicações para a tutela dos direitos fundamentais. O objetivo é entender, de forma macro, o que mudou com a nova gestão pública e o papel do Estado e dos agentes públicos na concretização dos direitos fundamentais e para o funcionamento do mercado.

Apresenta-se a reorganização político-administrativa nacional, buscando-se entender quais foram as mudanças essenciais inseridas na esfera estatal, em especial, por meio da Emenda Constitucional n. 19/1998¹. Esta emenda implementou, em parte, o modelo de administração gerencial e introduziu no texto constitucional princípios, que se tornaram deveres para a atuação estatal.

Analisa-se o princípio da eficiência administrativa, o qual deve ser aplicado de forma a atender o caráter redistributivo da Constituição Federal, aliado a uma interpretação sistemática com os demais princípios e valores constitucionais. E não pode ser confundido com a noção de eficiência neoliberal - de lucratividade - implicando inclusive na intervenção estatal na ordem econômica, com o fim de efetivar direitos.

Aliado a isso, narra-se a lógica da eficiência, a partir do confronto entre a racionalidade reprodutiva, que considera aspectos humanos ao escolher os meios e os fins, com a racionalidade instrumental, a qual avalia os meios e os fins de forma linear. E narra-se a compreensão sobre a nova gestão pública, entendida como a transformação do Estado para atender ao funcionamento do mercado, tornando ele mesmo um competidor no cenário econômico internacional.

Analisa-se a terminologia servidor público e as principais alterações decorrentes da Emenda Constitucional n. 19/1998 para o seu regime jurídico. A relação entre a Administração Pública e o servidor público enquanto trabalhador da sociedade, entendido como aquele que ao trabalhar o faz tanto como profissional quanto como cidadão.

Apresenta-se a compreensão de que a atividade administrativa deve concretizar direitos fundamentais e para isso precisa do trabalho humano, motivo pelo qual afirma-se que tutelar o direito fundamental ao trabalho do servidor público é

¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em 17.01.2017.

também garantir direitos fundamentais. Eles trabalham para o Estado e são um dos meios dos quais a Administração Pública dispõe para a construção dos objetivos e fundamentos da República, tal como estipulados nos artigos 1^{o2} e 3^{o3}, da Constituição Federal.

No terceiro capítulo, estuda-se o direito fundamental ao trabalho, em especial o direito ao conteúdo do próprio trabalho, cuja construção normativa se baseia na centralidade deste direito para o ser humano, com base nos estudos da psicodinâmica do trabalho.

Expõe-se que trabalhar é engajar a subjetividade para responder os desafios vivenciados no real do trabalho e encontrar uma forma de realizar as prescrições, dadas pela organização do trabalho. É impossível cumprir totalmente as regras tal como prescritas e a busca por uma solução capaz de produzir o trabalho efetivo possibilita o desenvolvimento da personalidade, identidade e corporalidade do sujeito.

E mais, exige que os trabalhadores envolvidos discutam sobre como fazer para tornar o trabalho real. Esse debate precisa de um ambiente no qual exista a confiança, a solidariedade e a cooperação entre os colegas, porque implica em mostrar as artimanhas e as falhas individuais aos outros. Dessa forma, o trabalho é uma possibilidade de aprendizado social, político e moral.

Porém, em um ambiente pautado pela concorrência, competição e ameaça de desemprego, esse debate fica prejudicado. Verifica-se que a gestão neoliberal tem empreendido a avaliação individual de desempenho, entre outros métodos, que são nocivos ao espaço saudável de trabalho, ao minar a cooperação. E o isolamento causado pela falta de pertencimento ao grupo, no trabalho, tem sido apontado

² Art. 1^o A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. In: BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 21.5.2017.

³ Art. 3^o Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. In: BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 21.5.2017.

cl clinicamente como causa do aumento do adoecimento laboral e até de casos de suicídio.

Assim, a partir da psicodinâmica do trabalho, compreende-se que o trabalho é uma questão social, mas também política, exigindo políticas públicas pelo Poder Público e a responsabilidade da sociedade em defesa das condições de uma organização saudável de trabalho, isto é, da gestão que se empreende. A partir disso, mostra-se a construção normativa do direito fundamental ao trabalho, afirmando-se que o direito ao trabalho é central para a concretização dos demais direitos fundamentais.

Apresenta-se o direito ao conteúdo do próprio trabalho como sendo o direito ao desenvolvimento da subjetividade, corporalidade, personalidade e identidade, bem como a se realizar e se emancipar por meio do trabalho, além de fazer aprendizado político, social e moral, reivindicando que a organização do trabalho forneça as condições necessárias para tanto.

No quarto capítulo se estuda com mais especificidade o objeto de pesquisa desta dissertação, analisando-se a gestão empreendida pelo Conselho Nacional de Justiça e as implicações no trabalho bem-feito do servidor público integrante do Judiciário, o que reflete nos serviços judiciais prestados à sociedade e na efetivação de direitos fundamentais.

A atenção se volta para a Reforma do Judiciário brasileiro, considerando o contexto internacional, portanto, com referência às mudanças efetivadas pelo neoliberalismo, passando pelo questionamento de quais são os fins constitucionais do Poder Judiciário.

Observa-se o fato de que, no Brasil, no atual período de redemocratização, vivencia-se o processo de judicialização da política, isto é, a população tem buscado cada vez mais a satisfação de direitos pela via judicial. Com isso, analisa-se o papel do juiz ao interpretar, argumentar e aplicar as normas de direitos fundamentais.

Mostra-se a visão crítica de que a reforma do Judiciário, em certa medida, foi realizada para atender os interesses do mercado, no sentido de buscar decisões previsíveis e controláveis. Estas têm por finalidade proteger a propriedade, os contratos e garantir os investimentos de grupos financeiros internacionais no país.

Porém, parte dos profissionais do Judiciário discordam da previsibilidade das decisões e reconhecem a necessidade de construir o debate democrático por meio do processo judicial, em especial diante do pluralismo verificado na sociedade atual. Para tanto é preciso realizar o debate entre o Judiciário e a Universidade, por exemplo, aprimorando os espaços de fala e escuta, com a adequada formação dos servidores.

Analisa-se então o Conselho Nacional de Justiça, em especial o questionamento sobre a sua constitucionalidade, por meio da ADI 3.367-DF, em razão de possível ofensa ao pacto federativo e à separação e independência dos Poderes.

E sobre a gestão que está sendo desenvolvida desde a sua criação, por meio da EC 45/2004. Com função administrativa, orçamentária, financeira e disciplinar, o seu papel principal é desenvolver planejamentos estratégicos, com a finalidade de contribuir para a prestação jurisdicional moralizada, eficiente e eficaz, em prol da sociedade.

Além dos pontos positivos que marcam a sua gestão, realiza-se uma reflexão sobre os riscos oferecidos com a implementação da avaliação quantitativa de produtividade no Judiciário. Esta afeta o *ethos* profissional dos magistrados e dos servidores, bem como a subjetividade destes trabalhadores e as condições do trabalho bem-feito no serviço judicial que está sendo oferecido à sociedade.

Busca-se demonstrar que o trabalho bem-feito não pode ser medido apenas por avaliações quantitativas e numéricas, fazendo-se necessário rever os métodos de avaliação do trabalho judicial. Portanto, entende-se ser fundamental estudar os reflexos dessa gestão para a vida dos servidores públicos e dos cidadãos, bem como para a satisfação dos direitos fundamentais.

Ainda, cabe ressaltar que, partindo-se de uma compreensão ampla do conceito de agente público, nesta dissertação, o vocábulo servidor público do judiciário, escolhido pela autora, compreende o profissional vinculado ao Poder Judiciário que exerce função ou atividade administrativa, especialmente por meio de concurso público e de cargos de comissão e confiança, como o assessoramento.

O raciocínio que justifica esta pesquisa e os pontos escolhidos para estudo se baseiam no entendimento de que a concretização de direitos fundamentais depende da atividade administrativa, a qual é prestada em parte pelos servidores públicos, cujo trabalho bem-feito depende da gestão que é desenvolvida pela administração. Este

ambiente organizacional é influenciado pelo contexto político-econômico no qual o país está inserido, por isso se optou, mesmo que de forma ampla, entender tal cenário.

Em decorrência desta escolha por buscar entender alguns aspectos que originaram as mudanças no aparelho gestor do Estado, não se fará a análise diferenciada da gestão adotada pelo Conselho Nacional de Justiça entre os servidores públicos que desempenham função jurisdicional (magistrados) dos que desempenham função administrativa.

Isso demanda uma observação muito mais aprofundada do tema, que deve ser realizada em outro espaço e tempo capaz de avaliar as normativas e circunstâncias fáticas que caracterizam as carreiras e especificidades dos cargos, o que extrapolaria os limites da presente dissertação.

Feitas estas considerações, em linhas gerais, o estudo se propõe a analisar o contexto no qual se deu a reforma do Estado, para viabilizar uma compreensão macro da realidade, com posterior enfoque na questão do Poder Judiciário.

Assim, exposta a metodologia e os conteúdos norteadores da pesquisa, acredita-se ser possível, por meio de estudo bibliográfico, atingir os seus objetivos. E apresentar, ao final, uma reflexão sobre o direito fundamental ao trabalho do servidor público Judiciário no atual contexto da gestão empreendida pelo Conselho Nacional de Justiça, e a sua relação com os Direitos Fundamentais e a Democracia.

1. AS ORIGENS ECONÔMICAS DAS REFORMAS DO ESTADO

O presente tópico objetiva apresentar noções acerca do contexto econômico e político compreendido a partir dos anos 1970 e atual, para possibilitar o entendimento das principais razões que ensejaram as Reformas Administrativa do Aparelho de Estado Brasileiro, na década de 1990, bem como do Poder Judiciário nos anos 2000.

No item 1.1 narra-se a compreensão sobre a crise do capital e a reestruturação, por ele conferida como resposta, com atenção especial na organização do trabalho e na subjetividade do trabalhador.

O item 1.2 continua tratando das mudanças decorrentes da abertura econômica e de políticas neoliberais, mas com enfoque nas implicações trazidas na organização estatal, bem como busca-se apresentar a noção do fortalecimento do capital, com a crise de 2008.

E no item 1.3 relata-se a virada gestonária, isto é, os novos métodos de gestão empreendidos pela organização do trabalho, que incentivam a competição e o individualismo em nome da maior rentabilidade econômica, mas que trazem riscos à saúde, subjetividade e reconhecimento do trabalhador.

1.1. O CAPITAL EM CRISE E A SUBJETIVIDADE DO TRABALHADOR

O presente estudo busca entender a forma de organização do trabalho na atividade administrativa do Poder Judiciário brasileiro, o que requer uma compreensão mínima sobre o contexto econômico, político, social e cultural dos países capitalistas. Para tanto, parte-se da crise do capital ocorrida nos anos 70, trazendo como resposta significativas mudanças nos métodos de gestão empreendidos na organização do trabalho a partir dos anos 80.

Nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, as ideias jurídicas vigentes são influenciadas pelo ambiente cultural no qual estão imersas. O mundo do Direito não está alheio ao contexto socioeconômico que lhe serve de engaste, pelo contrário,

a matéria-prima dos legisladores e da interpretação das regras por eles produzidas é oferecida pelas concepções dominantes em uma sociedade.⁴

O substrato econômico, político e social conformador de uma coletividade produz uma cultura, da qual o Direito é uma manifestação. Por isso é evidente que as instituições, concepções e interpretações jurídicas irão sempre refletir o que está sendo processado neste ambiente cultural, cujos ingredientes são muitas vezes produzidos fora de sua própria sociedade.⁵

Assim, antes de analisar a reorganização administrativa realizada no Brasil e posterior reforma no Judiciário, com a criação do Conselho Nacional de Justiça, busca-se compreender o contexto que lhes deu origem, isto é, que as influenciaram, em especial a crise do capital dos anos 70, a globalização econômica e as políticas neoliberais.

Ao se falar de crise de qualquer natureza, em primeiro lugar transmite-se o sentimento de incerteza, de ignorância da direção que as questões estão prestes a tomar, e, em segundo lugar, do ímpeto de intervir, isto é, de escolher as medidas certas e decidir aplicá-las com presteza. Quando uma situação crítica é diagnosticada, há uma contradição endêmica: “afinal, a admissão do estado de incerteza/ignorância não prognostica exatamente a perspectiva de escolher as ‘medidas certas’ e, assim, fazer as coisas andarem na direção desejada”.⁶

A palavra crise, que aparece frequentemente na televisão, nos jornais, nas conversas cotidianas, pode ser usada de tempos em tempos para justificar dificuldades financeiras, falta de liquidez, queda na demanda, aumento de preços, imposição de novas taxas ou tudo isso junto. Crise econômica, segundo os dicionários, é uma fase de recessão caracterizada por falta de investimentos, aumento do desemprego, diminuição da produção, um termo que em geral significa circunstâncias desfavoráveis frequentemente ligadas à economia.⁷

⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 92, de 12.7.2016. São Paulo. Malheiros Editores Ltda. 2016. p. 1098.

⁵ Ibidem, p. 1099.

⁶ BAUMAN, Zygmunt. BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Tradução Renato Aguiar. – 1.ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2016. p. 16.

⁷ Ibidem, p. 9.

Neste contexto, verificou-se uma acentuada crise do capitalismo, em especial no início dos anos 70, cujos elementos constitutivos são de grande complexidade, pois no mesmo período ocorreram intensas mutações políticas, sociais, econômicas e ideológicas, afetando a subjetividade, o ideário e os valores constitutivos da classe-que-vive-do-trabalho.⁸

O sistema desenvolvido no pós-guerra, isto é, entre os anos 1945 e 1973, segundo David Harvey, passou a entrar em colapso e deu início a um período de incerteza, fluidez e rápida mudança. Referido sistema teve como base um conjunto de práticas de controle do trabalho, hábitos de consumo, tecnologias e configurações de poder político-econômico entendido como fordista-keynesiano.⁹

A transformação na economia política do capitalismo ocorrida no final do século XX indica, dentre outros, sinais e marcas de modificações radicais nos poderes e práticas do Estado, no processo de trabalho, em hábitos de consumo, nas configurações geopolíticas e geográficas, sendo importante analisar as regras básicas do modo de produção capitalista aplicadas para fazer continuar o desenvolvimento histórico-geográfico.¹⁰

O discurso, formatado pela ideologia neoliberal, é de que o Estado é sempre paternalista, o servidor público não trabalha, todo juiz é marajá, o sindicato faz baderna, ensino dever ser pago, o melhor é privatizar, nada como a livre negociação, o direito deve ser flexível. E tal discurso, que preenche as páginas cotidianas dos jornais e é reproduzido na academia sem a necessária mediação teórica, resume-se na ideia de que “A culpa (ou a desculpa) é a *globalização*, palavra mágica que respalda qualquer medida, responde a qualquer pergunta, oculta outras verdades”.¹¹

A crise estrutural fez com que se implementasse um amplo processo de reestruturação do capital, visando recuperar o seu ciclo produtivo, utilizando-se de

⁸ ANTUNES, Ricardo L. C. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. e. ed. 10. reimpr. rev. e ampl. São Paulo, SP: Boitempo, 2009. p. 37.

⁹ HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola Jesuítas. 25ª edição: novembro de 2014. p. 119.

¹⁰ Ibidem. p. 117.

¹¹ VIANNA, Márcio Túlio. **A proteção social do trabalhador no mundo globalizado** - o direito do trabalho no limiar do século XXI. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, n. 37, 2000. p. 153-186. Disponível em: <<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1145>>. Acesso em 20.01.2017. p. 167.

novos e velhos mecanismos de acumulação. “Gestou-se a transição do padrão taylorista e fordista anterior para as novas formas de acumulação flexibilizada”.¹²

Este modelo de acumulação flexível, segundo David Harvey, é apoiado na flexibilidade dos processos de trabalho e caracterizado, não só por novos produtos e padrões de consumo e pelo surgimento de novos setores de produção, mas, sobretudo, pela mobilidade e volatilidade do capital. Ele tem provocado inúmeros impactos sobre a vida dos trabalhadores e no mundo do trabalho, como a ampliação do setor de serviços e a respectiva redução do operariado fabril, a descentralização produtiva e a ampliação da precarização do trabalho e das taxas de desemprego.¹³

Tais fatos ocorrem por meio do surgimento de novas modalidades de contratação e subcontratação. Estas majoram os índices de trabalho infantil e feminino em condições de superexploração, bem como aumentam a capacidade empresarial de exercer poder, controle e pressão sobre as trabalhadoras e os trabalhadores em face ao enfraquecimento generalizado da capacidade de resistência e de atuação coletiva e sindical. Este modelo e a globalização marcam os desafios do Direito no contexto democrático do século XXI.¹⁴

O novo regime de acumulação flexível passa a se desenvolver junto a um complexo de reestruturação produtiva, predominando o toyotismo, como um novo modelo produtivo. Este se desenvolveu no âmbito de uma III Revolução Tecnológica e Científica, a qual atingiu a produção de mercadorias, influenciando novas determinações do mundo do trabalho.¹⁵

A tecnologia é o braço mecânico do sistema flexível de acumulação. E graças a ela, tem-se a ilusão de que o trabalhador vai se tornando supérfluo, a produção e o

¹² ANTUNES, Ricardo L. C. Op. cit., p. 37-38.

¹³ STOLZ, Sheila, SOUZA, Draíton Gonzaga De, OPUSZKA, Paulo Ricardo. **Os direitos sociais fundamentais à saúde e ao meio ambiente de trabalho equilibrado:** o Direito do Trabalho frente aos desafios do século XXI. Revista Jurídica - Unicuritiba. v.4, n. 41, 2015. p. 405-440. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1468>>. Acesso em 13.5.2017. p. 415

¹⁴ Idem.

¹⁵ ALVES, Giovanni. **Trabalho, corpo e subjetividade:** Toyotismo e formas de precariedade no capitalismo global. Trabalho, Educação e Saúde, v. 3 n. 2, p. 409-428, 2005. Disponível: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462005000200009>. Acesso em 16.10.2016. p. 412-413.

consumo se mundializam, as bolsas operam em tempo real, a empresa pode se tornar virtual, os gostos e as idéias se hegemonomizam.¹⁶

A partir de eventos recentes, David Harvey verifica uma transição no regime de acumulação e no modo de regulamentação política e social a ele associado. Para a escola de pensamento conhecida como escola da regulamentação, um regime de acumulação implica alguma correspondência entre a transformação das condições da produção e das condições de reprodução dos assalariados.¹⁷

Para que um sistema de acumulação exista é preciso um esquema de reprodução coerente. E o problema é fazer com que os indivíduos - trabalhadores, funcionários públicos, empresários, financistas e demais agentes político-econômicos - assumam uma modalidade de configuração para manter o regime de acumulação funcionando.¹⁸

Para tanto, há um corpo de regras, normas, leis, hábitos e processos sociais interiorizados que recebem o nome de modo de regulamentação. E assim, pelo menos por um dado período de tempo, o sistema capitalista, que é dinâmico e instável, adquire certa ordem de funcionamento, mesmo diante de complexas formas culturais, práticas políticas, hábitos e inter-relações que o compõem.¹⁹

Esse novo regime social de trabalho, marcado pela acumulação flexível impôs mudanças no ritmo das jornadas ao intensificar as atividades laborais. Isso requalifica a noção de boa trabalhadora e bom trabalhador como aquela/e que deve estar sempre disponível e abrir mão de seus interesses e desejos pessoais e familiares. Com isso, houve o aumento do sentimento de perda da identidade profissional, compreendida tradicionalmente enquanto meio de expressão de sentidos para a vida.²⁰

E ainda, David Harvey entende que para o sistema econômico capitalista permanecer viável, é necessário negociar duas amplas áreas de dificuldade, isto é, uma advinda das qualidades anárquicas dos mercados quanto à fixação de preços, e outra da necessidade de controlar o emprego da força de trabalho, para garantir a

¹⁶ VIANNA, Márcio Túlio. Op. cit. p. 166.

¹⁷ HARVEY, David. Op. cit. p. 117.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Idem.

²⁰ STOLZ, Sheila, SOUZA, Draiton Gonzaga De, OPUSZKA, Paulo Ricardo. Op. cit., p. 415-416.

adição de valor na produção, e consequentemente, lucros positivos para o maior número de capitalistas.²¹

Para ele, ao contrário da ideia de “mão invisível” defendida por Adam Smith, a intervenção e regulamentação do Estado se faz necessária aos mercados de fixação dos preços. A atuação estatal visa, dentre outras, compensar falhas do mercado, combater eventual abuso do privilégio do monopólio, evitar excessiva concentração de poder, fornecer bens coletivos que não são produzidos e vendidos pelo mercado.²²

Neste período, verifica-se também o fenômeno da globalização²³ como mundialização do capital, isto é, o desenvolvimento do capitalismo mundial de acordo com o capital financeiro hegemônico. Este representa a fração de capitalistas que buscam a valorização do capital-dinheiro, sem passar pela esfera da produção de mercadorias, fazendo com que ele permaneça no interior do próprio mercado financeiro. Assim, busca-se maior rentabilidade e se desconsidera o investimento produtivo, proporcionando crescimento nos empreendimentos com papéis, ou seja, títulos públicos, moedas e ações.²⁴

Na prática, as pressões coletivas exercidas, direta ou indiretamente, pelo Estado ou outras instituições - religiosas, culturais, sindicais, patronais ou políticas - aliadas ao domínio exercido pelas grandes corporações e instituições poderosas afetam o funcionamento do capitalismo de forma vital. O efeito líquido produzido é

²¹ HARVEY, David. Op. cit. p. 117-118.

²² Ibidem, p. 118.

²³ Nas lições de Boaventura de Sousa Santos, a globalização revela a intensificação das interações transnacionais ocorridas nas últimas décadas, desde o sistema de produção e de transferências financeiras, até à disseminação em escala mundial de imagens e informação através dos meios de comunicação social ou às deslocções em massas de pessoas, enquanto trabalhadores migrantes, refugiados ou turistas. Ela é uma fase posterior à multinacionalização e internacionalização porque, ao contrário destas, anuncia o fim do sistema nacional tido como núcleo central de estratégias e atividades humanas organizadas. Os processos de globalização mostram um fenômeno multifacetado, com dimensões políticas, sociais, econômicas, culturais, jurídicas e religiosas interligadas de modo complexo. Eles interagem com outras transformações mundiais que lhes são concomitantes, como o drástico aumento das desigualdades entre ricos e pobres, a sobrepopulação, os conflitos étnicos, a migração internacional massiva, a catástrofe ambiental, a emergência de novos Estados e a falência e implosão de outros, o crime globalmente organizado, a proliferação de guerras civis, a democracia formal como uma condição política para assistência internacional, dentre outras. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A globalização e as Ciências Sociais**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2005. p. 25-26.

²⁴ ALVES, Giovanni. **Trabalho, corpo e subjetividade**..., p. 411-412.

moldar a forma e a trajetória do desenvolvimento capitalista de modos cujo entendimento ultrapassa a análise das transações do mercado.²⁵

Assim, de acordo com Ricardo Antunes, verifica-se que em seu processo produtivo, o capital deflagrou várias transformações, por meio da constituição de novas formas de acumulação flexível, do avanço tecnológico, das formas de gestão organizacional, dentre outras. Essas transformações decorreram da concorrência intercapitalista entre grandes grupos monopolistas e transnacionais, bem como da necessidade de controlar as lutas sociais advindas do trabalho, suscitando uma resposta do próprio capital à sua crise.²⁶

Iniciou-se, então, como resposta, um processo de reorganização do capital e de seu sistema político e ideológico de dominação, com o advento do neoliberalismo²⁷, privatização do Estado, desmontagem do setor produtivo estatal e desregulamentação dos direitos do trabalho, sendo a era Thatcher-Reagan a expressão mais forte do período. A isso se seguiu um processo intenso de reestruturação do trabalho e da produção, com a finalidade de dotar o capital do necessário instrumental para tentar repor os anteriores patamares de expansão.²⁸

Neste contexto, predomina a empresa toyotista, a qual se caracteriza por buscar mobilizar conhecimento, valores, capacidades e atitudes para que os trabalhadores intervenham na produção, produzindo e agregando valor. A partir desta compreensão, haveria uma captura da subjetividade do trabalho, processo complexo e contraditório, que envolve mecanismos de manipulação e coerção/consentimento não apenas no local de trabalho, mas nas instâncias sociorreprodutivas, com

²⁵ HARVEY, David. Op. cit., p. 118.

²⁶ ANTUNES, Ricardo L. C. Op. cit., p. 50.

²⁷ O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na América do Norte e na Europa, aonde imperava o capitalismo. Foi uma reação política e teórica contra o Estado intervencionista e de bem-estar. O texto que marca a sua origem se denomina “Caminhos da Servidão”, de Friedrich Hayek, escrito em 1944. Trata-se de uma obra contra qualquer intervenção estatal no mercado, por ser considerada uma ameaça letal à liberdade política e econômica. Naquele momento o alvo foi o Partido Trabalhista inglês, às vésperas da eleição de 1945, para quem Hayek conferiu a seguinte mensagem: “Apesar de suas boas intenções, a social-democracia moderada inglesa conduz ao mesmo desastre que o nazismo alemão – uma servidão moderna”. Foi nesse período que o Estado de bem-estar passou a ser construído na Europa. In: ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo**. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23. Disponível em: <www.pambazuka.org/pt/.../crise-no-brasil-uma-análise-profunda-de-perry-anderson>. Acesso em 1.5.2017. p. 1.

²⁸ ANTUNES, Ricardo L. C. Op. cit., p. 33.

emoluação pelo medo, que mobilizam “as instâncias pré-consciência/inconsciência do psiquismo humano”.²⁹

Portanto, a partir do exposto, é possível entender que a reestruturação do capital ensejou mudanças políticas no Estado, na medida em que propiciou a privatização e a desregulamentação do setor estatal, por meio da implementação do neoliberalismo, o que será melhor analisado adiante. Isso implicou em alterações ideológicas no mundo do trabalho, fazendo com que a subjetividade dos trabalhadores passasse a agregar valor ao processo produtivo, noção esta que será importante para refletir a relação entre direito ao trabalho, subjetividade e gestão.

E quanto à segunda dificuldade de negociação para tornar o sistema capitalista viável, isto é, a disciplinação da força de trabalho que atenda os propósitos de acumulação do capital ou controle do trabalho, David Harvey entende tratar-se de uma questão muito complicada. Ela se traduz na conversão da capacidade de mulheres e homens de realizar um trabalho ativo num processo produtivo, cujos frutos possam ser apropriados pelos capitalistas. Isso envolve uma mistura de cooperação, cooptação, familiarização e repressão, elementos que devem ser organizados no local de trabalho e na sociedade como um todo.³⁰

A socialização do trabalhador nas condições de produção capitalista envolve o amplo controle social das capacidades mentais e físicas. O treinamento, a educação, a persuasão, a mobilização de certos sentimentos, como a lealdade e a ética no trabalho, o orgulho nacional ou local, as propensões psicológicas, como a solidariedade social, a iniciativa individual e a busca da identidade por meio do trabalho, desempenham um papel que está claramente presente na formação das ideologias dominantes.³¹

Estas são cultivadas pelas instituições educacionais e religiosas, pelos meios de comunicação de massa, pelos vários setores do aparelho do Estado e afirmadas pela simples articulação de sua experiência por aqueles que fazem o trabalho. E assim, aqui também o modo de regulamentação se torna uma maneira útil de

²⁹ ALVES, Giovanni. **Trabalho e subjetividade**: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 113-114.

³⁰ HARVEY, David. Op. cit., p. 118-119.

³¹ Ibidem, p. 119.

conceituar os problemas da organização da força de trabalho, em lugares e épocas particulares, para propósitos de acumulação do capital.³²

Nas premissas tayloristas-fordistas, as formas de dominação do trabalhador tinham como foco os aspectos fisiológicos e físicos; mais recentemente, com o surgimento das empresas enxutas e flexíveis, aspectos mentais e cognitivos foram agregados. No primeiro modelo, era importante entender as capacidades humanas, com o fim de conseguir controlar as possibilidades de retorno por meio do esforço físico, desvinculado do pensamento, com base na gestão dos gestos e dos movimentos.³³

Buscava-se conhecer os limites da produção e como garanti-la através da mecânica humana posta à disposição de sistemas de produção. Com a evolução da tecnologia, em especial depois da Segunda Guerra Mundial, inicia-se o reconhecimento de que há algum tipo de inteligência, de pensamento nas pessoas que pode ser útil ao processo produtivo. Entra em voga, então, “a questão da inteligência, entendida como a capacidade do trabalhador de dar conta daquilo que as máquinas e os artefatos exigiriam dele e de garantir o funcionamento do sistema”.³⁴

Neste sentido, David Harvey entende que as propensões psicológicas e sociais, como o impulso de realização pessoal por meio da autoexpressão e o individualismo, a busca por segurança e identidade coletiva, posição social, respeito próprio ou outra marca da identidade individual têm um papel na plasmação do estilo de vida e do consumo.³⁵

A virtude do pensamento da escola da regulamentação está no fato de insistir que se considere o conjunto total de arranjos e relações que contribuem para a estabilização do crescimento do produto e da distribuição agregada de renda e de consumo num lugar e período histórico. A produção, propriedade e uso do automóvel no século XX, por exemplo, reflete a vasta gama de significados políticos, sociais e

³² HARVEY, David. Op.cit., p. 119.

³³ SZNELWAR, Laerte Idal; UCHIDA, Seiji; LANCMAN, Selma. **A subjetividade no trabalho em questão**. Tempo social. Revista de Sociologia da USP. vol.23 no.1 São Paulo, 2011. p. 11-30. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702011000100002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 23.10.2016. p. 11-12.

³⁴ Ibidem, p. 12.

³⁵ HARVEY, David. Op. cit., p. 118.

psicológicos - além de econômicos - que estão vinculados a este setor, que tanto cresceu neste período.³⁶

Para este autor não está claro se os novos sistemas de marketing e produção, caracterizados por mercados e processos de trabalho flexíveis, mobilidade geográfica e rápidas mudanças práticas de consumo, garantem ou não um novo regime de acumulação. Também não o está se o renascimento do neoconservadorismo e do empreendimento, associado à virada cultural para o pós-modernismo garante ou não um novo modo de regulamentação. Mas entende que os contrastes entre as práticas político-econômicas do pós-guerra e da atualidade permitem a hipótese de uma passagem do fordismo para o regime de acumulação flexível, a qual caracteriza a história recente.³⁷

Portanto, a partir da leitura dos autores aqui apresentados e da noção do contexto que se analisa, é possível compreender que a partir dos anos 70, o capitalismo entrou em crise e se reestruturou. Essa reorganização alterou, dentre inúmeros fatores, a subjetividade das pessoas e a gestão empreendida no Estado e nas empresas, com forte influência do avanço tecnológico, implicando em intensas mudanças nas relações laborais, econômicas, políticas, sociais e culturais.

A partir disso busca-se entender de que maneira o trabalho mobiliza a subjetividade do trabalhador e como os métodos gestionários aplicados no atual contexto interferem na realização do trabalho bem-feito. E passa-se a observar como a reestruturação do capital reflete na organização administrativa dos Estados, alterando a gestão desenvolvida e a relação de trabalho com os servidores públicos, o que afeta também a tutela dos direitos fundamentais.

Com isso realiza-se uma reflexão quanto às possibilidades ou não de concretização do direito ao conteúdo do próprio trabalho, o qual se traduz no desenvolvimento da personalidade, identidade e corporalidade do indivíduo em um ambiente saudável de trabalho, conforme será adiante tratado.

Ainda, nas lições de Aldacy Rachid Coutinho, a mundialização do capital traz o capital especulativo e as empresas de *rating*, os quais desconhecem as nações e seus povos. A globalização do capital produtivo é apontada como avassalador e

³⁶ Idem.

³⁷ Ibidem, p. 119.

inelutável imperativo da pós-modernidade e decorrente do avanço tecnológico. A empresa precisa de uma reestruturação na sua cadeia produtiva, bem como de uma nova concepção de contrato de trabalho, entendido como instrumentalização jurídica das operações econômicas de apropriação de força de trabalho. A empresa, dita agora empresa-cidadã, continua preocupada apenas com a eficiência e competitividade do mercado.³⁸

O trabalho, se e enquanto necessário como fator de produção, é inserido somente como fator de produção a ser mascaradamente incentivado, e custo a ser minimizado. Não se trata de uma redução de salários num quadro emergencial, mas sim de um drástico corte nas conquistas sociais, inobstante a produtividade esteja sempre crescente. “Os reformadores da globalização querem mais do que um gerenciamento da crise, querem superar o Estado de bem-estar social³⁹ - que aliás nunca foi realidade nacional - , numa cilada para a democracia e para os direitos sociais”.⁴⁰

No entendimento de Sheila Stolz, Draiton Gonzaga de Souza e Paulo Ricardo Opuszka, a função precípua do Direito do Trabalho segue sendo o necessário equilíbrio da tão desigual relação de poder entre o trabalho e o capital. Nesse sentido, se no início os direitos das trabalhadoras e dos trabalhadores supuseram o abrandamento do excludente e clássico sistema político liberal a ponto de convertê-lo em um sistema político democrático, no atual momento histórico faz-se fundamental reforçar a sua importância, porque ao perguntar acerca de sua função, se estará também questionando a democracia.⁴¹

O Direito Constitucional do Trabalho não pode se limitar a uma legitimidade de tipo procedimental e formal, assim como as democracias contemporâneas não podem se fundamentar apenas nos procedimentos democráticos formais, como eleições regulares, diversidade de partidos políticos e estruturação de parlamentos, pois se requer delas a promoção da chamada legitimidade substancial/material. Esta

³⁸ COUTINHO, Aldacy Rachid. **Globalização e direito do trabalho**. Direito e Democracia. Canoas. vol.1, n.1. 1o sem. 2000. p.163-176. Disponível em: <<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/view/2243>>. Acesso em 13.5.2017. p. 169.

³⁹ A noção desta categoria será adiante apresentada.

⁴⁰ COUTINHO, Aldacy Rachid. Op. cit., p. 169.

⁴¹ STOLZ, Sheila, SOUZA, Draiton Gonzaga De, OPUSZKA, Op. cit., p. 432.

legitimidade se configura de várias formas, tal como na salvaguarda, garantia e efetividade dos direitos sociais fundamentais.⁴²

Portanto, a partir do que foi exposto, compreende-se que o Direito Constitucional do Trabalho tem como função a tutela dos direitos fundamentais sociais, e diante dos desafios apresentados pelas mudanças econômicas e políticas das últimas décadas, deve se manter como meio de regulação do poder desigual entre capital e trabalho.

Neste contexto de mudanças e observando-se que esta pesquisa tem como foco os servidores públicos, passa-se a estudar algumas noções sobre as origens da reforma administrativa do Estado, o que ensejará modificações na organização do trabalho também no setor público.

1.2. O FORTALECIMENTO DO CAPITAL E A RETRAÇÃO DO ESTADO

No contexto dos países ocidentais, verifica-se que após a crise do capital dos anos 70 iniciou-se um movimento de abertura econômica, em especial nos anos 80 e 90, denominado de globalização, que gerou modificações na organização do trabalho, conforme anteriormente narrado. Além disso, tal movimento exigiu que os Estados se reformulassem para viabilizar o livre mercado, o que implicou em mudanças não apenas econômicas, mas culturais, ideológicas, políticas e sociais, ensejando o modelo de Estado imposto pelo neoliberalismo.

Com a derrota da ameaça comunista, os centros do poder econômico mundial passaram a colocar em prática um novo credo, o de transformar o mundo em uma aldeia global, “os países deviam abrir suas economias e o protecionismo econômico foi declarado como o pecado capital na nova ordem mundial”.⁴³

O fenômeno da globalização é abrangente, muito se tem debatido e escrito sobre ele, sem convergência ou unanimidade de pontos de vista. Ele comporta várias dimensões, como financeira, econômica, política, cultural, ecológica, tecnológica e de revolução no mundo das comunicações. Dentre elas, as mais visíveis e reconhecidas

⁴² Idem.

⁴³ HIGGINS, Silvio Salej. **Fundamentos teóricos do capital social**. Chapecó: Argos, 2005. p. 17.

são as alterações econômico-financeiras, sendo também a temática mais estudada. Já quanto aos seus aspectos políticos, existe unanimidade na avaliação de que o Estado Nacional, a partir da década de 70 passou a enfrentar uma grave crise e a sofrer a competição de instituições transnacionais, supranacionais, subnacionais ou infranacionais de poder.⁴⁴

As instituições e organizações de âmbito maior, como o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio, a Organização das Nações Unidas e o Banco de Compensações Internacionais, passaram a constituir uma nova soberania externa, o que ensejou um novo poder que limita e constrange por fora o Estado, por meio da imposição de leis e regulamentos por elas formulados. Sobre elas alguns Estados Nacionais hegemônicos têm grande influência, o que implica em grandes assimetrias no efetivo poder entre eles, assim como mantém a sujeição estatal a poderes mais amplos do que eles próprios.⁴⁵

De acordo com Boaventura de Sousa Santos, a forma política do sistema mundial moderno foi alterada pela nova economia política pró mercado e nova divisão internacional do trabalho. Os Estados hegemônicos, por eles próprios ou por meio das instituições internacionais que controlam, comprimiram a soberania estatal e a autonomia política de países periféricos e semiperiféricos, mesmo tendo eles capacidade de negociação e resistência.⁴⁶

Portanto, a partir do exposto, é possível entender que sob a ótica do aspecto político da globalização, verifica-se que os Estados se submetem a regras e limites exteriores a eles, os quais são determinados por instituições internacionais que desempenham funções governamentais. Estas instituições são influenciadas pelos Estados, de acordo com o poder que cada um deles detêm e por isso há assimetria de interesses na composição de tais organizações. Assim, estas noções deverão ser consideradas na busca pela compreensão da reforma administrativa estatal brasileira.

Neste contexto, de acordo com as lições de Perry Anderson, a hegemonia do programa neoliberal levou mais ou menos uma década. Nos anos 70 a maioria dos

⁴⁴ FORJAZ, Maria Cecília Spina. **Globalização e crise do Estado Nacional**. RAE - Revista de Administração de Empresas. vol.40 no.2 São Paulo abr./jun. 2000. p. 38-50. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902000000200005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 16/10/2016. p. 39.

⁴⁵ Ibidem, p. 42.

⁴⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Op. cit., p. 35-36.

governos da Organização Europeia para o Comércio e Desenvolvimento - OCDE – aplicou remédios keynesianos às crises econômicas. Mas, ao final da década, em 1979, surgiu a oportunidade. Na Inglaterra, foi eleito o primeiro regime de um país de capitalismo avançado que assumiu publicamente seu empenho em pôr em prática o programa neoliberal: o governo Thatcher. Em 1980, Reagan chegou à presidência dos Estados Unidos.⁴⁷

As experiências demonstram que o neoliberalismo se tornou hegemônico como ideologia. No início, apenas os governos de direita radical colocaram em prática tais políticas, mas depois, qualquer governo, inclusive os que se acreditavam e se auto-proclamavam de esquerda, podia rivalizar com eles em zelo neoliberal. O neoliberalismo começou tomando a social-democracia como sua inimiga central, nos países de capitalismo avançado, o que provocou uma hostilidade recíproca por parte da social-democracia. Todavia, depois, estes governos se mostraram os mais resolutos em aplicar as políticas neoliberais.⁴⁸

Assim, verifica-se que nos anos 90, a ideologia neoliberal, com a derrocada dos regimes comunistas do leste europeu, foi se fortalecendo e se tornou a doutrina contemporânea da globalização financeira. Isso permitiu que se confundisse, de modo significativo, os dois termos. E na virada do século a ideologia neoliberal já era hegemônica, com a contribuição também das novas tecnologias de gestão e do aumento do desemprego.⁴⁹

O neoliberalismo tem uma coerência e uma história. Ele transformou profundamente o capitalismo e as sociedades, não se tratando apenas de um tipo de política econômica nem de uma ideologia. “É um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida”.⁵⁰

Portanto, a partir das fontes aqui apresentadas, é possível compreender que no mesmo contexto da globalização se dá o neoliberalismo, o qual pode ser entendido como um sistema normativo, um tipo de política e uma ideologia que influencia as

⁴⁷ ANDERSON, Perry. Op. cit., p. 3.

⁴⁸ Ibidem, p. 6.

⁴⁹ RAMOS FILHO, Wilson. **Direito capitalista do trabalho**: história, mitos e perspectivas no Brasil. São Paulo: LTr, 2012. p. 290.

⁵⁰ DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução: Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 7.

relações sociais como um todo. Note-se que esta pesquisa não tem o propósito de analisar tais conceitos, mas tão somente recorre a eles com o intuito de contextualizar o cenário político-econômico ensejador das reformas do Estado.

Após alguns anos de imposição das políticas de abertura econômica, a prática e os discursos da globalização passam a ser questionados, porque “a lei de ferro do comércio mundial aparece com toda brutalidade: ‘eu, o norte, tenho o direito de subsidiar; tu, o sul, tens o dever de isentar-me de impostos’”.⁵¹

Há tempos também se questiona a concepção do mercado como autônomo e espontâneo, o que alguns chamam de livre mercado está ligado a um mito muito distante das práticas reais e que têm efeitos de altíssimos riscos. A partir dos anos 1930 a questão posta era avaliar a natureza e os objetivos da intervenção estatal, compreendendo-se que não se tratava de uma relação simples entre intervenção do Estado e mercado autorregulador.⁵²

O ponto-chave de Keynes foi constatar que o livre mercado dos economistas clássicos não se ajustava de maneira automática, conforme previsto, porque as forças econômicas de custo e preço, e de oferta e demanda são sobrepujadas pelas forças psicológicas do crédito e do dinheiro. A intervenção governamental, por meio de obras públicas e decretos, ao invés de uma política de criação de créditos, viria a restaurar o sistema real, mas fazendo com que o mercado perdesse sua independência política.⁵³

Em contrapartida, o propósito neoliberal era combater o solidarismo e o keynesianismo reinantes, para preparar as bases de outro tipo de capitalismo. Perry Anderson ensina que para Hayek e seus companheiros, o novo igualitarismo (muito relativo) deste período, proporcionado pelo Estado de bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. E ainda, eles argumentavam que a desigualdade era um valor positivo e imprescindível da qual precisavam as sociedades ocidentais.⁵⁴

⁵¹ HIGGINS, Silvio Salej. Op. cit., p. 18.

⁵² DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. Op. cit., p. 271-272.

⁵³ DRUCKER, Peter Ferdinand. **Homens, ideias e ações políticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 227.

⁵⁴ ANDERSON, Perry. Op. cit., p. 2.

Em contraste ao Estado do século XIX, o de Keynes deveria agir positivamente, devendo suas iniciativas e o momento de tomá-las serem determinadas estritamente de acordo com estatísticas econômicas, não passíveis de manipulação política. O seu propósito era restaurar a liberdade do indivíduo na esfera econômica, garantindo-lhe autonomia em relação a tudo o que não tivesse cunho econômico. Porém, “não podemos, como ele, afirmar que uma política econômica é possível sem uma decisão política”.⁵⁵

Ao comparar a crise econômica dos anos 1920-1930 com a de 2008, se evidenciam inúmeras semelhanças e manifestações entre as duas, como o desemprego maciço e sem perspectivas e a desigualdade social galopante. “Eu sugiro que há, entretanto, uma diferença crucial entre as duas, que as distingue e torna a comparação de uma com a outra no mínimo questionável”.⁵⁶

Mesmo horrorizadas com os mercados fora de controle fazendo com que as fortunas evaporassem junto com os locais de trabalho, enquanto levavam à falência negócios viáveis, as vítimas do colapso da bolsa no final dos anos 1920 sabiam aonde procurar resgate: no Estado. Este era forte a ponto de forçar as circunstâncias gerais a coincidirem com sua vontade, pois detinha poder e habilidade de decidir como as coisas deveriam ser feitas.⁵⁷

A crise de 1929, a mais séria da modernidade - causou o colapso da bolsa e provocou uma série de suicídios - e foi resolvida mediante a aplicação das teorias de Keynes. O Estado, apesar do déficit, investiu em obras públicas, empregando a força de trabalho quando não havia emprego disponível e as empresas eram obrigadas a dispensar pessoas; planos foram estimulados, abrindo-se uma janela para a indústria, o que reimpulsionou o pêndulo da economia.⁵⁸

Todavia, a atual crise é diferente. Os países afetados estão endividados demais e não têm vigor, talvez nem sequer têm os instrumentos para investir. “Tudo o que podem fazer são cortes aleatórios, os quais têm o efeito de exacerbar a recessão, em vez de mitigar seu impacto sobre os cidadãos”.⁵⁹

⁵⁵ DRUCKER, Peter Ferdinand. Op. cit., p. 228, 231.

⁵⁶ BAUMAN, Zygmunt. BORDONI, Carlo. Op. cit., p. 17.

⁵⁷ Ibidem, p. 17-18.

⁵⁸ Ibidem, p. 10.

⁵⁹ Idem.

O sistema financeiro funcional era entendido, pela teoria convencional, como provedor da melhor distribuição de informação, guiando poupadores e consumidores na alocação intertemporal da riqueza e da renda, permitindo a redução dos custos de transação na atividade de intermediação.⁶⁰

Já na perspectiva pós-keynesiana, supõe-se a existência de uma estrutura diversificada de instrumentos financeiros e instituições que possam apresentar alternativas de financiamento, para os agentes realizarem seus gastos. Tal mecanismo não surge pelo simples funcionamento do livre mercado, e muitas vezes gera “a necessidade de se ter um papel mais ativo do Estado como regulador e/ou financiador do desenvolvimento, de modo a propiciar uma alocação de recursos e riqueza mais eficiente na economia”.⁶¹

De fato, confiar no funcionamento de um sistema financeiro desregulamentado é perigoso, conforme comprovado pela recente crise financeira internacional. Os mecanismos de securitização foram desenvolvidos no mercado de títulos, estimulados pelo crescimento de investidores institucionais, nos quais bancos e firmas financiaram rendas futuras a receber.⁶²

Isso permitia a diluição de riscos no mercado, e as instituições financeiras, ao supor que os mecanismos de auto-regulação do mercado seriam capazes de avaliar de forma correta os riscos inerentes às atividades financeiras, aumentaram seus investimentos. Os bancos universais e as instituições financeiras, em razão da especulação, desenvolveram entre si forte interação até a crise financeira de 2007-8.⁶³

Esta crise mundial possibilitou verificar a amplidão dos estragos que o neoliberalismo causou, e não sendo suficiente para fazê-lo desaparecer, pelo contrário, demonstrou-se como uma oportunidade inesperada para as classes dominantes, isto é, como um modo de governo. O neoliberalismo “possui uma notável

⁶⁰ PAULA, Luiz Fernando de. **Financiamento, crescimento econômico e funcionalidade do sistema financeiro**: Uma Abordagem Pós-Keynesiana. Est. Econ., São Paulo, vol. 43, n.2, p. 363-396, abr.-jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-416120130002000006&script=sci_arttext&lng=pt>. Acesso em 01.07.2016. p. 392.

⁶¹ Ibidem, p. 394.

⁶² Ibidem, p. 391.

⁶³ Idem.

capacidade de autofortalecimento. Ele fez surgir um sistema de normas e instituições que comprime as sociedades como um *nó de força*".⁶⁴

As transformações atualmente vivenciadas são radicais. O mundo antes tinha muito de previsível, estável e homogêneo, mas hoje é cada vez mais fragmentado, surpreendente, oscilante. Na esfera das relações de trabalho, a pós-modernidade se revela por novos modos de produzir, de reger os conflitos e de organizar o trabalho. Essas mudanças são possíveis graças a mecanismos como a informática, a automação e a terceirização, que possibilitam o descarte de mão de obra e quebram em pedaços o coletivo operário.⁶⁵

Como uma das conseqüências mais graves tem-se a fragilização do movimento sindical, o qual foi sempre a grande arma de resistência operária. Com a globalização da economia, o Estado também perde força, e um de seus principais instrumentos, isto é, o Direito do Trabalho, está voltando às suas origens civilistas. "Muitas dessas últimas mutações são informais, e por isso pouco percebidas. Como resultado de tudo isso surgem o desemprego, o subemprego e a exclusão social. A hora, portanto, é de luta".⁶⁶

Ao contrário das crises do capital do século XX, que o limitavam, agora a crise se mostra como meio de prosseguir sua trajetória sem limites. A forma de superação provisória da crise de 2008, "com uma inundação de moeda especulativa emitida pelos bancos centrais, mostra que a lógica neoliberal escapa de maneira extraordinariamente perigosa".⁶⁷

Estas manobras financeiras são tratadas no filme "A grande aposta", do diretor Adam McKay, baseado no livro de Michael Lewis, que narra as operações dos investidores de Wall Street quanto ao mercado imobiliário norte-americano, a securitização dessas hipotecas, e as artimanhas dos bancos para falsear a quebra no setor, redirecionando os rendimentos a outro tipo de ação. O sistema de financiamento imobiliário parecia ser inquebrável, mas alguns investidores perceberam que era melhor investir na venda de seguros para casos de inadimplemento, que aumentou muito com os anos, confirmando a vulnerabilidade do sistema.

⁶⁴ DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. Op. cit., p. 7-8.

⁶⁵ VIANNA, Márcio Túlio. Op. cit., p. 186.

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. Op.cit., p. 8.

O neoliberalismo se funda em poderes e forças que se apoiam uns nos outros nacional e internacionalmente, a relação de forças favorece o bloco oligárquico. Trata-se de oligarquias políticas e burocráticas, grandes organismos econômicos internacionais, atores financeiros e multinacionais compõem uma coalizão de poderes concretos que exercem, em escala mundial, certa função política.⁶⁸

Neste contexto, Perry Anderson entende que política e ideologicamente⁶⁹, o neoliberalismo alcançou êxito num grau possivelmente não imaginado por seus fundadores, disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja negando ou confessando, têm de adaptar-se às suas normas. Provavelmente nenhuma sabedoria convencional alcançou um predomínio tão abrangente desde o início do século como o fez hoje o neoliberal.⁷⁰

Este fenômeno chama-se hegemonia, ainda que, naturalmente, milhões de pessoas resistam a seus regimes e não acreditem em suas receitas. Os seus opositores têm a tarefa de preparar outros regimes e oferecer outras receitas. ‘Apenas não há como prever quando ou onde vão surgir. Historicamente, o momento de virada de uma onda é uma surpresa’.⁷¹

Para Peter Drucker, contudo, até mesmo a vida americana não poderá mais traduzir os seus desafios e problemas em termos econômicos, a questão dos direitos civis passará a ser central para os Estados Unidos, daqui por diante. O momento exige inovações, que dificilmente surgirão da composição de interesses e tampouco os alinhamentos ideológicos tradicionais, como os europeus, estão aparelhados para enfrentar.⁷²

A organização da vida política do país entre liberal e conservador ou direita e esquerda, como se tem instado a fazer há mais de um século, por críticos do sistema político, europeus e americanos, apenas contribuiria para a confusão. Entende que

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Perry Anderson entende que qualquer balanço atual do neoliberalismo só pode ser provisório, porque é um movimento ainda inacabado. Todavia, por enquanto é possível dar um veredicto sobre a atuação durante quase 15 anos nos países mais ricos do mundo, a única área onde seus frutos parecem maduros. Economicamente, ele fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, ele conseguiu muitos dos seus objetivos, ao criar sociedades marcadamente mais desiguais, mesmo que não tão desestatizadas como queria. IN: ANDERSON, Perry. Op. cit., p. 12.

⁷⁰ Idem.

⁷¹ Ibidem, p. 12-13.

⁷² DRUCKER, Peter Ferdinand. Op. cit., p. 248-249.

haverá violenta dissensão com relação aos novos assuntos, mas a diversidade de abordagens e as divergências serão necessárias para que se encontre uma solução, para além dos alinhamentos tradicionais por interesse econômico”.⁷³

Portanto, a partir da leitura dos autores aqui apresentados, pode-se compreender que o Estado atua na vida social considerando os interesses financeiros de grupos internacionais e exerce papel fundamental para o funcionamento do mercado. É possível pensar que se está diante do domínio econômico sobre os aspectos político, social e cultural da sociedade, o que também contribui para as crises no mundo. Diante disso, pensa-se que é necessário buscar novos pensamentos, alternativas, políticas e ações para os desafios da atual sociedade complexa.

Ainda, após a crise do capital dos anos 70, deu-se a reestruturação produtiva nos anos 80 e 90, no contexto de globalização dos mercados nacionais e passou a vigorar o neoliberalismo. Este, de forma ampla, pode ser entendido como uma política e um sistema normativo que permeia as relações sociais, implicando no atendimento dos interesses de grandes grupos econômicos pelos Estados e instituições.

E mesmo diante de nova crise financeira mundial, nos anos 2008, o capital, por meio da especulação, conseguiu se fortalecer. Isso evidencia a força do sistema neoliberal e o poder econômico e político que os organismos internacionais exercem na atuação do Estado, conforme adiante se analisará.

1.3. A VIRADA GESTIONÁRIA

As mudanças econômicas ocorridas no contexto acima narrado, que aqui são entendidas como produto do neoliberalismo, expressam a sujeição mais intensificada do trabalhador aos interesses do mercado. Isso se dá na medida em que o sujeito deve mobilizar cada vez mais a sua subjetividade para se adaptar às novas formas de gestão aplicadas no trabalho e às inovações trazidas pelas tecnologias.

Os novos métodos de gestão, os novos arranjos produtivos, os sistemas informáticos, robóticos ou telemáticos de substituição do trabalho humano, assim como os novos métodos de criação de mercados, que geram necessidades que não

⁷³ Ibidem, p. 249.

existiam, as aberturas e as reformulações de novos mercados, estão compreendidos pela expressão inovação tecnológica.⁷⁴

A partir de estudos da psicodinâmica do trabalho - cujo precursor é o médico e psicanalista francês Christophe Dejours - é possível reunir ação coletiva e subjetividade singular na *polis*. Neste processo, o trabalho é central e pode ser a provação escolhida de revelação da vida para si mesma.⁷⁵

Para isso é necessário que se reconheça a parte que diz respeito à subjetividade no trabalho. Porém, as formas contemporâneas de gestão e organização empresarial do trabalho, tendencialmente neoliberal, têm princípios que sugerem o sacrifício da subjetividade em favor da competitividade e da rentabilidade.⁷⁶

Um deles é a chamada avaliação quantitativa e objetiva do trabalho, cuja legitimidade de procedimento é admitida em razão da dominação simbólica das ciências experimentais, que acredita que tudo no mundo é mensurável. Porém, se “o essencial do trabalhar revela da subjetividade, o que é mensurável não diz respeito ao trabalho”.⁷⁷

Inúmeras avaliações, às vezes sofisticadas e complexas, conduzem às injustiças e absurdos intoleráveis quanto à efetiva contribuição dos que trabalham. Em verdade, não se sabe o que se está sendo medido, mas certamente não é o trabalho. A avaliação, assim, serve como forma de dominação e intimidação. “Mas sua vocação primordial é o banimento da subjetividade dos debates sobre economia e trabalho”.⁷⁸

A avaliação individual de desempenho, que tem por base uma análise objetiva e quantitativa do trabalho, com a medição de resultados, não considera o real do trabalho, isto é, a mobilização do zelo e da cooperação, o empenho, o sofrimento, a renúncia dedicados pelo trabalhador. Recai sobre o resultado do trabalho e não sobre o trabalho.⁷⁹

⁷⁴ RAMOS FILHO, Wilson. Op. cit., p. 295.

⁷⁵ DEJOURS, Christophe. **Trabalho Vivo**, tomo II, Trabalho e emancipação. Brasília: Paralelo 15, 2012. p. 42.

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ Idem.

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ WANDELLI, Leonardo Vieira. **O direito humano e fundamental ao trabalho**: fundamentação e exigibilidade. São Paulo: LTr, 2012. p. 200.

As avaliações, mesmo que coletivas, negam reconhecimento ao trabalho real, desativando, geralmente, os mecanismos de reconhecimento de beleza pelos colegas, o que corta o vínculo ético com o trabalho bem-feito e não permite que o sujeito se reconheça e seja reconhecido pelo seu trabalho, de maneira positiva, o que gera graves efeitos à saúde mental.⁸⁰

Com a avaliação individual de desempenho, as competências e habilidades de cada trabalhador passa a ser mais importante do que os diplomas universitários específicos, e surge o conceito de empregabilidade como atributo pessoal. Competência passa a ser uma das principais ferramentas da gestão de recursos humanos, combinando conhecimentos técnicos, práticos e comportamentos de cada trabalhador, que mobiliza os seus saberes-fazer a favor dos interesses da empresa.⁸¹

A noção de competência surge no começo dos anos 1980, nas empresas e nas Ciências Sociais, e se diferencia da qualificação. Competências designam as capacidades de responder a problemas na situação de trabalho, de se responsabilizar por um risco ou mau funcionamento de uma estratégia da organização, de encarar um evento. É a aptidão de encarar dinâmicas relacionais, de cooperação com os pares (horizontal), os integrantes da mesma linha hierárquica (vertical) e os beneficiários (transversal). É um aprendizado que decorre da sua experiência e que se relaciona com a sua personalidade.⁸²

A competência depende do próprio trabalhador, mas também da qualidade da organização e da gestão, ela é tanto individual quanto coletiva. Isso porque requer ferramentas imateriais e materiais disponibilizadas, dispositivos de acompanhamento fornecidos para facilitar a acumulação dos conhecimentos e a vontade de cooperar por parte dos interlocutores. Qualificação se refere aos saberes científicos, tecnológicos e práticos, reconhecidos por certificados e diplomas, possibilitam assumir tarefas e responsabilidades em determinada organização social do trabalho e é atribuível a cada trabalhador conforme uma configuração produtiva específica.⁸³

⁸⁰ Ibidem, p. 201.

⁸¹ RAMOS FILHO, Wilson. Op. cit., p. 299-300.

⁸² TERTRE, Christian. Bancos e produtividade: entre dinâmica industrial e dinâmica servicial? In: **Saúde dos bancários**. SZNELWAR, Laerte Idal (org.). 1. ed. São Paulo: Publisher Brasil: Gráfica Atitude Ltda, 2011. p. 63-82. p. 78.

⁸³ Ibidem, p. 78-79.

Esse sistema de controle difuso das performances individuais causa ansiedade nos empregados, como se cada empregado individualmente fosse responsável pela boa produtividade dos demais colegas, pois é o desempenho da equipe que garantirá bons resultados para a empresa, sua lucratividade e seu posicionamento no mercado.⁸⁴

Outro princípio é a individualização e o chamamento à concorrência generalizada entre as pessoas, as equipes e os serviços. Os contratos por metas, a concorrência generalizada entre agentes, a avaliação individualizada dos desempenhos e a precarização das formas de emprego levam à condutas desleais entre pares e arruina a solidariedade. O resultado dessas práticas gestionárias implica na solidão, no isolamento dos indivíduos e na desagregação do viver junto.⁸⁵

As consequências destes princípios organizacionais do trabalho é, de um lado, o aumento extraordinário da produtividade e da riqueza; mas de outro, incluímos a erosão do lugar acordado à subjetividade e à vida no trabalho. O resultado é um agravamento das patologias mentais do trabalho em todo o mundo ocidental, o aparecimento de novas patologias, os suicídios perpetrados no próprio local de trabalho, o que não ocorria, em hipótese alguma, antes do domínio neoliberal, bem como o desenvolvimento da violência no trabalho, o agravamento das patologias de sobrecarga, a exposição das patologias do assédio.⁸⁶

O efeito principal da avaliação individual por desempenho é a deterioração das regras de bem viver, e decorre da introdução do princípio de competição entre os trabalhadores, instituições, serviços e filiais. Isso porque a competição é acompanhada de ameaças expressas ou veladas, que destroem os vínculos de respeito, solidariedade e confiança, os quais são indispensáveis à cooperação e ao trabalho coletivo.⁸⁷

E ainda, porque conviver com práticas que quebram os padrões éticos que o trabalhador possui e compartilha no trabalho, aumenta o seu sofrimento ético, fazendo aumentar suas estratégias defensivas. Essas dão lugar às práticas de violência no trabalho e são capazes de gerar um resultado extremo de isolamento, que é a

⁸⁴RAMOS FILHO, Wilson. Op. cit., p. 301.

⁸⁵ DEJOURS, Christophe. **Trabalho Vivo**, tomo II..., p. 42-43.

⁸⁶ DEJOURS, Christophe. Ibidem, p. 43.

⁸⁷ WANDELLI, Leonardo Vieira. **O direito humano e fundamental ao trabalho**..., p. 201.

desolação, o abalo à saúde mental que não encontra apoio de solidariedade nos colegas e pode levar ao suicídio.⁸⁸

Cabe ressaltar que, para funcionar, todo sistema precisa da obediência de mulheres e homens, mas também de seu zelo e dedicação, ou seja, de sua inteligência. Nenhuma organização, sistema ou empresa funciona por si, de forma automática. A evolução da atual organização do trabalho não é uma fatalidade. Ela revela o zelo e vontade de mulheres e homens de fazê-la funcionar. O trabalho pode gerar o pior, mas também o melhor, e isso “depende de nós e de nossa capacidade de pensar, graças a uma renovação conceitual, as relações entre subjetividade, trabalho e ação”.⁸⁹

Os estudos da psicodinâmica do trabalho apontam que as patologias no trabalho sempre estiveram presentes na modernidade, mas que após 1990 os casos aumentaram bastante, incluindo suicídios no local de trabalho, fatos que passaram a ter repercussão pública. As pesquisas clínicas demonstram que “um suicídio no local de trabalho somente ocorre quando o tecido de relações sociais no interior da empresa está profundamente degradado pela ausência de solidariedade entre colegas”.⁹⁰

Estes estudos apresentam que o que mudou nas empresas foi a organização do trabalho, com “a introdução de novos métodos de avaliação do trabalho, em particular a avaliação individual do desempenho; a introdução de técnicas ligadas à chamada “qualidade total”; e o *outsourcing*, que tornou o trabalho mais precário”.⁹¹

As pessoas, por estarem competindo, passam a entender o êxito dos colegas como uma ameaça, e isso altera as relações no trabalho profundamente. “As pessoas já não se falam, já não olham umas para as outras. E quando uma delas é vítima de uma injustiça, quando é escolhida como alvo de um assédio, ninguém se mexe...”.⁹²

Elas aprendem, rapidamente, a fazer circular boatos e a sonegar informação, e assim destroem, aos poucos, todos os elos de consideração, atenção e ajuda mútua

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ DEJOURS, Christophe. **Trabalho Vivo, tomo II...** p. 43.

⁹⁰ WANDELLI, Leonardo Vieira. **O direito humano e fundamental ao trabalho...**, p. 199.

⁹¹ DEJOURS, Christophe. **Um suicídio no local de trabalho é uma mensagem brutal**. Disponível em <<https://www.publico.pt/temas/jornal/um-suicidio-no-trabalho-e-uma-mensagem-brutal-18695223>>. Acesso em 02/03/2016.

⁹² Idem.

que existiam até então. Isso reflete o atual e recente desastre e sucede a uma “virada gestionária”.⁹³

Para Christophe Dejours, os inúmeros casos de patologias psíquicas no trabalho - que vêm acompanhado do discurso neoliberal - se devem às estratégias de desqualificação da importância do trabalho bem-feito para a produção de valor. Com a virada gestionária, a produção de valor passa a se dar com os novos métodos de gestão, não mais como decorrente do trabalho.⁹⁴

O objetivo de tal virada é erradicar o sistema de valores e saberes-fazer do trabalho vivo, para assegurar a servidão. A centralidade do trabalho passa a ser contestada nos planos econômico, social e psicológico. O discurso sobre o fim do trabalho tem como sentido proclamar o triunfo da gestão.⁹⁵

Diante deste cenário, é possível pensar que no âmbito da Administração Pública essas circunstâncias são ainda mais sensíveis ao se analisar os servidores ocupantes de cargos em comissão e aqueles que ocupam as funções de confiança. Isso porque são profissionais que exercem cargos de livre nomeação e exoneração e não gozam dos direitos estatutários dos concursados, como por exemplo a estabilidade. Assim, pode-se visualizar que eles se aproximam mais dos trabalhadores da iniciativa privada, submetendo-se com menos resistência aos interesses gestionários, para se manter no trabalho.

Como resultado, os recursos essenciais para a saúde psíquica no trabalho foram bloqueados. A dinâmica contribuição-reconhecimento, como via de desenvolvimento da personalidade, da identidade, foi bloqueada, e com isso se nega o sentido ao sofrimento no trabalho, causando prejuízos à chamada armadura da saúde mental.⁹⁶

E o choque dessa onda gestionária não foi suportado por inúmeros trabalhadores. Hoje verifica-se uma reprovação pública às práticas de violência no trabalho, imputadas a gestores e assediadores, mas o mais nocivo e principal dos mecanismos desse método de gestão é considerado neutro e moderno.⁹⁷ Por outro

⁹³ Idem.

⁹⁴ WANDELLI, Leonardo Vieira. **O direito humano e fundamental ao trabalho...**, p. 199.

⁹⁵ Ibidem, p. 200.

⁹⁶ Idem.

⁹⁷ Idem.

lado, há pouquíssimas ações judiciais em que se discute o assédio moral na esfera do poder público.

Para reverter o sentido da evolução contemporânea, quanto à organização do trabalho, é necessário retomar o controle sobre a ciência da gestão, ao reorientar o espírito de seu encaminhamento e os seus pressupostos intelectuais. É necessário reintroduzir, na condução das ciências da gestão, a perspectiva das ciências do trabalho na direção empresarial, “acordando-lhe o estatuto de reverência decisiva para justificar as novas escolhas organizacionais a serem feitas”.⁹⁸

Para tanto, exigem-se políticas públicas. A organização do trabalho é por inteiro um problema político, não sendo redutível a nenhuma dimensão isolada. Uma nova teoria do trabalho se faz necessária, pois do contrário, “uma mudança do poder político não seria de nenhum socorro pois as políticas públicas voltariam a passar pelo atoleiro em que se meteram os dirigentes anteriores”.⁹⁹

É necessária uma nova teoria do trabalho, pois a teoria política não é suficiente, que seja igualmente uma teoria do ser humano, da inteligência individual e coletiva, isto é, do trabalho vivo. Assim, não se trata apenas de domínio da saúde mental, mas de uma organização do trabalho que extravasa por toda a *polis*, pois o termo de emancipação designa também o processo de retorno das pessoas à arena do político, “que têm tendência de desertar sob efeito de um sentimento de profunda impotência diante da força colossal de transformação implantada pelas empresas multinacionais”.¹⁰⁰

Perder o vínculo com o trabalho bem-feito, implodir as condições que viabilizem a cooperação e a deliberação coletiva no trabalho, implicam em um conjunto de determinantes que deterioram profundamente as condições para seguir em frente com uma trajetória de vida produtiva, que tenha sentido para o sujeito, o que desencadeia importantes reflexos sobre o aprendizado moral e político.¹⁰¹

Por meio do trabalho é possível aprender o melhor, a solidariedade, o respeito à dignidade do outro, a entreajuda, a cautela, a implicação nos espaços de

⁹⁸ DEJOURS, Christophe. **Trabalho Vivo**, tomo II..., p. 208.

⁹⁹ DEJOURS, Christophe. Ibidem, p. 209.

¹⁰⁰ Idem.

¹⁰¹ WANDELLI, Leonardo Vieira. **O direito humano e fundamental ao trabalho...**, p. 204.

deliberação e os princípios da democracia. Mas também o pior, a deslealdade, a covardia, o cada-um-por-si, a instrumentalização do outro, a duplicidade, o mutismo. E dessa forma, a organização do trabalho se apresenta tanto como espaço de aprendizado da implicação quanto da deserção dos espaços políticos.¹⁰²

Estes valores positivos aprendidos no trabalho devem ser ainda mais ressaltados no caso dos servidores públicos, pois são eles quem exercem atividades diretamente relacionadas à realização do interesse público. Cabe ressaltar que a compreensão tratada neste estudo é a de que tal interesse é satisfeito por meio do trabalho do servidor, conseqüentemente, desrespeitar a tutela do direito ao trabalho é também contrariar o interesse público. A noção de que o servidor deve ser preterido à eficiência administrativa revela nuances do pensamento neoliberal, que aqui se critica.

No entendimento de Marçal Justen Filho, o interesse público não pode ser compreendido como algo em abstrato, porque engloba os interesses particulares. O particular é sujeito de direitos, cujos interesses devem ser tutelados pela ordem jurídica, em face dos demais particulares e também perante o Estado e toda a Nação. A afirmação de que, diante de todo e qualquer conflito entre interesse público e privado, deve prevalecer o primeiro, é inconsistente com o atual ordenamento jurídico, em especial porque um conjunto de garantias, em favor dos particulares contra o Estado, é contemplado pela Constituição. Assim, a supremacia do interesse público sobre o privado é consagrada apenas em Estados totalitários, nos quais o ser humano é retirado de sua condição de sujeito.¹⁰³

No caso concreto, o agente público se depara com inúmeros interesses a serem tutelados, motivo pelo qual a decisão a ser tomada pressuporá a identificação cristalina e efetiva dessa pluralidade de interesses. Assim, a simples afirmação da supremacia do interesse público não oferece qualquer critério para alcançar a solução que seja compatível com o direito, sendo necessário apurar e avaliar, na prática, os valores protegidos.¹⁰⁴

¹⁰² DEJOURS, Christophe. **Trabalho Vivo, tomo II...**, p. 209.

¹⁰³ JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito Administrativo de espetáculo**. Fórum Administrativo – FA. Belo Horizonte, ano 9, n. 100, jun. 2009. Biblioteca Digital Fórum de Direito Público – cópia da versão digital. Disponível em: < <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=57927>>. Acesso em 16.3.2017. p. 10.

¹⁰⁴ Idem.

Nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, quando diferencia interesse público primário - interesses públicos propriamente ditos - de secundário - interesses individuais do Estado enquanto pessoa -, apresenta que a doutrina italiana, isto é, Renato Alessi, Francesco Carnelutti e Picardi entendem ser esta diferenciação um ponto óbvio e de conhecimento geral, porque o secundário só será percorrido se coincidente com o primário.¹⁰⁵

De acordo com a compreensão desses italianos, o Estado poderia, sob mera subjetivação, tributar desmesuradamente os seus administrados e com isso enriquecer o erário ao passo de empobrecer a Sociedade. Sob igual ótica, poderia pagar aos seus servidores ínfimos salários, reduzindo-os ao nível de simples sobrevivência, restando ao extremo seus dispêndios na matéria, todavia, “tais interesses não são interesses públicos, pois estes, que lhe assiste prover, são os de favorecer o bem-estar da Sociedade e de retribuir condignamente os que lhe prestam serviços”.¹⁰⁶

Portanto, mesmo sem tratar especificamente da categoria interesse público, a qual requer um estudo em apartado, estabelece-se que um dos objetivos desta dissertação é afirmar que a tutela do direito fundamental ao trabalho do servidor público é condição necessária para a atividade administrativa que protege, promove e presta direitos fundamentais, não sendo, portanto, valores antagônicos. O servidor público deve ser reconhecido como indivíduo e não como uma peça da máquina estatal, até mesmo porque a atual ordem constitucional tem o ser humano como valor central de proteção. A proteção do servidor público é meio para satisfazer o interesse público.

Ainda, o trabalho é entendido como um ponto central da fragilidade constitutiva do ser humano. A partir da sua experiência com o trabalhar, ele pode se engrandecer em dignidade ou se diminuir, pela traição de consentir ser instrumentalizado ou de instrumentalizar o outro. Tratar a organização do trabalho como um problema político em si e buscar transformá-la a partir de modalidades de ação racional requer engajar-se na controvérsia e na discussão sobre a quiddidade, isto é, a virtude essencial ou natureza real, do trabalho vivo.¹⁰⁷

¹⁰⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 66-67.

¹⁰⁶ Ibidem, p. 67.

¹⁰⁷ DEJOURS, Christophe. **Trabalho Vivo**, tomo II..., p. 212.

Ademais, além dos fatores políticos e sociológicos, o neoliberalismo enfraquece os móveis subjetivos da mobilização, o que torna a ação coletiva mais difícil, na medida em que os indivíduos são submetidos a um regime de concorrência em todos os níveis. As formas de gestão na empresa, a precariedade e o desemprego, a avaliação e a dívida, são poderosas alavancas de concorrência interindividual e definem os novos modos de subjetivação. A solidariedade e a cidadania são minadas pela polarização entre os que são considerados bem-sucedidos e os que desistem.¹⁰⁸

Portanto, a partir dos autores aqui expostos, é possível compreender que o caráter positivo e dignificante do trabalho exige reconhecimento e maior tutela por parte do Estado e da sociedade civil. Em especial no atual contexto em que a gestão neoliberal está ameaçando a subjetividade do trabalhador, consequentemente, as condições de desenvolvimento da personalidade, identidade e corporalidade do sujeito.

Os métodos de gestão aplicados são nocivos porque destroem a solidariedade e a cooperação, ao estimular o individualismo e a competição, comprometendo o aprendizado moral, social e político do indivíduo. E por isso é uma questão política, além de social, interferindo na subjetividade e na ação coletiva dos indivíduos na *polis*. A gestão repercute no trabalho bem-feito, no seu reconhecimento externo e pelos pares, conforme se apresentará no capítulo sobre o direito fundamental ao trabalho, com base nos estudos da psicodinâmica do trabalho.

2. A REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO

A partir do contexto apresentado no capítulo anterior, apresentar-se-á a reorganização na Administração Pública Brasileira, com o fim de analisar as principais mudanças legislativas e o cenário político nacional. Isso permitirá refletir sobre o direito fundamental ao trabalho do servidor público e a gestão estatal.

No item 2.1 mostram-se as mudanças políticas, financeiras e legislativas ocorridas no Brasil, em especial por meio da Emenda Constitucional n.19/98, com a

¹⁰⁸ DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. Op. cit., p. 9.

implementação de um modelo administrativo gerencial, que tentou substituir o modelo burocrático.

Relata-se a nova gestão pública, isto é, a compreensão de que a principal mudança - provocada pela Reforma Administrativa do Estado - se dá na ação pública e na forma de governar, fazendo com que o Estado se torne competitivo no mercado, para atender interesses econômicos de grupos internacionais.

No item 2.2 trata-se do princípio da eficiência administrativa - introduzido no artigo 37¹⁰⁹ do texto constitucional, por meio da EC 19/98 - enquanto eficiência social e intervenção estatal na ordem econômica, com a finalidade de cumprir o caráter redistributivo da Constituição Federal.

Expõe-se o confronto entre a racionalidade instrumental e a racionalidade reprodutiva. Esta visa considerar, na escolha dos meios e fins de um projeto, aspectos da reprodução da vida. Enquanto aquela busca meios para atingir fins, de forma linear, o que não necessariamente tutela o ser humano. Isso afeta diretamente a subjetividade do trabalhador, além da prestação da atividade administrativa, logo, o trabalho e a vida do servidor.

No item 2.3 busca-se evidenciar que a atividade administrativa tem como finalidade a prestação, proteção e promoção dos direitos fundamentais, o que se efetiva também com o trabalho bem-feito dos servidores públicos, motivo pelo qual se afirma que a tutela do direito ao trabalho é meio para a concretização dos direitos fundamentais e satisfação do interesse público.

Essa compreensão objetiva expor que o discurso de desvalorização do servidor é equivocado e serviu para viabilizar a reforma administrativa, que teve a modificação no regime jurídico dos servidores públicos uma de suas duas metas. Estas foram a atividade administrativa eficiente e de custos baixos, por meio da otimização de resultados e desvalorização da imagem do servidor. Todavia, a atuação estatal se manifesta na prática por meio do trabalho humano, o qual também deve ser protegido pelo Estado.

¹⁰⁹ Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...). In: BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 21.5.2017.

2.1. A REORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E AS ALTERAÇÕES NO MODELO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA

A exposição neste item relata como as mudanças econômicas e políticas ocorridas no contexto alhures narrado, isto é, no cenário da globalização e do neoliberalismo, ensejaram um novo modelo de gestão também na esfera pública, buscando-se refletir sobre as repercussões na ação pública e na forma de governar.

A partir de Luiz Carlos Bresser Pereira expõe-se que o modelo burocrático foi substituído, em parte, pelo gerencial, cujo principal discurso ensejador das mudanças legislativas no país buscava a atividade administrativa eficiente e de custos baixos, por meio da otimização de resultados e desvalorização da imagem do servidor público.

Por outro lado, mostra-se a análise realizada por Pierre Dardot e Christian Laval de que a principal alteração viabilizada com a reforma administrativa foi tornar o Estado competidor internacionalmente, afastando-o de seu compromisso essencial de satisfazer o interesse geral, o que modifica a ação pública e substitui a soberania pela governança.

Após a queda do muro de Berlim, em novembro de 1989, e a implosão da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, em dezembro de 1991, a dualidade entre os dois blocos, o capitalista e o socialista, se desvaneceu. Um único poder e ideologia passou a vigorar, impondo globalmente ao mundo a força do capitalismo, centrado nos países desenvolvidos, em especial nos Estados Unidos da América do Norte, o qual tem como porta-vozes de suas conveniências político-econômicas e de seu pensamento o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.¹¹⁰

Na década de 80, com a eclosão da crise de endividamento internacional, surgiu entre economistas e políticos, a discussão sobre o ajuste estrutural, isto é, ajuste fiscal e reformas voltadas ao mercado. E nos anos 90 deu-se ênfase à reforma

¹¹⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 1103.

do Estado, especialmente à reforma administrativa, em busca de um novo Estado para um mundo globalizado.¹¹¹

O debate, em âmbito mundial, sobre os novos papéis atribuídos às estruturas administrativas e ao Estado, realizado desde meados da década de 1990, bem como as mudanças nos cenários econômico e político brasileiros ensejaram, segundo Adriana da Costa Ricardo Schier, a produção de uma doutrina nacional vinculada, ora aos valores da Constituição de 1988, ora ao conteúdo supostamente inovador de algumas emendas editadas em especial no início dos anos 1990.¹¹²

A atual Constituição Federal, ao explicitar um regime jurídico administrativo, ao qual estão submetidas todas as entidades da Administração Pública brasileira, atendeu ao reclamo da doutrina administrativista que há tempos indicava a necessidade da máquina pública se democratizar. Mesmo sob a crítica de certo retrocesso burocrático, o texto constitucional permitiu assegurar, no plano das funções e estrutura administrativas, a emergência de uma sociedade democrática, pautada nos direitos fundamentais e na dignidade da pessoa humana.¹¹³

Além das medidas de enxugamento da máquina administrativa com as privatizações e abertura do mercado ao capital estrangeiro, as políticas neoliberais passavam a permear a estrutura burocrática do Estado. Trata-se de um projeto capitaneado por dirigentes das instituições de Bretton Woods¹¹⁴ e impulsionado pelo

¹¹¹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Administração Pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1996. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/documents/586010/601535/9texto.pdf/6f1673a4-be8f-4a8b-9002-df02f779993e>>. Acesso em 26.06.2016. p. 4.

¹¹² SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social**. Curitiba: Íthala, 2016. p. 139.

¹¹³ Idem.

¹¹⁴ Acordo de Bretton Woods são nomes que designam uma série de disposições acertadas por cerca de 45 países aliados em julho de 1944, na cidade norte-americana de mesmo nome, no Estado de New Hampshire. O objetivo era definir os parâmetros que iriam reger a economia mundial após a Segunda Guerra Mundial. O sistema financeiro que aí surgiria seria amplamente favorável aos Estados Unidos, que dali em diante teria o controle de fato de boa parte da economia mundial, assim como de todo o seu sistema de distribuição de capitais. O acordo previa, dentre outros, a criação de instituições financeiras mundiais encarregadas de sustentar tal modelo: o "Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento", renomeado mais tarde para Banco Mundial - o qual até hoje funciona como uma espécie de Agência de Crédito tamanho família, destinada a fornecer capitais para projetos e políticas de desenvolvimento no mundo todo - e o FMI (Fundo Monetário Internacional) - que seria uma espécie de "caixinha" de todos os países, os quais poderiam fazer movimentações de dinheiro caso necessitassem de injeção de capitais em sua economia, desde que respeitados alguns preceitos de disciplina fiscal a serem ditados pelos dirigentes do fundo. Este sistema durou quase vinte anos, até que nos anos 70 o governo norte-americano foi forçado a abrir mão de alguns preceitos ali adotados. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/historia/acordo-de-bretton-woods/>>. Acesso em 18.6.2017.

Consenso de Washington¹¹⁵, os quais pretendiam uma reformulação político-administrativa para a América Latina, ao readequar as políticas de ajustes estruturais implementadas desde a década de '70 e '80, com o fim de reduzir as barreiras nacionais aos interesses do capital transnacional.¹¹⁶

O advento desse modelo de gestão pós-burocrático se dá num quadro econômico, social e político bem definido, isto é, numa conjuntura de alta competitividade comercial entre as empresas transnacionais, cujos resultados contábeis favoráveis fizeram com que os desempenhos administrativos entre as empresas privadas fossem comparados com o das organizações públicas.¹¹⁷

De acordo com Luiz Carlos Bresser Pereira, as crises fiscal e de intervenção do Estado na economia começaram a ser sentidas no Brasil a partir de 1987. Contudo, os constituintes de 1988 não se deram conta de que era preciso reconstruir o Estado, recuperar a poupança pública e intervir de forma mais leve para possibilitar a competição e montar uma administração profissional e eficiente, orientada ao atendimento das demandas dos cidadãos. Com a hiperinflação dos anos 1990, no final do governo Sarney, a sociedade abriu os olhos para a crise, o governo Collor

¹¹⁵ O Consenso de Washington foi a maneira como ficou reconhecido popularmente um encontro ocorrido em 1989, na capital dos Estados Unidos, no qual se realizou uma série de recomendações visando à ampliação e ao desenvolvimento do neoliberalismo nos países da América Latina. As ideias desse encontro – tidas como um “receituário”, e não como uma imposição – já eram proclamadas pelos governos dos países desenvolvidos, principalmente Reino Unido e EUA, desde as décadas de 1970 e 1980, quando o Neoliberalismo começou a avançar pelo mundo. Além disso, instituições como o Banco Mundial e o FMI já colocavam a cartilha neoliberal como pré-requisito necessário para a concessão de novos empréstimos e cooperação econômica. O objetivo dos pontos dessa reunião, segundo John Williamson, era o de “acelerar o desenvolvimento sem piorar a distribuição de renda”. Dessa forma, as recomendações apresentadas giraram em torno de três ideias principais: abertura econômica e comercial, aplicação da economia de mercado e controle fiscal macroeconômico. Apesar de o Brasil, assim como o Peru, ter sido um dos poucos países que não aceitaram de imediato essas medidas, foi um dos que mais rapidamente as aplicou, em um processo que conheceu o seu ápice ao longo da década de 1990. A principal ação do governo brasileiro nesse sentido foi a implantação da política de privatizações, em que empresas estatais dos ramos de telecomunicações, da energia, da mineração e outros foram transferidas para a iniciativa privada. Disponível em: <<http://brasilecola.uol.com.br/geografia/consenso-washington.htm>>. Acesso em 18.6.2017.

¹¹⁶ MARCELINO JUNIOR, Julio Cesar. **O princípio constitucional da eficiência administrativa e a ética da libertação**: uma leitura a partir da obra de Enrique Dussel. Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v.2, n.2, 2o quadrimestre de 2007. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/7590>>. Acesso em 03.07.2016. p. 185-186.

¹¹⁷ AYRES, Carlos Buenos. **A Administração Pública brasileira e as vicissitudes do paradigma de gestão gerencial**. Sociologia, problemas e práticas, n.o 51, 2006, pp. 29-52. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n51/n51a03.pdf>>. Acesso em 16.01.2017. p. 29.

iniciou a abertura comercial, com as privatizações e um cancelamento da dívida pública interna.¹¹⁸

Neste cenário, o setor público passou a emprestar aportes, esforços e recursos técnicos das empresas privadas, com o fim de perseguir níveis ou índices de eficácia e eficiência equiparáveis aos do setor mercantil. No Brasil esse modelo de reorganização do comércio mundial se deu na década de 1990, em especial a partir do início do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso.¹¹⁹

Este governo teve Luiz Carlos Bresser Pereira como Ministro e propôs aliar a reforma administrativa às reformas constitucionais escolhidas como prioritárias, quais sejam, a da previdência social, a fiscal e a eliminação dos monopólios estatais. Para isso seria necessário flexibilizar a estabilidade dos servidores públicos e aproximar os mercados de trabalho público e privado. No início houve oposição dos intelectuais, mas depois os governos estaduais e municipais, empresários, investidores estrangeiros, mídia e opinião pública passaram a considerá-la uma necessidade crucial.¹²⁰

É o que se verifica na introdução Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, assinado por FHC em novembro de 1995:

O grande desafio histórico que o País se dispõe a enfrentar é o de articular um novo modelo de desenvolvimento que possa trazer para o conjunto da sociedade brasileira a perspectiva de um futuro melhor. Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar.

Este “Plano Diretor” procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a

¹¹⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da Administração Pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, 47, janeiro-abril 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>>. Acesso em 17.01.2017. p. 11-12.

¹¹⁹ AYRES, Carlos Buenos. Op. cit., p. 29.

¹²⁰ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Administração Pública gerencial...**, p. 4-5.

enfrentar diante da globalização econômica. A situação agravou-se a partir do início desta década, como resultado de reformas administrativas apressadas, as quais desorganizaram centros decisórios importantes, afetaram a “memória administrativa”, a par de desmantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental.¹²¹

Neste contexto, observa-se que o neoliberalismo encontrou resistências para a sua instalação no Brasil, mesmo com a abertura econômica, porque os legalistas entendiam que tal lógica não tinha legitimidade. Tentou-se articular a positivação dos princípios neoliberais na Constituinte de 1988, mas ainda sem êxito, principalmente por causa do perfil *welferiano* da Constituição da República.¹²²

Todavia, com o apoio do então Governo, a proposta de reforma foi apresentada e promulgada por meio da Emenda Constitucional n. 19, de 04/06/1998, a qual, “além de outras importantes modificações, alterou substancialmente o consagrado rol de princípios da administração pública brasileira”.¹²³

A eficiência na gestão foi a principal imposição atribuída à Administração Pública, por esta emenda, porém, não estabeleceu os indicadores e critérios para sua aferição, que “por certo, serão fornecidos pela iniciativa privada, com o explícito intento de instituir um discurso de fragilização ainda maior do Estado Administrador e justificar o projeto de privatização do espaço público”.¹²⁴

Neste diapasão, Celso Antônio Bandeira de Mello explica que diante do progresso tecnológico e da inevitável globalização, a abertura dos mercados às empresas multinacionais foi irreversível, surgindo no pensamento globalizante a noção de Estado Mínimo. Este se traduz na necessidade de privatizar as empresas estatais, na redução do papel do Estado, cuja atuação deve se dar nos limites da regulação, deixando a presença ativa no meio socioeconômico a cargo das empresas e do livre mercado, o qual, provocará por si só o bem-estar social. Para aumentar a

¹²¹ Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. acesso em 17.01.2017. p. 6.

¹²² MARCELINO JUNIOR, Julio Cesar. Op. cit., p. 186-187.

¹²³ Ibidem, p. 187.

¹²⁴ LEAL, Rogério Gesta. **Densificações democráticas do serviço público no Brasil**: alguns pressupostos. A&C - Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, ano 8, n. 33, jul. / set. 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/index.php/conteudo-revista/?conteudo=54895>>. Acesso em 24.07.2016. p. 6.

eficiência deste mercado foi necessário desregulamentar o máximo possível e flexibilizar diversas relações, como por exemplo as de trabalho.¹²⁵

Nas lições da Ministra do Supremo Tribunal Federal, Cármen Lúcia Antunes Rocha, o modelo gerencial seria um Estado mínimo, no qual os servidores públicos fossem considerados como profissionais com os mesmos contornos jurídicos do empregado na empresa privada. Nesse modelo, que atende ao Estado liberal ou às práticas com este figurino, o servidor público atua menos como cidadão, que investido no cargo público serve aos demais, tornando-se cada vez menos servidor, e cada vez mais se coloca como um profissional tal qual um trabalhador do mercado de trabalho e nada mais.¹²⁶

Portanto, a partir do que foi apresentado, é possível verificar que a Emenda Constitucional n. 19/98 teve como objetivo a inclusão do princípio da eficiência da atividade administrativa, no texto constitucional, bem como a desvalorização do servidor público, o que será estudado adiante. Isso ocorreu por meio da tentativa de substituição da gestão burocrática pela gerencial.

O modelo burocrático - a partir de Max Weber, o teórico da burocracia moderna, que estudou a organização do Estado Alemão do início do século XX - caracteriza-se por ser regido pelo princípio de jurisdição fixa e oficial, com regulamentos, leis e normas administrativas; pelos princípios da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridade e subordinação; por uma administração especializada e baseada em documentos escritos, os chamados arquivos.¹²⁷

As atividades são distribuídas de maneira fixa, entendidas como deveres oficiais, a autoridade de dar essas ordens é distribuída de forma estável e somente são empregadas pessoas que têm qualificações previstas em regulamentos. Nos governos públicos, esses elementos constituem a autoridade burocrática, e no domínio privado, a administração burocrática. O cargo se caracteriza por exigir plena capacidade de trabalho do funcionário e tempo de permanência rigoroso na

¹²⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 1104.

¹²⁶ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. 1999. p. 81.

¹²⁷ WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar. 1946. p. 229-230.

repartição, seguindo-se regras gerais, mais ou menos exaustivas e estáveis e que podem ser aprendidas.¹²⁸

Este modelo burocrático foi reformulado com a introdução de mecanismos do paradigma gerencial e serviu de base para a gestão pública adotada pela Constituição Federal de 1988. A burocracia fora criticada por ser uma gestão onerosa, modelo no qual os servidores públicos atuariam em dissonância ao interesse público, em razão da estabilidade e de privilégios.¹²⁹

No Brasil, as raízes da burocracia, ao contrário do modelo legal-burocrático de Administração Pública, se estruturam no corpo de um Estado formalmente público, mas que é materialmente privado. Isso porque no país, a evolução do Estado personalista para o moderno, não se efetuou de maneira clara, permanecendo a marca do bacharelismo e do clientelismo.¹³⁰

As críticas à burocracia, enquanto sistema, geralmente destrutivas, são na maioria das vezes deslocadas. O que causa a deturpação do modelo é a sua autonomização, seja em virtude da manutenção do fisiologismo, do clientelismo ou do nepotismo, ou em razão do formalismo excessivo que provoca prejuízos materiais, inclusive sob a ótica política-democrática. Mas acreditar que o modelo gerencial poderia acabar com os primeiros problemas, e que a melhor resposta para o formalismo excessivo seria negá-lo, por meio do liberalismo administrativo, foi ingênuo.¹³¹

O aparato burocrático, em sociedades complexas, é indispensável à ação pública, na medida em que possui superioridade técnica enquanto instrumento para a gestão administrativa das massas. Isso se dá em especial por meio da moralização do aparelho do Estado e da exigência de concursos públicos, o que implica no

¹²⁸ Ibidem, p. 229, 231.

¹²⁹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. NASCIMENTO NETO, José Osório do. (In)eficiência e corrupção no processo de desenvolvimento. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia (Coord.). **Eficiência e ética na Administração Pública**: Anais do Seminário Internacional realizado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: Íthala, 2015. 412p. ISBN 978-85-5544-018-2. p. 168.

¹³⁰ GABARDO, Emerson. ROCHA, Iggor Gomes. Burocracia e eficiência. p. 241-259. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (org.). PEREIRA, Ana Lucia Pretto (org.). **Direito Constitucional Brasileiro**: volume II: organização do Estado e dos poderes. teoria da Constituição e direitos fundamentais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 245.

¹³¹ Ibidem, p. 248-249.

incremento do rigor organizacional, inclusive mediante a ampliação do aparato regulamentar e legislativo.¹³²

Por outro lado, o paradigma de gestão gerencial no interior do Estado se traduz na ação que se legitima por seguir fundamentos lógicos da racionalidade econômica, ditada por organizações mercantis. As características¹³³ distintivas são: gestão por objetivos, predomínio da eficiência sobre a efetividade, legitimidade fundada sobre a eficácia das ações que são implementadas, transgressão ao princípio da hierarquia, raciocínio sistemático, sintético e teleológico, foco na demanda, flexibilização e descentralização administrativa, bem como avaliação *a posteriori*.¹³⁴

Dentre as principais, a gestão por objetivos significa que a administração pública é orientada por metas pré-estabelecidas, na qual o controle da gestão se verifica nos resultados alcançados, em especial por avaliações *a posteriori* e não mais ao respeito às regras, *a priori*. Esta avaliação é concebida como um meio de reatualização de informação, que permite adequar a ação pública aos fins propostos, não sendo concebida como uma etapa terminante em um processo retilíneo.¹³⁵

E a avaliação *a posteriori* é a que substitui a típica avaliação da gestão burocrática - *a priori* - e tem a função estratégica de fiscalização contábil, controle administrativo, monitoramento do funcionamento interno das organizações públicas,

¹³² Ibidem, p. 249.

¹³³ O predomínio da eficiência sobre a efetividade quer dizer que o modelo gerencial de gestão busca antes a eficiência - adequação, racionalização dos meios empregados em função dos fins perquiridos - do que a efetividade, isto é, realização concreta dos fins que se perseguem. A legitimidade fundada sobre a eficácia das ações que são implementadas traduz no caráter racional dos métodos empreendidos e nos resultados atingidos, legitimando a ação das organizações públicas. A transgressão ao princípio da hierarquia se dá quando, ao realizar um movimento administrativo transversal, os agentes públicos subvertem a hierarquia para acelerar a ação administrativa. E com isso simplifica os procedimentos a partir do poder discricionário e, com a delegação de responsabilidade, concede autonomia decisória. O raciocínio sistemático, sintético e teleológico da administração gerencial empreende um procedimento cognitivo sobre a realidade objetiva e complexa que faculta a sua inteligibilidade, facilitando a eficácia da ação em relação aos objetivos pré-estabelecidos. Isso difere da administração burocrática que desenvolve uma linguagem própria ou jurídica, por meio de um raciocínio linear, dedutivo e analítico. O foco na demanda substitui a lógica da oferta, isto é, a produção de bens e serviços públicos fica subordinada à variedade de demandas dos administrados, que agora são usuários cidadãos. "Isso franqueia o combate ao comportamento auto-referido da burocracia, propiciando a participação dos usuários na gestão das organizações governamentais". A flexibilização e descentralização administrativa se dá tanto ao nível do político, ou seja, com a transferência de autonomia e recursos de gestão para instituições públicas e unidades subnacionais de caráter não estatal, quanto ao nível administrativo, com a delegação de autonomia e autoridade referente aos agentes públicos. In: AYRES, Carlos Buenos. Op. cit., p. 33.

¹³⁴ Ibidem, p. 32-33.

¹³⁵ Ibidem, p. 33.

o exame do impacto da ação e dos programas governamentais, bem como suas perspectivas de transformação, sobre o meio social que circundam.¹³⁶

Portanto, a partir do que foi exposto é possível compreender que no Brasil, na década de 90, se deu a reforma administrativa do Estado, com o objetivo de substituir o modelo de gestão burocrática pelo gerencial. Este traz ao servidor mais autonomia e responsabilidade, ao romper com a rígida hierarquia burocrática, visando agilizar a atividade administrativa. Mas altera a avaliação do trabalho e o sentido da efetividade, cabendo refletir sobre os riscos que oferece à subjetividade do servidor público, o que já foi apontado pelos estudos da psicodinâmica do trabalho, quando tratado sobre a virada gestionária e será ainda retomado.

Ainda, a acolhida do pensamento voltado ao paradigma gerencial, o avanço da globalização e do neoliberalismo, evidencia que a edição das Emendas Constitucionais neste período visava à intenção do constituinte originário de rever os seus valores inspiradores, no campo da Administração Pública. A partir de meados da década de 1990, houve uma ruptura do pensamento publicista nacional. De um lado, os defensores da necessidade de se implantar o modelo burocrático trazido originariamente pela CF/88, mas permeado por mecanismos de participação popular. De outro, os que pretendiam a adoção dos institutos que traduziam a mentalidade gerencial, por meio da Reforma Administrativa.¹³⁷

Entre eles havia também, segundo Adriana da Costa Ricardo Schier, autores que pautaram suas obras na releitura dos institutos antigos do Direito Administrativo, em busca de uma unidade de normas constitucionais, mesmo diante da convivência de instrumentos de gestão tanto burocrática quanto gerencial. Notou-se um *déficit* teórico no Direito Administrativo, que baseado nos moldes tradicionais não conseguiu explicar as transformações passadas pelo Estado, no último século. Fez-se necessário, então, uma doutrina¹³⁸ não fundamentada em uma administração pública

¹³⁶ Idem.

¹³⁷ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço público**..., p. 141.

¹³⁸ Adrianda da Costa Ricardo Schier ensina que Gustavo Binenbojm propôs uma mudança paradigmática, fazendo surgir quatro novos vetores: deslocar o eixo da vinculação administrativa à juridicidade em relação à Constituição e não à lei; estabelecer balizas principiológicas para a discricionariedade, definidas em graus de vinculação à juridicidade; admitir um espaço próprio para autoridades independentes, limitando-se o exercício do poder pelo chefe do Executivo; vincular juridicamente o conceito de interesse público a um juízo de ponderação. E neste sentido se tem obras de autores como Seabra Fagundes, Cármen Lúcia Antunes Rocha, Romeu Felipe Bacellar Filho,

autoritária, para sustentar os reais desejos e necessidades da sociedade contemporânea.¹³⁹

Com isso, desde a Constituição Federal de 1988, passou-se a um movimento de construção do Estado Democrático de Direito, por meio do Direito Administrativo entendido como espaço de luta e instrumento de emancipação. Ao Direito se atribuiu a função de intervir na realidade para construí-la com base no ideal de justiça pautado na dignidade da pessoa humana, superando-se, assim, o discurso legalista de matriz positivista.¹⁴⁰

Mediante a análise das Emendas Constitucionais e legislação infraconstitucional editada na década de 90, verifica-se que a adoção do modelo gerencial não se deu de forma plena. Constata-se no Direito Administrativo, o objetivo maior de readequar o aparelho estatal brasileiro “para aumentar a arrecadação de fundos e diminuir despesas, nos moldes das exigências de organismos internacionais (FMI, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio).¹⁴¹

Portanto, a partir do exposto, é possível compreender que o Direito Administrativo compromissado com a dignidade da pessoa humana e com o Estado Democrático de Direito, eleito pela Constituição Federal de 1988, requer uma doutrina nacional inovadora desvinculada da visão autoritária da administração pública. E que no país, o modelo burocrático convive com o gerencial.

Ademais, os pesquisadores Pierre Dardot e Christian Laval, em análise realizada no contexto da crise de 2008, advertem que o neoliberalismo visa a transformar a ação pública, fazendo com que o Estado se torne um espaço regido pelas regras de concorrência e se submeta às exigências de eficácia, tal como as empresas privadas. A reestruturação se deu com as maciças privatizações e a instauração de um Estado regulador e avaliador, o qual mobiliza novos instrumentos

Juarez Freitas, Marçal Justen Filho, Humberto Bergmann Ávila, Daniel Wunder Hachem, Cristiana Fortini e Emerson Gabardo. In: *Ibidem*, p. 142-144.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 141-142.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 144.

¹⁴¹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração Pública: apontamentos sobre os modelos de gestão e tendências atuais. In: Edgar Guimarães (Coord.). **Cenários do Direito Administrativo: estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 49.

de poder, por meio dos quais estrutura novas relações entre sujeitos sociais e governo.¹⁴²

A ação pública submetida à análise econômica muda a maneira de efetuar as agendas públicas. A introdução da eficiência da gestão, isto é, no método empregado para fornecer serviços e bens à sociedade, precisou ser alterada porque quando ela está sob o domínio da administração pública, contraria a lógica do mercado quanto aos preços e à concorrência. Isso fundamenta o desprezo pelos agentes de base, bem como justifica as campanhas midiáticas sobre o peso dos impostos e contra a burocracia, fatores dos quais dependem a valorização da ação pública e da solidariedade social.¹⁴³

Portanto, a partir do que foi exposto, é possível compreender que a reestruturação do Estado se deu sob influência dos interesses do mercado, o qual visa submeter a atividade estatal às suas regras de concorrência e competitividade, como uma forma de resposta à crise financeira global. Para isso foi necessário um discurso de redução dos gastos públicos, de ineficiência da prestação pública e do modelo burocrático, bem como da desvalorização dos agentes públicos, fatos estes que viabilizaram as mudanças normativas.

Nas lições Celso Antônio Bandeira de Mello, a história política da humanidade se traduz na luta dos membros da coletividade contra aqueles que detêm o Poder, configurando o Direito Público como meio de garantias progressivas do cidadão contra tais abusos¹⁴⁴. Adverte que até certo momento, o poder político foi a causa de espoliação e sacrifícios das pessoas, mas que de um certo instante começou-se a perceber que também o poder econômico passou a vergar e manejar a população.¹⁴⁵

¹⁴² DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. Op. cit., p. 273.

¹⁴³ Idem.

¹⁴⁴ Eneida Desiree Salgado e Tarso Cabral Violin apresentam que, inobstante a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, expresse os princípios administrativos da Legalidade, Moralidade, Impessoalidade, Publicidade e Eficiência, ainda não se tem no país uma cultura de transparência, de prestação de contas, de publicidade verdadeira, que permita a responsabilização por parte dos administradores, nem uma mentalidade de controle, de vigilância e de participação por parte dos cidadãos. SALGADO, Eneida Desiree. VIOLIN, Tarso Cabral. Transparência e acesso à informação: o caminho para a garantia da ética na Administração Pública. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia (Coord.). **Eficiência e ética na Administração Pública**: Anais do Seminário Internacional realizado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: Íthala, 2015. 412p. ISBN 978-85-5544-018-2. p. 271-294. p. 273-274.

¹⁴⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 50.

A partir disso, então, incorporou-se ao Estado de Direito o ideário de Estado Social, surgindo o Estado Social de Direito¹⁴⁶, Estado Providência¹⁴⁷ ou Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*. Este modelo, segundo o autor, é o mais avançado de progresso, exibindo até a presente fase histórica a própria evolução espiritual da espécie humana. A Constituição Federal de 1988 apresenta este ideário, o qual, todavia, apenas passou do papel para a realidade no período governamental compreendido entre 2002 a 2010, quando o país obteve profunda transformação econômica.¹⁴⁸

Essa transformação foi auxiliada pela corrente do Direito Administrativo social, o qual, com o fim de concretizar o Estado Social e Democrático de Direito, se insurgiu contra o Direito Administrativo neoliberal, entendendo pela atuação estatal interventora nos domínios econômicos e social. As ideias de desenvolvimento e igualdade estabelecidos pela atual Constituição, “reclama a instituição de uma Administração Pública inclusiva, que proporcione de ofício, mediante políticas públicas universalistas e voltadas ao alcance de todos, a realização máxima dos direitos fundamentais sociais”.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Jorge Miranda apresenta que o Estado Social de Direito passou a ser concebido após a Primeira Guerra Mundial, quando se verificou larga mudança de mentalidades, a urbanização, a industrialização e a erradicação do analfabetismo. Ele incorpora os direitos sociais sem subverter as liberdades, em especial as públicas, e, em geral, todos os direitos e garantias individuais; se afasta do liberalismo económico, mas continua fiel ao liberalismo político; e exige para o Estado um papel insubstituível na economia sem excluir o mercado e a iniciativa privada. A partir de então, os direitos sociais começaram a integrar os textos constitucionais, como a Constituição Mexicana de 1917, a Declaração de Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, da Rússia, de 1918, assim como a Constituição de Weimar ou Constituição Alemã de 1919. In: MIRANDA, Jorge. **Os novos paradigmas do Estado Social**. Conferência proferida em 28 de Setembro de 2011, em Belo Horizonte, no XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado. Disponível em: <<http://icjp.pt/sites/default/files/media/1116-2433.pdf>>. Acesso em 13.5.2017. p. 2.

¹⁴⁷ Celso Antônio Bandeira de Mello expõe que este modelo progressista de Estado proviera, de um lado, da necessidade de responder às reivindicações das camadas sociais mais baixas, as quais encontraram um escape político no ideário comunista (O Manifesto Comunista, de 1848) e na implementação deste regime em diversos países, o que ofereceu riscos ao capitalismo. De outro, foi fomentado pelo pensamento da Igreja Católica, por meio de sucessivas encíclicas papais que combatiam os desníveis sociais (*Rerum Novarum*, de 1891 e *Quadragesimo Anno*, de 1931) e as diferenças econômicas no plano mundial (*Mater et Magistra*, de 1961, *Pacem in Terris*, de 1963 e *Populorum Progressio*, de 1967). Pela primeira vez na História uma Constituição, a Mexicana de 1917, consagrou direitos sociais, o que apareceu novamente na de Weimar de 1919 e passou a se alastrar pelo mundo, representando o progresso da humanidade. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 1104-1105.

¹⁴⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 50.

¹⁴⁹ HACHEM, Daniel Wunder. **Maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil), v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340 - 399, jan./jul. 2013. p. 354-356.

Se o Estado surge para assegurar condições mínimas de desenvolvimento solidário e livre para as pessoas, o Direito e as políticas públicas devem ser orientadas para esta finalidade. O objetivo estatal social relevante é garantir um mínimo de dignidade essencial a todos os cidadãos, em especial aos necessitados. Por isso os direitos fundamentais sociais exigem concretas prestações estatais para sua efetivação, devendo o Estado quantificar nos seus pressupostos sociais as disponibilidades necessárias para atingir este objetivo.¹⁵⁰

O Estado Social de Direito pressupõe uma ativa presença do Poder Público na promoção do bem-estar dos administrados, em especial os que se encontram na base da pirâmide social. Os objetivos expressos nos artigos 3º, 6º, 170 e 193,¹⁵¹ da Constituição Federal foram postos à compita do Estado, o qual tem o dever e o encargo de garanti-los e implementá-los. Em explícita contradição a este movimento de ascensão da humanidade, é que irrompeu o rotulado neoliberalismo e assim, tanto no âmbito econômico quanto na mente dos subdesenvolvidos, a globalização neoliberalizante se solidificou.¹⁵²

Os objetivos expressos no artigo 3º, da CF/88, tal como ensinam Marcos Augusto Maliska e Adriana Ricardo da Costa Schier, resumem o conjunto dos direitos fundamentais nela positivados, sejam eles de prestações ou de defesa. Eles traduzem

¹⁵⁰ MUNÓZ, Jaime Rodríguez-Araña. **Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 2, n. 2, p. 31-62, maio/ago. 2015. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/44510/27053>>. Acesso em 13/06/2016. p. 44.

¹⁵¹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. In: BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 21.5.2017.

¹⁵² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 1106.

a Constituição Social, os direitos positivados e o aspecto do texto maior que está relacionado diretamente com a organização política do Estado e com a sociedade. Estes são chamados a cooperar na transformação da sociedade brasileira, isto é, na realização daquilo que a Constituição considera como inerente à sua própria existência.¹⁵³

Uma Constituição que se coloca objetivos é em essência uma Constituição transformadora e progressista, que quer mudar a realidade do país visando a utopia (entendida no sentido de uma situação ideal) de se alcançar uma sociedade pluralista, fraterna e sem preconceitos, fundada na harmonia social, tal como contido no seu preâmbulo.¹⁵⁴

Portanto, a partir do que foi exposto, é possível entender que o poder econômico, no contexto da globalização e do neoliberalismo, passou a interferir mais na vida social, havendo reconhecimento pelo Direito da necessidade de defender o ser humano contra o abuso daqueles que ocupam referido poder, além dos excessos estatais. Esta compreensão motiva a presente pesquisa, na busca pelo entendimento sobre a maneira como a gestão pública é atingida por esses interesses e mudanças econômicas.

Neste diapasão, Pierre Dardot e Christian Laval ensinam que o neoliberalismo mudou o vocabulário político mundial ao substituir a soberania¹⁵⁵ pela governança, especialmente pelo Banco Mundial nos países do Sul. O termo governança tem em si três dimensões do poder: a condução das empresas, dos Estados e do mundo. E difunde a norma da concorrência generalizada, fazendo com que a ação governamental seja entendida de acordo com a lógica predominante nos grupos multinacionais.¹⁵⁶

¹⁵³ MALISKA, Marcos Augusto. SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Entre o pesado Estado Autárquico e o indiferente Estado Mínimo**. Reflexões sobre o Estado Constitucional Cooperativo a partir de um caso concreto. Revista Direitos Fundamentais e Democracia - Unibrasil. v. 20, n. 20, p. 159-173, jul./dez. 2016. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/851>>. Acesso em 26.4.2017. p. 161.

¹⁵⁴ Idem.

¹⁵⁵ SOBERANIA, s. f. Qualidade de soberano; poder supremo; autoridade de soberano ou príncipe; autoridade moral; propriedade de um Estado que não depende de qualquer outra potência. In: Minidicionário da Língua Portuguesa Silveira Bueno. Editora Lisa S/A, 1992.

¹⁵⁶ DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. Op. cit., p. 275-276.

Governança significa mudança do papel e formato do Estado, que passa a ser entendido como uma empresa a serviço das outras empresas, não apenas o declínio do Estado-nação e as múltiplas relações com atores não estatais. Verifica-se a transformação do Estado de acordo com a nova articulação entre a arte neoliberal de governar, os indivíduos e a norma mundial da concorrência. A estrutura mundial do poder vai deixando de representar o direito dos povos, conforme se dava na antiga concepção das soberanias nacionais.¹⁵⁷

Na administração estatal as técnicas de gestão estão baseadas no tripé objetivos-avaliação-sanção. Cada entidade se torna responsável e autônoma, recebendo metas para cumprir. A realização dessas metas é constantemente avaliada, sendo a unidade sancionada de forma positiva ou negativa, de acordo com o seu desempenho. A eficácia deve aumentar devido à pressão objetivada e constante que se exerce sobre os agentes públicos, em todos os níveis, “de tal modo que acabem artificialmente na mesma situação do assalariado do setor privado, que está sujeito às exigências dos clientes e às de seus superiores”.¹⁵⁸

A mesma lógica das empresas privadas, implementada no setor público, visa maximizar resultados e atender as expectativas dos clientes, aliando o desempenho e o critério da qualidade, para subordinar sua atividade ao grau de satisfação do consumidor. O Estado deve concorrer no plano mundial, para isso precisa, de um lado, construir mercados que consigam concorrer no âmbito mercantil, e de outro, fazer com que a ação pública seja tomada pela lógica da concorrência.¹⁵⁹

Por fim, Celso Antônio Bandeira de Mello apresenta a preocupação com a mentalidade¹⁶⁰ de subserviência ideológica do Direito Administrativo nacional, típica

¹⁵⁷ Ibidem, p. 287-288.

¹⁵⁸ Ibidem, p. 302.

¹⁵⁹ Ibidem, p. 302-303.

¹⁶⁰ Nadia Beviláqua Martins entende que o Projeto da Modernidade continua vencido pelo tempo e inacabado. A universidade saltou uma fase histórica e tenta fazer um discurso pós-moderno que não tem aderência, porque a psicosfera e ideosfera da Cultura, na sua ideografia dinâmica natural do *conatus*, da *prístina*, foi desestruturada e corrompida. Assim como a Natureza não salta, será necessário voltar ao ponto no qual o construtivismo parou e derivou em ideologias unidirecionais, com o descarte de todos os outros elementos fundamentais da Cultura. No Brasil, a ciência objetiva, lei e arte autônoma e a moralidade universal, em busca da estabilidade do ser no humano, não se complexificaram como cultura política. E por isso a mídia internacional e artigos acadêmicos estrangeiros, em geral, iteram a crítica do Brasil-promessa, isto é, o país do futuro, um futuro ainda não cumprido e até mesmo em retrocesso. Neste contexto, o pensamento do Direito, que é um produto antropológico, foi contaminado pela mentalidade em voga. O Direito não olhou para o Direito, não questionou. “Todo conhecimento nasce de uma pergunta, de uma busca de essencialidade e

da cultura subdesenvolvida que ainda propaga o neocolonialismo e pouco critica cientificamente as inconstitucionalidades produzidas pela onda neoliberal. Diante dos recentes acontecimentos internacionais e da profunda crise econômica – que pôs em cheque a concepção político-econômica neoliberal e clama pelo retorno do Estado Social e da ativa participação estatal na vida econômico-social – indaga como se comportarão as análises jurídicas sobre o tema.¹⁶¹

Portanto, diante do exposto, fica claro que a reforma administrativa do Estado Brasileiro teve forte influência dos interesses econômicos, o que alterou a ação pública e a forma de governar, fazendo com a atividade estatal se submetesse às regras de concorrência tal como nas empresas privadas. Para alcançar esta compreensão, foi necessário também contextualizar o cenário de globalização e de políticas neoliberais no capítulo anterior.

Ainda, o modelo gerencial visa à eficiência na gestão e avalia a atividade administrativa para adequá-la à obtenção de resultados pré-estabelecidos. Isso altera a forma como o trabalho se realiza dentro do setor público, cabendo verificar as mudanças que a adoção de tais postulados implica para os servidores públicos, o que se fará adiante, observando-se os impactos dos métodos na subjetividade desses trabalhadores.

2.2. A LÓGICA DA EFICIÊNCIA E A REPRODUÇÃO DA VIDA HUMANA

A partir da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado, realizada por meio da Emenda Constitucional n. 19/1998, inseriu-se no artigo 37 o princípio da eficiência, o qual informa, junto com o da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, a atuação da Administração Pública.

Celso Antonio Bandeira de Mello ensina que estes princípios compõem o regime jurídico-administrativo no Direito brasileiro. Com isso, a Administração Pública, direta e indireta, deve obedecer estes cinco princípios expressos no *caput* do artigo

substancialidade em torno do ser”. In: MARTINS, Nadia Bevilaqua. **Antropoética**: direito e resolução alternativa de conflito: a relação crítica ao Brasil contemporâneo. Maringá: Nova Sthampa, 2016. p. 55-56.

¹⁶¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 1111-1112.

37, da CF/88, mas também inúmeros outros, que merecem consagração constitucional. Uns por estarem abrigados logicamente a estes cinco, sendo suas consequências irrefutáveis; outros por constarem expressamente no texto constitucional; outros por serem evidentes implicações do próprio Estado Constitucional, logo, de todo sistema constitucional.¹⁶²

Tais princípios seriam (i) da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, (ii) da legalidade, (iii) da finalidade, (iv) da razoabilidade, (v) da proporcionalidade, (vi) da motivação, (vii) da impessoalidade, (viii) da publicidade, (ix) do devido processo legal e da ampla defesa, (x) da moralidade administrativa, (xi) do controle judicial dos atos administrativos, (xii) da responsabilidade do Estado por atos administrativos, (xiii) da boa administração ou da eficiência e (xiv) da segurança jurídica.¹⁶³

No tocante à busca pela eficiência e a exaltação do cidadão como cliente do serviço público, verifica-se que ambos estão expressos na introdução do Plano Diretor da Reforma assinado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, em novembro de 1995.¹⁶⁴

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 dos 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.

É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor, que passaria a perceber salários mais justos para todas as funções. Esta reorganização da máquina estatal tem sido adotada com êxito em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento.¹⁶⁵

O princípio que mais gera debate doutrinário e jurisprudencial, parece ser o da eficiência, tanto no sentido de definí-lo, quanto com relação ao seu alcance e conteúdo, pois dialoga necessariamente com questões econômicas, éticas e

¹⁶² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 98.

¹⁶³ Ibidem, p. 98-129.

¹⁶⁴

Disponível

em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. acesso em 17.01.2017. p. 7.

¹⁶⁵ Idem.

humanas. Logo, afetam diretamente o servidor público e o cidadão, conforme se buscará demonstrar.

Incluído no artigo 37, da CF, o princípio da eficiência administrativa nasceu como uma tentativa de mudança do modelo administrativo e não pode ser ignorado como afirma parte da doutrina. Enquanto paradigma político-cultural, ele não é uma novidade histórica e deve ser utilizado como um poderoso instrumento de legitimação do poder político pelos defensores do Estado-providência.¹⁶⁶

Desde que foi inserido explicitamente no texto constitucional, ele enfrentou sérias desconfiças da doutrina. Isso porque foi justificadamente acusado de constituir fruto da onda neoliberal de meados da década de 90 e foi entendido como disposição carente de força normativa e desprovida de conteúdo jurídico. Mas, num cenário de retrocessos e avanços, ele está conquistando o seu espaço no regime jurídico administrativo brasileiro.¹⁶⁷

Eficiência implica em avaliar custos e benefícios, vantagens e desvantagens, utilidades e perdas, comodidade e inconveniência e a viabilidade econômica para obtenção deste objetivo e eficácia é a obtenção com êxito do objetivo pretendido. A prestação de serviços públicos, por particulares ou pelo Estado, deve ser eficiente e observar o aspecto humano envolvido. Este às vezes requer soluções de equidade, já que nem todos estão em condições de igualdade, seja em épocas de normalidade ou em períodos emergenciais.¹⁶⁸

A equidade considera as condições humanas e permite contemplar situações particulares, servindo como uma espécie de corretivo de justiça para as generalizações feitas pelo legislador. E isso traz considerações éticas, na medida em

¹⁶⁶ GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado**: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri, SP: Manole, 2003. p. 18.

¹⁶⁷ GABARDO, Emerson. HACHEM, Daniel Wunder. **Responsabilidade civil do Estado, *faute du service* e o princípio constitucional da eficiência administrativa**. Disponível em: <http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/34583670/Artigo_Emerson-Daniel-Responsabilidade-Eficiencia.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1484674401&Signature=YUM7VZj2wVCtyOPqx4s6h0ZIF%2FM%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DGABARDO_Emerson_HACHEM_Daniel_W._Respons.pdf>. Acesso em 17.01.2017. p. 1.

¹⁶⁸ SACRISTÁN, Estela B. **Gestión eficiente y ética en la efectivización de los servicios públicos relativos a derechos sociales**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 3, n. 1, p. 125-143, jan./abr. 2016. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/45112/27538>>. Acesso em 13/06/2016. p. 126-127.

que se é equitativo desde que se possa ser. Logo, a decisão de alcance geral, mesmo que vise a eficácia e a eficiência, deve considerar também a equidade e a ética na medida do que é possível.¹⁶⁹

Analisado isoladamente, fora do conjunto de princípios e valores constitucionais, o da eficiência talvez seja um algoz da vinculação social do Estado e da segurança jurídica. Todavia, uma vez inserido na Carta Magna, deve ser interpretado a favor do fundamento nuclear do sistema, isto é, do Estado Social e Democrático de Direito.¹⁷⁰

É sob esta ótica que se deve defender a validade do princípio constitucional da eficiência, conferindo-lhe uma hermenêutica de concretização, que lhe possibilite a maior eficácia possível enquanto norma. Isto porque o conteúdo constitucional, por meio de uma interpretação emancipadora, pode ser desvelado por todos aqueles a quem atinge, e porque a Constituição não é uma folha de papel que se move de acordo com as opções políticas.¹⁷¹

A partir do momento em que todos os dispositivos constitucionais são compreendidos como normas de igual hierarquia, e revestem-se de supremacia sobre todo o restante do ordenamento jurídico, conclui-se que o princípio da eficiência ostenta uma carga normativa própria. E por isso deve ser interpretado de acordo com os postulados do Estado Democrático e Social de Direito, indiferente à conjuntura política do momento no qual foi incluído no ordenamento constitucional.¹⁷²

Para alcançar tal interpretação, é necessário romper com o paradigma cultural em ascensão, que considera a eficiência como um atributo economista. Este pensamento reflete o discurso pós-moderno de morte do Estado, do serviço público, do sujeito, entre outras, fazendo parecer que só resta a luta pela vida, pela sobrevivência. A receita neoliberal é que sobrevivam os mais competentes, os mais fortes, os mais talentosos, de acordo com a sua eficiência.¹⁷³

O princípio da otimização da ação estatal, da economicidade ou da eficiência significa a obrigação do administrador público, de trabalhar no sentido de buscar a

¹⁶⁹ Ibidem, p. 141, 138.

¹⁷⁰ GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado...**, p. 18-19.

¹⁷¹ Ibidem, p. 19.

¹⁷² GABARDO, Emerson. HACHEM, Daniel Wunder. **Responsabilidade civil do Estado...**, p. 1.

¹⁷³ GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado...**, p. 19-20.

melhor atuação do Estado. Expressa o compromisso indeclinável de encontrar a solução economicamente mais adequada, quando da gestão da coisa pública. Ele veda todo e qualquer desperdício, das escolhas ou recursos públicos, que não possam ser catalogados como realmente comprometidos com a busca do melhor ou da otimização.¹⁷⁴

A eficiência, seja do modelo burocrático ou gerencial, é hoje um princípio constitucional, que integra com outros princípios o regime jurídico administrativo, norteando a atuação do poder público. A dificuldade em alcançar o adequado desenvolvimento nacional exige tal eficiência, que implica em qualidade na prestação de serviços públicos e necessária profissionalização dos servidores.¹⁷⁵

O preparo técnico para o desempenho de emprego, cargo ou função pública é condição fundamental para avaliar a eficiência do servidor público, o que se apura por meio do concurso público e outros institutos constitucionais introduzidos pela EC n.19/98 (art. 37, inciso V; art. 39, *caput*, §§ 2º e 7º; art. 41, § 4º). Além desses, há hipóteses específicas para responsabilizar o servidor por desempenho funcional ineficiente, apurar e aplicar sanções disciplinares vinculadas a proibições e deveres funcionais (art. 41, inciso III, § 1º; art. 247, parágrafo único; art. 37, § 3º).¹⁷⁶

Assim, o princípio constitucional da eficiência administrativa não se resume à essência neoliberal contida nos trabalhos reformadores. A eficiência como valor ideológico ou símbolo não pode ser confundida com a sua manifestação jurídico-política. E talvez o mais importante foco de sua atuação seja no controle da atividade econômica.¹⁷⁷

Ao concretizar tal princípio é necessário lembrar da natureza redistributiva da Constituição econômica brasileira, a qual não pode ser modificada pela concepção efficientista. O Estado, ao regulamentar a atividade econômica, busca garantir a satisfação dos usuários dos serviços públicos e a eficiência social. Isso diferencia a

¹⁷⁴ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2004. p. 73-75.

¹⁷⁵ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. NASCIMENTO NETO, José Osório do. **(In)eficiência...**, p. 169.

¹⁷⁶ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Profissionalização da função pública**: a experiência brasileira. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 232: 1-9. Abril-junho, 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45681>>. Acesso em 18.01.2017. p. 7.

¹⁷⁷ GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado...**, p. 185.

eficiência lucrativa da social, o que via de regra é ignorado pelos críticos da pós-modernidade.¹⁷⁸

Ainda, Celso Antônio Bandeira de Mello adverte que o princípio da eficiência sempre existiu, vez que concebido na intimidade da princípio da legalidade, pois uma busca de eficiência jamais justificaria postergar o dever administrativo por excelência. Ele é uma faceta do princípio da boa administração, o qual é mais amplo e há muito tempo é tratado com superioridade pelo Direito Italiano. Este último significa o desenvolvimento da atividade administrativa de modo mais oportuno, congruente e adequado ao fins a serem alcançados, entendidos como os mais idôneos na escolha dos meios e das ocasiões para utilizá-los.¹⁷⁹

Portanto, a partir do que foi exposto, é possível compreender que a atividade administrativa deve buscar a eficiência, isto é, a eficácia e custos baixos, mas aliada à realidade social, considerando fatores humanos individuais, coletivos e institucionais, sendo uma prestação equitativa e ética. A atuação estatal deve atender o interesse geral, observando as questões econômicas com o fim de atender o caráter redistributivo do texto constitucional.

Porém, o Estado como gestor público coletivo passa a ser minado, abrindo espaço a interesses corporativos internacionais e nacionais, bem como pela busca da máxima rentabilidade por meio de mecanismos e técnicas de racionalidade instrumental, que estão focadas na lógica do custo benefício do mercado.¹⁸⁰

É relevante otimizar os meios em relação aos fins, porém, é indispensável a prevenção contra o risco de degradação, que a moderna absolutização da dimensão estratégico-instrumental propicia. A razão instrumental desmesurada foi denunciada - desde Max Weber, que a compreendia como fenômeno inexorável - pela primeira Escola de Frankfurt, onde Adorno e Horkheimer buscavam uma alternativa crítica.¹⁸¹

O progresso da organização burocrática sempre teve como razão decisiva, a superioridade puramente da técnica sobre qualquer outra forma de organização. O

¹⁷⁸ GABARDO, Emerson. Ibidem, p. 187-188.

¹⁷⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 126.

¹⁸⁰ LEAL, Rogério Gesta. Op. cit., p. 6.

¹⁸¹ WANDELLI, Leonardo Vieira. A efetividade do processo sob o impacto das políticas de gestão judiciária e do novo CPC. In: **Processo do Trabalho**. coord. Cláudio Brandão, Estêvão Mallet. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 644. Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 4; coord. geral Fredie Didier Jr. p. 58-59.

ponto ótimo na administração rigorosamente burocrática é propiciado pela “precisão, velocidade, clareza, conhecimento dos arquivos, continuidade, descrição, unidade, subordinação rigorosa, redução do atrito e dos custos de material e pessoal”.¹⁸²

A economia capitalista mercantil exige que os negócios oficiais da administração sejam feitos com a maior velocidade possível, com precisão, sem ambiguidades e de forma contínua. A burocratização permite colocar em prática o princípio das funções administrativas, de acordo com questões exclusivamente objetivas, isto é, segundo regras calculáveis e sem relação com pessoas. Esta impessoalidade é a palavra de ordem do mercado e de todos os empreendimentos onde há apenas interesses econômicos.¹⁸³

A peculiaridade da cultura moderna exige essa calculabilidade dos resultados, em especial por sua base econômica e técnica. Bem recebida pelo capitalismo, sua natureza desenvolve-se perfeitamente à medida que a burocracia é objetivada e despersonalizada, isto é, consegue eliminar dos negócios oficiais os elementos emocionais, pessoais, irracionais, o amor. Essa é a virtude especial da burocracia, a qual, em geral, foi a única que estabeleceu bases da administração de um Direito racional sistematizado conceitualmente.¹⁸⁴

Segundo Max Weber, a eficiência, enquanto propriedade que corresponde a um agir de acordo com uma racionalidade estratégico-instrumental, significa otimização de meios em relação a fins eleitos. Sob a ótica da eficiência, interessa otimizar e medir o grau de recursos, humanos e materiais, envolvidos para atingir os fins; enquanto que a efetividade persegue e mede o grau de atingimento dos fins almejados. O problema é reduzir todas as formas de razão a esta única racionalidade.¹⁸⁵

Porque ela não contribui para a escolha dos fins a serem alcançados de modo eficiente, o que conduz a absolutização do cálculo meio-fim em termos de otimização dos meios para produtos imediatos e esvazia a deliberação sobre os fins humanos

¹⁸² WEBER, Max. **Ensaaios...**, p. 249.

¹⁸³ Ibidem, p. 250.

¹⁸⁴ Ibidem, p. 251.

¹⁸⁵ WANDELLI, Leonardo Vieira. **A efetividade...**, p. 59.

que devem ser atingidos, ignorando a necessária reprodução das fontes de toda riqueza, o trabalho humano e a natureza.¹⁸⁶

A racionalidade meio-fim e sua totalização causam a destruição da natureza e dos seres humanos, o que é perceptível. O mercado, como sistema coordenador da divisão social do trabalho, a faz surgir. A teoria econômica neoclássica diz que os efeitos são externos e não resultantes da relação meio-fim interpretada de forma linear. Os seus efeitos não são fáceis de perceber e referida teoria e a metodologia das ciências dominantes na atualidade impedem uma tomada de consciência sobre esta relação.¹⁸⁷

A formulação dada por Max Weber reduz a ciência empírica a juízos exclusivamente de racionalidade meio-fim, para conferir-lhe neutralidade valorativa, é uma racionalidade formal e não material. Esta teoria da ação racional é totalizada tanto no campo epistemológico quanto metodológico das ciências. Desaparece o ator que articula o vínculo entre os meios e os objetivos, e os sujeitos que têm suas possibilidades de vida afetadas, não importando como fica o seu estado existencial.¹⁸⁸

É necessária, então, uma ciência que considere o ser humano como protagonista ativo das ciências empíricas e sociais, que se preocupe com as condições atuais de possibilidade de vida, confrontando criticamente a racionalidade meio-fim com seu fundamento, o conjunto de condições de possibilidade da vida humana. Isto é possível porque existem juízos constituintes da realidade objetiva que vão além dos juízos meio-fim. A racionalidade reprodutiva tem como critério de verdade a vida ou a morte dos seres humanos.¹⁸⁹

Em contraposição à racionalidade meio-fim, Franz Hinkelammert apresenta a racionalidade reprodutiva, entendida como a necessidade de visualizar o ator para além das relações meio-fim, pois como sujeito, o ser humano concebe fins e se refere ao conjunto de fins possíveis. A realização de qualquer fim tem como condição de

¹⁸⁶ Idem.

¹⁸⁷ HINKELAMMERT, Franz J. **El sujeto y la lei**: el retorno del sujeto reprimido. 1a. ed., 1a impresión. Heredia. C.R.: EUNA, 2005. p. 54.

¹⁸⁸ RUBIO, David Sanches. **Derechos humanos, producción y reproducción da la vida humana y trabajo vivo**. In: Revista de Investigaciones Jurídicas. 2000. p. 567-595. p. 573-574. p. 577-578.

¹⁸⁹ Ibidem, p. 578-579.

possibilidade que sua realização seja compatível com sua existência como sujeito no tempo, sem isto o indivíduo destrói sua própria possibilidade de existir.¹⁹⁰

Franz Hinkelammert denomina de critério de factibilidade o critério segundo o qual nem todos os fins, concebíveis tecnicamente e realizáveis materialmente segundo um cálculo, são realizáveis; só o são os fins que integram um projeto de vida. Realizar objetivos que não integram este marco é decidir pela morte e pelo suicídio.¹⁹¹

Em virtude da racionalidade reprodutiva não há eleição neutra quanto aos fins, porque estes são veículos da vida do sujeito que os persegue realizando seu próprio projeto de vida. A combinação que viabiliza a realização de um projeto de vida se realiza ao ajustar as condições naturais, que são marcadas pelas necessidades. Os fins devem ser dirigidos à satisfação das necessidades.¹⁹²

Este sujeito é um ser natural e mortal, que ao enfrentar corporalmente o perigo da morte se sente parte da natureza. A partir disso ele projeta fins a serem realizados mediante meios adequados, o que passa a integrar o seu próprio circuito natural de vida, que tem como resultado o circuito natural da vida humana. O ser humano tem necessidades materiais e espirituais. O sujeito da racionalidade reprodutiva não é um sujeito com necessidades, em sentido exato, e sim um sujeito necessitado.¹⁹³

Um projeto de vida que não assegura alimentos, casa e vestuário para satisfazer a fome e guardar-se do frio e que faz integração com a natureza, nunca poderá se realizar ou estará condicionado à sua destruição. As necessidades são urgências humanas de viver em um circuito natural de vida e portanto transcendem a escolha dos fins. As necessidades humanas orientam o sujeito a escolher seus fins, o sujeito não é livre para escolher, mas sim livre para satisfazer suas necessidades.¹⁹⁴

Aqui reside a diferença entre o critério de construção da teoria econômica neoclássica e neoliberal e de toda economia capitalista, baseadas no critério de gostos ou preferências. Para eles, os projetos de vida não são construídos com base em critérios de factibilidade e o ser humano é reduzido a um sujeito prático limitado a

¹⁹⁰ HINKELAMMERT, Franz J. Op. cit., p. 45.

¹⁹¹ RUBIO, David Sanches. Op. cit., p. 573.

¹⁹² Ibidem, p. 573-574.

¹⁹³ HINKELAMMERT, Franz J. Op. cit., p. 45-47.

¹⁹⁴ RUBIO, David Sanches. Op. cit., p. 574-575.

escolher fins, com uma neutralidade valorativa, a qual nega a legitimidade de qualquer projeto de vida.¹⁹⁵

Para Franz Hinkelammert, o projeto de vida será elaborado de acordo com a liberdade de escolha que satisfaça as necessidades do sujeito. O marco de referência é a vida real, que é o princípio de organização da vida em sociedade. A libertação se situará em atingir possibilidades de vida. De acordo com o acesso e posição que as pessoas tenham com relação aos meios de produção, os projetos de vida serão maiores ou menores.¹⁹⁶

Portanto, a partir do que foi exposto, é possível entender que a noção de eficiência que corresponde à busca pela otimização de meios para alcançar determinados fins, segundo uma racionalidade estratégico-instrumental, atende interesses do capitalismo. Esta lógica é linear e desconsidera as possibilidades reais do contexto em que vivem os sujeitos, faz crer que para atingir determinado resultado basta aplicar certos meios, mas não considera os aspectos naturais da vida.

Já a racionalidade reprodutiva compreende que o sujeito tem necessidades de sobreviver e se reproduzir, e para isso ele precisa avaliar as reais possibilidades das quais dispõem em seu contexto social, econômico e cultural, para escolher os fins e os meios. As condições de existência do homem exigem que se considere o tempo do sujeito no espaço.

Para que o princípio da eficiência atinja o caráter redistributivo da Constituição Federal, é preciso interpretá-lo em conjunto com os demais ditames constitucionais, fazendo com que as questões de ordem econômica tenham como foco a reprodução da vida humana e não o lucro. A racionalidade reprodutiva aqui apresentada busca enaltecer a necessidade de interpretação sistemática dos princípios jurídicos, para que sirvam de guia à atuação estatal capaz de efetivar a dignidade da pessoa humana.

Com isso, é possível pensar em uma realidade mais complexa e não linear, que exige respostas também complexas; e que o fator humano, a vida e a natureza interferem nas escolhas dos indivíduos, da sociedade e do Estado. Por isso a eficiência, enquanto uma racionalidade meio-fim, se tomada como valor absoluto é

¹⁹⁵ Ibidem., p. 575.

¹⁹⁶ Idem.

destrutiva. O tempo do sujeito, para significar uma existência útil, deve ser por ele administrado e não tomado totalmente pelos interesses mercantis.

Assim, acredita-se que a racionalidade reprodutiva está mais próxima do princípio da eficiência administrativa enquanto eficiência social, aplicado de acordo com os postulados redistributivos da Constituição Federal, do que a racionalidade meio-fim, pois considera os aspectos humanos envolvidos na atividade estatal.

E com isso pode auxiliar positivamente para se alcançar a atividade administrativa eficiente, a qual deve tutelar o ser humano e a sua dignidade. Em consequência, deve considerar também as particularidades dos administrados quando da prestação estatal, ressaltando-se que os seus principais destinatários geralmente são os mais necessitados econômica, política, social e culturalmente.

2.3. O TRABALHO DO SERVIDOR PÚBLICO É INDISPENSÁVEL PARA A REALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A partir da compreensão de que a atividade administrativa se realiza por meio do trabalho humano e de que o trabalho bem-feito depende da gestão, passa-se a analisar a relação normativa da Administração Pública com os seus servidores. Considera-se, em especial que a reforma estatal visou à sua desvalorização, sob o argumento da necessária redução de gastos públicos e de sua ineficiência.

Esta análise é feita considerando o objetivo central desta pesquisa, que é refletir como o trabalho é fundamental para o desenvolvimento da subjetividade do sujeito e da sociedade. Isso depende da gestão empreendida na organização do trabalho, para viabilizar o reconhecimento, a cooperação e a avaliação pelo julgamento dos envolvidos e não apenas por parâmetros quantitativos, que medem apenas o resultado do trabalho, conforme será detalhadamente exposto adiante.

Nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, o Direito Administrativo nasce com o Estado de Direito¹⁹⁷, quer-se dizer, com a submissão do Estado à ordem

¹⁹⁷ O Estado de Direito é um modelo de organização social que absorve para o mundo jurídico, o mundo das normas, uma concepção política que é traduzida em preceitos expressamente concebidos para montagem de um controle do Poder. É um gigantesco projeto político juridicizado para proclamar a

jurídica, porque é o Direito que regula o comportamento da Administração. E como tal surge para regular e manter a atuação estatal afivelada às disposições legais, protegendo e defendendo os cidadãos de arbitrariedades pelos detentores do Poder, oferecendo-lhes recursos contra eventual abuso.¹⁹⁸

Este ramo do Direito integra o Direito Público e disciplina o exercício da função administrativa, assim como os órgãos e as pessoas que a desempenham. Celso Antônio Bandeira de Mello apresenta que prevalece o entendimento quanto à existência de uma trilogia de funções no Estado, isto é, a administrativa ou executiva, a legislativa e a jurisdicional, as quais compõem, nas constituições modernas do Ocidente, os denominados Poderes.¹⁹⁹

Função administrativa é a função que o Estado, ou quem lhe faça as vezes, exerce na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser desempenhada mediante comportamentos infralegais ou, excepcionalmente, infraconstitucionais, submissos todos a controle de legalidade pelo Poder Judiciário.²⁰⁰

A característica prestacional da Administração encontra-se na centralidade da pessoa humana, a etimologia da palavra administrar provém do latim *ad* e *ministrare*, o que significa servir a. A pessoa humana é o centro do sistema e o Estado está a seu serviço, bem como as políticas públicas. O caráter de servilidade adquire especial importância no Estado Constitucional²⁰¹ de Direito, pois está vinculado à ideia do

igualdade dos homens e conter o Poder estatal, pensado no contexto da Revolução Francesa. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 49.

¹⁹⁸ Ibidem, p. 47-48.

¹⁹⁹ Ibidem, p. 29-30.

²⁰⁰ Ibidem, p. 36.

²⁰¹ Jorge Miranda ensina que o Estado Constitucional, de Direito ou Representativo surgiu nos séculos XVIII e XIX, como Estado Liberal, fundado na ideia de liberdade. Esta precisava ser protegida, por meio da contenção do poder político tanto internamente, pela sua divisão, quanto externamente, pela redução ao mínimo das suas funções diante da sociedade. Quando instaurado, coincidiu com o triunfo da burguesia, por isso se teve a absolutização da propriedade, o realce da liberdade contratual, a recusa, por muito tempo, do direito de associação, entendida como capaz de diminuir a liberdade individual e a restrição do direito de voto aos que possuíam considerável montante de rendimentos ou bens. Estes, por terem responsabilidades sociais também deveriam assumir responsabilidades políticas (sufrágio censitário). In: MIRANDA, Jorge. Op. cit., p. 1.

Estado que deve facilitar, fomentar e promover que cada ser humano se desenvolva por meio do pleno exercício de todos os direitos humanos.²⁰²

No entendimento de Romeu Felipe Bacellar Filho, a dignidade da pessoa humana é a base antropológica da Constituição Federal de 1988, o que deve ser assimilado republicaneamente enquanto uma dimensão de que está relacionada com o ser humano e com tudo o que lhe diz respeito, dando lugar “a um ordenamento jurídico internacional cogente, vale dizer, categoricamente superior, inclusive às Cartas do Estados soberanos”.²⁰³

É da própria natureza humana que a dignidade da pessoa deriva e não da Constituição ou de tratados. Assim, no jogo de deveres recíprocos entre administrado e Administração, ele ostenta uma posição de centralidade, que não o exonera de suas responsabilidades e seus deveres, mas aumenta os da Administração, em decorrência de sua natureza instrumental a todos os integrantes do corpo social.²⁰⁴

Portanto, a partir do que foi exposto, inclusive no item sobre a reorganização do Estado Brasileiro, resta claro o dever da Administração Pública de concretizar os direitos fundamentais, em especial os sociais e para os mais necessitados social, cultural, política e economicamente. Esta obrigação decorre da norma constitucional para efetivação da dignidade da pessoa humana e do Estado Social Democrático de Direito.

Para alcançar este objetivo, necessário se faz o trabalho humano. Por isso, esta pesquisa afirma que a efetivação do direito fundamental ao trabalho do servidor público tem como destinatário também a sociedade, na medida em que a atividade administrativa prestada às pessoas, individual e coletivamente, é indispensável para a construção de uma realidade mais justa e solidária. A tutela do direito ao trabalho

²⁰² DELPIAZZO, Carlos E. **Centralidad del administrado en el actual derecho administrativo: impactos del Estado Constitucional de Derecho**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 1, n. 3, p. 7-32, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/40514/26563>>. Acesso em 13/06/2016. p. 24-25.

²⁰³ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e Direito Administrativo**. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fe, vol. 1, n. 2, p. 247-254, jul./dic. 2014. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/Redoeda/article/view/4625/7070>>. Acesso em 13.06.2016. p. 252-253.

²⁰⁴ DELPIAZZO, Carlos E. Op. cit., p. 28.

do servidor público é um meio para alcançar o trabalho bem-feito na atuação estatal e conseqüentemente, prestar, proteger e promover os direitos fundamentais.

Neste sentido, Cármen Lúcia Antunes Rocha leciona que a designação servidor público se refere à pessoa física que, investindo-se em cargo ou emprego público de natureza civil, se relaciona com uma pessoa estatal mediante uma relação jurídica trabalhista de caráter não eventual, sob o regime de direito público ou determinado por princípios de direito administrativo.²⁰⁵

O servidor público é um trabalhador público, quer dizer, alguém que é convidado para compor um quadro de trabalho, voltado à produção de um bem ou serviço que no caso será sempre público ou vocacionado à realização deste; é, pois, um trabalhador, que desempenha uma atividade pública mediante um elo jurídico estabelecido com uma pessoa de direito público, mediante regime estabelecido unilateralmente por ela para a carreira (não necessariamente para a categoria profissional). O servidor público participa da relação trabalhista pública na condição de profissional. Mas não apenas. O servidor público cumpre um papel cidadão na condução da coisa pública em cujo desempenho lhe é dado trabalhar. Por isso, diversamente do trabalhador privado ou autônomo, ele detém uma dupla condição jurídica: a de cidadão componente da estrutura orgânica da entidade política estatal (e então ele é parte do Estado, participa do Estado na condição de um dos agentes que o compõem) e a de trabalhador (e então ele é um profissional buscando realizar o seu ofício numa situação de membro da sociedade procurando a sua realização pessoal).²⁰⁶

Trata-se de um tipo específico de trabalhador, isto é, do trabalhador da sociedade, concepção que reivindica reconhecê-lo na condição de sujeito de direitos e deveres, cujos atos e vontades são transferidos ao próprio Estado, por uma facção jurídica. Ele possui uma garantia institucional, porque as instituições, ou seja, as pessoas públicas que vivem dos seus agentes, dependem diretamente dessa garantia, por isso “são titulares de direitos sociais ao trabalho, tendo o seu estatuto constitucionalmente fixado quanto aos princípios e em seus preceitos primários”.²⁰⁷

Sabe-se que nem todos aqueles que exercem função pública terão vínculo de trabalho com o Estado. Assim, se faz necessário um outro vocábulo, mais amplo do que servidor público, para designar as pessoas físicas que, com ou sem vínculo de

²⁰⁵ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios...**, p. 78-79.

²⁰⁶ Ibidem, p. 79.

²⁰⁷ Ibidem, p. 42-43.

trabalho, exercem função pública. Tomando-se as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello²⁰⁸ e Maria Sylvia Zanella Di Pietro²⁰⁹, tem-se a categoria de agente público.

Diante das mudanças constitucionais, Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que o termo agente público qualifica toda pessoa física que exerce função pública, estando compreendidas pelo texto constitucional, inclusive em razão da Emenda Constitucional n. 18/1998, as categorias de agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público.²¹⁰

Neste sentido, para Celso Antônio Bandeira de Mello, a expressão agentes públicos é ampla e designa sem distinção e de forma genérica os sujeitos que servem ao Poder Público, expressando a sua vontade ou ação, ainda que o façam ocasional ou episodicamente. Assim, quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exerce, configura-se como um agente público. Alguns integram o aparelho estatal, outros são externos a ele, entretanto, todos se manifestam munidos de qualidade e habilitação advindas da força jurídica que o Estado possui.²¹¹

De acordo com a classificação de Celso Antônio Bandeira de Mello, os servidores públicos são uma espécie do gênero agentes públicos. Estes podem ser divididos em quatro grandes grupos: i) agentes políticos, ii) agentes honoríficos, iii) servidores estatais – aqui compreendidos os servidores públicos e os servidores das pessoas governamentais de Direito Privado – e iv) particulares em atuação colaboradora com o Poder Público.²¹²

Servidor público, como se pode depreender da Lei Maior, é a designação genérica ali utilizada para englobar, de modo abrangente, todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho *profissional* com as entidades governamentais, *integrados em cargos ou empregos* da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público. Em suma: são os que *entretêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração indireta* relação de trabalho de natureza *profissional* e caráter não eventual sob vínculo de dependência.²¹³

²⁰⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit.

²⁰⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella *et al.* **Servidores públicos na Constituição Federal**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 2.

²¹⁰ Idem.

²¹¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 254-256.

²¹² Ibidem, p. 255. 257.

²¹³ Ibidem, p. 259-260.

Ainda, a categoria servidores públicos compreende as seguintes espécies: a) servidores titulares de cargos públicos na Administração Direta, nas autarquias e fundações de Direito Público da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, bem como no Poder Legislativo e no Judiciário. E b) servidores empregados de referidas pessoas, sob vínculo empregatício decorrente de: b.1) funções materiais subordinadas; b.2) situações remanescentes do regime anterior, o qual admitia amplamente o regime de emprego; e b.3) contratos, sob vínculo trabalhista, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da CF e Lei 8.745/93).²¹⁴

Os servidores públicos são remunerados pelos cofres públicos e compreendem, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro: i) os servidores estatutários, que ocupam cargos públicos e estão sujeitos ao regime estatutário; ii) os empregados públicos, ocupantes de emprego público e contratados mediante a legislação trabalhista; e iii) os servidores temporários, os quais exercem função administrativa sem estarem vinculados a cargo ou emprego público, por meio de contratos por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.²¹⁵

Portanto, a partir das classificações expostas, o termo *servidores públicos* do Poder Judiciário, utilizado nesta pesquisa, compreende os trabalhadores que exercem cargo ou emprego público, mediante relação de trabalho, de natureza profissional, de caráter não eventual e sob vínculo de dependência.

Seguindo ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Fabricio Motta e Luciano de Araújo Ferraz, o título que trata dos servidores públicos, já passou por consideráveis Emendas Constitucionais (n. 3, 19, 20, 41 e 47), em especial quanto às matérias relativas à aposentadoria, regime previdenciário e estabilidade.²¹⁶

A Emenda nº 19, de 4-6-1998, conhecida como Emenda da Reforma Administrativa, trouxe significativa inovação em termos de retribuição pecuniária do servidor público, com a instituição do sistema de subsídios para determinadas categorias de servidores, a definição de novo teto salarial e a fixação de limite de despesa de pessoal. Além disso, introduziu novas hipóteses de perda do cargo pelo servidor estável, novas restrições ao

²¹⁴ Ibidem, p. 260-261.

²¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella *et al.* Op. cit., p. 5-6.

²¹⁶ Ibidem, p. xi.

exercício de cargos em comissão e funções de confiança, bem como à acumulação de cargos, empregos e funções.²¹⁷

Portanto, é possível verificar que a Emenda Constitucional n. 19/98²¹⁸ trouxe várias mudanças para a estrutura do aparelho estatal e por objetivar a redução de gastos públicos, impôs algumas restrições aos cargos de comissão e de confiança, assim como à acumulação de cargos, empregos e funções. Também alterou a forma de retribuição pecuniária de seus agentes, por meio da criação de subsídio para algumas categorias, estabelecimento de teto salarial e limite de despesa com pessoal.²¹⁹

No tocante ao objetivo desta pesquisa, que é refletir sobre a gestão implementada por meio de tal reforma, a qual alterou a avaliação do trabalho dos servidores públicos, passa-se a analisar os ocupantes de cargo público, portanto, os aprovados mediante concursos públicos. Isso porque são eles que, submetidos à avaliação periódica de desempenho, adquirem estabilidade e podem perder o cargo mesmo sendo estáveis, em decorrência de uma das principais mudanças ocasionadas pela EC 19/98.

Neste contexto, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que cargos são as unidades de competência mais simples e indivisíveis a serem expressadas por um agente, com denominação própria, previstas em número certo, retribuídas por pessoas de Direito Público, criadas por lei, salvo quando concernentes aos serviços auxiliares do Legislativo, hipótese em que são criadas por resolução, do Senado ou da Câmara, respectivamente. Os servidores titulares de cargos públicos se submetem a um regime concebido especificamente para reger esta categoria de agentes, que é o institucional ou estatutário, logo, de índole não-contratual.²²⁰

²¹⁷ Idem.

²¹⁸ José Afonso da Silva explica que a Federação brasileira adotou o sistema imediato de execução de serviços, com isso cada entidade federativa tem autonomia para executar diretamente os seus serviços públicos e com os seus servidores, o que foi enunciado pela EC 19/98. Por isso existem os servidores federais, os estaduais, os distritais e os municipais. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm autonomia para estabelecer o regime jurídico e a organização de seus servidores, mas devem observar os princípios estatuídos nos artigos 37 a 42 da Constituição Federal. In: SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros. 2007. p. 691.

²¹⁹ Sobre o assunto observar o artigo 169 da Constituição Federal, assim como consultar obras como "Curso de Direito Administrativo", de Celso Antônio Bandeira de Mello, e "Servidores públicos na Constituição Federal", de Maria Sylvia Zanella Di Pietro *et al.*

²²⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 265-266.

As disposições constitucionais específicas para os ocupantes de cargos públicos, conhecidos por estatutários, estão previstas nos artigos 39 a 41, da CF/88.²²¹ A título de exemplo, alguns direitos são a irredutibilidade de vencimentos, alguns direitos equivalentes aos dos empregados, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria e proventos, revisão e atualização de proventos e pensão por morte, contribuição previdenciária e tratamentos específicos em atenção a situações transitórias.²²²

O concurso público, no entendimento de Fabrício Motta, designa um procedimento impessoal que revela o direito fundamental de aceder aos postos de trabalho no setor público em decorrência dos princípios republicano e da igualdade. O regime democrático viabiliza a ampla participação dos cidadãos no certame, o qual em observância ao interesse público e à eficiência administrativa busca selecionar os mais aptos²²³ para titularizar as posições estatais.²²⁴

Nas lições de Romeu Felipe Bacellar Filho, um dos objetivos da reforma foi permitir que a administração pública se tornasse mais eficiente e com isso passasse a oferecer ao cidadão serviços com mais qualidade. O princípio da eficiência tem como ponto forte a profissionalização do servidor público. O preparo técnico para o desempenho de cargo, função ou emprego público é condição *sine qua non* para avaliar a eficiência do servidor público. E além do concurso público, a Constituição consagra vários institutos dispostos à tal finalidade.²²⁵

A estrutura administrativa deve aumentar seu nível de qualidade e se aperfeiçoar. Isso deve ser feito interpretando-se o princípio da eficiência em harmonia com os demais princípios constitucionais, para que o serviço público seja prestado

²²¹ A título de exemplo se tem, na esfera federal a Lei 8.112/90, para cargos administrativos. Para alguns cargos administrativos do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná se tem a Lei 16.024/2008. Para a magistratura nacional se tem a Lei Complementar 35/79 - LOMAN. O objetivo desta dissertação não é analisar o conteúdo normativo de nenhuma dessas legislações. Sobre a regulamentação de concursos públicos e direitos e vantagens dos servidores públicos estatutários ver, por exemplo, “Curso de Direito Administrativo” de Celso Antônio Bandeira de Mello, e “Servidores Públicos na Constituição Federal”, de Maria Sylvia Zanella Di Pietro *et al.*

²²² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 300-315, 324-341.

²²³ A título de reflexão, caberia investigar, em novo estudo, se a alta concorrência nos concursos públicos verificada nos dias atuais viabiliza ou não a admissão de profissionais melhor qualificados, bem como se a remuneração condiz com o grau de qualificação e avaliar o incentivo que recebem da Administração Pública para a contínua profissionalização, além do aspecto subjetivo de cada indivíduo no sentido de se qualificar porque isso significa a própria evolução.

²²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella *et al.* Op. cit., p. 27-28.

²²⁵ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Profissionalização...**, p. 6.

com qualidade a todos os cidadãos e com otimização de recursos, mas sem se preocupar com o lucro, pois este é próprio da atividade econômica em sentido estrito.²²⁶

No tocante à estabilidade no serviço público - e não no cargo – Juarez Freitas ensina que ela é um dos elementos do regime publicista. Cuida-se de uma proteção constitucional para garantir a manutenção das políticas públicas, é salvaguarda contra a prepotência e discricionariedade dos mandantes de turno e uma contrapartida oferecida pelo regime institucional, não contratual, em razão da periclitante lâmina colocada nas mãos do Poder Público de poder alterar as regras unilateralmente.²²⁷

No intuito de cumprir a tríple função, a estabilidade no serviço público deve ser compreendida como proteção de alçada constitucional contra a perda do cargo público, conferida a servidor titular de cargo efetivo, nomeado em razão de concurso público, após o desenrolar do período do estágio probatório (presentemente, a regra é de três anos de real exercício no cargo) e mediante avaliação exitosa ao cabo do aludido estágio, não sendo suficiente o mero transcurso do lapso temporal apontado. Indispensável a conjugação do prazo e da aprovação por intermédio de comissão designada para tal fim (CF, art. 41, § 4º).²²⁸

A Emenda Constitucional n. 19/98 trouxe quatro hipóteses de perda do cargo público do servidor estável. A primeira tem cunho punitivo, em virtude de sentença transitada em julgado, caso a sentença da demissão seja invalidada, o servidor será reintegrado (art. 41²²⁹, § 1º, I e § 2º, CF). A terceira diz respeito à insuficiência de desempenho, matéria que depende de regulamentação complementar (art. 41, § 1º,

²²⁶ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Administração Pública...**, p. 52-53.

²²⁷ FREITAS, Juarez. Op. cit., p. 162.

²²⁸ Idem.

²²⁹ Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. § 1º O servidor público estável só perderá o cargo: I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. § 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço. § 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo. § 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. In: BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 21.5.2017.

III, CF). O constituinte derivado pretende punir de maneira severa o servidor público, que em razão de culpa grave ou dolo, torne a manutenção do vínculo institucional insuportável.²³⁰

Neste diapasão, Pierre Dardot e Christian Laval advertem que a gestão de desempenho representa a chamada desfuncionalização do serviço público, que se opera com a supressão e flexibilização das regras de direito público a que se sujeitam os funcionários, com a demissão daqueles que são avaliados como incompetentes, com a mobilidade entre setores e serviços público e privado e com a substituição dos concursos por contratos regidos pelo direito privado. Assim, tende a ser instaurado um novo modelo de condução dos agentes públicos, o governo empresarial.²³¹

Este governo exige um controle estrito do trabalho dos agentes públicos, com a sua submissão às demandas dos cidadãos-clientes, exercida de acordo com o princípio do controle pela demanda e avaliações sistemáticas. Essa é uma estratégia tanto normativa quanto financeira, pois permite que o usuário contribua com o custo do serviço diretamente - ao se responsabilizar financeiramente e buscar redução fiscal - e muda o comportamento do consumidor de serviços públicos, o qual é convidado a regular a própria demanda.²³²

Portanto, a partir do enfoque apresentado com base nos estudos de Christophe Dejours, quanto à virada gestionária, verifica-se que no setor público se introduziu o método de avaliação objetiva e quantitativa do trabalho, isto é, a avaliação periódica de desempenho, a qual pode ensejar inclusive a perda do cargo público mesmo quando alcançada a estabilidade (art. 41, § 1º, inciso III, da CF/88). Assim, cabe a reflexão quanto aos riscos que esta gestão oferece à subjetividade dos servidores públicos, assim como ao trabalho bem-feito no âmbito da atividade administrativa; eis o objeto desta dissertação.

Neste compasso, com relação à segunda hipótese de perda do cargo público do servidor estável, Juarez Freitas entende que ela dialoga com a quarta. Aquela advém de processo administrativo disciplinar, garantida a ampla defesa e o contraditório (art. 41, § 1º, II). Esta em razão de excesso de despesas do Poder

²³⁰ FREITAS, Juarez. Op. cit., p. 162-163

²³¹ DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. Op. cit., p. 305.

²³² Ibidem, p. 305-306.

Público, conforme artigo 169²³³, § 4º, da CF, que também exige processo administrativo disciplinar, e deve observar a anterior redução de 20% das despesas com cargo em comissão e funções de confiança, e o desligamento dos não-estáveis (art. 169, § 1º, CF).²³⁴

No caso da quarta possibilidade, o servidor poderá optar pela indenização que equivale a um mês de remuneração por ano de serviço (art. 169, § 5º, CF) ou pela disponibilidade remunerada proporcional, que implica na acomodação tendencial das despesas de acordo com os limites previstos na lei complementar, em razão da proporcionalidade de retribuição.²³⁵

Esta interpretação resgata a segurança mínima do bom servidor público titular de cargo efetivo, em especial os que exercem atividades de controle e que jamais poderiam perder seus cargos por força do art. 169, da CF/88. Sem a tranquilidade do agente dedicado, probo e eficiente é impossível edificar as condições propícias do Estado essencial, sem mínimo nem máximo.²³⁶

²³³ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. § 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. § 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. § 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no *caput*, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; II - exoneração dos servidores não estáveis. § 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. § 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço. § 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos. § 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º. In: BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 21.5.2017.

²³⁴ FREITAS, Juarez. Op. cit., p. 163-165.

²³⁵ Ibidem, p. 165.

²³⁶ Ibidem, p. 166.

Nas lições de Juarez Freitas, é inquestionável o apreço por aqueles que escolhem investir suas energias em uma carreira pública, que quando bem praticada e entendida, demanda considerável abnegação, especialmente diante das restrições do regime publicista. Assim, a estabilidade representa uma contrapartida para as inúmeras desvantagens advindas da relação não contratual, dado que o vínculo institucional apresenta potenciais alterações no regime de trabalho público, implicando às vezes no risco atroz e permanente de iniquidades.²³⁷

Portanto, a partir do que foi exposto ao longo de todo este capítulo, entende-se que o Estado Constitucional Social Democrático de Direito se efetiva por intermédio (também) da atividade administrativa, a qual se concretiza através do trabalho humano de seus agentes públicos. Por isso, afirma-se que garantir o direito fundamental ao trabalho do servidor público é meio para a promoção, prestação e proteção dos direitos fundamentais.

Assim, passa-se a apresentar o direito fundamental ao trabalho, em especial sobre o direito ao conteúdo do próprio trabalho, formulado a partir dos estudos da psicodinâmica do trabalho acerca do trabalhar, da subjetividade do trabalhador e da organização do trabalho, bem como a responsabilidade normativa do Direito diante das mudanças econômicas, políticas e legislativas até aqui expostas.

3. O DIREITO FUNDAMENTAL AO TRABALHO

Com a anterior exposição sobre o contexto econômico e político, no qual ocorreram mudanças na organização do trabalho e no aparelho administrativo do Estado, passa-se a apresentar a compreensão sobre o direito fundamental ao trabalho, em especial do servidor público. O objetivo é afirmar que a tutela do direito fundamental ao trabalho do servidor público é meio para garantir os direitos fundamentais, reivindicando-se, portanto, maior proteção normativa e fática.

Pretende-se, com isso, avançar na discussão que é recorrente no âmbito do Direito Administrativo, no sentido de impor, ao servidor, sujeições especiais pelo exercício da função pública. No recorte apresentado na presente pesquisa, busca-se

²³⁷ Idem.

ressaltar a face de trabalhador do servidor público, bem como de trabalho na atividade administrativa.

No item 3.1 apresenta-se o desenvolvimento da subjetividade do trabalhador no trato com as normas prescritas pela organização do trabalho e o real, procurando demonstrar que existe uma inteligência invisível que se mobiliza - o zelo - obstinado a encontrar uma solução. Isso não pode ser mensurado, logo, a avaliação quantitativa e objetiva do trabalho oferece riscos ao trabalhador, sendo uma questão também política.

O item 3.2 trata da organização do trabalho como um espaço social para o aprendizado moral, político e social, onde os trabalhadores deliberam e criam regras de como trabalhar, o que exige confiança e cooperação. E mais uma vez, a avaliação objetiva e quantitativa oferece riscos aos trabalhadores porque mina tais valores, por meio da competição e do individualismo.

No item 3.3 apresenta-se a compreensão jurídica e normativa sobre o direito fundamental ao trabalho, em especial o conceito de direito ao conteúdo do próprio trabalho. Este visa a proteger a estruturação da subjetividade e o aprendizado da convivência, por meio do trabalho, cujas condições devem ser garantidas pela organização do trabalho, isto é, pela gestão.

3.1.A SUBJETIVIDADE, O ZELO E A AVALIAÇÃO: ASPECTOS INDIVIDUAIS DO TRABALHADOR

Para melhor entender o que é o trabalho para o indivíduo que trabalha e as relações entre trabalho, subjetividade, desenvolvimento da personalidade e ação política recorre-se aos estudos desenvolvidos, a partir de 1970, pela equipe do médico e psicanalista francês Christophe Dejours, conhecidos como psicodinâmica do trabalho.

Este é o principal referencial teórico utilizado nesta dissertação, neste tópico, para apresentar as modificações empreendidas pelos novos métodos de gestão à subjetividade, tal como já narrado no item denominado de virada gestonária. E para

embasar a construção do conceito de direito ao conteúdo do próprio trabalho, que será adiante exposto.

A importância do trabalho para a vida das pessoas, enquanto elemento central para a estabilização ou para o adoecimento mental e físico ficou mais evidente nas últimas décadas. A percepção de que potencialmente os aspectos subjetivos são importantes na produção motivou pesquisas e estudos sobre o tema. A Psicodinâmica do Trabalho é uma dessas ciências clínicas e enfatiza a existência de subjetividade no trabalho, mesmo em ações que pareçam ser repetitivas e mecânicas. O foco passa a ser “a integralidade da subjetividade dedicada ao trabalhar”.²³⁸

A psicopatologia do trabalho, originada no pós-Guerra, dialoga cientificamente com a psicanálise, para buscar entender a evolução do mundo do trabalho. A partir desses debates, Christophe Dejours entende que a subjetividade é estruturada pela sexualidade, mas também mobilizada inteiramente nas relações laborais. O trabalho pode ser uma provação essencial para a subjetividade, que se revela a si mesma e pode sair fortalecida, porém, se esta provação terminar em um impasse, a subjetividade pode sofrer profundos danos, inclusive levando o sujeito ao suicídio.²³⁹

O resultado das relações entre vida e trabalho percorrem o caminho da felicidade à infelicidade e não depende apenas da economia individual, sendo em verdade uma relação social perpassada pela dominação; o sucesso individual depende das condições socio-laborais. O trabalho pode produzir violência e ser colocado a serviço da violência organizada. Então Christophe Dejours pergunta: em que condições o trabalho pode tornar-se ou servir como agente capaz de reunir os seres humanos? Em que condições fomenta a destruição e a degradação?²⁴⁰

Estas perguntas implicam na centralidade social do trabalho. E como dominar esta centralidade? Isto implica em observar as relações entre cultura e trabalho, delineando uma antropologia política do trabalho e uma teoria das relações entre trabalho, emancipação e *amor mundi*. Para responder, ele parte da subjetividade e do

²³⁸ WANDELLI, Leonardo Vieira *et al.* **Impactos dos mecanismos de gestão e avaliação do trabalho judicial na subjetividade e saúde psíquica de servidores e magistrados**: uma abordagem a partir da interface da Psicodinâmica do Trabalho com a ergonomia da atividade e análise organizacional. Curitiba, 2014/2015. p. 16.

²³⁹ DEJOURS, Christophe. **Trabalho Vivo, tomo I, Sexualidade e trabalho**. Brasília: Paralelo 15, 2012. p. 32.

²⁴⁰ Idem.

trabalho rumo à política, sustentando que o trabalho é um problema também político e não apenas social.²⁴¹

A dimensão subjetiva dos comportamentos humanos, abordada pela psicanálise, tende a ser ignorada pelo liberalismo radical em proveito da referência ao *homo economicus*, modelo de homem cujas condutas revelam a força dos interesses estratégicos e da racionalidade econômica instrumental.²⁴² E o político, em sentido estrito, está perdendo espaço a cada nova vitória do economicismo.²⁴³

Com o gradual desaparecimento do espaço público, observa-se que o aumento das riquezas traz como corolário o aparecimento de novas formas de sofrimento e pobreza, minando e arruinando as conquistas sociais no campo da equidade entre os cidadãos. Se os acontecimentos continuarem neste sentido, a psicanálise submetida apenas ao critério da eficácia no mundo objetivo e ao tribunal da racionalidade instrumental, “não resistirá ao confronto com as técnicas médico-sanitárias convencionais”.²⁴⁴

A psicodinâmica do trabalho entende e defende a hipótese de que o trabalho não se reduz a uma atividade de produção no mundo objetivo. Ele sempre transforma a subjetividade, sendo para ela uma provação, na medida em que se amplia e engrandece, ou, se reduz e mortifica. “Trabalhar não é apenas produzir, mas ainda transformar-se a si próprio e, no melhor dos casos, é uma ocasião oferecida à subjetividade de provar-se a si mesma, de realizar-se”.²⁴⁵

Portanto, a partir do exposto é possível entender que esta concepção do trabalho como uma oportunidade de desenvolvimento da subjetividade do trabalhador, e não apenas como uma atividade produtiva, deve ser observada por uma ordem jurídica compromissada com a tutela do ser humano. A psicodinâmica do trabalho estuda a relação da organização laboral com a saúde dos trabalhadores, demonstrando que esta temática é uma questão social, mas também política, porque interfere na sociedade como um todo.

²⁴¹ Ibidem, p. 32-33.

²⁴² A noção de racionalidade instrumental foi tratada no item 2.2.

²⁴³ DEJOURS, Christophe. Para uma clínica da mediação entre psicanálise e política: A psicodinâmica do trabalho. In: **Da psicopatologia à psicodinâmica do trabalho**. Tradução de Franck Soudant. Selma Lancina e Laerte Idal Sznelwar (orgs). 3a. ed. rev. ampl. Brasília: Paralelo 15. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2011. p. 217-251. p. 217.

²⁴⁴ Ibidem, p. 217-218.

²⁴⁵ DEJOURS, Christophe. **Trabalho Vivo, tomo II...**, p. 33-34.

Conforme narrado no primeiro capítulo, a reestruturação produtiva do capital passou a demandar mais da subjetividade do trabalhador, fazendo com que ele engajassem o seu ideário, o seu saber-fazer e a sua concepção de mundo de forma mais intensa nas relações laborais. Em contrapartida, a gestão empreendida no contexto do neoliberalismo introduziu métodos, como a avaliação individual de desempenho, que têm indicado a desconstrução de valores emancipatórios, como a confiança, a cooperação e a solidariedade.

A partir desta contradição, busca-se melhor compreender a relação entre subjetividade e gestão no atual contexto, para refletir sobre o papel do Direito na defesa do ser humano que trabalha, seja na iniciativa privada ou na Administração Pública. Isso porque, tal como demonstrado no segundo capítulo, o Estado também foi reorganizado a partir de interesses econômicos do mercado e adotou uma nova forma de gestão pública.

Logo, ao estudar as relações entre trabalho, gestão e subjetividade, a partir da psicodinâmica do trabalho, se estará analisando de que maneira a administração estatal interfere na subjetividade do servidor público. Ressaltando-se que o artigo 41, § 1º, inciso III, da Constituição Federal (incluído pela EC 19/98) prevê a possibilidade de perda do cargo pelo servidor público estável, mediante avaliação periódica de desempenho, cabe investigar os riscos oferecidos por esta avaliação objetiva do trabalho. Em especial, no tocante ao servidor público integrante do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça é conhecido pelas inúmeras metas implementadas desde a sua criação, conforme se apresentará adiante.

Neste diapasão, Roberto Heloani e Eduardo Pinto e Silva apontam que o trabalho do servidor público, que deveria prezar pelos valores republicanos, está submetido à produtividade como um fim em si mesmo, tal como nas empresas. As metas, inclusive no Judiciário, são aplicadas no cotidiano patogênico do trabalho. “A padronização, fetichizada como eficaz, se revela como equivocada, alheia às especificidades e singularidades que se deve levar em conta num trabalho tão relevante e delicado como o do juiz do trabalho”.²⁴⁶

²⁴⁶ HELOANI, Roberto. SILVA, Eduardo Pinto e. Para além do julgamento: aspectos psicodinâmicos do trabalho do magistrado trabalhista. In: ALVES, Giovanni. **O trabalho do juiz**: Análise crítica do vídeo documentário O trabalho do juiz. Bauru: Canal 6, 2014. p. 115-116.

Assim, é importante narrar o entendimento de Christophe Dejours, segundo o qual a qualidade do trabalho é impossível de ser alcançada se as prescrições dadas pela organização do trabalho forem totalmente respeitadas. Porque do ponto de vista da noção clínica, a maior característica do trabalhar é preencher a lacuna entre o prescrito e o real.²⁴⁷

Esta lacuna entre o determinado e o efetivo não é preenchida definitivamente, sobrevivendo sempre, no trabalho, dificuldades e incidentes imprevisíveis. O real se deixa conhecer, por aquele que trabalha, por meio de sua resistência ao saber-fazer, às prescrições, aos procedimentos, à habilidade técnica, ao conhecimento. Trabalhar é a contínua busca por uma solução, pelo recomeço. “É sempre *afetivamente* que o real do mundo inicia sua manifestação para o sujeito”.²⁴⁸

Diante do exposto, é possível entender que trabalhar é mobilizar a subjetividade dos envolvidos para tornar reais as ordens dadas pela organização do trabalho e com isso produzir um resultado. Por existir diferença entre o que é determinado e o que é vivenciado pelos trabalhadores, a qualidade do trabalho não se alcança mesmo com o cumprimento de toda a prescrição, pois para isso são necessários aspectos dos sujeitos que ali trabalham. Assim, a concepção clínica considera que trabalhar é o desenvolvimento subjetivo, em busca de uma resposta ao confronto entre as ordens dadas e o que se verifica na realidade, para produzir um resultado no trabalho.

A questão da relação entre o prescrito e o real é tratada sob o ponto de vista do zelo, ou seja, como as pessoas se engajam para fazer com que a produção saia a contento. O zelo é fundamental para que de fato haja produção, ele seria um ponto-chave. Para a obtenção de resultados, cada ator-trabalhador precisa se colocar em jogo e, diante da resistência do real, dos imprevistos que surgem no trabalho, agir de forma criativa.²⁴⁹

O trabalhar envolve não apenas a razão, mas também afetos, emoções e desejos, que estão relacionados com algo que não está estabelecido, apaziguado e normalizado. Não seria necessário trabalhar se tudo fosse resolvido pelas prescrições.

²⁴⁷ DEJOURS, Christophe. **Subjetividade, trabalho e ação**. Revista Produção, v.14, n. 3, p. 27-34, set./dez. 2004. p. 28.

²⁴⁸ DEJOURS, Christophe. **Trabalho Vivo, tomo I...**, p. 38-40.

²⁴⁹ SZNELWAR, Laerte Idal; UCHIDA, Seiji; LANCMAN, Selma. Op. cit., p. 13.

“Ao contrário, o trabalho seria um esforço para superar o não prescrito, uma construção constante, que acrescenta algo àquilo que não se previu, que está em constante negociação entre o desejo e o real”.²⁵⁰

Por isso a compreensão de que há um trabalho invisível e imensurável que não pode ser avaliado por métodos objetivos, tal como apontado aqui e na item sobre virada gestonária. O espaço laboral sedia também aspectos afetivos dos trabalhadores, os quais devem mobilizar o seu zelo, isto é, uma inteligência obstinada em vencer os desafios colocados pela realidade, para alcançar um resultado e uma resposta às prescrições da organização do trabalho.

Nossa pesquisa sobre o trabalho sugere: o que caracteriza o trabalho como trabalho vivo é, em essência, a resistência ao fracasso, a capacidade de demonstrar obstinação neste confronto com o real, do qual é possível mostrar uma dimensão propriamente física. Pois o zelo não se limita à mobilização da inteligência, é também a obstinação de sustentar o confronto até a dimensão física de um combate corpo a corpo com o real que resiste. Entre a experiência do real e o encontro da solução, há este espaço intermediário de sofrimento, de tolerância ao sofrimento, de resistência ao sofrimento, de corpo a corpo com a resistência, sem os quais não surgirá nenhuma intuição da solução, sem os quais nenhum progresso será possível. (...) a inteligência no trabalho é antes uma inteligência do corpo.²⁵¹

A inteligência mobilizada pelo sujeito é uma inteligência que inventa, que descobre, que cria. Todos aqueles que trabalham devem mobilizar uma inteligência inventiva, a qual integra o trabalho ordinário. E é esta inteligência que se encontra “no princípio mesmo do zelo no trabalho”.²⁵²

A atividade da invenção, da criação interessa aos responsáveis pelo treinamento porque não são os professores, pesquisadores ou profissionais do treinamento que são capazes de habilitar os trabalhadores para esta fase do trabalho, que é enigmática. Pelo contrário, são os trabalhadores que podem ensinar como eles criam, inventam, inovam e geram essa parte real do trabalho. Essa inteligência não está enquadrada em uma rubrica imputada às competências predefinidas do trabalho.

²⁵⁰ Idem.

²⁵¹ DEJOURS, Christophe. **Trabalho Vivo**, tomo II..., p. 18-19.

²⁵² DEJOURS, Christophe. **Trabalho Vivo**, tomo I..., p. 40-41.

Ela é produzida no desempenho de uma função, no exercício do trabalho. “Assim, é o trabalho que produz a inteligência e não a inteligência que produz o trabalho”.²⁵³

Para Christophe Dejours, a inteligência da prática é alcançada com o esforço que mobiliza a subjetividade e até a ultrapassa. As dificuldades do trabalho são levadas para fora dele, como por exemplo, para a vida doméstica e para o sono, como um recurso de tornar o trabalho familiar e encontrar uma possível solução.²⁵⁴

Diante disso, é possível interpretar que ao trabalhar, o sujeito se depara com os desafios do real do trabalho e experiencia sentimentos e sensações, os quais podem ser de fracasso, mas também são capazes de impulsionar a inteligência do indivíduo em busca de uma solução. E este movimento saudável proporciona o desenvolvimento da subjetividade do trabalhador. Para isso a organização do trabalho deverá viabilizar certas condições, tais como as relativas à avaliação.

E muitas vezes tornar o trabalho possível significa infringir alguns regulamentos; os saberes-fazer discretos, para serem eficazes, precisam continuar discretos. Esta inteligência subjetiva, corporal e afetiva é ao mesmo tempo invisível. E desta forma não pode ser avaliada quantitativamente, porque não se pode apresentar uma prova objetiva, visível. Não se vê o que se sente, assim, “o que se mede é o resultado do trabalho, nunca o trabalho em si”.²⁵⁵

A avaliação do caráter útil do trabalho ou a sua valorização social não é espontânea nem natural, deve ser conquistada por cada indivíduo a cada novo procedimento, por meio do olhar do outro no jogo das relações sociais de trabalho. Clinicamente este julgamento se decompõe em duas partes complementares: o julgamento da utilidade e o estético.²⁵⁶

O julgamento da utilidade se refere à utilidade técnica, econômica e social e é realizado pelos superiores hierárquicos e as chefias, que correspondem aos melhores situados institucionalmente, e eventualmente pelos clientes, em uma avaliação vertical. O julgamento estético é o reconhecimento pelos pares, mais severo

²⁵³ DEJOURS, Christophe. Inteligência prática e sabedoria prática: duas dimensões desconhecidas do trabalho real. In: **Da psicopatologia à psicodinâmica do trabalho**. Tradução de Franck Soudant. Selma Lancina e Laerte Idal Sznelwar (orgs). 3a. ed. rev. ampl. Brasília: Paralelo 15. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2011. p. 381-407. p. 382.

²⁵⁴ DEJOURS, Christophe. **Trabalho Vivo**, tomo I..., p. 50-51.

²⁵⁵ Ibidem, p. 54.

²⁵⁶ DEJOURS, Christophe. **Para uma clínica...**, p. 242.

e exigente e se subdivide em dois níveis. Apenas um pesquisador pode julgar o trabalho de outro pesquisador, por exemplo.²⁵⁷

O primeiro nível trata do reconhecimento do trabalho como apresentando todas as qualidades, exigindo o respeito às normas da arte e às normas do trabalho. A sublimação só ocorre quando o julgamento for obtido pelo impetrante. O primeiro leva ao segundo, que é o reconhecimento da originalidade, daquilo que diferencia aquele trabalho dos demais. “Este julgamento é, efetivamente, aquele pelo qual é reconhecida a *identidade*, quer dizer o que leva este sujeito a não ser igual a nenhum outro”.²⁵⁸

No entendimento de Christophe Dejours, a única via possível de avaliação do trabalho subjetivo é esse reconhecimento pelos pares, o qual é rigorosamente qualitativo e passa pelo julgamento de beleza, que pressupõe duas dimensões principais: a simplicidade da execução, da feitura e o caráter despojado das soluções apresentadas, bem como a conformidade com as regras da arte. A avaliação quantitativa só é útil se for confrontada com a avaliação qualitativa, por meio do reconhecimento pelos pares.²⁵⁹

Portanto, a avaliação objetiva e quantitativa do trabalho, traduzida, por exemplo, pelas metas de produtividade nos serviços judiciais não é capaz de avaliar o trabalho subjetivo dos servidores públicos. Esta avaliação da subjetividade é qualitativa e depende do reconhecimento por parte daqueles que desempenham função semelhante e conseguem julgar o colega.

Porém, se tem percebido, com a evolução dos modos de produzir contemporâneos, que se há uma perda de rumo nos métodos de avaliação é porque “os gestores não levam em consideração o real do trabalho. Acreditam que medem o trabalho, mas só o fazem em relação ao que é visível”.²⁶⁰ E essas avaliações podem causar diversas catástrofes, porque são falsas. É necessário que os novos métodos de avaliação sejam baseados no real do trabalho e não em indicadores pouco confiáveis e que desconsideram o que é essencial no trabalho.²⁶¹

²⁵⁷ Ibidem. p. 242-243.

²⁵⁸ Ibidem, p. 243-244.

²⁵⁹ DEJOURS, Christophe. **Trabalho Vivo**, tomo I..., p. 55.

²⁶⁰ Idem.

²⁶¹ Ibidem, p. 56.

Como a personagem Akáki Akákievitch - da novela “O capote”, de Nikolai Gógol - funcionário de um departamento em São Petersburgo, que por anos foi escrevente, reproduzindo cópias de documentos de maneira exemplar. Mas que não era reconhecido pelo trabalho bem-feito, sendo constantemente zombado pela chefia e pelos colegas por ser baixinho, de fronte calva e usar o mesmo capote velho.

Seria difícil encontrar uma pessoa tão envolvida com sua função. Isso ainda diz pouco: ele trabalhava com zelo; não, trabalhava com amor. Naquele infundável transcrever, vislumbra algo como um mundo seu, mais diverso e agradável. Estampava no rosto uma expressão de gozo; tinha algumas letras favoritas, e quando, na labuta, deparava com elas, ficava que não cabia em si de contentamento: sorria, e piscava, e remexia os lábios de tal maneira que parecia deixar ler em seu rosto qualquer letra que a sua pena traçasse. Se fosse condecorado de acordo com o empenho que demonstrava, talvez, para sua própria surpresa, chegasse até mesmo ao cargo de conselheiro de Estado; porém, como diziam seus colegas trocistas, ganhou um laço no pescoço e hemorróidas nos fundilhos.²⁶²

Uma interpretação possível que aqui se apresenta é a de que o capote integrava a identidade de Akáki Akákievitch, que por não poder mais usar o casaco desgastado pelo uso, mandou fazer um novo, o qual foi roubado, roubando-se também parte de seu ser, da sua identidade.

Ao procurar ajuda policial para reaver o capote, sem êxito e humilhado pelo *figurão* - um general - sente um profundo desolamento, cuja desordem é tão desestruturante que lhe enseja febre alta e a sua morte em poucos dias. Nota-se que é um servidor público não reconhecido por outro de superior hierarquia, mesmo que de repartições diferentes.

O não reconhecimento do zelo do trabalhador que vestia o capote, cuja identidade se formou ao longo de uma vida de dedicação ao trabalho bem-feito, gerou tamanha desolação à personagem, que ao perder o seu casaco, perdeu também a razão de viver. O seu trabalho não só não era reconhecido, como a sua imagem era motivo de deboche para os seus pares. Essa novela demonstra a falta de solidariedade, o isolamento e o adoecimento no ambiente de trabalho, o que gerou o pior para a subjetividade de Akáki Akákievitch, levando-o a adoecer e morrer.

²⁶² GÓGOL, Nikolai. **O capote e outras histórias**. Tradução, posfácio e notas de Paulo Bezerra. São Paulo: Editora 34, 2015 (3ª edição). 224 p. p. 10-11.

Ainda, a psicodinâmica do trabalho apresenta que a evolução das formas contemporâneas de organização empresarial, de gestão e do trabalho, com a incidência do ideário neoliberal repousam em dois princípios que sacrificam a subjetividade. Mas aumentam a competitividade e a rentabilidade, bem como tem contribuído para a erosão do lugar acordado à vida e à subjetividade no espaço laboral, resultando no aparecimento e agravamento das patologias mentais do trabalho, em todo o mundo ocidental. Tal como descrito no tópico sobre a virada gestonária, são os princípios (i) da avaliação quantitativa e objetiva do trabalho, e (ii) da individualização e o chamamento à concorrência generalizada.²⁶³

Neste contexto, a saúde mental no trabalho depende, antes de tudo, da organização do trabalho. Os estudos demonstram que não há neutralidade do trabalho em face do funcionamento psíquico (terminologia psicanalítica), da identidade (terminologia psicológica), da saúde mental (terminologia psiquiátrica) ou da subjetividade (terminologia filosófica e fenomenológica), nem mesmo para os desempregados.²⁶⁴

E isso é grave tanto para o clínico, quanto para o jurista, designando a centralidade do trabalho para a subjetividade. Esta, confere ao trabalho uma dimensão antropológica - isto é, o trabalho é indissociável da condição humana - consequentemente, o direito do trabalho toca um direito fundamental, não podendo ser considerado simplesmente como um direito especializado. Para Christophe Dejours, são os estragos gerados pelas novas formas de organização do trabalho, nas últimas décadas, que tornaram visíveis o direito ao trabalho como direito fundamental.²⁶⁵

Assim, entender que o trabalho jamais é neutro para a vida das pessoas, seja como ausência ou como presença, permite uma reação social de reafirmação e de luta pela construção do trabalho como direito fundamental, em que a atividade produtiva humana jamais esteja despida de sua dignidade ou reduzida à mediação de rentabilidade do capital.²⁶⁶

²⁶³ DEJOURS, Christophe. **Trabalho Vivo**, tomo II..., p. 42-43.

²⁶⁴ WANDELLI, Leonardo Vieira. **O direito humano e fundamental ao trabalho...**, p. 14-15.

²⁶⁵ Ibidem, p. 15.

²⁶⁶ Ibidem, p. 346.

Portanto, a partir do que foi apresentado, é possível entender que ao trabalhar, o sujeito precisa buscar, em sua psique, recursos para lidar com o real, desenvolvendo novas habilidades pessoais e profissionais. Isso altera e constrói a sua identidade, personalidade e corporalidade, conseqüentemente, impulsiona o seu desenvolvimento enquanto ser humano.

Pode-se compreender que trabalhar proporciona ao sujeito se confrontar afetivamente com o real, na medida em que as regras postas não são passíveis de cumprimento em sua totalidade, pois há diferença entre o prescrito e o efetivo. E este mecanismo de procura por uma resposta estimula a inteligência e o zelo, a obstinação de encontrar uma solução, viabilizando o trabalho bem-feito.

E nesta busca constante por soluções que possibilitem o resultado do trabalho, a subjetividade e a corporalidade do trabalhador se desenvolvem, demonstrando que o trabalho pode ser emancipatório ao mobilizar a inteligência psíquica e impulsionar o desenvolvimento da personalidade, identidade e corporalidade do sujeito.

Ainda, pode-se entender que o que a psicodinâmica do trabalho sustenta é que esse trabalho psíquico é invisível e não pode ser mensurado, quantificado, nem avaliado objetivamente. Todavia, de acordo com o que se tem exposto ao longo deste estudo, a avaliação empreendida pelo atual modelo de gestão é esta objetivada e quantificada, bem como de incentivo ao individualismo e à concorrência, inclusive no setor público.

Frisa-se, uma vez mais, a submissão do servidor público a estes métodos, por meio da Emenda Constitucional n. 19/98, introduzida quando da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado Brasileiro, com a inclusão no texto constitucional da já mencionada possibilidade de perda do cargo público, mediante avaliação periódica de desempenho, prevista no artigo 41, § 1º, inciso III, da CF/88.

Ademais, o risco oferecido aos trabalhadores em geral se observa à medida em que a subjetividade - daquele cujo trabalho não é reconhecido por este tipo de avaliação - é destruída. E isso tem levado ao aumento de patologias e até suicídios no local de trabalho. Portanto, a gestão precisa considerar que nem tudo é mensurável e repensar os riscos apresentados pela avaliação quantitativa e objetiva do trabalho e a intensificação da concorrência e do individualismo à saúde mental dos

trabalhadores, tanto no âmbito privado quanto público, assim como ao trabalho bem-feito.

Por isso, entende-se que o Direito deve tutelar também esta dimensão subjetiva do trabalhar, viabilizando que a pessoa alcance a sua emancipação e realização por meio do trabalho, o que exige uma organização saudável do trabalho. Uma vez exposta a dimensão relativa à subjetividade do trabalhador, passar-se-á a apresentar os aspectos coletivos das relações laborais, o que serve de base para refletir quanto a gestão empreendida tanto no setor público quanto privado. Assim, nota-se que este debate é uma questão política, social e jurídica, o que será melhor apresentado adiante.

3.2. A COOPERAÇÃO, A ATIVIDADE DEÔNICA E A AVALIAÇÃO: ASPECTOS ORGANIZACIONAIS DO TRABALHO

Em continuação, disserta-se um pouco mais sobre as inúmeras contribuições que os estudos da psicodinâmica do trabalho oferecem, buscando-se realizar o recorte clínico que dialoga com o político e o social sobre o trabalhar. Para com isso pensar sobre a saúde do trabalhador e o atual modelo de gestão empreendido, em especial dos servidores públicos integrantes do Poder Judiciário, sob a administração do Conselho Nacional de Justiça, o que se fará no último capítulo.

Esse entendimento é essencial para a presente dissertação, porque orienta a concepção do conceito - normativo - de direito fundamental ao trabalho, em especial na dimensão de direito ao conteúdo do próprio trabalho - o qual se traduz no direito ao desenvolvimento do indivíduo inserido em uma organização saudável de trabalho. Esta compreensão, conforme será tratado adiante, se aplica a várias formas de trabalho, independentemente, inclusive, do modelo econômico vigente. Por isso é também uma resposta jurídica à realidade vivenciada pelos servidores públicos diante da gestão, com ideário neoliberal, que está sendo empreendida após as reformas administrativas.

Neste contexto organizacional, Christophe Dejours compreende que o trabalho é uma relação social, pois geralmente se trabalha para alguém, isto é, um

patrão, um cliente, um colega, um chefe ou um superior hierárquico. E assim ele se expande em um mundo humano de poder e dominação, apresentando-se como meio de experimentar a resistência do mundo social, ou seja, “das relações sociais na implantação da inteligência e da subjetividade”.²⁶⁷

Com isso, pode-se entender que o trabalhador, inserido no ambiente laboral, experiencia aspectos da sociabilidade, ao se confrontar com a convivência entre os seus colegas, subordinados e superiores hierárquicos, o que também mobiliza a sua inteligência psíquica, o seu zelo e a sua subjetividade para lidar com os desafios organizacionais. Este espaço é perpassado por dominação, poder e hierarquia e requer ajustes entre os trabalhadores envolvidos, para a realização da obra coletiva fruto do trabalho. Isso se dá tanto na esfera pública quanto privada.

Trabalhar é engajar sua subjetividade num mundo hierarquizado, ordenado e coercitivo, perpassado pela luta da dominação. (...) O real do trabalho, não é somente o real do mundo objetivo; ele é, também, o real do mundo social. (...). Para que o processo de trabalho funcione, é preciso reajustar as prescrições e afinar a organização efetiva do trabalho, diferente da organização prescrita. (...) Chegar a este resultado supõe que cada trabalhador, individualmente, se envolva no debate coletivo para nele dar testemunho de sua experiência, esforçando-se para tornar visíveis e inteligíveis suas contribuições, seu saber-fazer, suas habilidades, seus modos operatórios.²⁶⁸

A partir disso é possível pensar que na esfera estatal, os agentes públicos - por serem os cidadãos que personificam a vontade e o dever do Estado - estão diretamente obrigados a contribuir e a se engajar na efetivação dos objetivos republicanos fundamentais. Quer-se dizer, o seu trabalho está voltado para a construção de uma sociedade justa, livre, solidária e menos desigual, tal como preceituado no artigo 3º do texto constitucional, alhures tratado.

Neste sentido, Marçal Justen Filho ressalta que o Direito como um todo, inclusive o Administrativo, deve reconhecer o ser humano como seu protagonista, não podendo criar distinções entre os seres humanos, isto é, o cidadão e os agentes investidos em cargos ou funções públicas. O Estado não é um sujeito autônomo, mas sim composto e dirigido por pessoas, com o fim de realizar os valores e os projetos

²⁶⁷ DEJOURS, Christophe. **Trabalho Vivo**, tomo II..., p. 36.

²⁶⁸ DEJOURS, Christophe. **Subjetividade, trabalho e ação**. p. 31-32.

da coletividade dos seres humanos. Por isso a escolha, dos interesses que irão prevalecer, não pode ser pura e simplesmente a dos objetivos daqueles que ocupam funções e cargos públicos.²⁶⁹

Portanto, é possível afirmar que o debate realizado entre os agentes públicos deve considerar o interesse da coletividade. Este trabalhador da sociedade tem a oportunidade de se desenvolver enquanto indivíduo e profissional, com a sua inteligência voltada ao bem comum, ao interesse público. Por isso a gestão que se empreende no setor público deve estar atenta aos riscos oferecidos ao trabalho bem-feito, por meio do acirramento da concorrência e do individualismo gerados pela avaliação quantitativa e objetiva de trabalho. Assim, cabe mostrar a forma como a deliberação ocorre no espaço laboral.

No entender de Christophe Dejours, o trabalho coletivo implica mobilizar as inteligências individuais, cada uma traçando seu próprio caminho e habilidade singular, somente sendo possível se forem reunidas as inteligências singulares para inscrevê-las numa dinâmica coletiva comum, do contrário, se tem o caos. Na esfera individual, a ergonomia entende o trabalho prescrito como tarefa e trabalho efetivo como atividade. Na esfera coletiva, trabalho prescrito é coordenação e trabalho efetivo é cooperação.²⁷⁰

É possível conceituar cooperação como a mobilização que as pessoas fazem, de seus recursos subjetivos para, juntas e coletivamente, superarem deficiências e contradições inerentes à organização prescrita do trabalho. E também as dificuldades que decorrem da necessidade de acordo entre as singularidades, por meio do diálogo entre as regras informais, éticas e técnicas, que orientam o trabalho efetivo.²⁷¹

Cooperar, trabalhar junto, pressupõe que se discutam os diferentes modos de trabalhar, com a finalidade de escolher os modos operatórios que trazem vantagens para a cooperação e rejeitar os que lhe são prejudiciais. Essa é a maior dificuldade da cooperação, porque a deliberação demanda tempo e a qualidade da controvérsia pode definir a capacidade de evolução do coletivo quanto às suas competências coletivas. Na prática pode se dar o consenso sobre o que deve ser proscrito.²⁷²

²⁶⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. Op. cit., p. 9-10.

²⁷⁰ DEJOURS, Christophe. **Trabalho Vivo, tomo II...**, p. 79.

²⁷¹ WANDELLI, Leonardo Vieira *et al.* **Impactos...**, p. 33.

²⁷² DEJOURS, Christophe. **Trabalho Vivo, tomo II...**, p. 81.

Mas se a deliberação não avançar e a controvérsia se eternizar, pode ocorrer de os desacordos e dificuldades se cristalizarem, e então se arruinar qualquer possibilidade de cooperação, fazendo-se necessária a arbitragem. Esta, porém, acarreta problemas mais complexos, ao significar que a verdade de alguns trabalhadores prevalece sobre a dos demais, gerando frustrações, ressentimentos, sentimento de injustiça, o que é prejudicial à cooperação.²⁷³

Se a arbitragem for proferida por uma autoridade - introduzindo a dimensão da cooperação vertical entre chefe e subordinados - ela poderá ser benéfica para o desenvolvimento do trabalho coletivo, se proferida com o complemento de força. A autoridade da arbitragem, bem como o acordo consensual, implicarão o consentimento de todos os trabalhadores e se não for pelo consentimento direto, terá que ser fundado na disciplina, “outro elo espinhoso de toda cooperação”.²⁷⁴

Entre as regras prescritas, o trabalhador constrói a própria representação sobre a finalidade de sua profissão e de seu trabalho, bem como interpreta as expectativas dos usuários. E para poder realizar uma prestação específica, real, deve realizar arbitragens entre o prescrito, genérico. Tais arbitragens se dão tanto individualmente e de maneira informal, quanto coletivamente e de forma organizada.²⁷⁵

Com isso, é possível entender que as escolhas feitas pelos trabalhadores, individual e coletivamente, para tornar o resultado do trabalho possível depende do debate sobre como fazer. As vezes há consenso, todavia, se este não é possível se faz necessária a intervenção de uma autoridade, que nem sempre consegue a obediência, isto é, a disciplina dos seus subordinados. Este movimento de deliberação entre os envolvidos propicia o desenvolvimento da cooperação no espaço laboral, a qual é um valor positivo para a emancipação do ser humano, já que viver em sociedade é aprender a conviver com a diversidade.

No setor público, a razão de ser da atividade profissional adquire uma conotação vinculada aos valores constitucionais e republicanos, o que deve integrar a mentalidade todo e qualquer agente público. Assim, compreende-se que no processo de escolhas sobre como realizar a atividade administrativa, não são apenas

²⁷³ Idem.

²⁷⁴ Ibidem, p. 82.

²⁷⁵ TERTRE, Christian du. Op. cit., p. 68.

as ordens dadas pelos superiores hierárquicos que devem ser levadas em consideração, mas de todos os que compõem o ambiente laboral.

Isso porque, cabe ressaltar, é quem efetua o trabalho que sabe como fazer para alcançar o resultado ofertado à sociedade, e não apenas as concepções emanadas e prescritas pelos gestores. Até mesmo porque a avaliação qualitativa do trabalho depende do julgamento pelos pares, e no caso da atividade estatal inclui a sociedade. Portanto, o trabalho bem-feito, também na atuação estatal, depende da garantia de condições de cooperação e solidariedade por parte da organização do trabalho.

Neste sentido, Christian Terte entende que dentre as diversas formas de cooperação, os efeitos úteis da arbitragem somente podem ser compreendidos se as condições, em que os diferentes tipos de autores se engajaram, também forem consideradas. Assim, trata-se de avaliar as formas de cooperação horizontal – entre colegas de uma mesma equipe –, vertical – na linha hierárquica – e transversal – com os clientes. O reconhecimento das reais condições da realização do trabalho é indispensável para uma legítima avaliação pelos diferentes sujeitos envolvidos.²⁷⁶

E uma das dificuldades subjetivas encontradas pelo trabalhador em sua atividade de trabalho está ligada justamente a este isolamento nos procedimentos de arbitragem e às suas incertezas relativas ao trabalho bem-feito. Para que o serviço efetivo seja reconhecido é necessário existir um procedimento de avaliação sobre o serviço que efetivamente se realiza.²⁷⁷

Para Richard Sennett, quando os trabalhadores participam das decisões quanto às metas e definição de tarefas, eles trabalham com afinco, porque se sentem responsáveis pelo que fazem, “mesmo que a tarefa não lhes seja intrinsecamente agradável e mesmo que as recompensas extrínsecas não sejam grandes”.²⁷⁸

Neste contexto, Christophe Dejours ensina que o espaço de deliberação é estruturado como um espaço público porque é onde os trabalhadores podem defender as suas concepções sobre os seus modos de trabalhar, os quais não se restringem a

²⁷⁶ Ibidem, p. 68-69.

²⁷⁷ Ibidem, p. 68.

²⁷⁸ SENNETT, Richard. **Autoridade**. Tradução Vera Ribeiro. 4.ed. Rio de Janeiro. São Paulo: Editora Record. 2016. p. 153.

dados técnicos e científicos, mas também a questões éticas, razões de ordem moral, política, idade, gênero, tradição, saúde. Diz respeito à lealdade, confiança, disciplina, respeito às regras.²⁷⁹

Este movimento de deliberação desenvolvido entre os trabalhadores, para ajustar as regras reais do trabalho coletivo, é compreendido pela psicodinâmica do trabalho como princípio mesmo da cooperação, sendo uma atividade deôntica. O acordo decorrente do consenso ou da arbitragem cria um acordo normativo, o qual serve de referência comum e estável para todos os envolvidos. As regras de trabalho são os vários acordos normativos articulados. E as regras de ofício são as regras de trabalho transmitidas também aos mais jovens, aprendizes e estagiários.²⁸⁰

Um acordo alcançado por arbitragem ou por consenso é racional, se a deliberação que o antecede tiver sido racional, ou seja, é racional se a discussão foi de fato efetiva e levada a termo. Se assim o foi, a decisão pode ser submetida à avaliação e beneficiar o trabalho coletivo. Se a decisão for inapropriada, a sua crítica será útil e pertinente de acordo com a deliberação que a originou. E desta forma, se verifica que “é a qualidade da deliberação que permitirá fazer da decisão uma prova racional da autoridade do chefe”.²⁸¹

Portanto, a partir do exposto, é possível refletir que a valorização do servidor público, enquanto ser humano e profissional capaz de construir uma sociedade de acordo com os objetivos da República, é condição essencial da atividade administrativa vinculada aos direitos fundamentais. E para isso, a gestão empreendida no setor público deve prezar pelo trabalho como meio de desenvolvimento da subjetividade desses trabalhadores, além da cooperação, ética e solidariedade nas relações laborais e com os cidadãos.

Neste sentido, Marçal Justen Filho apresenta que a Constituição, além de limitar o poder estatal e criar garantias em favor dos particulares, elege a proteção dos direitos fundamentais como a finalidade essencial do Estado. Esta supremacia dos direitos fundamentais implica em uma pluralidade de desafios, que vêm sendo enfrentados na seara do Direito Constitucional. Todavia, é relevante rejeitar a

²⁷⁹ DEJOURS, Christophe. **Trabalho Vivo**, tomo II..., p. 83.

²⁸⁰ Ibidem, p. 82-83.

²⁸¹ DEJOURS, Christophe. **Trabalho Vivo**, tomo II..., p. 83.

compreensão de que o Estado se basta a si mesmo e que o governante, por ter sido eleito, está legitimado a decidir sem vinculação com os fins a serem alcançados.²⁸²

O Estado é instrumento para a promoção dos direitos fundamentais, por isso qualquer atuação que neutralize esse compromisso ofende à ordem jurídica. Assim, a atuação estatal deve se dar conforme os limites impostos normativamente e vinculada aos direitos fundamentais. A compatibilidade com esses direitos é o critério de validade e juridicidade da atividade administrativa, inclusive para desqualificar eventual conduta puramente omissiva.²⁸³

Ainda, outro enigma do trabalho é que, para que ele seja afetiva e qualitativamente satisfatório, como desejam, cada vez mais, inúmeros trabalhadores, a personalidade do patrão torna-se assaz importante. Porque é ele quem confere parte do sentido emocional ao trabalho, quando ele é “uma pessoa para quem vale a pena trabalhar”.²⁸⁴ É assim que o trabalho e a personalidade se ligam. “Um marxista clássico diria que um patrão nunca poderia ser satisfatório nesses termos; o elemento novo é que os trabalhadores acham que é o que ele deve ser”.²⁸⁵

A deliberação se dá formalmente - reuniões de equipe, *staff*, *briefing*, reunião da diretoria, reunião em canteiro de obra - e informalmente com a convivência - comemorações, pausa para o cafezinho e para o lanche. E se a convivência for excluída do trabalho, a tendência é que a coordenação se torne autoritária e burocrática, pois cooperação exige convivência. “Trabalhar não é apenas produzir, é também viver junto”.²⁸⁶

A cooperação têm duas dimensões: a liberdade de deliberação e a convivência. E exige liberdade de vontade individual e formação de vontade de agir ou de trabalhar junto, em nível coletivo. Então se faz necessário avaliar de que maneira se dá a liberdade efetiva na organização do trabalho e como os indivíduos a empregam. Assim, a autonomia frente a organização do trabalho reflete, de forma individualizada, a liberdade de participar da produção das normas e a convivência, que traduz o nível coletivo da liberdade de participar de uma atividade deôntica.²⁸⁷

²⁸² JUSTEN FILHO, Marçal. Op. cit., p. 10-11.

²⁸³ Ibidem, p. 11.

²⁸⁴ SENNETT, Richard. Op. cit., p. 149-150.

²⁸⁵ Ibidem, p. 150.

²⁸⁶ DEJOURS, Christophe. **Trabalho Vivo, tomo II...**, p. 84-85.

²⁸⁷ Ibidem, p. 86.

A partir disso, entende-se que mesmo para o desempenho da atividade administrativa, cuja competência está prevista em lei, é necessário o engajamento dos agentes públicos em querer cooperar e debater como fazer para construir uma obra coletiva. A lei orienta a ação estatal, mas não consegue prever todas as atitudes humanas. Esta dissertação apresenta como a forma de trabalhar é, também, subjetiva e individual de cada pessoa, a qual pode e deve contribuir, com esta característica peculiar de cada ser humano, na história da humanidade.

Nas lições de Norberto Bobbio, ao estudar a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, fruto da Revolução Francesa, o direito de liberdade é definido como o poder de fazer tudo aquilo que não cause prejuízo aos outros, do que decorre que a lei tem o direito de proibir somente aquelas ações que são nocivas à sociedade. A primeira ideia se refere à hipótese do indivíduo que se relaciona com os demais, e é entendida como autonomia ou positiva, porque expressa a liberdade das pessoas de participar, diretamente ou por meio de representantes, na formação da lei. A segunda define a liberdade que os indivíduos têm perante o Estado, o qual precisa de limites ao agir excessivo, e por isso é compreendida como negativa.²⁸⁸

Assim, é possível entender que a atividade administrativa se realiza com base nos ditames e limites legais, podendo o agente público agir se autorizado pelo ordenamento. E mesmo neste espaço da legalidade existem as lacunas entre a prescrição legislativa e o real, que deve ser preenchido pelos trabalhadores da sociedade, no desempenho individual e coletivo da função pública. Portanto, o trabalhar exige, tanto no âmbito privado quanto público, a deliberação e a atividade deôntica.

Os acordos firmados entre os trabalhadores no seio do coletivo, de uma equipe ou de um ofício, que se estabelecem sob a forma de acordos normativos e, no máximo, sob a forma de regras de trabalho, têm sempre uma vetorização dupla: de uma parte, um objetivo de eficácia e de qualidade do trabalho; de outra parte, um objetivo social. A cooperação supõe, de fato, um compromisso que é ao mesmo tempo sempre técnico e social. Isto tem a ver com o fato de que trabalhar não é unicamente produzir: é, também, e sempre, viver junto. E o viver junto não é algo evidente; ele supõe a mobilização da vontade dos trabalhadores visando conjurar a violência nos litígios ou os conflitos que podem nascer de desacordos entre as partes sobre as maneiras de trabalhar. Esta atividade complexa é conhecida sob o nome de «atividade deôntica». É graças a esta última que a organização real do

²⁸⁸ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 121-122.

trabalho evolui e se adapta, em função da composição do coletivo e da transformação material do processo de trabalho.²⁸⁹

Assim, entende-se que este movimento de debate sobre como fazer e de deliberação das regras para o desenvolvimento do trabalho coletivo, denominado de atividade deôntica, é o que viabiliza a evolução e adaptação da organização do trabalho. Isso faz com que os próprios trabalhadores estabeleçam as normas do seu ofício. E para isso é necessário um espaço laboral ético, de confiança, respeito, solidariedade e cooperação entre os envolvidos.

Ainda, a construção da identidade, autoconfiança, autorrespeito e autoestima depende do olhar do outro. O zelo de persistir diante do sofrimento no trabalho e em assumir riscos para a própria autonomia e saúde, o que pode prejudicar relações pessoais, com o objetivo de fazer um bom trabalho, reflete a expectativa de obter uma gratificação subjetiva, no sentido de fortalecer a identidade com o reconhecimento do fazer individual. Por isso a avaliação assentada nas bases do julgamento é essencial, e não a quantitativa fundada na medição. Medir é valorar grandezas ao comparar as de mesma espécie, o que contraria o caráter singular e variável do trabalho. Enquanto o julgamento é, também, uma apreciação sobre o resultado do trabalho.²⁹⁰

Porém, atualmente a avaliação se opera sem considerar as formas de cooperação, sendo desprovida de sentido sob a ótica da profissionalização das pessoas e das equipes, voltando-se contra os assalariados enquanto pessoas. A atividade de trabalho oferece desafios novos e pede o surgimento de dispositivos institucionais inéditos. A subjetividade dos envolvidos, constantemente solicitada, além de se articular com os processos de valoração da ordem econômica, pede novos espaços de regulação ainda inexplorados.²⁹¹

Por isso que as modalidades de avaliação do trabalho baseadas na individualidade são, por princípio, falsas e deletérias, ao favorecer os mecanismos de

²⁸⁹ DEJOURS, Christophe. **Subjetividade, trabalho e ação**. p. 32.

²⁹⁰ WANDELLI, Leonardo Vieira. **Da psicodinâmica do trabalho ao direito fundamental ao conteúdo do próprio trabalho e o meio ambiente organizacional saudável**. Revista eletrônica da curso de Direito da UFSM. v. 10, n. 1/2015. p. 193-217. Disponível em: <<http://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/19239#.V9XsCldpbVo>>. Acesso em 11.09.2016. p. 199.

²⁹¹ TERTRE, Christian du. Op. cit. p. 69.

competição exacerbada, as quais, na maioria das vezes, “induzem a práticas que colocam em risco tanto o subjetivo quanto os coletivos - como é o caso da mentira endêmica e a violação dos valores profissionais”.²⁹²

A compreensão sobre a ligação entre subjetividade, trabalho, saúde psíquica e práticas organizacionais torna mais perceptível os riscos potenciais que a gestão neoliberal - baseada no resultado do trabalho, sem considerar o próprio trabalhar dos sujeitos - tem apresentado nas últimas décadas. O que parece ser inofensivo, como mecanismos de avaliação individualizada de desempenho, adoção de parâmetros objetivos de qualidade total ou terceirização, “destroem as condições para a dinâmica contribuição-reconhecimento e para as práticas deliberativas”.²⁹³

Diante desta realidade, os trabalhadores encontram-se na contingência de uma estabilidade psíquica colocada em risco e de sustentar uma identidade fragilizada, tendo que enfrentar condições da organização do trabalho que potencializam os aspectos deletérios e destroem as possibilidades do trabalho enquanto meio para “o melhor”.²⁹⁴

As vezes a insatisfação no trabalho é explicada pela desarticulação da ética no trabalho. Esta se baseia na ideia apresentada por Max Weber²⁹⁵, de que as pessoas querem trabalhar pesado porque a autodisciplina envolvida lhes confere um sentimento de valor moral, mesmo que se sintam oprimidas.²⁹⁶

Todavia, vários estudos apontam que diversas pessoas, de todas as raças, classes sociais ou idade, ainda acreditam no valor moral intrínseco ao trabalho árduo. Mas é o sentido dessa moral que está mudando. O trabalho árduo passa a ser visto

²⁹² WANDELLI, Leonardo Vieira *et al.* **Impactos...**, p. 33.

²⁹³ WANDELLI, Leonardo Vieira. **Da psicodinâmica...**, p. 202.

²⁹⁴ Idem.

²⁹⁵ Max Weber, na obra “A ética protestante e o espírito do capitalismo” analisa como a crença protestante gera a glorificação do trabalho como vocação divina e estimula o acúmulo de riqueza. Expõe que na doutrina da predestinação, a concepção de ser um cristão eleito enseja a crença no trabalho como meio para aumentar a glória de Deus. O mundo existe apenas para a glorificação de Deus, por isso os cristãos devem realizar e organizar a vida social de acordo com os Seus mandamentos e propósitos, os quais devem ser obedecidos com o melhor das forças dos eleitos. “Este caráter é pois partilhado pelo trabalho dentro da vocação, que propicia a vida mundana da comunidade”. In: WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Martin Claret. 2002. p. 82-83.

²⁹⁶ SENNETT, Richard. Op. cit., p. 148.

como um meio para atingir um fim, qual seja, o desenvolvimento pessoal, não mais como moralmente digno por si mesmo.²⁹⁷

Ainda, na medida em que os argumentos dos indivíduos são produtos de referenciais técnicos e morais, as regras do trabalho têm uma eficiência que não é só técnica no mundo objetivo, mas também prática e moral no mundo social do trabalho. “Toda regra de trabalho trata simultaneamente a relação com o real do trabalho e o viver junto. Toda regra de trabalho é a um só tempo regra técnica e regra de saber viver”.²⁹⁸

A psicodinâmica do trabalho compreende que a ação coletiva é racional se ela tiver como objetivo primeiro a celebração da vida e não apenas a luta contra a injustiça. A ação voltada para a melhoria da organização do trabalho reside principalmente na “possibilidade de se estabelecer uma continuidade entre a vida, de uma parte, e de outra, a cultura e até mesmo a própria civilização”.²⁹⁹

Assim, certamente se está diante de outra forma de reencontrar a centralidade do trabalho, pois se a ação política, a luta contra a dominação, visa celebrar a vida e não o culto do poder ou a promoção do individualismo consumista, “então a ação e a luta deverão se dar como meta fazer da organização do trabalho um objetivo prioritário da deliberação política”.³⁰⁰

A partir disso, o direito ao conteúdo do próprio trabalho é um direito à atividade e à organização saudável do trabalho, que se traduz em práticas de direção e gerenciamento da instituição, organização ou empresa, que observem parâmetros negativos e positivos de preservação e adequação das condições de autonomia e saúde dos trabalhadores. Nisto se incluem estratégias de mobilização subjetiva do zelo e da colaboração, controle e avaliação do trabalho, os modelos de gestão e condições para a existência de deliberação das normas, cooperação e mecanismos de reconhecimento e do conteúdo ético das práticas de trabalho.³⁰¹

Neste sentido, afirma-se que a administração pública tem o dever de proporcionar o desenvolvimento individual e coletivo dos servidores públicos, com a

²⁹⁷ Ibidem, p. 148-149.

²⁹⁸ DEJOURS, Christophe. **Trabalho Vivo**, tomo II..., p. 83-84.

²⁹⁹ DEJOURS, Christophe. **Subjetividade, trabalho e ação**. p. 33.

³⁰⁰ Idem.

³⁰¹ WANDELLI, Leonardo Vieira. **Da psicodinâmica...**, p. 206.

criação e preservação de um ambiente saudável de trabalho, no qual os envolvidos possam experienciar valores éticos e contribuir, cada um, com a sua peculiar concepção de mundo e saberes alcançados ao longo da vida. Conforme alhures narrado e defendido, a tutela do interesse público, que se traduz como atividade primordial do Estado, não é algo abstrato, mas se concretiza com o trabalho humano.

Assim, a autonomia do trabalhador da sociedade, ao desempenhar a sua função, não significa contrariar a legalidade do seu agir profissional, no sentido de escolher como fazer, mesmo que seja proibido ou não autorizado por lei, vez que é agente público. Pelo contrário, a dimensão da atividade deontica aqui exposta significa a necessidade de deliberação entre esses trabalhadores, para dar concretude à lei e tornar real os interesses do Estado e da coletividade. O debate e o espaço de deliberação visa descobrir quais são as melhores formas de realizar o trabalho, logo, a atuação estatal.

Portanto, a autonomia do agente público que trabalha vinculado aos valores republicanos, de satisfação do bem comum e construção de uma sociedade livre, justa e solidária³⁰², não deve ser relativizada. Isso porque a sua inteligência e o seu conhecimento³⁰³ devem ser engajados para atingir os fins constitucionais de seu trabalho, lembrando-se que o Estado não é algo simplesmente imaginário e se manifesta por meio das pessoas que nele e com ele trabalham. Por outro lado, infelizmente, ainda se verificam, no cotidiano da vida pública brasileira, aspectos egoístas por parte de alguns, em especial dos agentes políticos, no presente momento histórico vivenciado no país, o que certamente está desvinculado da atividade estatal que prioriza o ser humano.

³⁰² Cármen Lúcia Antunes Rocha aponta que dentre os servidores públicos brasileiros estiveram Olavo Bilac, Machado de Assis, Manuel Bandeira, Carlos Drummond de Andrade, Pedro Nava, dentre outros, o que demonstra inequivocamente que o corpo de agentes estatais já abrigou e quem sabe ainda abrigue, pessoas do melhor porte profissional e intelectual de que uma entidade pública pode dispor. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios...**, p. 96

³⁰³ Neste sentido, Maury Rodrigues da Cruz ensina que, para a Antropologia Espírita, o profundo do ser humano representa o próprio ser que, ao reencarnar traz consigo traços da complexidade do existente e faz o pleno sentido da vida. No ser humano tudo é construção, o espírito é ator e portador da cultura, e por isso é capaz de administrar a complexidade da sua natureza cultural, e criticar, materializar e expressar, no mundo dos fatos, o que quer e está sentindo. A visão subjetiva permite ao indivíduo que se utilize da memória expressiva, conjuntiva, a consciência do ser no espaço em fazer realizar o sentido de conjunto, o que lhe confere a condição de fazer prontidão existencial. Com a conjugação objetivo-subjetiva, ele alcança o existente fazendo e, então, a regulação do seu próprio ser, ampliando a consciência de que por meio do aprendizado ele se transforma. In: CRUZ, Maury Rodrigues da. **Antropologia Espírita: campo de estudo, fatologia espírita, mediunidade, produto mediúnico, cultura espírita**. Curitiba: SBEE, 2ª ed., 2013. p. 94, 96.

Ainda, a partir do que foi exposto, o conceito jurídico de direito ao conteúdo do próprio trabalho, que será a seguir exposto, exige a compreensão aqui demonstrada de que trabalhar, independentemente se na esfera privada ou pública, é ter que lidar com a impossibilidade de cumprimento das prescrições dadas e o sofrimento causado ao sujeito. Este, situado entre fatores de hierarquia e dominação social, tem que articular a sua subjetividade - desenvolvendo a sua personalidade, corporalidade e identidade - para encontrar soluções com os demais trabalhadores envolvidos.

Isso implica em elaborar acordos normativos estabelecidos por meio da deliberação coletiva, na qual cada trabalhador expõe parte de sua subjetividade e aceita parte da subjetividade dos colegas, criando as regras do trabalho. Esta cooperação viabilizada pela convivência e liberdade de deliberação, no ambiente de trabalho, possibilita aos trabalhadores o desenvolvimento de valores éticos, políticos e sociais, a partir da experiência de viver junto. E com isso, permite que a organização real do trabalho evolua e se adapte às transformações nos processos laborais.

Na atividade administrativa esses valores são ainda mais sensíveis e experimentados por aqueles que nela trabalham, porque está diretamente ligada aos interesses dos indivíduos da sociedade. Esta evolui e exige também a evolução e adaptação da gestão pública, o que deve se dar atrelado aos fins constitucionais da República Federativa do Brasil.

Portanto, pensar a relação trabalho, subjetividade e ação é verificar o caráter político e social que o trabalho possui, e se faz necessário avaliar a forma como o trabalho se organiza. A organização do trabalho deve propiciar a cooperação - horizontal, transversal e vertical - para que seja saudável e efetivamente possibilite a realização do trabalho bem-feito, ao viabilizar a convivência, o debate e a troca de experiências entre os trabalhadores sobre como fazer. Isso requer confiança entre os envolvidos, logo, um ambiente solidário e não baseado na competição e no individualismo.

E ainda, pode-se compreender que a avaliação e o reconhecimento pelo trabalho bem-feito são essenciais para o sujeito, o que requer o julgamento pelos pares, colegas, chefias e destinatário da atividade, não podendo se restringir à avaliação objetiva e quantitativa que a gestão neoliberal tem empreendido, tanto no

espaço privado quanto público. Assim, se faz necessário analisar como o Direito está refletindo sobre toda esta temática apresentada até aqui. É o que se passa a fazer.

3.3. O DIREITO FUNDAMENTAL AO TRABALHO

A partir da compreensão acima narrada - de que o trabalho é central para a subjetividade e o desenvolvimento individual, político, social e ético do homem - passa-se a expor uma concepção jurídica sobre o direito fundamental ao trabalho. Para com isso, afirmá-lo como central à concretização dos outros direitos fundamentais, constitucionalmente protegidos. Observa-se que essa dimensão se aplica tanto aos trabalhadores do setor público, quanto da esfera privada.

O trabalho pode causar o pior, em termos de alienação, degradação da saúde e reprodução de práticas sociais de violência, mas também é capaz de gerar o melhor, enquanto mediador insubstituível para a autonomia, a saúde, a emancipação e a aprendizagem moral e política. Por conta dessa dialética, Leonardo Vieira Wandelli entende que as considerações provenientes da metapsicologia dejouriana são fundamentais para se compreender o trabalho como mediador privilegiado da estruturação da subjetividade e do aprendizado da convivência.³⁰⁴

E apresenta que o direito do trabalho se refere às normas materialmente fundamentais que protegem o trabalho ou o trabalho assalariado. Já o direito fundamental ao trabalho possui uma normatividade própria e encontra-se para além das relações de emprego. Parte de seu conteúdo abarca o direito de proteção do trabalho assalariado, mas também e em especial, ao conteúdo do próprio trabalho, a promoção de trabalho digno, a proteção de outras formas de trabalhar, e aquilo que se entende por direito ao trabalho como primeiro direito humano e fundamental. Assim, afirma que os direitos constitucionais referidos nos arts. 7º ao 11, da CF/88, são desdobramentos parciais do direito fundamental ao trabalho do art. 6º.³⁰⁵

Portanto, pode-se compreender que o direito constitucional fundamental ao trabalho é meio para a estruturação da subjetividade e do aprendizado para a

³⁰⁴ WANDELLI, Leonardo Vieira. **O direito humano e fundamental ao trabalho...**, p. 64.

³⁰⁵ Ibidem, p. 223-224.

convivência, o que permite considerá-lo como central para o alcance dos outros direitos fundamentais.

Neste sentido, a centralidade do trabalho para a vida comunitária e individual da maioria das pessoas humanas, é recebida pela Constituição com notável sensibilidade ética e social, erigindo-a como um pilar de estruturação da ordem social, cultural e econômica do País. A Carta Magna instituiu que o trabalho é o mais importante veículo, se não o único, de afirmação comunitária da maioria dos seres humanos que compõem a sociedade capitalista atual, sendo, assim, um dos mais relevantes, instrumentos de afirmação da Democracia na vida social, se não o maior.³⁰⁶

No entendimento de Axel Honneth, se for levada em consideração a perspectiva de que o mercado capitalista de trabalho tem a cumprir também a função da integração social, então se depara com uma série de normas morais que subjazem ao moderno mundo do trabalho, bem como as normas do agir orientado ao entendimento no mundo socialmente vivido.³⁰⁷

A partir da perspectiva da integração social assume-se o fato de que nas condições da organização social do trabalho há sofrimento e não apenas predomínio da indiferença, que há exigências e luta e não apenas reações de apatia estratégica, o que só pode ser compreendido se o mercado for analisado como parte do mundo social da vida. E há poucos motivos para renunciar aos princípios morais do mundo do trabalho, diante da pressão das condições dadas na atualidade.³⁰⁸

Portanto, pode-se entender que a normatividade constitucional brasileira reconhece o direito ao trabalho como direito fundamental, o qual exige ampla proteção jurídica no capitalismo, mas não apenas. Isso porque, a partir dos estudos da psicodinâmica do trabalho, acima narrados, trabalhar é uma oportunidade de desenvolvimento da subjetividade e do aprendizado social, político, ético e cultural, que independe do sistema econômico vigente.

³⁰⁶ DELGADO, Mauricio Godinho. **Direitos fundamentais na relação de trabalho**. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais - no 2, 2007. p. 11-39. Disponível em: <<http://sisbib.fdv.br/index.php/direitosegarantias/article/view/40>>. Acesso em 22.01.2017. p. 15-16.

³⁰⁷ HONNETH, Axel. **Trabalho e reconhecimento**. Tentativa de uma redefinição. Civitas - Revistas de Ciências Sociais. v. 8. n. 1.p. 46-67. jan.abr. 2008. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/4321/6867>>. Acesso em 19.01.2017. p. 54.

³⁰⁸ Ibidem, p. 65.

Assim, o direito ao trabalho reivindica criticamente a dimensão de um direito anterior e para além de todas as formas capitalistas típicas de trabalhar, que se origina da experiência de negatividade que experimentou com a expropriação do sistema-mundo capitalista. Enquanto direito humano é o direito à possibilidade de vida plena por meio do trabalho. No capitalismo, isso implica uma interpelação da dimensão radical do trabalho como necessidade humana e da ordem social vigente, impulsionando a sua transformação e o contínuo aprimoramento das instituições.³⁰⁹

Neste sentido, afirma-se que um direito ao trabalho digno não se reduz a um posto de trabalho em que se evitem as formas mais graves de degradação e se assegurem mínimos de subsistência. É preciso considerar a estrutura essencial do trabalhar, isto é, o trabalho em si, na sua tríade relacional subjetividade (relação consigo), objetividade (relação com os instrumentos e o mundo) e intersubjetividade (relação com o outro).³¹⁰

O direito ao conteúdo do próprio trabalho é, para quem trabalha, o direito a trabalhar sobre si, para si e para outrem, transformando a si e o mundo. Isso depende de um ambiente organizacional saudável de trabalho, que viabilize o reconhecimento individual de cada trabalhador e a sua contribuição para a construção solidária, de uma obra coletiva, com os demais trabalhadores.³¹¹

Portanto, é possível compreender que trabalhar impulsiona a evolução subjetiva do trabalhador, oferece-lhe a oportunidade de aprender na diversidade, junto com os outros trabalhadores, assim como pode significar o seu pertencimento, utilidade e modificação no mundo. Assim, é um meio incontestado de garantia da dignidade da pessoa humana³¹² e merece rigorosa tutela jurídica, social e estatal, seja no âmbito das relações privadas ou da Administração Pública.

³⁰⁹ WANDELLI, Leonardo Vieira. **O direito humano e fundamental ao trabalho...**, p. 346-347.

³¹⁰ WANDELLI, Leonardo Vieira. **A reconstrução normativa do Direito Fundamental ao Trabalho**. Revista TST, Brasília, vol. 79, no 4, out/dez 2013. p. 95-122. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/1939/55989/006_wandelli.pdf?sequence=1>. Acesso em 02.11.2016. p. 114.

³¹¹ WANDELLI, Leonardo Vieira. **O direito humano e fundamental ao trabalho...**, passim.

³¹² Ingo Wolfgang Sarlet explica que inobstante o debate jurídico e filosófico quanto às diversas dimensões da dignidade da pessoa humana e sua possível realização prática seja amplo, não se pode mais desconsiderar e nem desconhecer o papel efetivo do Direito no que toca à sua proteção e promoção. A sua compreensão exige aceitar a complexidade da pessoa humana e do meio no qual desenvolve sua personalidade. Para o Direito, a sua noção, para poder dar conta da riqueza e da heterogeneidade da vida, integra um conjunto de fundamentos e uma série de manifestações, que mesmo sendo diferentes, guardam um elo comum. In: SARLET, Ingo Wolfgang. **As dimensões da**

Nas lições de Ingo Wolfgang Sarlet, um dos papéis centrais da Filosofia do Direito e do Direito, em uma comunidade republicana e multicultural é assegurar, por meio de uma adequada compreensão e construção da noção de dignidade da pessoa humana, a superação de qualquer visão reducionista e unilateral. Além de proteger e promover a dignidade de todas as pessoas em todos os lugares.³¹³

Neste sentido, Mauricio Godinho Delgado ensina que a ideia afirmada pelo princípio da dignidade da pessoa humana é de que o valor central das sociedades, do Estado e do Direito contemporâneos é o ser humano, em sua singeleza, independentemente de seu *status social*, econômico ou intelectual. Este princípio defende a centralidade do ser humano no ordenamento, subordinando os demais princípios, regras, condutas e medidas práticas.³¹⁴

A sua concepção normativa representa um dos mais notáveis avanços jurídicos na história juspolítica da humanidade. É resultado de recentíssima conquista cultural, aliada ao desenvolvimento da Democracia na história dos últimos duzentos anos e manifestada de forma efetiva somente a partir de meados do século XX. “Trata-se do princípio maior do Direito Constitucional contemporâneo, espalhando-se, com grande intensidade, no que tange à valorização do trabalho”.³¹⁵

A prevalência da valorização social do trabalho à livre-iniciativa decorre da própria razão de ser de um ordenamento Constitucional, que é mediar institucionalmente a produção, desenvolvimento e reprodução da vida concreta das pessoas. Deve-se considerar o exercício da livre-iniciativa em função da preservação da dignidade do trabalho vivo, cujos limites e conteúdos materiais são inerentes à vida humana, em especial o vínculo direto entre trabalho e dignidade, que se sobrepõem ao caráter carente e contingente de transformação de uma específica forma de organização socioeconômica.³¹⁶

dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 09 – jan./jun. 2007. p. 361-388. Disponível em: <<http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/137>>. Acesso em 21.5.2017. p. 362.

³¹³ Ibidem, p. 385.

³¹⁴ DELGADO, Mauricio Godinho. Op. cit., p. 23.

³¹⁵ Idem.

³¹⁶ WANDELLI, Leonardo Vieira. Valor social do trabalho e dignidade na Constituição. In: CLEVE, Clemerson Merlin. **Direito Constitucional Brasileiro: teoria da Constituição e direitos fundamentais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 245-264. p. 261.

Portanto, a dignidade do ser humano se alcança também por meio do trabalho, seja na esfera pública ou privada, e sua valorização é recebida pela Constituição Federal de 1988, representando um dos maiores avanços jurídicos da humanidade. Isso evidencia a necessidade de reivindicar esforços por parte da sociedade e do Estado, para a concretização material do direito fundamental ao trabalho.

Ainda, neste contexto, Paulo da Costa Ricardo Schier expõe que a ideia de Constituição aponta o seu *telos* justificador, isto é, o seu compromisso com o *ethos* da modernidade, ao ubicar o homem no centro do mundo, entendendo-o como interventor e produtor das relações sociais e do Direito. O sentido da Constituição só pode ser compreendido a partir da ética que possibilita ao homem crer-se como interventor, construtor e dominador do seu mundo e da natureza.³¹⁷

Com este *ethos* humanista, o homem passa a criar o Estado Moderno de Direito, deslocando a legitimação da Constituição, do Direito e da Ordem Social, de Deus e da Natureza para o homem. A ética e a racionalidade moderna fundamentam o *telos* constitucional, o qual se justifica ao conferir autonomia aos homens na construção do Direito, da Sociedade e do Estado, configurando assim o perfil humanista da Constituição.³¹⁸

Por isso, qualquer forma de regulação estatal que desconsidere o ser humano e esteja em desacordo com a proteção de um núcleo de direitos fundamentais, não comprometida com a racionalidade e ética modernas, é inconstitucional. Assim, a visão neoliberal do fenômeno constitucional pode ser entendida como afronta à Constituição, porque a reduz a um instrumento de economia e governo descomprometida com os direitos fundamentais, os quais deixam de ser o seu núcleo e passam a ser tidos como espécies de concessões, direitos que substanciam o “resto” da lógica dos incluídos.³¹⁹

³¹⁷ SCHIER, Paulo da Costa Ricardo. **Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais**. Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Faculdades do Brasil. jan./jun. 2003. p. 55-72. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&q=schier+ensaio&btnG=&lr=lang_pt>. Acesso em 13.5.2017. p. 57.

³¹⁸ Idem.

³¹⁹ Ibidem, p. 58.

Assim, é evidente que o direito fundamental ao trabalho é merecedor de maior proteção dogmática pelos juristas. Pois se trata de saber até que ponto se pode tomar seriamente a compreensão constitucional de que o fundamento maior do direito é a dignidade da pessoa humana perante a cultura, o direito, as instituições, o mercado e não o inverso.³²⁰

Portanto, a partir do que foi exposto, é possível compreender que o direito fundamental ao trabalho atende ao fim constitucional de proteção do ser humano - seja ele trabalhador da iniciativa privada ou da administração pública - o que configura o sentido teleológico da Constituição, no Estado Moderno de Direito. A proteção deste direito requer a consideração, em especial pelo ordenamento e profissionais do âmbito jurídico, da estrutura essencial do trabalhar, observando-se que quem trabalha o faz sobre si, consigo e para outrem.

Ainda, o direito fundamental ao trabalho, tal como entendido por Leonardo Vieira Wandelli, possui três níveis: i) O direito ao trabalho e ao conteúdo do próprio trabalho³²¹ no âmbito de relações assalariadas. ii) O direito ao trabalho nas formas não assalariadas de trabalho. iii) O direito ao trabalho como primeiro direito humano fundamental.³²²

³²⁰ WANDELLI, Leonardo Vieira. O direito fundamental ao trabalho na ordem jurídica brasileira. In: CLEVE, Clemerson Merlin. **Direito Constitucional Brasileiro: teoria da Constituição e direitos fundamentais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 989-1022. p. 1019.

³²¹ Leonardo Vieira Wandelli apresenta alguns limites negativos ao conteúdo do trabalho: esvaziamento por ausências: de tarefas, de controle sobre a própria atividade, de utilidade das tarefas. Invariabilidade excessiva ou excesso de fragmentação das tarefas. A sobrecarga excessiva, determinada pela relação entre demanda com baixo grau de controle sobre a própria atividade. Métodos de remuneração que levem à autointensificação desmesurada do trabalho. Adequação dos limites à singularidade de cada trabalhador e ao contexto do trabalho. Também a intensificação excessiva da jornada, pelo ritmo inflexível, pela cadência excessiva, considerada a singularidade dos trabalhadores e o contexto da tarefa, pela supressão dos tempos destinados à obtenção e organização de informações e à regulação informal da colaboração e das pausas de descanso. E riscos do ambiente organizacional de trabalho, mediante organização do trabalho e métodos de gestão que bloqueiem a cooperação e a dinâmica contribuição-reconhecimento. Como conteúdos obrigatórios do trabalho apresenta: mecanismos, tempo e espaço para que haja participação deliberativa. Condições de confiança, solidariedade, transparência, tempo e liberdade para o desenvolvimento da cooperação e das práticas deliberativas informais e formais. Condições de contribuição efetiva com o trabalho comum. Mecanismos de reconhecimento simbólico e material da contribuição singular. Conteúdo significativo da atividade. Conteúdo moral da atividade a realizar e das práticas organizacionais. Grau razoável de controle próprio, autonomia e flexibilidade dos procedimentos laborativos. Perspectivas de desenvolvimento profissional. Conhecimento do conteúdo do próprio trabalho coletivo e individual. Condições de continuidade da relação e de integração em condições igualitárias com o coletivo de trabalho. In: WANDELLI, Leonardo Vieira. **O direito humano e fundamental ao trabalho**..., p. 297-298.

³²² Ibidem, p. 289.

No tocante aos servidores públicos, é o conceito de direito ao conteúdo do próprio trabalho que possui maior relevância. Este é o nível do direito fundamental ao trabalho, que servirá de base para refletir, no próximo capítulo, a respeito da relação dos servidores públicos integrantes do Poder Judiciário, com a organização do trabalho, ou seja, a gestão, empreendida pelo Conselho Nacional de Justiça.

O direito ao conteúdo do próprio trabalho refere-se a uma ocupação efetiva qualificada que expressa o direito a que o trabalho concretamente realizado seja uma via possível de desenvolvimento da personalidade do trabalhador, na qual possa aplicar suas aptidões físicas e mentais em condições que, não só, excluam fatores nocivos de segurança, salubridade e desgaste excessivo, mas também que incluam elementos de conteúdo significativo da atividade e dos processos de trabalho, bem como condições do ambiente organizacional necessárias a que se possam desenvolver os processos deliberativos e de colaboração, reconhecer-se e ver reconhecida sua contribuição singular para a coletividade por meio do trabalho bem feito e da participação na obra comum.³²³

Portanto, o direito ao conteúdo do próprio trabalho é a possibilidade de desenvolvimento da personalidade do trabalhador - por meio da aplicação de suas aptidões mentais e físicas, em condições de segurança, salubridade, sem excessivo desgaste e que incluam elementos significativos dos processos de trabalho e da atividade. Assim como ao ambiente organizacional que viabilize a cooperação, os processos deliberativos (atividade deôntica), o reconhecimento pelo trabalho bem-feito e pela participação na construção da obra coletiva.

Ele é, para quem trabalha, o direito a trabalhar sobre si, para si e para outrem, transformando a si e o mundo. Isso depende de um ambiente organizacional saudável de trabalho, que viabilize o reconhecimento individual de cada trabalhador e a sua contribuição para a construção solidária, de uma obra coletiva, com os demais trabalhadores.

Aquele que trabalha tem um direito ao conteúdo do próprio trabalho em sentido concreto e isto implica condições negativas e positivas da atividade, do ambiente e da organização do trabalho necessárias a que o trabalho possa gerar o melhor e não o pior. Essa é uma dimensão fundamental da existência humana, e

³²³ Ibidem, p. 296.

negligenciá-la denuncia qualquer sistema jurídico. “Quando muito, nós reconhecemos que o trabalho não deve ferir a pessoa física ou moralmente, mas nós naturalizamos a ideia de que quem trabalha não tem interesse no próprio trabalho”.³²⁴

Assim, pode-se entender que o direito ao conteúdo do próprio trabalho compreende o dever da organização do trabalho de possibilitar ao trabalhador as condições de aprendizado ético, moral, social, cultural e político por meio do trabalho. Assim como o desenvolvimento da subjetividade, personalidade, identidade e corporalidade de quem trabalha. E essa dimensão do direito fundamental ao trabalho aplica-se ao setor público e privado, consequentemente é direito dos servidores públicos.

Portanto, o direito fundamental ao trabalho do servidor público se enquadra no direito ao conteúdo do próprio, isto é, a se desenvolver por meio da atividade laboral, bem como a uma organização saudável de trabalho. Isso porque a gestão empreendida deve impulsionar a subjetividade no sentido de ampliar os conhecimentos desses indivíduos e conduzir à autorrealização e à emancipação, além do espaço de cooperação e solidariedade, para o desenrolar da atividade deontica como aprendizado da convivência social e política do trabalhar.

Contudo, os métodos de gestão introduzidos com a reorganização da administração pública e a virada gestonária - com a avaliação quantitativa e objetiva do trabalho e a individualização e chamamento à concorrência generalizada - tal como alhures apresentado, oferecem riscos aos aspectos positivos do trabalhar e ameaçam o direito ao conteúdo do próprio trabalho.

Quanto aos trabalhadores da sociedade, assim como tratado no item sobre o servidor público como instrumento de realização dos direitos fundamentais, a alteração legislativa mais perceptível foi a introdução do artigo 41, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, por meio da EC 19/98, que prevê a possibilidade de perda do cargo público pelo servidor estável, mediante avaliação periódica de desempenho, a ser disciplinada por lei complementar.³²⁵ Portanto, está evidenciada a adesão pelo

³²⁴ WANDELLI, Leonardo Vieira. **A reconstrução normativa...**, p. 114-115.

³²⁵ A título de exemplo, tal previsão - com relação aos servidores públicos do Poder Judiciário do Estado do Paraná – está contida no artigo 25, inciso III, do respectivo Estatuto, a Lei Estadual n. 16.024, de 19 de dezembro de 2008.

Estado desse novo método gestor, advindo do ideário neoliberal, no contexto narrado nos capítulos anteriores.

Nas lições de Cármen Lúcia Antunes Rocha, o servidor público recebe um tratamento constitucional específico, pois ele tem uma dúplici situação, isto é, de trabalhador, e que por isso lhe são assegurados direitos sociais, e a de agente, que vivifica e integra a pessoa jurídica, personificando o Estado. Assim como os outros trabalhadores, possui direitos fundamentais sociais, todavia, sem a configuração de direitos adquiridos. Isso porque as suas garantias institucionais³²⁶ podem ser modificadas de acordo com a conveniência pública e das instituições políticas, as quais se submetem aos comandos da sociedade.³²⁷

Neste contexto, Juarez Freitas explica que os servidores públicos ocupantes de cargo efetivo não possuem direito adquirido a regime institucional, mas sim às garantias que incorporam o seu patrimônio jurídico e são essenciais ao funcionamento, congruente e confiável, do próprio Estado. A preservação desses direitos é necessária também para proteger a Constituição e as instituições brasileiras, na medida em que reflete a predisposição do Poder Público a honrar os seus deveres e compromissos constitucionais, do que dependem, inclusive, investimentos nacionais e estrangeiros no país.³²⁸

Portanto, a estabilidade dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos, isto é, aprovados em concurso público e em estágio probatório ao longo de três anos de avaliações periódicas, conforme previsto no *caput* do artigo 41 da CF/88, é uma forma de garantir a confiança e congruência das instituições, da Constituição e do próprio Estado brasileiro. Disso dependendo também o interesse público.

Por isso, Juarez Freitas entende que as inovações trazidas pelas Emendas Constitucionais 19, 20, 41 e 42 devem ser interpretadas de forma benigna para não ensejar retrocessos no regime institucional dos servidores públicos. A Constituição

³²⁶ Paulo Bonavides ensina que a concepção da ideia de garantia institucional foi realizada pelo jurista publicista alemão Carl Schmitt, na primeira metade do século XX, quando se tinha o Estado liberal dando lugar ao Estado Social a partir da República de Weimar. As garantias institucionais se converteram numa das colunas do Estado Social, forma de organização dos poderes públicos, com inspiração filosófica e política que trouxe para as instituições a hegemonia da sociedade. A Constituição confere, então, garantia e proteção à instituição reconhecida como fundamental para a sociedade. In: BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. Malheiros Editores: 2007. p. 535. 537.

³²⁷ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios...**, p.111.

³²⁸ FREITAS, Juarez. Op. cit., p. 170.

emendada reclama uma exegese que supere o fatalismo literal, devendo o intérprete, que está em condição diferente do legislador, extrair o melhor da elasticidade do Direito objetivo.³²⁹

E assim, fundamentar e promover o regime institucional de estabilidade dos agentes, em especial dos controladores, que necessitam das garantias intangíveis para bem tutelar o primado dos interesses da sociedade. Neste compasso, a compatibilização dos artigos 41 e 169 da CF/88, flexibiliza mas não rompe com o princípio da estabilidade. E artigo 9º da EC 41 merece ser harmonizado com o artigo 60, da CF, afastando-se a aplicação do artigo 17 do ADCT aos direitos adquiridos.³³⁰

Portanto, é possível compreender que a introdução da avaliação individual de desempenho, no âmbito da administração pública não é apenas nociva ao servidor público, enquanto trabalhador - como descrito pelos estudos de Christophe Dejourns - mas também ao próprio Estado, porque enfraquece as instituições e a confiança que se tem na atuação do Poder Público – conforme apontado por Juarez Freitas.

Isso permite verificar a plausibilidade da crítica apresentada por Christian Laval e Pierre Dardot, à reorganização estatal, realizada para atender os interesses econômicos do mercado, que se fortalece com a retração do Estado na gestão dos interesses da sociedade.

Assim, esta dissertação consegue demonstrar a coerência entre os pontos analisados, isto é, a hipótese de que as mudanças efetivadas no contexto da globalização e do neoliberalismo ofendem o direito fundamental ao trabalho dos servidores públicos, bem como desvalorizam a atividade administrativa para fazer prevalecer os aspectos econômicos sobre o cultural, o político e o social.

Como resposta a isso, defende-se que o Direito deve tutelar a pessoa humana, colocando-se como meio de resistência e luta contra as formas precarizantes e degradantes da vida. Assim, o jurista que se preocupa com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária é responsável por esta defesa, e sua atuação

³²⁹ Ibidem, p. 176.

³³⁰ Idem.

intelectual e profissional deve buscar garantir a força normativa³³¹ do direito constitucional e do direito fundamental ao trabalho, seja no âmbito público ou privado.

A partir dessa perspectiva e de todo o conteúdo até aqui tratado, passa-se a analisar de que maneira se desenvolve a relação entre a gestão administrativa do Conselho Nacional de Justiça com o direito ao trabalho do servidor público integrante do Poder Judiciário. Com isso busca-se refletir sobre os riscos à subjetividade desses trabalhadores, ocasionados pelos novos métodos gestionários, bem como acerca das possibilidades ao trabalho bem-feito nos serviços judiciais.

4. OS FINS CONSTITUCIONAIS DO PODER JUDICIÁRIO E DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Apresenta-se, no último capítulo desta dissertação, algumas observações sobre a importância do Poder Judiciário na concretização dos direitos fundamentais, alguns aspectos sobre a sua reforma - da qual adveio a criação do Conselho Nacional de Justiça - e uma reflexão sobre a gestão empreendida por referido órgão.

No item 4.1 busca-se expor o papel do intérprete-juiz na aplicação das normas de direitos fundamentais, com o objetivo de demonstrar que o Poder Judiciário, na atualidade, desempenha um relevante trabalho social. E com isso, ao final, exaltar a responsabilidade da gestão que nele se empreende.

O item 4.2 trata da reforma do Poder Judiciário, inserida no contexto anteriormente apresentado, de virada gestonária, da reforma administrativa do aparelho do Estado, da implementação da nova gestão pública e da lógica da

³³¹ Konrad Hesse ensina que “a força normativa da Constituição não reside, tão-somente, na adaptação inteligente a uma dada realidade. A Constituição jurídica logra converter-se, ela mesma, em força ativa, que se assenta na natureza singular do presente (*individuelle Beschaffenheit der Gegenwart*). Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem. Concluindo, pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes, na consciência geral – particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional -, não só a vontade de poder (*Wille zur Macht*), mas também a vontade de Constituição (*Wille zur Verfassung*). HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre: 1991. p. 19

eficiência. Para com isso refletir sobre os fins constitucionais do Judiciário e a importância da defesa do direito fundamental ao trabalho dos servidores.

No item 4.3, mostra-se o debate sobre a constitucionalidade do CNJ, arguida na ADI 3.367-DF, com relação à ofensa ou não ao pacto federativo e à separação e independência dos Poderes.

Por fim, no item 4.4 realiza-se uma reflexão sobre a gestão empreendida pelo Conselho Nacional de Justiça e o direito fundamental ao trabalho do servidor público integrante do Poder Judiciário, especialmente no que diz respeito aos números apurados no serviço judicial.

Mostra-se que a principal função do CNJ é realizar o planejamento estratégico para aprimoramento do Judiciário. E que a avaliação quantitativa do trabalho judicial pode oferecer riscos ao direito ao conteúdo do próprio trabalho dos servidores públicos, prejudicando o trabalho bem-feito e a concretização dos direitos fundamentais.

4.1. O PODER JUDICIÁRIO E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Ao longo desta dissertação, apresentou-se o dever do Estado - entendido como Poderes Públicos Legislativo, Executivo e Judiciário - de promover, prestar e proteger os direitos fundamentais, em especial quando se tratou sobre a atividade administrativa. Neste capítulo, tratar-se-á dos processos de redemocratização e judicialização da política, que implicam na maior busca por tais direitos pela via judicial.

Assim, entende-se oportuno expor algumas noções constitucionais quanto à norma jurídica de direito fundamental e o papel do intérprete, ou seja, Estado-juiz, na sua interpretação, argumentação e aplicação. E com isso afirmar, mais uma vez, que tutelar o direito fundamental ao trabalho do servidor público judiciário é estar a favor dos direitos fundamentais.

O século XIX é o século do Estado de Direito, posterior ao Estado Absolutista do século XVII e do regime despótico do Século XVIII. O Estado de Direito alude a uma das direções de desenvolvimento da organização do Estado, sem implicar em

consequências precisas, e enquanto valor se traduz na eliminação da arbitrariedade da intervenção estatal na vida dos cidadãos.³³²

O Constitucionalismo, marcado pelo positivismo, isto é, pela lei escrita, norma enquanto regra, não permite criação interpretativa pelo jurista, nem a invenção de um valor autônomo, pois prevalece a vontade do legislador. Ao passo que o Estado Constitucional atual, mais do que uma continuação, trata-se de uma profunda transformação que inclui necessariamente, a mudança quanto à concepção de direito.³³³

Uma das grandes mudanças de paradigma ocorrida ao longo do século XX foi atribuir à norma constitucional o *status* de norma jurídica. Assim, superou-se o modelo adotado até meados do século passado na Europa, no qual a Constituição era vista como um documento essencialmente político, um convite à atuação dos Poderes Públicos e vigoravam a centralidade da lei e a supremacia do Parlamento³³⁴, cujos atos eram insuscetíveis de controle judicial. Após a Segunda Guerra Mundial começou a se difundir e a prevalecer o modelo americano de constitucionalismo. Este funda-se na força normativa da Constituição, entendida como documento dotado de supremacia e protegido por mecanismos de controle de constitucionalidade.³³⁵

Concretizar a Constituição é um processo de densificação de regras e princípios constitucionais, implica no processo que vai do texto da norma para uma norma concreta, uma norma jurídica. E esta concretização normativa é um trabalho técnico-jurídico; um lado técnico do procedimento estruturante da normatividade. A concretização não é igual à interpretação do texto da norma; é a construção de uma norma jurídica.³³⁶

³³² ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil**. Ley, derechos, justicia. Trotta: Madrid. 2011. p. 21.

³³³ Ibidem, p. 34.

³³⁴ No Brasil há o presidencialismo de coalizão, que se traduz na necessidade do Presidente da República fazer acordos com o Congresso Nacional, para conseguir governar. Neste sentido Paulo da Costa Ricardo Schier expõe que a expressão “presidencialismo de coalizão” foi cunhada pelo cientista político Sérgio Henrique Abranches, para explicar algumas mudanças no processo de transição da ditadura militar ao regime democrático. In: SCHIER, Paulo da Costa Ricardo. Vice-presidente da República no contexto do presidencialismo de coalizão. p. 518-522. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (org.). PEREIRA, Ana Lucia Pretto (orga.). **Direito Constitucional Brasileiro**: volume II: organização do Estado e dos poderes. teoria da Constituição e direitos fundamentais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 520.

³³⁵ BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. Os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo. Saraiva. 2009. p. 196-197.

³³⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estruturas metódicas. In: **Direito Constitucional**. 5ª edição, totalmente refundida e aumentada. Livraria Almedina. Coimbra: 1991. p. 209.

Densificar uma norma significa complementar, preencher e precisar o espaço normativo de um preceito constitucional, com a finalidade de tornar possível, por esse preceito, a solução dos problemas concretos. Texto normativo é qualquer documento elaborado por uma autoridade normativa, é o discurso para modificar o comportamento humano. Disposição é parte de um texto ainda a interpretar, enquanto norma é parte de um texto interpretado.³³⁷

Para que ocorra a normatividade concreta da norma jurídico-constitucional é necessário que a norma jurídica tenha caráter de norma de decisão. Assim, cabe ao agente do processo de concretização da norma, quando a aplica ao caso concreto, exercer um papel fundamental. E diante do sistema polissêmico das normas constitucionais, os três poderes devem dar a elas a maior proximidade possível com a realidade.³³⁸

O constitucionalismo compromissório, que se orienta pela dignidade da pessoa humana, requer a abertura de espaço para se discutir os conflitos sociais, aproximando o mundo prático do mundo do direito. Assim, o exercício da função do controle do poder, em especial da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, também deve construir uma relação entre sociedade e Judiciário, a partir da crença de que as instâncias do poder estão a serviço da Constituição, e podem ter um caráter mais pedagógico do que corretivo.³³⁹

A nova ordem, valores e instrumentos trazidos pela Constituição de 1988, cuja concepção epistemológica é emancipatória, serão inócuos se os operadores jurídicos e os juízes continuarem a aplicar as leis do século passado, com a cabeça do século passado, ou ainda, se insistirem em adaptar a norma constitucional ao espírito da legislação infraconstitucional.³⁴⁰

A fase do pós-positivismo indica os grandes momentos constituintes das últimas décadas do século XX. As novas Constituições acentuam a hegemonia

³³⁷ Ibidem, p. 209-210.

³³⁸ Ibidem, p. 210.

³³⁹ VALLE, Vanice Regina Lirio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 163.

³⁴⁰ SCHIER, Paulo da Costa Ricardo. **Filtragem constitucional**: construindo uma nova dogmática jurídica. Sergio Antônio Fabris Editor. Porto Alegre, 1999. p. 62.

axiológica dos princípios, os quais formam o pedestal normativo de todo o novo sistema constitucional.³⁴¹

Robert Alexy afirma que a distinção entre regras e princípios constitui a teoria normativo-material dos direitos fundamentais. Assim, é um ponto de partida para responder questões relativas à possibilidade e aos limites da racionalidade no âmbito dos direitos fundamentais. Entende que falta distinguir precisamente regras e princípios, e fazer uma utilização sistemática desta distinção.³⁴²

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, *mandamentos de otimização*, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes.

Já as regras são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos. Regras contém, portanto, *determinações* no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível. Isso significa que a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa, e não uma distinção de grau. Toda norma é ou uma regra ou um princípio.³⁴³

Assim, essa distinção é a base da teoria da fundamentação no âmbito dos direitos fundamentais e a chave para a solução de problemas centrais da sua dogmática. Sem ela não pode haver nem uma teoria adequada sobre as colisões e as restrições entre esses direitos, nem uma teoria suficiente quanto ao papel dos direitos fundamentais no sistema jurídico.³⁴⁴

Diante do conflito entre as possibilidades jurídicas para satisfação de princípios, deve-se aplicar a máxima da proporcionalidade em sentido estrito, isto é, necessário se faz aplicar o sopesamento, nos termos da lei de colisão. Já as máximas

³⁴¹ BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 264.

³⁴² ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª edição. 4ª tiragem. Malheiros Editores. 2015. p. 85.

³⁴³ Ibidem, p. 90-91.

³⁴⁴ GORZONI, Paula. **Entre o princípio e a regra**. Crítica. Novos estud. - CEBRAP n.85. São Paulo, 2009. p. 273-279. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002009000300013&script=sci_arttext&lng=pt>. Acesso em 21.5.2017. p. 273.

de adequação e necessidade se referem às possibilidades fáticas de satisfação dos princípios.³⁴⁵

Assim, verifica-se que a partir dessa distinção, o autor estabelece uma das teses centrais de seu livro, a de que os direitos fundamentais têm natureza de princípios e são mandamentos de otimização, do que decorre a máxima da proporcionalidade, com suas três máximas parciais, a da necessidade, da adequação e da proporcionalidade em sentido estrito.³⁴⁶

Quanto maior for o grau de afetação ou não-satisfação de um princípio, tanto maior terá que ser a importância da satisfação do outro. Aquilo que um princípio exige está inserido em uma relação com aquilo que é exigido pelo princípio colidente. Essa regra expressa uma lei válida para todos os tipos de sopesamento de princípios, podendo ser chamada de lei do sopesamento. “Ela faz com que fique claro que o peso dos princípios não é determinado em si mesmo ou de forma absoluta e que só é possível falar em pesos relativos”.³⁴⁷

Já o conflito de regras pode ser solucionado por meio da introdução de cláusula de exceção em uma das regras, ou por meio da declaração de invalidade delas. Isso ocorre porque o problema se localiza no plano da validade, ou ela é válida ou não é, o que não é graduável, já que as regras garantem deveres definitivos. Por isso, o conflito entre regras deve ser resolvido por meio da subsunção, com a aplicação integral ao caso de uma delas regra, declarando-se inválida a outra, no caso de incompatibilidade total entre elas.³⁴⁸

Ainda, ao diferenciar princípios de valores, Robert Alexy expõe que princípios são mandamentos de otimização, e como mandamentos, pertencem ao âmbito deontológico - são os conceitos de dever, proibição, permissão e de direito a algo, ligados ao dever-ser - enquanto que valores pertencem ao âmbito axiológico - se é ou não é bom.³⁴⁹

O dever de otimização dos princípios, enquanto normas de direitos fundamentais, consiste no comando deôntico de que sejam realizadas na maior

³⁴⁵ ALEXY, Robert. Op. cit., p. 117-118.

³⁴⁶ GORZONI, Paula. Op. cit., p. 274.

³⁴⁷ ALEXY, Robert. Op. cit., p. 167-168.

³⁴⁸ GORZONI, Paula. Op. cit., p. 274.

³⁴⁹ ALEXY, Robert. Op. cit., p. 146-147.

medida possível, quer dizer, “essa realização depende das circunstâncias fáticas e jurídicas que se impõem quando da densificação da norma de direito fundamental em questão”.³⁵⁰

E a partir da Ciência do Direito, Robert Alexy se preocupa com a racionalidade, entendendo que se pode perceber que o sopesamento tem um grau de racionalidade menor do que as interpretações, mas não tem a força necessária para demonstrar a irracionalidade ou não-racionalidade dos sopesamentos. Do próprio conceito de princípio decorre a constatação de que sopesamento trata de otimização.³⁵¹

Nesse sentido, o modelo de sopesamento defendido por Robert Alexy é equivalente ao assim chamado princípio da concordância prática. E mesmo que o sopesamento em si não estabeleça um parâmetro que permita que os casos possam ser decididos de forma definitiva, o modelo de sopesamento como um todo oferece um critério e o faz associando a lei de colisão à teoria da argumentação jurídica racional, ou seja, dizendo o que deve ser fundamentado de forma racional.³⁵²

Ainda, quanto ao argumento de que sopesamento conduziria a decisões particulares, Robert Alexy responde que é equivocado, no mínimo, porque mesmo que o sopesamento seja a decisão judicial no caso particular, é possível criar uma regra. Assim, não há nada inconciliável entre o sopesamento no caso particular e sua universalizabilidade.³⁵³

A lei de colisão evidencia que o sopesamento conduz a uma dogmática diferenciada dos direitos fundamentais, fazendo com que nos casos de colisão seja necessário definir uma relação de preferência, o que corresponde a uma regra de grau de concretude relativamente alto. Ao sopesar jurisprudências e propostas aceitas pela Ciência do Direito, surge uma rede de regras concretas atribuídas às diferentes disposições de direitos fundamentais, que representam uma base importante e objeto central da dogmática.³⁵⁴

³⁵⁰ PEREIRA, Ana Lucia Pettro. O conteúdo e o alcance do art. 5º, §1º, da CF/1988. In: CLÈVE, Clemerson Merlin (org.). **Direito Constitucional Brasileiro** – teoria da Constituição e direitos fundamentais: São Paulo, Volume 1, 2014. p. 368-387. p. 381.

³⁵¹ ALEXY, Robert. Op. cit., p. 172-173.

³⁵² Ibidem, p. 173-174.

³⁵³ Ibidem, p. 174.

³⁵⁴ Ibidem, p. 175.

Ademais, o modelo de sopesamento apresentado por Robert Alexy possibilita, tanto a satisfação das justificadas exigências de consideração das regras fáticas e das regularidades empíricas e de uma detalhada dogmática dos direitos fundamentais específicos; quanto evita as dificuldades relacionadas à ideia de análise do âmbito da norma. Por fim, o autor conclui que uma resposta à problematização sobre a valoração pode ser dada pelo modelo de sopesamento baseado na teoria dos princípios, na medida em que vincula uma teoria da argumentação jurídica que inclui uma teoria da argumentação prática geral à estrutura formal do sopesamento.³⁵⁵

Ao considerar que a capacidade do juiz de avaliar criticamente a moralidade positiva vigente na sociedade em que está inserido é duvidosa, e que lhe conferir este poder pode gerar mais erros do que acertos, Daniel Sarmento propõe duas observações: “em primeiro lugar, a afirmação de que o intérprete da Constituição deve avaliar criticamente as suas pré-compreensões, e não tornar-se um refém delas”.³⁵⁶

Isso vale para juízes, administradores, legisladores e cidadãos em geral. Em segundo lugar, os juízes possuem vantagem comparativa e que por precisarem fundamentar suas decisões, ao contrário do Legislativo e Executivo, devem refletir melhor sobre as suas decisões, “sobretudo quando estiverem em jogo injustiças contra grupos estigmatizados no âmbito do processo político majoritário”.³⁵⁷

Nas lições de Jorge Reis Novais, um dos temas mais complexos do constitucionalismo é a relação entre direitos fundamentais, democracia e Estado de Direito. Conceitos estes tomados em seu conteúdo jurídico, em especial no que respeita à efetividade dos direitos fundamentais enquanto normas jurídicas com valor constitucional. O Estado de Direito é um Estado vinculado à uma pauta material de valores, entre os quais os direitos fundamentais e o princípio da dignidade da pessoa humana são essenciais. Os direitos fundamentais são compreendidos como normas constitucionais e por isso possuem supremacia de natureza formal, jurídica e vinculativa dos poderes públicos constituídos.³⁵⁸

³⁵⁵ Ibidem, p. 176.

³⁵⁶ SARMENTO, Daniel. Interpretação constitucional, pré-compreensão e capacidades institucionais do intérprete. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de, SARMENTO, Daniel, BINEMBOJM, Gustavo (coords). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2009. p. 321.

³⁵⁷ Idem.

³⁵⁸ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais e justiça constitucional em Estado de Direito Democrático**. Coimbra Editora, 2012. p. 17.

A partir de Ronald Dworkin, Jorge Reis Novais entende que possuir um direito fundamental no Estado de Direito é ser titular de uma forte garantia jurídica, a qual equivale a um trunfo num jogo de cartas. A carta de trunfo prevalece sobre as outras. Isso significa que ter um direito fundamental é ter um trunfo contra o Governo democraticamente eleito, contra o Estado, contra a maioria que governa, mesmo quando esta decide de acordo com os procedimentos instituídos democraticamente e dispõe do apoio de uma maioria social. Logo, há uma oposição, mesmo que potencial, entre Estado de Direito e democracia.³⁵⁹

E ainda, afirma que reconhecer o conflito é o primeiro pressuposto da sua resolução de forma adequada constitucionalmente, pois assim reconhece os interesses colidentes e a partir da situação de colisão viabiliza o controle de sua solução, de forma intersubjetivamente partilhada, conforme princípios constitucionais e recorrendo à metodologia de ponderação de bens.³⁶⁰

A compreensão de que no Estado de Direito social e democrático, os poderes públicos têm o dever de respeitar os direitos fundamentais, mas também, de proteger e promover a autonomia, bem-estar e liberdade individuais, cria e reforça novas possibilidades legítimas de afetação das esferas individuais. O Estado, para cumprir o seu dever, precisaria afetar as liberdades pessoais, logo, os direitos fundametais.³⁶¹

Assim, promover e proteger um bem constitucional justifica afetar outros bens constitucionais, nos quais encontram-se os direitos fundamentais. Eis que a metodologia da ponderação de bens e o recurso aos princípios da proibição do excesso, da proibição da proteção insuficiente e da proporcionalidade invadem o Direito Constitucional. E com isso se abrem novos espaços de valoração e decisão ao poder judicial, que confronta com os outros poderes públicos, cujas ações e omissões passam a ser por aquele controladas. Isso acentua “o perigo de erosão de efectividade dos direitos fundametais às mãos do *Estado ponderador*”.³⁶²

³⁵⁹ Ibidem, p. 17-18.

³⁶⁰ Ibidem, p. 31.

³⁶¹ Ibidem, p. 66.

³⁶² Idem.

O juiz, que era obediente servidor da lei, tornou-se intérprete da Constituição, e a lei passou a servir de referência no desenlace de questões postas à solução judicial.³⁶³

Diante da inviabilidade e inadequação estruturais de qualquer tentativa de proteção absoluta dos direitos fundamentais quando considerados como um todo, e da inevitabilidade da ponderação de bens, a concepção de direitos fundamentais como trunfos contra a maioria pode ser uma garantia poderosa contra os riscos de diluição dos direitos fundamentais enquanto posições jurídico-constitucionais.³⁶⁴

Caberá à jurisdição constitucional verificar quando o peso de um interesse, que merece proteção é suficientemente forte para justificar a cedência do direito fundamental, ou quando a invocação de uma razão de interesse público está escondendo a intenção de imposição da mundividência particular de quem detém o poder, atropelando assim o sentido de direitos fundamentais enquanto trunfos contra a decisão da maioria.³⁶⁵

O que se exige da jurisdição constitucional é que a decisão seja escolhida, justificada e fundamentada de acordo com critérios jurídicos acessíveis intersubjetivamente, compreensíveis e criticáveis segundo princípios e instrumentos próprios da função, para que assim não viole seus limites funcionais. A decisão não pode ser pautada em opiniões filosóficas, morais, religiosas ou políticas particulares do juiz.³⁶⁶

Portanto, a partir do que foi exposto, é possível compreender que no atual Estado Constitucional, que tem por base a defesa dos direitos fundamentais, a norma jurídica é entendida como regra e princípio. Quando há colisão entre princípios é necessário que o juiz realize o sopesamento entre eles, de forma racional.

E por vezes, os direitos fundamentais vão colidir com o princípio democrático, cuja ponderação será feita pelo juiz, o que pode representar a erosão de tais direitos se a aplicação desta técnica não for realizada de forma adequada.

³⁶³ ALVES, Eliana Calmon. Conselho Nacional de Justiça - fundamentos, processo e gestão. In: MENDES, Gilmar Ferreira et al (coord.). **Conselho Nacional de Justiça** - fundamentos, processo e gestão. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 70-90. p. 71.

³⁶⁴ NOVAIS, Jorge Reis. Op. cit, p. 67.

³⁶⁵ Ibidem, p. 74.

³⁶⁶ Ibidem, p. 77.

Logo, pode-se verificar que o Poder Judiciário exerce um papel essencial na interpretação, argumentação e aplicação das leis constitucionais - dos direitos fundamentais e da democracia - o que exige racionalidade, metodologia e fundamentação compreensível, até mesmo para não ofender os limites funcionais de tal poder.

4.2. A REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO

A reforma do Estado brasileiro, efetivada no âmbito administrativo, ocorreu também no Poder Judiciário, com a criação do Conselho Nacional de Justiça, por meio da Emenda Constitucional n. 45/2004.

Antes de analisar o CNJ em específico, passa-se a expor sobre o contexto que ensejou tal reforma e sobre quais são os fins constitucionais do Poder Judiciário. Em especial porque neste momento se observa o aumento de proposituras de demandas judiciais, implicando no reconhecimento da importância que este poder desempenha na efetivação dos direitos e viabilidade do processo democrático.³⁶⁷

Na Idade Moderna, o regime político só pode ser considerado democrático se o seu objetivo último consistir no respeito integral aos direitos fundamentais da pessoa humana e se for fundado na soberania popular. Esta, que é do povo, deve ser dirigida à realização dos direitos humanos, do contrário, conduz ao arbítrio da maioria. Respeitar integralmente os direitos do homem só é alcançável quando o poder político supremo pertence ao povo.³⁶⁸

O Poder Judiciário, enquanto órgão de um Estado democrático, deve ser estruturado atendendo ambas essas exigências. Contudo, diferentemente dos outros poderes públicos, o Judiciário apresenta uma particularidade notável. Embora por definição, seja ele quem principalmente deve garantir o respeito integral aos direitos

³⁶⁷ O presente estudo não analisará a crise do Direito nem o ativismo judicial. Buscar-se-á expor sobre o contexto vivenciado a partir da Constituição de 1988, no qual a sociedade brasileira procura cada vez mais a satisfação de seus direitos pela via judicial, e no qual se criou o Conselho Nacional de Justiça.

³⁶⁸ COMPARATO, Fábio Konder. **O Poder Judiciário no regime democrático**. Estud. av. vol.18 no.51 São Paulo May/Aug. 2004. p. 151-159. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a08v1851.pdf>>. Acesso em 20.03.2016. p. 151.

humanos, na generalidade dos países os magistrados, salvo exceções, não são eleitos pelo voto popular.³⁶⁹

Um grande rol de direitos fundamentais foi instituído pela Constituição da República de 1988, cuja factibilização se mostrou e se mostra complicada, em especial após o levante *neoliberal*, com a retirada paulatina do Estado das funções essenciais, mormente em uma sociedade que está à margem do “capitalismo central”.³⁷⁰

No modelo neoliberal o Estado deve ser forte na repressão e mínimo no social. A partir do aumento dos legitimados processualmente, a sociedade civil passou a se articular, buscando a efetivação desses direitos perante o Poder Judiciário, o que fez surgir no país a figura da “Judicialização da política”.³⁷¹

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão social ou política, que antes eram decididas pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo, estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário.³⁷²

A Constituição de 1988 trouxe os modernos direitos de terceira geração, aumentou o rol dos direitos individuais e sociais e possibilitou o uso de ações coletivas. Com a visão de tornar o Judiciário independente do poder econômico e político, permitiu a judicialização da política, desatrelando o julgador do legislativo, ao propiciar a interpretação constitucional.³⁷³

A doutrina jurídico-política base dos direitos fundamentais sociais incentiva a inclusão deles na esfera de direitos subjetivos, e com isso a sua efetivação através de instrumentos processuais de garantia acionáveis em juízo, o que representa a ascensão do caráter político da atividade do juiz e a superação do método subsuntivo. Assim, o espaço de exigência dos direitos fundamentais prestacionais passa a ser

³⁶⁹ Idem.

³⁷⁰ ROSA, Alexandre Morais da. **Decisão penal: a bricolage de significantes**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 242-243.

³⁷¹ Idem.

³⁷² BARROSO, Luis Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. ISSN 1138-4824, nem. 13, Madrid (2009) págs. 17-23. Disponível em: <<https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&q=barroso+judicializa%C3%A7%C3%A3o&btnG=&lr=>>>. Acesso em 22.06.2016. p. 19.

³⁷³ ALVES, Eliana Calmon. Op. cit., p. 71.

também o Poder Judiciário, não apenas o Executivo, o qual é o responsável pela implementação de políticas públicas.³⁷⁴

A judicialização da política acontece no Brasil, em especial depois da Constituição de 1988, mas é um processo global nos Estados Democráticos de Direito. Trata-se de um complexo processo que atribui novos poderes ao Judiciário e envolve maior demanda por sua participação em temas, que no Estado de Direito da *Civil Law*, se atribuía ao Legislativo e Executivo. Como por exemplo, três importantes questões da judicialização da política³⁷⁵ se tem o constitucionalismo pós Segunda Guerra Mundial, tribunais internacionais e Estado Social de Direito.³⁷⁶

Como intuitivo, a judicialização transfere poder para juízes e tribunais, alterando significativamente a linguagem, a argumentação e o modo de participação da sociedade. Este fenômeno tem múltiplas causas, podendo ser entendido como expressão de uma tendência mundial, e estar diretamente relacionado ao modelo institucional brasileiro.³⁷⁷

O fator que compatibiliza o Poder Judiciário com o espírito da democracia (no sentido que Montesquieu conferiu ao vocábulo) é aquele prestígio público, o qual é um atributo eminente, o único capaz de suprir a ausência do sufrágio eleitoral. Tal prestígio se funda no amplo respeito moral, conhecido por *auctoritas* na civilização romana; “é a legitimidade pelo respeito e a confiança que os juízes inspiram no povo”.³⁷⁸

Em uma democracia, essa característica particular dos magistrados, está fundada essencialmente na responsabilidade e independência com que “o órgão estatal em seu conjunto, e os agentes públicos individualmente considerados, exercem as funções políticas que a Constituição, como manifestação original de vontade do povo soberano, lhes atribui. Assim, para verificar quão democrático é o

³⁷⁴ BOTH, Laura Jane Ribeiro Garbini *et al.* **Estado, democracia e a necessidade de uma Constituição Política**. Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica, Vol. 20 - n. 2 - mai-ago 2015 p. 755-784. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/7890>>. Acesso em 21.5.2017. p. 771.

³⁷⁵ Para maiores informações, consultar ROBL FILHO, Ilton Norberto. Conselho Nacional de Justiça: Estado democrático de direito e accountability. São Paulo: Saraiva, 2013.

³⁷⁶ ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça**: Estado democrático de direito e accountability. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 213.

³⁷⁷ BARROSO, Luis Roberto. **Judicialização...**, p. 19.

³⁷⁸ COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit., p. 151.

Poder Judiciário no Brasil, deve-se avaliar o seu funcionamento e a sua organização, de acordo com os requisitos fundamentais da independência e da responsabilidade.³⁷⁹

A atual configuração de Estado se baseia na ampliação do princípio democrático, e da busca pelo poder público por maior legitimidade, com a sua aproximação da sociedade civil nos processos decisórios. Isso tem deslocado o poder - que pertencia ao Legislativo (ordenador) no Estado de direito, e ao Executivo (fomentador) no Estado social - ao Judiciário, no Estado Democrático de Direito, “como poder capaz de efetivar a implementação dos direitos sociais descritos na Carta Constitucional”.³⁸⁰

Porém, juízes engessados e obrigados à literal interpretação e aplicação da lei jamais conseguiriam cumprir seu papel democrático de realização dos direitos fundamentais dos indivíduos, e configurariam-se reféns do legislador, inclusive do Chefe do Poder Executivo enquanto edita medidas provisórias, o que comprometeria o sistema de freios e contrapesos.³⁸¹

A teoria da separação de poderes contemporânea exige um Judiciário forte e independente, inclusive sob o aspecto político, e que busca a interpretação sistêmica do Direito. Isso quer dizer que pouca importância possui o texto da lei; importa o contexto (dentro do ordenamento jurídico) em que a lei está inserida. “Nesse sentido, o compromisso maior do juiz deve ser com o espírito da ordem constitucional (em nosso entender)”.³⁸²

Porém, nas últimas décadas do século XX, a política econômica aplicada no Brasil, e nos países da América Latina, tem os valores neoliberais de economia globalizada, decididos no Consenso de Washington, por integrantes de organismos financeiros internacionais, impostos como condição de obtenção de auxílio de

³⁷⁹ Idem.

³⁸⁰ SCHNEIDER, Yuri. SILVA, Rogério Luiz Nery da. **O reflexo das crises interconectadas do Estado Contemporâneo na transformação dos direitos humanos fundamentais sociais**. A&C - Revista de Direito Administrativo e Constitucional n. 63. Belo Horizonte, ano 15, n. 63, jan. / mar. 2016. p. 137-164. Disponível: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/index.php/conteudo-revista/?conteudo=239595>>. Acesso em 25.06.2016. p. 140.

³⁸¹ ARAÚJO, Thiago Cássio D'Ávila. **O juiz em Pierre Bourdieu, o controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil e a questão da liberdade de interpretação das normas jurídicas**. A&C - Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, ano 8, n. 33, jul. / set. 2008. Disponível: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/index.php/conteudo-revista/?conteudo=54893>>. Acesso em 24.07.2016. p. 14.

³⁸² Idem.

instituições financeiras como o FMI e o Banco Mundial e para recebimento dos investimentos estrangeiros.³⁸³

Com isso, o Estado, enquanto promotor de direitos sociais e interventor da economia, se enfraquece e passa a atuar na garantia do capital financeiro mundializado. Isso ocorre por meio da promoção da segurança jurídica e da ordem interna, o que aumenta o controle de parte da população, através do aparato da repressão.³⁸⁴

O relatório 51/2000 do Banco Mundial, demonstra que na América Latina esses acordos mantém um modelo de desenvolvimento econômico dependente, sem que se priorize o desenvolvimento nacional. A sua lógica de funcionamento tem sido imposta a todas as instituições do Estado através de reformas políticas e econômicas, com pesquisas sobre as matérias de interesse das agências de financiamento, como tem ocorrido em relação à reforma do Judiciário.³⁸⁵

Este novo consenso necessita de um Estado que seja forte, com instituições eficientes e fortes, para atuar em parceria com o mercado, e no qual o Judiciário exerce papel fundamental. Porque “é quem vai julgar a aplicabilidade das novas leis de ajuste da economia e dos contratos, de modo que a sua estabilidade e previsibilidade importam na maior possibilidade do investidor calcular o risco de ‘aportar recursos’ no país”.³⁸⁶

A reforma do Judiciário, promovida principalmente pelo Banco Mundial (Documento Técnico 319), pautou-se na necessidade de um ambiente favorável aos financiamentos, aos investimentos e ao comércio do grande capital financeiro, em prejuízo de uma justiça mais inclusiva de parte da população. Quem acessa o

³⁸³ FREITAS, Graça Maria Borges de. **A Reforma do Judiciário, o discurso econômico e os desafios da formação do magistrado hoje**. Revista Tribunal do Trabalho. 3a. Região, Belo Horizonte, v. 42, n. 72. p. 31-44. Disponível em: <http://www2.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_72/Graca_Freitas.pdf>. Acesso em 18.06.2016. p. 31.

³⁸⁴ GARDUCCI, Leticia Galan. **Justiça para quem?** Judiciário brasileiro. Direitos fundamentais e as políticas judiciárias nos dias de hoje. Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu. Revista da Faculdade de Direito, número 3, primeiro semestre de 2015. p. 232-239. Disponível em: <<http://www.usjt.br/revistadireito/numero-3/15-leticia-galan-garducci.pdf>>. Acesso em 23.07.2016. p. 236.

³⁸⁵ FREITAS, Graça Maria Borges de. Op. cit., p. 31-32.

³⁸⁶ Ibidem, p. 32.

Judiciário é o consumidor, que tem crédito no mercado, e coloca o setor de serviços como maior demandante do aparato judiciário.³⁸⁷

Do que se afirma que é o consumidor quem tem maior acesso às vias judiciais, chamando a atenção para quem as políticas judiciárias são direcionadas e de que maneira. As políticas neoliberais têm precarizado mais as condições de vida, o que reflete também no Judiciário, implicando em um prejuízo ainda maior “para quem mais necessita da efetivação de direitos e promoção de justiça social: a população negra e de baixa renda”.³⁸⁸

Neste contexto, diante da sobrecarga de demandas e da incapacidade de respondê-las, é de se reconhecer que o caminho, para os discursos quanto à eficiência do Judiciário, está aberto, mudando assim a relação epistemológica da Modernidade. Para Alexandre Morais da Rosa, desconsidera-se a dificuldade pessoal e material nos procedimentos, bem como os longos intervalos entre uma audiência e outra, e o mais grave, acredita-se que o papel do Juiz, neste modelo eficientista ainda é o de ser a boca da lei, mediante raciocínios lógico-dedutivos, escondendo-se que a lei não pode mais ser considerada como verdade absoluta, em razão do fenecimento do “rigor semântico”.³⁸⁹

Os valores evidenciados nos documentos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento destinam-se ao aprimoramento da forma de funcionamento dos sistemas judiciais, bem como do processo decisório dos juízes. Isso contempla a eficiência, previsibilidade, transparência, independência, credibilidade, respeito e acesso aos contratos e proteção da propriedade privada.³⁹⁰

Apesar de muitos desses valores já integrarem a prática e a retórica dos magistrados brasileiros, muitos deles discordam do valor previsibilidade de suas decisões. O juiz busca o equilíbrio entre as partes, por meio do princípio da equidade, por exemplo. “Ao contrário dos agentes econômicos, os magistrados aderem a valores do Estado, valores democráticos enunciados sob uma perspectiva de justiça”.³⁹¹

³⁸⁷ GARDUCCI, Leticia Galan. Op. cit., p. 236.

³⁸⁸ Ibidem. p. 337.

³⁸⁹ ROSA, Alexandre Morais da. Op. cit., p. 217-218.

³⁹⁰ CANDEAS, Ana Paula Lucena Silva. **Juízes para o mercado?** Disponível em: <http://portal.trt15.jus.br/documents/124965/125445/Rev33_art6.pdf/7e854196-258d-4fa6-bcf5-f9279b911167>. Acesso em 19.03.2016. p. 155.

³⁹¹ Idem.

Os documentos produzidos pelo Banco Mundial mostram as propostas de como implementar as políticas de reforma econômica e do Estado, e como as atividades estatais passam a absorver estes valores. Quanto aos Tribunais, mais do que convencer os magistrados da ideologia neoliberal, por meio de textos, pesquisas e documentos com esse conteúdo valorativo, “hoje se fala, explicitamente, em capacitação e treinamento dos juízes quanto à aplicação das novas leis”.³⁹²

Isso pode ser percebido na reforma constitucional do Judiciário brasileiro, com a criação da Escola Nacional junto ao STJ (art. 105, parágrafo único) e Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho junto ao TST (art. 111-A, I, §2.), que servem para regular os cursos de preparação e aperfeiçoamento obrigatórios para o vitaliciamento e promoção na carreira dos magistrados.³⁹³

Todavia, a promoção da eficiência no uso dos meios judiciários não faz sentido se o padrão de avaliação não tiver como ponto central os seus fins constitucionais, “no sentido da missão que lhe toca em dar efetividade ao programa constitucional-legal para a sociedade, por meio da atuação jurisdicional e dos demais mecanismos institucionais de atuação”.³⁹⁴

A efetividade, contrariamente à eficiência, busca atingir tais fins. A atividade jurisdicional que não visa à transformação dos fatos sociais promove a “desconexão do trabalho com os valores éticos que sustentam o trabalhar dos integrantes da organização judicial”.³⁹⁵

Como resultado, à sociedade é oferecida uma prestação piorada, com a perda da eficiência, e aos agentes que trabalham ocorre a desmobilização subjetiva, a degradação das condições de mobilização das capacidades para cumprir referida missão, perda do sentido do trabalho, seja pelo cinismo defensivo ou pelo desperdício das capacidades humanas das quais dispõem.³⁹⁶

Essa discussão é relevante hoje, também pela crise do paradigma do conhecimento científico positivista e as repercussões que causa no pensamento

³⁹² FREITAS, Graça Maria Borges de. Op. cit., p. 32.

³⁹³ Idem.

³⁹⁴ WANDELLI, Leonardo Vieira *et al.* **Impactos...**, p. 9.

³⁹⁵ Idem.

³⁹⁶ Ibidem, p. 9-10.

jurídico, bem como pela crise do Judiciário frente à uma sociedade complexa. Ele tem sido procurado por diversos atores políticos e sociais, além dos agentes econômicos, “muitas vezes deslocando para este poder a arena dos debates antes travados em outros espaços públicos ou privados”.³⁹⁷

Assim, se faz necessário refletir sobre a relação entre economia e Judiciário, assim como os riscos para a formação do Estado Democrático de Direito e da magistratura se a pluralidade dos discursos sociais que buscam ser ouvidos pelo Judiciário não o forem, “especialmente, por meio do canal de inclusão dialógica que deve ser o processo judicial”.³⁹⁸

O processo civil atual é mais do que uma relação jurídica, conforme fora entendido pela doutrina clássica, é um processo que deve atender o Estado Constitucional e os direitos fundamentais. “É a via que garante o acesso de todos ao Poder Judiciário e, além disso, é o conduto para a participação popular no poder e na reivindicação da concretização e da proteção dos direitos fundamentais”.³⁹⁹

O procedimento tem que ser em si legítimo, o que significa ser capaz de tutelar situações substancialmente carentes de proteção, e estar de acordo com a dimensão material do direito, com os direitos fundamentais. Assim entendido, o procedimento estará atrelado aos valores que lhe dão conteúdo, sendo possível identificar as suas finalidades. O processo civil que importa à jurisdição do Estado Contemporâneo “não pode ser compreendido de forma neutra e indiferente aos direitos fundamentais e aos valores do Estado Constitucional”.⁴⁰⁰

Neste sentido, é importante criar um espaço de reflexão coletiva e permanente entre o Judiciário e outras instituições da sociedade, especialmente com a Universidade, aprimorando-se a contínua formação dos magistrados, capacitando-os para lidar com a realidade complexa, plural e interdisciplinar. Para que estes profissionais sejam capazes de dialogar com os diversos saberes sociais, aprimorando, por meio do processo judicial, o espaço de escuta e inclusão efetiva,

³⁹⁷ FREITAS, Graça Maria Borges de. Op. cit., p. 32-33.

³⁹⁸ Ibidem, p. 33.

³⁹⁹ MARINONI, Luiz Guilherme *et al.* **Novo curso de Processo Civil**: teoria do processo civil, volume 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 540.

⁴⁰⁰ Idem.

condizente, portanto, com os valores constitucionais do Estado Democrático de Direito.⁴⁰¹

Neste contexto, foi criado o Conselho Nacional de Justiça, cuja principal função é controlar as atividades financeiras, administrativas e judiciais, em todo o território nacional.⁴⁰²

Trata-se de um órgão, cujo modelo de gestão visa definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário, com o fim de contribuir para a prestação jurisdicional investida de moralidade, eficiência e efetividade, em benefício da sociedade.⁴⁰³

A Agência CNJ de Notícias (2009), informou que o Conselho, com a finalidade de promover modernização e transparência na gestão do Judiciário, tem disseminado ideologias que incentivam a execução de Planejamentos Estratégicos, nas diversas instâncias do Judiciário. Tema este que se encontra ligado diretamente à contemporânea agenda de gestão pública e que é pouco estudado na área da Administração Pública, em especial no contexto nacional.⁴⁰⁴

Portanto, a partir do que foi exposto, é possível compreender que a reforma do Judiciário está inserida no contexto de modificações realizadas no Estado em tempos de economia neoliberal, modelo gerencial de administração e virada gestonária. O Conselho Nacional de Justiça, resultando desta reforma, foi criado com o propósito de aprimorar a prestação de serviços pelo Poder Judiciário, de acordo com os princípios constitucionais que orientam a atividade estatal (art. 37).

O Poder Judiciário tem como fins constitucionais a concretização de direitos fundamentais, o que por vezes colide com interesses do mercado, o qual exige decisões previsíveis e controláveis. Assim, no presente estudo procura-se entender de que maneira o Conselho Nacional de Justiça atua, em especial de que forma a sua gestão se relaciona com o direito fundamental ao trabalho do servidor público judiciário e os direitos fundamentais.

⁴⁰¹ FREITAS, Graça Maria Borges de. Op. cit., p. 43.

⁴⁰² NOGUEIRA, José Marcelo Maia. PACHECO, Regina Silvia. **A Gestão do Poder Judiciário nos estudos de Administração Pública**. Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/206>>. Acesso em 23.07.2016. p. 7-8.

⁴⁰³ <http://www.cnj.jus.br> Acesso em 28/09/2014.

⁴⁰⁴ NOGUEIRA, José Marcelo Maia. PACHECO, Regina Silvia. Op. cit., p. 8.

4.3. A CONSTITUCIONALIDADE DO CNJ

Com a criação do Conselho Nacional de Justiça, algumas questões geraram e ainda geram debates doutrinários e jurisprudenciais. O ponto principal diz respeito a constitucionalidade ou não do órgão, devido à possível ofensa ao pacto federativo e à violação ao princípio da separação e independência dos Poderes, o que passa a ser narrado neste tópico.

Os países do mundo ocidental verificaram a necessidade de revisão de seu sistema jurídico, após a Segunda Guerra Mundial. Mantiveram a clássica Separação de Poderes, como na Revolução Francesa. Mas optaram por dar maior independência e competência ao Poder Judiciário, o qual poderia atuar com mais imparcialidade, por estar mais afastado do poder econômico que o Executivo e o Legislativo.⁴⁰⁵

O Brasil passou por este processo apenas na década de 1980. E em razão da dualidade entre justiça federal e estadual, das justiças especializadas militar, eleitoral e trabalhista, bem como pelo fato dos Tribunais Estaduais serem responsáveis pela gestão em cada unidade da Federação, as propostas de mudança esbarraram na alegação de quebra do Pacto Federativo, em virtude da interferência indevida do governo federal.⁴⁰⁶

Quanto à competência, o CNJ enfrenta duas resistências: uma, fundada no princípio federativo, em confronto com atos dos tribunais estaduais; outra, no princípio da separação de poderes e seu poder regulamentar. Ele tem competência de zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo, no âmbito de sua competência, expedir atos regulamentares ou recomendar providências.⁴⁰⁷

A prova de que a reforma do judiciário não foi implementada sem questionamentos é a ADI 3.367-DF, de relatoria do Ministro Cezar Peluso, j. 13-4-2005, julgada improcedente. Por meio dela se analisou a constitucionalidade do CNJ

⁴⁰⁵ ALVES, Eliana Calmon. Op. cit., p. 70.

⁴⁰⁶ Idem.

⁴⁰⁷ AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. O CNJ e o Planejamento do Judiciário. In: MENDES, Gilmar Ferreira et al (coord.). **Conselho Nacional de Justiça** - fundamentos, processo e gestão. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 295-316. p. 308.

quanto à alegada violação ao princípio da separação e independência dos Poderes e à ofensa ao pacto federativo, por submeter os órgãos do Poder Judiciário dos Estados a uma supervisão disciplinar, orçamentária, financeira e administrativa exercida por órgão da União Federal.⁴⁰⁸

A falta de resposta do Judiciário ao número crescente de ações judiciais ensejou a adoção do controle de fora para dentro, ao que a magistratura mostrou-se resistente, continuando a combater a ideia de que qualquer intervenção significava ofensa ao pacto federativo. Todavia, dezesseis anos após a Constituição, ocorreu a reforma do Judiciário e com ela a criação do Conselho Nacional de Justiça. O controle foi criado, mas deixando-o integrado ao Judiciário. Com a intenção de se fazer representar todos os seguimentos de tal Poder, o órgão é composto por quinze membros, dos quais nove são magistrados.⁴⁰⁹

Como a composição do CNJ - previsto no artigo 103-B⁴¹⁰ da Constituição Federal de 1988 - tem por maioria integrantes da magistratura, a sua aprovação foi facilitada e as críticas feitas pela magistratura, ao estabelecimento do Conselho, diminuíram.⁴¹¹

O Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal é presidente do Conselho. Um Ministro do Superior Tribunal de Justiça dirige a Corregedoria. Um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, dois juízes do trabalho, dois juízes estaduais e dois juízes federais, sendo um de primeira e outro de segunda instância. Mais dois representantes do Ministério Público, sendo um Procurador da República e um Promotor de Justiça; dois cidadãos, um escolhido pelo Senado e outro pela Câmara dos Deputados; e dois representantes livremente escolhidos pela OAB.⁴¹²

A sua importância é irrecusável e ninguém desconhece, o CNJ se consolidou como órgão central do Poder Judiciário nacional, com poderes de controle,

⁴⁰⁸ CLÈVE, Clémerson Merlin. LORENZETTO, Bruno Menezes. O Conselho Nacional de Justiça e a Constituição. In: MENDES, Gilmar Ferreira et al (coord.). **Conselho Nacional de Justiça** - fundamentos, processo e gestão. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 137-163. p. 144.

⁴⁰⁹ ALVES, Eliana Calmon. Op. cit., p. 72-73.

⁴¹⁰ Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: (...). In: BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 21.5.2017.

⁴¹¹ ROBL FILHO, Ilton Norberto. Op. cit., p. 232-233.

⁴¹² ALVES, Eliana Calmon. Op. cit., p. 70-90. p. 73.

fiscalização, orientação e exerce competência disciplinar, mediante apuração de indícios de descumprimento dos deveres da magistratura, conforme artigo 103 da Constituição Federal.⁴¹³

Se por um lado a criação do CNJ não viola o princípio que resguarda a separação de poderes, pois é órgão de controle interno e não externo, disso não se pode deduzir que ele é uma instituição fraca, inerte ou que não possa vir a exceder as competências a ele originalmente atribuídas.⁴¹⁴

Há de se reconhecer o seu caráter político, bem como observar que o seu poder não se limita a um conjunto de decisões técnicas exclusivamente administrativas. O antigo alerta dos republicanos e liberais sobre os problemas do abuso, da corrupção e da busca pela acumulação de poderes continua válido para qualquer autoridade ou órgão. Inclusive, paradoxalmente, para aquele criado com a finalidade de inibir tais “patologias”.⁴¹⁵

Eis os objetivos macro do CNJ: responsabilização, democratização, planejamento e publicidade, resumidos no seguinte: controle interno e único para todo o Judiciário, fracionado de acordo com as vinte e sete unidades da Federação, mas administrativamente um Poder único, com comunicação entre si, em planejamento integrado e personalizado. Assim nasceu o CNJ, com fundamento na Constituição Federal, fruto do poder constituinte derivado, com funções complexas e delicadas, provocando no Judiciário, até hoje, passados mais de dez anos de sua criação, acirrados questionamentos, principalmente no que diz respeito aos limites de sua competência.⁴¹⁶

Quanto à alegação de inconstitucionalidade do CNJ, parte da jurisprudência e da doutrina entendem que não há afronta ao princípio federativo porque a magistratura tem caráter nacional. O Supremo Tribunal Federal afirma que o Judiciário é uno e que a Constituição moldou tal Poder com respeito ao princípio federativo. A justiça estadual possui autonomia administrativa e competência para julgar causas que dizem respeito ao seu Estado. Assim, não haveria problema de o CNJ

⁴¹³ TOFFOLI, José Antonio Dias. A competência do Supremo Tribunal Federal para julgar ações em que se impugnem decisões no Conselho Nacional de Justiça. In: LEWANDOWSKI, Ricardo, NALINI, José Renato (org.). **O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do Poder Judiciário**. Homenagem aos 10 anos do CNJ. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 79-100. p. 84.

⁴¹⁴ CLÈVE, Clémerson Merlin. LORENZETTO, Bruno Menezes. Op. cit., p. 145.

⁴¹⁵ Ibidem, p. 145-146.

⁴¹⁶ ALVES, Eliana Calmon. Op. cit., p. 70-90. p. 75.

supervisionar tribunais, juízes e serviços auxiliares de todos os ramos, mesmo que receba verbas federais.⁴¹⁷

De acordo com o entendimento de José Adércio Leite Sampaio, mesmo em Estados federais, se tem a unidade do Judiciário. Distrital ou federal, estadual ou provincial, ele é uno. Assim como o Executivo e o Legislativo, o Judiciário é manifestação da soberania. A questão principal está nas peculiaridades da Justiça, pois em razão da certeza jurídica, as leis federais devem ser uniformemente aplicadas, mesmo quando o forem pelo judiciário local, devendo haver uma corte recursal. E isso não se dá no Legislativo e Executivo.⁴¹⁸

Entende que a Constituição Federal de 1988 estruturou o Poder Executivo como sendo exercido pelo Presidente da República e Ministros de Estado, o Legislativo pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, ao passo que o Judiciário é exercido por todas as justiças (federal, estadual, do trabalho, militar, eleitoral, STF e STJ) e pelo CNJ. E por isso interpreta que há unicidade orgânica do Judiciário, que independentemente da especialização e distribuição funcional, é nacional.⁴¹⁹

Essa peculiaridade judiciária alcança o CNJ. Observemos que a sua composição reflete a estrutura federativa. Pouco importa se o seu custeio é apenas federal. Em nada modifica seu caráter nacional. É até justificável que assim tenha disposto o constituinte reformador diante da assimetria fiscal de nosso federalismo.⁴²⁰

A perspectiva majoritária do Supremo Tribunal Federal, ao julgar improcedente a ADI 3.367-DF foi endossada pelo entendimento de José Adércio Leite Sampaio, no sentido de defender a ideia de que o Judiciário é uno e uma manifestação de soberania.⁴²¹

Porém, Ilton Norberto Robl Filho discorda do entendimento de que o Judiciário é nacional e não exista justiça estadual e federal. Entende que assim como o

⁴¹⁷ ROBL FILHO, Ilton Norberto. Op. cit., p. 233- 234.

⁴¹⁸ SAMPAIO, José Adércio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a independência do Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 254.

⁴¹⁹ Ibidem, p. 255-256.

⁴²⁰ Ibidem, p. 256.

⁴²¹ CLÈVE, Clémerson Merlin. LORENZETTO, Bruno Menezes. Op. cit., p. 147.

Executivo e o Legislativo, o Judiciário é um poder do Estado, não sendo eles soberanos, unos e nem indivisíveis.⁴²²

Neste sentido também Clèmerson Merlin Clève e Bruno Menezes Lorenzetto, os quais entendem que o federalismo no Brasil deve ser apreendido sob a face unitária e a face federal, sendo cada uma privilegiada de acordo com o processo político brasileiro. A Constituição vigente buscou reinstituir o federalismo, porém, as Emendas constitucionais dos últimos vinte anos caminham em sentido contrário.⁴²³

A Assembléia Constituinte de 1997/1998 redesenhou o Estado brasileiro, no qual a sociedade esperava maior distribuição de poderes, mesmo que mantendo o princípio do federalismo cooperativo contemporâneo do Estado-providência, para restabelecer a relação igualitária entre a União e as entidades federadas. Porém, poucas vezes na história nacional, a concentração de competências da União deixou de estar presente na organização das tarefas administrativas.⁴²⁴

Isso pode ser percebido na vocação centralizadora do Senado federal, deturpando o seu papel federalista, o que se espalha aos outros Poderes. E neste sentido, o STF mimetizou, em sua decisão da ADI 3.367-DF, tal tendência centralizadora. Cabe notar, porém, que “sem a atribuição às unidades federadas de um mínimo irreduzível de competências, o projeto federativo não se sustenta”.⁴²⁵

O alerta guarda sentido com relação à competência regulamentar do CNJ, pois se trata de função normativa subordinada, logo, não pode contrariar dispositivo legal, seja estadual ou federal. Ainda que possa disciplinar diretamente conteúdo constitucional, mesmo sem lei e de forma excepcional, deve fazê-lo com parcimônia, dialogando com os tribunais do país, seja porque a federação deve ser respeitada, seja porque a Emenda Constitucional n. 45/2004 não suprimiu a competência dos tribunais quanto à matéria financeira e administrativa, gozando eles de certa autonomia.⁴²⁶

No que diz respeito ao regulamento, se tem aceitado a sua constitucionalidade e autoexecutoriedade, mas ele não atinge o STF e nem dispositivo constitucional.

⁴²² ROBL FILHO, Ilton Norberto. Op. cit., p. 234-235.

⁴²³ CLÈVE, Clèmerson Merlin. LORENZETTO, Bruno Menezes. Op. cit., p. 148.

⁴²⁴ Idem.

⁴²⁵ Idem.

⁴²⁶ Ibidem, p. 149.

Quanto ao poder normativo do CNJ, trata-se de uma questão em aberto, que de tempos em tempos ressurge, de acordo com o conteúdo dos atos regulamentares expedidos. A modificação da governança a nível nacional, cria pontos de atrito, seja por quebra da autonomia estadual, seja por invasão à competência jurisdicional.⁴²⁷

Neste ponto, se a jurisdição é una, o Judiciário, diferentemente do que considerou o STF, não o é. Tal qual o Executivo e o Legislativo, o Judiciário é um Poder que será federal e estadual. Assim, somente uma interpretação da atribuição do CNJ que considere referida coordenada constitucional, conciliando a necessária observância das competências legislativas e as exigências federativas mesmo em matéria judicial, com respeito à autonomia financeira e administrativa dos tribunais, será legítima diante do Estado Constitucional brasileiro.⁴²⁸

Em um Estado Federal existe a necessidade de uniformização de interpretações de leis federais. A autonomia dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário estaduais é respeitada e há uniformização de questões, por meio da centralização de alguns assuntos pelos poderes federais. A questão da uniformização diz respeito à federalização e não à nacionalização.⁴²⁹

Os Estados-membros possuem autonomia para estabelecer a Constituição Estadual, mas esta precisa respeitar as regulamentações da Constituição Federal, em especial os princípios constitucionais sensíveis do artigo 34, VII, da CF. Assim como um governador, quando da estruturação da administração pública direta e indireta e da concretização de políticas públicas, deve respeitar a Lei de Responsabilidade Fiscal.⁴³⁰

Assim, a exigência de uniformização de regulamentações não representam uma característica de um poder nacional, nem são questões exclusivas do Judiciário. A jurisdição é una - porque uma ação receberá uma resposta única dentro do Estado de Direito brasileiro - mas o Poder Judiciário é dividido em poderes judiciários estaduais e federal, as quais são as duas justiças que representam a jurisdição no Estado brasileiro.⁴³¹

⁴²⁷ AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. Op. cit., p. 309-310.

⁴²⁸ CLÈVE, Clémerson Merlin. LORENZETTO, Bruno Menezes. Op. cit., p. 149.

⁴²⁹ ROBL FILHO, Ilton Norberto. Op. cit., p. 234-235.

⁴³⁰ Ibidem, p. 235.

⁴³¹ Ibidem, p. 236.

A Constituição Federal, assim como em outros poderes, estabelece padrões federais para os Estados-membros, como por exemplo, um único conjunto de leis federais, um único Estatuto da Magistratura e um único Conselho de Justiça. O exercício das competências postas pelo CNJ, que é um órgão federal, vinculam a magistratura estadual e federal, contudo, existem competências que são exclusivas da magistratura estadual, as quais não poderão ser exercidas pelo CNJ.⁴³²

Em outras palavras, o Conselho Nacional de Justiça é um órgão federal, com participação de magistrados estaduais e federais, responsável por exercer algumas competências que serão exercidas tanto sobre a justiça estadual como sobre a justiça federal. Isso não quer dizer que esse órgão federal possa afrontar a autonomia constitucionalmente estabelecida aos Judiciários estaduais.⁴³³

De qualquer forma, cabe a ele, no exercício de suas relevantes funções, operar uma concordância entre o legítimo interesse dos Estados, de preservar a autonomia de seus tribunais, e as demandas nacionais. E para tanto é composto de membros internos e externos ao corpo da magistratura, constituindo-se em um modelo centralizador, para melhor considerar a dimensão federal da Lei Fundamental.⁴³⁴

O CNJ integra o Judiciário e ao longo do tempo tem aprendido a respeitar a autonomia dos tribunais, reforçando a autonomia de tal Poder. Nos primeiros anos verificou-se certa exasperação de suas competências, o que quase comprometeu a competência de alguns tribunais, mas nos últimos anos tem revisto o seu papel em relação aos Estados-Membros.⁴³⁵

Delineia-se, assim, um novo entendimento no horizonte a respeito do papel do CNJ, mais ajustado à adequada compreensão da autonomia administrativa e financeira dos tribunais estaduais, prevista expressamente na Constituição da República. Desse modo, o pacto federativo e a descentralização passam, em certa medida, a ser novamente respeitados.⁴³⁶

⁴³² Ibidem, p. 236-237.

⁴³³ Ibidem, p. 237.

⁴³⁴ CLÈVE, Clémerson Merlin. LORENZETTO, Bruno Menezes. Op. cit., p. 151.

⁴³⁵ Ibidem, p. 152-153.

⁴³⁶ Ibidem, p. 154.

Ainda, o conflito entre a autonomia dos Tribunais e os atos do CNJ, é um ponto de difícil solução. É um litígio que se reproduz em diversas esferas e pelas mais variadas razões, tema não resolvido pela Emenda Constitucional. Ruy Rosado de Aguiar Júnior entende que o artigo 103-B, § 4º, II, da CF atribui ao CNJ competência para zelar pelo artigo 37.⁴³⁷

Com isso, se o CNJ tem competência para tutelar o cumprimento do Estatuto da Magistratura e para controlar a atuação financeira e administrativa, ele tem o poder de dispor acerca do regramento da política pública para o Poder Judiciário Nacional, entendido como o único meio de aplicar os princípios da eficiência e racionalização de modo uniforme nacionalmente. E aos Tribunais fica reservada a competência para fazer atuar a Constituição e as leis, dispondo sobre a sua organização judiciária, e respeitando, inclusive os regulamentos do CNJ, no que estiver abrangido pela sua competência.⁴³⁸

Aquele dispositivo constitucional faz sentido ao se considerar que a produção normativa é compartilhada por todos os Poderes. O Judiciário e o CNJ produzem atos normativos. E este órgão não pode expedir resoluções que afrontem direitos e garantias fundamentais ou que inovem originariamente a ordem jurídica, pois será considerada inconstitucional.⁴³⁹

No uso de sua competência o CNJ pode regulamentar leis formais que já foram introduzidas no ordenamento, e quando inevitável, as normas constitucionais que incidem diretamente sobre a sua esfera funcional. Em qualquer caso, por força do regime democrático, a possível expedição de atos regulamentares não autoriza a substituição da vontade geral, que se instrumentaliza por meio do processo legislativo.⁴⁴⁰

Portanto, a partir do que foi exposto, é possível compreender que o Conselho Nacional de Justiça enfrentou, quando da sua criação, questionamentos referentes à sua constitucionalidade, especialmente por parte da magistratura nacional no tocante ao pacto federativo e à autonomia dos tribunais, tendo sido considerado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

⁴³⁷ AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. Op. cit., p. 310.

⁴³⁸ Idem.

⁴³⁹ CLÈVE, Clémerson Merlin. LORENZETTO, Bruno Menezes. Op. cit., p. 158.

⁴⁴⁰ Idem.

Composto por integrantes internos e externos ao corpo da magistratura, é um órgão de controle interno do Judiciário, com competência disciplinar, financeira, orçamentária e administrativa. Ao longo dos anos de sua existência tem conquistado reconhecimento social por desempenhar relevantes funções de aprimoramento da organização judiciária.

Cabendo, então, passar a analisar de que maneira a organização do trabalho no Judiciário se relaciona com o direito ao conteúdo do próprio trabalho dos servidores públicos e os serviços judiciais.

4.4.A GESTÃO DO CNJ: NÚMEROS E METAS QUE AMEAÇAM O DIREITO FUNDAMENTAL AO TRABALHO DO SERVIDOR PÚBLICO JUDICIÁRIO

Por fim, pretende-se abordar a principal função do CNJ, que é elaborar planejamentos estratégicos para o aprimoramento do Poder Judiciário, e apresenta-se uma crítica no que se refere à avaliação quantitativa do trabalho. Logo, trata-se do objetivo principal desta dissertação, que é refletir de que maneira a gestão se relaciona com o direito fundamental ao trabalho dos servidores públicos do Judiciário.

A partir de 1989 o Judiciário, preparado para ações de cunho individual, passou a receber milhares de ações, inclusive coletivas, com várias pessoas em um dos polos, e pedidos políticos consubstanciando conflitos entre Estado e cidadão em razão das promessas constitucionais não realizadas pelo governo. O ápice se deu em 1990, com o bloqueio estatal dos ativos financeiros.⁴⁴¹

A gestão do Judiciário entrou em colapso, por ser defasada devido à falta de estrutura, à prática burocrática dos cartórios e ao direito procedimental. Isso implicou na rápida contratação de juízes e serventuários e na crítica da sociedade com relação à qualidade da justiça.⁴⁴²

Até então a capacidade de julgar em âmbito nacional era humilhante e afrontosa para os que buscavam seus direitos por meio da via judicial, os processos

⁴⁴¹ ALVES, Eliana Calmon. Op. cit., p. 71-72.

⁴⁴² Ibidem, p. 72.

dormiam um sono profundo. Assim, o CNJ foi uma conquista tanto dos jurisdicionados quanto do Poder Judiciário, o qual se propõe a ser transparente, aberto e eficiente, dando a cada um o que é seu e deve ser seu, no momento certo.⁴⁴³

Os antecedentes do CNJ evidenciam a preocupação com o controle funcional, para exercício de atividade censória, o que é diferente das experiências européias, nas quais o conselho servira como instrumento de autonomia do Judiciário frente ao Executivo, assim como não se tinha o objetivo de planejamento estratégico, que se consolida hoje como sua função principal.⁴⁴⁴

O Brasil aloca significativa quantidade de recursos financeiros para o seu sistema judicial, sendo necessário medir a qualidade do gasto e se este gasto se traduz em um sistema judicial mais eficiente. Como por exemplo, é preciso analisar se o investimento é precário em assistência judicial ou excessivo em recursos materiais e humanos, com edifícios dos Tribunais e Fóruns.⁴⁴⁵

O CNJ firmou-se como órgão de implementação de políticas estratégicas para modernização do Poder Judiciário. Nesse processo criou órgãos e equipes internas, com o fim de produzir técnicas e conhecimentos específicos, que viabilizem “os meios para a implementação das novas políticas de gestão e controle”.⁴⁴⁶

Para uma gestão eficiente, integralmente voltada para os objetivos e interesses do Poder Judiciário, comissões exercem uma estrutura temática: Comissão de acesso à justiça e à cidadania, Comissão de acompanhamento legislativo, Comissão de gestão estratégica, estatística e orçamento, Comissão de eficiência operacional e gestão de pessoas, Comissão de tecnologia da informação e infraestrutura, e Comissão de regimento interno.⁴⁴⁷

⁴⁴³ STOCO, Rui. Conselho Nacional de Justiça: criação e vocação. In: MENDES, Gilmar Ferreira et al (coord.). **Conselho Nacional de Justiça** - fundamentos, processo e gestão. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 37-60. p. 38.

⁴⁴⁴ AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. Op. cit., p. 295.

⁴⁴⁵ SERBENA, Cesar Antonio (coord.) et al. **Perspectivas brasileiras e européias em E-justiça:** Brazilian and European perspectives in E-justice [meio eletrônico]. Curitiba: E-justiça UFPR, 2016. p. 11-39. Disponível em: <http://www.ejustica.ufpr.br/wp-content/uploads/2016/09/Perspectivas_brasileras_e_europeias_-em_e-justica_PUBLISH.pdf>. Acesso em 25.01.2017. p. 29.

⁴⁴⁶ Ibidem, p. 48.

⁴⁴⁷ AMORIM, José Roberto Neves. O papel do CNJ na gestão dos interesses do Judiciário. In: LEWANDOWSKI, Ricardo, NALINI, José Renato (org.). **O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do Poder Judiciário**. Homenagem aos 10 anos do CNJ. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 107-113. p. 109.

Os principais projetos que refletirão nos tribunais, fazendo-os repensar suas ações e implementar outras, tal como ocorre com as experiências trocadas entre as unidades, se originam nas comissões. As medidas de gestão adotadas são voltadas ao acesso do cidadão ao Poder Judiciário, o qual deve se tornar a casa da cidadania. Ao se falar em eficiência, esta deve ser alcançada visando à sociedade, considerando-se a diminuição do custo para uso da máquina judiciária até a redução na duração da prestação jurisdicional.⁴⁴⁸

Com o advento do CNJ passou-se a ter uma integração nacional, com a divulgação das práticas de cada tribunal, iniciando a adoção de diretrizes e medidas gerais dos tribunais, com o fim de que todos pudessem seguir a mesma linha, respeitadas as peculiares e sem ferir a sua autonomia, garantida constitucionalmente. Um dos seus papéis na gestão dos interesses do Judiciário é divulgar as suas ações para a população, com o fim de que conheçam e participem, como dos Mutirões Carcerários, Projeto Pai Presente (averiguação de paternidade), campanhas de conciliação e metas propostas aos tribunais.⁴⁴⁹

A construção de uma imagem proativa e positiva do CNJ passa pelos meios de comunicação, pela mídia, que leva as notícias aos cidadãos, construindo a credibilidade do Judiciário, ou pela inação, abatem-no, devendo o CNJ agir para resguardar a verdade, e, se for o caso, punir eventuais responsáveis. Um dos principais programas de publicidade é o Justiça em Números, que divulga estatísticas, das mais diversas ações adotadas pelo CNJ, expondo a situação real do Judiciário e prepara as futuras medidas a serem tomadas.⁴⁵⁰

O Poder Judiciário no Brasil, neste início da segunda década do século XXI, é influenciado pelo avanço tecnológico, em especial, o computacional, por meio do qual se está transformando o processo físico em eletrônico e digital, operacionalizado pela internet. O Conselho Nacional de Justiça está implementando e induzindo políticas de reforma dos tribunais federais e estaduais, fazendo-os seguir os tribunais superiores com a reforma da tramitação processual para a eletrônica, isto é, rumo à

⁴⁴⁸ Ibidem, p. 109-110.

⁴⁴⁹ Ibidem, p. 111-112.

⁴⁵⁰ Ibidem, p. 112.

E-Justiça ou Justiça Eletrônica. E em complemento a ela, se está implantando “um sistema de métrica judicial ou justiça quantitativa, a Q-Justiça”.⁴⁵¹

A reforma do Judiciário foi estabelecida como prioritária no primeiro mandato do governo Lula. O Ministério da Justiça criou, em 2003, a secretaria para tal reforma, sendo ao final de 2004 promulgada a Emenda Constitucional n. 45. E uma das mudanças foi incluir no artigo 93, I, da CF a exigência de que o candidato à magistratura possua no mínimo três anos de atividade jurídica.⁴⁵²

O artigo 93 da CF, estabeleceu como parâmetros para aferição do merecimento, para fins de promoção, critérios objetivos de produtividade e presteza no exercício da jurisdição. E proibiu a promoção de magistrado que retivesse em seu gabinete, de forma injustificada, processos fora do prazo legal. Isso ensejou a interpretação de que o merecimento deva se dar de acordo com a quantidade de despachos, sentenças e acórdãos prolatados e pelo fiel cumprimento dos prazos processuais.⁴⁵³

No entendimento de Rubens Curado Silveira, após cinco anos de atuação do CNJ, verificam-se significativos ganhos de produtividade e um Judiciário mais consciente de seus problemas e virtudes, resultado do autoconhecimento advindo com o monitoramento e aperfeiçoamento de sua gestão. Observa-se um Judiciário mais colaborativo e coeso, preocupado com a qualidade dos serviços prestado à sociedade. “Em outras palavras, uma instituição que internalizou a desejada cultura de resultados”.⁴⁵⁴

Todavia, Leonardo Vieira Wandelli apresenta que, além de resultados positivos, tal gestão tem procurado aferir eficiência do uso dos meios jurisdicionais e demais formas de atuação do Judiciário em termos de quantidades e velocidade no uso desses meios. Propaga-se a percepção de que, com as reformas se busca a efetividade da realização dos fins da jurisdição, ao atender os famintos por Justiça e

⁴⁵¹ SERBENA, Cesar Antonio. **Interfaces atuais entre a E-Justiça e a Q-Justiça no Brasil**. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2013, vol.21, n.45, p. 47-56. ISSN 0104-4478. <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n45/a05v21n45.pdf>> Acesso em 05.7.2015. p. 47.

⁴⁵² ROBL FILHO, Ilton Norberto. Op. cit., p. 228-229.

⁴⁵³ Ibidem, p. 230.

⁴⁵⁴ SILVEIRA, Rubens Curado. Gestão judiciária: o que gritam os números da justiça. In: STOCO, Rui. PENALVA, Janaína (orgs.) **Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 405-425. p. 405.

os anseios sociais, quando na verdade, na maior parte dos casos, se trata apenas de perseguir a eficiência de meios.⁴⁵⁵

Esta se traduz em um Judiciário controlável, previsível, que julga de forma industrial grandes volumes de demandas, de maneira rápida e barata, com o fim único, e não explícito, de otimização do mercado. E tal perspectiva reducionista é incompatível com os fins, valores e direitos fundamentais que constituem a identidade da nossa ordem constitucional.⁴⁵⁶

As metas de produtividade são fixadas substancialmente em torno do número de processos julgados em relação aos recebidos. Embora isso seja relevante, concentrar as metas no número de processos julgados e estoque remanescente, sem qualquer indicador da qualidade desses julgamentos e do seu impacto social, degrada o sentido do trabalho judicial em um efficientismo, o que não guarda relação com os fins e valores constitucionais do Poder Judiciário.⁴⁵⁷

É preciso considerar que não há processo judicial sem trabalho. Mesmo que o Direito regulamente regras processuais que possibilitem técnicas de tutela jurisdicionais adequadas para tutelar o direito material, se não houver emprego de trabalho humano na realização dessas regras, o direito perece.⁴⁵⁸

O trabalho judicial não se restringe ao juiz, advogado e membros do Ministério Público, mas inclui necessariamente os servidores públicos envolvidos, pois a eficácia do cumprimento da determinação judicial depende do zelo (individual) do servidor em seu trabalhar. A cooperação se faz necessária também nos diversos graus de jurisdição, entre os tribunais. E entre o Judiciário e as diversas instituições que com ele efetivam direitos, para tornar viável o alcance dos fins jurídicos, políticos e sociais constitucionais da jurisdição.⁴⁵⁹

A jurisdição, democraticamente, é cumprida ao se desempenharem “três etapas de um percurso estatal que vai do acesso assegurado ao cidadão ao órgão

⁴⁵⁵ WANDELLI, Leonardo Vieira. **A efetividade...**, p. 64.

⁴⁵⁶ Ibidem, 64-65.

⁴⁵⁷ Ibidem, p. 79.

⁴⁵⁸ Ibidem, p. 74.

⁴⁵⁹ Ibidem, p. 74-75.

judicial competente, passa pela eficiência da prestação e aperfeiçoa-se na eficácia da decisão proferida no caso apresentado”.⁴⁶⁰

Ainda, o grande desafio do Judiciário é dar vazão, com qualidade, ao acervo de 67 milhões (em 2013) de casos pendentes, sem contar os que serão iniciados a cada ano. O aumento constante da litigiosidade é permanente preocupação. Se mantida a mesma tendência do último quinquênio, em 2020, a estimativa importará em 36 milhões de novos casos, totalizando um acervo impossível de ser dirimido com a atual estrutura, a qual corresponde a 300 mil servidores e 16 mil magistrados (em 2013).⁴⁶¹

Diante deste cenário, é preciso tentar compreender, para depois atacar, as causas da litigiosidade. O Departamento de Pesquisas Judiciárias - DPJ - que integra o CNJ, realizou uma pesquisa em 2009, a qual identificou algumas das principais causas de morosidade e de demandas repetitivas. Dentre elas destacam-se a advocacia de massa, o tratamento individual a questões coletivas, as zonas cinzentas da regulamentação, a ausência de incentivos ou filtros às soluções pré-processuais, a má gestão dos recursos humanos e dos processos, e a instabilidade ou falta de uniformização jurisprudencial.⁴⁶²

Uma conclusão importante do estudo comparativo realizado entre Brasil e Comunidade Européia, apresentado por Cesar Antonio Serbena e outros, é que o grande problema brasileiro não seria a desproporção entre as demandas que integram e que deixam o sistema, com índices próximos ao da média da comunidade européia, mas a quantidade de processos que estão pendentes de julgamento, impactando a taxa de congestionamento.⁴⁶³

Todavia, a partir da pesquisa apresentada por Rubens Curado Silveira, a maior parte dos casos pendentes não estão esperando julgamento, pelo contrário, já receberam a prestação jurisdicional, isto é, o Estado-juiz já cumpriu o seu dever de dizer o direito, mas aguardam cumprimento de sentença ou execução dos julgamentos

⁴⁶⁰ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **A reforma do Poder Judiciário**. Themis, Fortaleza, v. I, n. 2, p. 13 - 39, 1998. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/26596/2/reforma_poder_judiciario.pdf>. Acesso em 20.03.2016. p. 24.

⁴⁶¹ SILVEIRA, Rubens Curado. Op. cit., p. 408.

⁴⁶² Ibidem, p. 409-410.

⁴⁶³ SERBENA, Cesar Antonio (coord.) et al. **Perspectivas...**, p. 29.

já proferidos (título judicial), e em especial, a cobrança de dívida ativa do estado (título extrajudicial) e a execução fiscal.⁴⁶⁴

Se a realidade relativa às execuções é preocupante, com relação às execuções fiscais é desalentador. No acervo apurado em 2013, existiam cerca de 9 milhões de execuções contra cerca de 27 milhões de execuções fiscais, ou seja, para cobrança de tributos não pagos pelos contribuintes.⁴⁶⁵ Parcela da morosidade da Justiça se deve às instituições públicas e privadas, capitaneadas pelos setores públicos federal, estadual e municipal, e de telefonia e bancos.⁴⁶⁶

Em um primeiro momento, parece desarrazoado exigir o aumento da produtividade dos magistrados, os quais solucionam em média 1.564 casos por ano, ou seja, não se pode colocar na conta dos juízes a culpa pelo elevado acervo processual. “A preocupação, na verdade, deveria ser outra: evitar que essa alta produtividade comprometa a qualidade dos julgamentos”.⁴⁶⁷

Ressalta-se ainda que aumentar a quantidade de juízes por número de habitantes não implicará, por si só, na melhoria da prestação judiciária, nem em uma melhor estrutura do Poder Judiciário. O aumento do número de juízes deve estar atrelado a uma análise de outros instrumentos que podem melhorar a produtividade e a eficiência do sistema judicial brasileiro, como a adoção do Processo Eletrônico.⁴⁶⁸

O aumento do número de juízes ensejará os resultados desejados desde que acompanhados da correspondente estrutura de trabalho, quer dizer, do necessário auxílio dos servidores na tramitação processual. É preciso também otimizar a atuação dos servidores já existentes, com foco nos segmentos e unidades mais congestionados. Já foram criados por lei cargos para novos magistrados, logo, não deve haver óbice orçamentário para o seu provimento.⁴⁶⁹

Ainda, os números apurados em 2013 demonstram que cerca de 95% dos processos encontram-se no primeiro grau de jurisdição, o que permite afirmar que melhorar a primeira instância é melhorar o Poder Judiciário. Isso se explica, em

⁴⁶⁴ SILVEIRA, Rubens Curado. Op. cit., p. 414.

⁴⁶⁵ Ibidem, p. 415-416.

⁴⁶⁶ Ibidem, p. 411.

⁴⁶⁷ Ibidem, p. 418.

⁴⁶⁸ SERBENA, Cesar Antonio (coord.) et al. **Perspectivas...**, p. 29.

⁴⁶⁹ SILVEIRA, Rubens Curado. Op. cit., p. 419.

grande medida, pela má-estruturação histórica do primeiro grau, em contraposição à concentração de investimentos na cúpula dos tribunais.⁴⁷⁰

É uma clara demonstração de que a obra “Casa-grande e Senzala”, do sociólogo Gilberto Freire, representativa da formação sociocultural da sociedade brasileira e do modo de organização social e política do Brasil colônia, marcado pelo patriarcalismo e patrimonialismo, ainda encontra ressonância no Judiciário atual.⁴⁷¹

Em boa parte dos tribunais, segundo Rubens Curado Silveira, são outros critérios que guiam os investimentos, e não a necessidade de prestar um serviço judicial de qualidade. Apenas isso explica a desproporcional alocação de servidores, orçamento, funções de confiança e cargos em comissão na segunda instância, mesmo estando o acervo processual concentrado no primeiro grau de jurisdição.⁴⁷²

Ainda, Leonardo Vieira Wandelli ressalta que as opções organizacionais adotadas pela onda gestinária, que acompanha a reforma judiciária da última década têm degradado as condições fundamentais do trabalho vivo, com reflexos sobre a qualidade do trabalho e a saúde psíquica descritas pela psicodinâmica do trabalho, tal como descrito anteriormente.⁴⁷³

Além dos dilemas éticos do fazer justiça e dos desafios individuais, como insegurança, cansaço, adoecimento e medo trazidos pela judicatura, conjurar o risco à autonomia e à saúde daí decorrente depende da possibilidade de se reapropriar “do sentido desse fazer sobre o mundo, com os outros e sobre si que o trabalho é, transformando o sofrimento em impulso mobilizador para o prazer e a saúde. Para isso é necessário que a organização do trabalho ofereça recursos sublimatórios aos sujeitos, para eles mobilizarem a sua subjetividade.”⁴⁷⁴

De um lado é preciso que o trabalho assumido possa ser tido pelo trabalhador como um valor também para a *polis*, a civilidade, a cultura, honrando a vida por meio do trabalho. E de outro, que haja possibilidade do trabalhador contribuir efetivamente

⁴⁷⁰ Ibidem, 412-413.

⁴⁷¹ Ibidem, p. 413.

⁴⁷² Idem.

⁴⁷³ WANDELLI, Leonardo Vieira. **A efetividade...**, p. 77.

⁴⁷⁴ WANDELLI, Leonardo Vieira *et al.* **Impactos...**, p. 83.

para o desenvolvimento de suas capacidades, com o reconhecimento em termos de singularidade, correção e utilidade. Essas dimensões do sentido do trabalho se traduzem no ethos profissional, isto é, no conjunto de valores, princípios e regras - técnicas e éticas - que envolvem a valorização daquilo que é útil socialmente, bem-feito e os modos de cooperação.⁴⁷⁵

A avaliação do trabalho, como mecanismo principal de atribuição de valor ao trabalho em uma organização, mostra-se importante na construção do sentido do trabalho tanto para reconhecer a adequação, singularidade e utilidade do zelo e da cooperação, quanto no sentido de realizar o valor ético daquele serviço, produção ou atividade.⁴⁷⁶

Este aspecto calha em cheio à questão da avaliação do trabalho judicial, cultivado em uma comunidade jurídica forjada nos valores direitos fundamentais e finalidades institucionais inerentes ao Estado Democrático de Direito e compartilhados pelos integrantes da instituição. Estes valores e objetivos referem-se tanto à qualidade da Justiça singularmente propiciada às partes do processo quanto aos impactos dessa atuação em termos de efetividade, modificando a realidade social. Os mecanismos atuais de avaliação do trabalho têm impactado fortemente sobre esse *ethos* judicial, deslocando o sentido do fazer de juízes e servidores, o que coloca em primeiro plano a necessidade de reavaliar essa avaliação.⁴⁷⁷

A principal missão do CNJ é superar a falta de um planejamento estratégico do sistema judicial no Brasil e zelar pela sua implementação. Esta é a sua primeira atribuição, acarretando-lhe a grave responsabilidade de conhecer, pensar, analisar, inovar e aperfeiçoar o Judiciário em nível nacional.⁴⁷⁸

As Resoluções n. 70/2009 e 198/2014 definiram o planejamento e a gestão estratégica do Poder Judiciário e identificaram como missão realizar a justiça, para ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, paz social e equidade, com valores a preservar, tais como a ética, a probidade, a acessibilidade, a modernidade e a transparência etc., com objetivos bem definidos a serem alcançados por meio da realização de metas. “É importante consignar que tal

⁴⁷⁵ Idem.

⁴⁷⁶ Ibidem, p. 31-32.

⁴⁷⁷ Ibidem, p. 32.

⁴⁷⁸ AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. Op. cit., p. 311.

planejamento resultou do consenso dos tribunais, reunidos em encontros nacionais e regionais”.⁴⁷⁹

Mas é necessário reconhecer que metas e planos para aumentar a produtividade, melhorar os serviços, agilizar distribuição de processos, eliminar gargalos burocráticos, etc., são insuficientes, pois incidem sobre um sistema judicial que é estruturalmente inadequado para atender à demanda.⁴⁸⁰

A ordem judiciária do Brasil precisa urgentemente de profundas mudanças, muitas de parte da administração pública, outras de natureza legislativa, inclusive constitucional. Espera-se que o CNJ, ao exercer a sua competência para propor providências (art. 103-B, § 4º, VII, da CF), o faça sem amarras decorrentes dos setores interessados, invista nas reformas inadiáveis de base “e exerça o seu poder político para ser promotor da mudança da nossa anacrônica ordem judiciária”.⁴⁸¹

Portanto, a partir do que foi exposto, é possível compreender que o CNJ foi criado como órgão de gestão do Poder Judiciário, com a responsabilidade de avaliar o trabalho e a estrutura do Judiciário, para viabilizar um serviço judicial condizente com os princípios constitucionais.

E assim, a gestão empreendida pelo CNJ deve articular os deveres da Administração Pública (art. 37), com os fundamentos (art. 1º) e objetivos (art. 3º) da República. O que - a partir do que foi apresentado nessa dissertação - deve se dar com a concretização do direito fundamental ao trabalho dos servidores públicos, pois ele é central para o trabalho bem-feito e meio para a promoção da democracia e tutela dos direitos fundamentais.

⁴⁷⁹ Ibidem, p. 312.

⁴⁸⁰ Ibidem, p. 312-313.

⁴⁸¹ Ibidem, p. 313.

CONCLUSÃO

A presente dissertação buscou analisar as Reformas do Aparelho do Estado Brasileiro e do Poder Judiciário, tentando identificar os interesses econômicos que as ensejaram, em um contexto de crise do capitalismo e implementação de novos métodos gestionários na organização do trabalho. Para com isso refletir sobre a relação entre o direito fundamental ao trabalho do servidor público judiciário e a gestão empreendida pelo Conselho Nacional de Justiça.

Evidentemente que este estudo é um olhar simples e sem pretensão de responder os inúmeros desdobramentos resultantes de um tema amplo e complexo como o escolhido. Mas espera ter alcançado oferecer à comunidade acadêmica, uma narrativa interdisciplinar entre teóricos do Direito do Trabalho, do Direito Administrativo, do Direito Constitucional, da Filosofia, da Sociologia, da Geografia e da Psicodinâmica do Trabalho.

Talvez a inovação esteja em apresentar os riscos oferecidos à normatividade jurídica - que tem o compromisso maior de defender a vida humana - pelo discurso de um dever-ser eficiente – no sentido de busca de lucro - e pelo uso de uma racionalidade linear que desconsidera aspectos reais da reprodução da vida, escondendo no fundo interesses econômicos.

Isto quer dizer que as Reformas do Estado e do Poder Judiciário foram realizadas com o objetivo de melhorar a prestação da atividade administrativa a favor do ser humano e da sociedade, mas também considerou, e de forma intensa, interesses financeiros de grupos internacionais que se instalaram no país.

O objetivo deste tópico do estudo foi mostrar de que maneira isso aconteceu e defende, ao final, que a busca pela efetivação de direitos fundamentais deve estar pautada em valores humanos, utilizando-se do aspecto econômico como meio para tal garantia e não como fim. Neste sentido, o trabalho humano e a organização do trabalho devem valorizar primordialmente o ser humano.

A crise do capital nos anos 1970 ensejou a reestruturação produtiva, com modificações significativas no ideário das pessoas, na subjetividade, na cultura, na política, na ideologia, com repercussões para toda a sociedade. Em especial a partir

dos anos 1990 se verificou a implementação da tecnologia e de novos métodos de gestão na organização do trabalho, fazendo com que o trabalhador passasse a empregar mais a sua inteligência para o trabalho, dentro e fora dele.

Neste contexto, o que se mostrou foi especialmente a nova maneira de avaliação do trabalho humano, com métodos quantitativos e objetivos que ignoram o aspecto imensurável do trabalho. A partir da psicodinâmica do trabalho apresentou-se que trabalhar é mobilizar uma inteligência psíquica para encontrar soluções reais ao trabalho.

E isso não pode ser medido por técnicas como a avaliação individual de desempenho, por exemplo, pois depende do reconhecimento e julgamento do trabalho bem-feito pelos pares, isto é, pelos colegas de trabalho, os quais possuem conhecimento e condições de verificar a dificuldade de se realizar a atividade.

Com relação à reforma administrativa do Estado brasileiro, apresentou-se a tentativa de substituição do modelo burocrático pelo modelo gerencial, por meio da Emenda Constitucional n. 19/1998. Os principais pontos observados foram a introdução do princípio da eficiência, entre os norteadores da atividade estatal (art. 37), a compreensão sobre a nova gestão pública e a previsão constitucional de perda do cargo de servidor estável submetido em avaliação periódica de desempenho (entre as mudanças mais significativas para os servidores públicos).

Buscou-se compreender a diferença entre eficiência e eficácia, assim como confrontar a racionalidade linear meio-fim weberiana com a racionalidade reprodutiva, formulada a partir da filosofia da libertação, para encontrar o aspecto humano que deve ser privilegiado pelo Poder Público em sua atuação, em especial na promoção, proteção e prestação de direitos fundamentais.

Mostrou-se uma crítica filosófica e sociológica, a partir de uma visão macro sobre a reforma administrativa, de que a atuação estatal voltou-se aos interesses de grupos internacionais, fazendo com que o Estado, assim como uma empresa, seja um sujeito que concorre com outros Estados em âmbito internacional.

Ainda, narrou-se sobre a compreensão de que a atividade administrativa está e deve estar a favor dos direitos fundamentais, sendo o trabalho do servidor público um meio para alcançar esta finalidade. Os Poderes Públicos e a sociedade civil como um todo devem trabalhar para efetivar tais direitos, o máximo possível.

Apresentaram-se também as principais mudanças no regime jurídico do servidor público, trazidas com a reforma do aparelho estatal. O entendimento de que o termo servidor público designa o trabalhador que exerce cargo ou emprego público, mediante relação de trabalho, de natureza profissional, de caráter não eventual e sob vínculo de dependência, compondo um gênero maior que são os agentes públicos.

A Constituição Federal de 1988 reconhece os servidores públicos como trabalhadores da sociedade, sujeito de direitos e deveres, que representa a vontade estatal, atuando tanto como profissional quanto como cidadão. É um trabalhador de quem se exige formação ética para lidar com a coisa pública e constante profissionalização, para se alcançar, dentre outros, a prestação da atividade administrativa eficiente.

Assim, fica evidente que o trabalho do servidor público é indispensável para a proteção, promoção e prestação dos direitos fundamentais e para o desenvolvimento da democracia, podendo-se afirmar, assim, que ele é um agente da construção e transformação social.

A partir da narrativa quanto à compreensão sobre o direito ao conteúdo do próprio trabalho, integrante do direito fundamental ao trabalho, afirmou-se a importância e a centralidade do trabalho para o indivíduo - em sua dimensão de desenvolvimento da subjetividade, personalidade e corporalidade - e para o seu aprendizado moral, ético, político e social em um ambiente coletivo de trabalho.

Para que essa construção se dê de forma saudável e digna, a organização do trabalho deve criar e viabilizar as condições de experimentação da confiança, da solidariedade e da cooperação entre os trabalhadores. Porém, esse espaço de aprendizado tem sido desconstruído pelos novos métodos de gestão neoliberais.

Essa nova gestão empreende mecanismos de competição e concorrência que incentivam o individualismo e o isolamento, levando por vezes a suicídios no local de trabalho. Isso demonstra que os laços afetivos em ambientes laborais estão sendo rompidos pela organização do trabalho na denominada virada gestonária.

Por este termo se compreende o emprego, dentre outros, de mecanismos que acirram à concorrência e o individualismo, assim como o da avaliação objetiva e quantitativa do trabalho. Este, por meio da apuração individual de desempenho, busca mensurar o trabalho, sem considerar que trabalhar contém um aspecto imensurável,

que é a subjetividade, a energia psíquica mobilizada para encontrar respostas ao real do trabalho, as quais não são dadas pela prescrição organizacional.

Para encontrar respostas às normas prescritas, os trabalhadores precisam dialogar e decidir como resolver o desafio real do trabalho, porque é impossível cumprir as prescrições tal como dadas. Esse debate, chamado de atividade deôntica, para ocorrer, exige confiança entre os envolvidos, pois implica em mostrar as fragilidades e artimanhas individuais, e requer que cada um renuncie parte da sua subjetividade e aceite a do outro, e dessa maneira viabilize a composição de uma obra coletiva.

Porém, se o meu colega é meu concorrente e ao conhecer minhas fragilidades pode me superar, aliada à ameaça de desemprego social, não há espaço para ocorrer a atividade deôntica, e a confiança, a solidariedade e a cooperação vão dando lugar ao individualismo, à competição e ao isolamento. Eis então porque a psicodinâmica do trabalho entende que a gestão neoliberal oferece sérios riscos para a saúde dos trabalhadores e ao trabalho bem-feito.

A falta de reconhecimento pelo trabalho invisível e imensurável pode ser altamente destrutiva para a subjetividade do sujeito, que se sente isolado; ocasiona uma série de adoecimentos e por vezes até o suicídio. O reconhecimento depende da avaliação pelos colegas e pelas chefias, que têm condições de mensurar o zelo dedicado pelo trabalhador, para realizar um trabalho bem-feito, seja esteticamente por critérios de beleza, seja pela originalidade.

E é a partir desta compreensão sobre o trabalhar que se constrói a fundamentação jurídica e normativa do direito fundamental ao conteúdo do próprio trabalho. Entendido como o dever da organização do trabalho viabilizar condições de aprendizado social, político, ético e moral por meio do trabalho, assim como o desenvolvimento da personalidade, identidade, subjetividade e corporalidade de quem trabalha.

O que implica em reconhecer o dever do Direito em proteger, fática e normativamente, este direito ao conteúdo do próprio trabalho, o qual é direito de todo aquele ser humano que trabalha, independentemente do contexto econômico e da organização social, assim, está além do capitalismo ou neoliberalismo.

A partir deste contexto analisou-se a Reforma do Poder Judiciário, efetivada com a Emenda Constitucional n. 45/2004, a criação do Conselho Nacional de Justiça e a gestão por ele empreendida, buscando-se analisar o papel que eles desempenham na concretização de direitos fundamentais.

Mostrou-se uma noção sobre a atual judicialização da política, que ocorre com a redemocratização da sociedade brasileira, fazendo com que muitas pessoas busquem a efetivação de direitos pela via judicial. Este fato ensejou a necessidade de refletir sobre os fins constitucionais do Poder Judiciário e a importância do juiz ao interpretar, argumentar e aplicar as normas de direitos fundamentais, as quais são entendidas em um duplo sistema de regras e princípios.

Ao estudar o Conselho Nacional de Justiça, órgão de controle interno do Judiciário, com atribuições disciplinares, financeiras, administrativas e em especial por criar o planejamento estratégico de tal Poder, verificou-se o debate jurídico quanto à possível ofensa ao pacto federativo e sobre quais são as suas competências. Pontos estes julgados pelo STF na ADI 3.367-DF.

Quanto ao pacto federativo, boa parte da magistratura entende que há ofensa porque um órgão nacional não pode interferir na autonomia que gozam as justiças federais e estaduais. Este é o ponto de maior conflito encontrado e que de tempos em tempos traz novas discussões.

Com relação ao poder regulamentar do CNJ tem-se entendido pela necessária observância às leis constitucionais e infraconstitucionais, não podendo ultrapassar os limites impostos pelo sistema normativo nacional. No mesmo sentido, deve realizar o controle de constitucionalidade dos atos dos servidores do Judiciário, em razão de sua atribuição disciplinar.

Enquanto responsável pela organização e melhoria da atividade judicial, cabe primordialmente ao CNJ desenvolver o planejamento estratégico do Judiciário, com o fim de apurar e conhecer a realidade, identificando as falhas e os desafios da estrutura judiciária e criar mecanismos de aprimoramento da prestação dos serviços judiciais.

Observou-se que cerca de 95% dos processos, logo, do trabalho, está concentrado no primeiro grau de jurisdição, o que exige um atendimento prioritário de melhoria nesta instância. E um contingente altíssimo de processos em fase de

execução ou cumprimento de sentença e de execução fiscal, que abarrotam o sistema.

Assim, percebeu-se que é necessário pensar sobre a cultura nacional, com relação ao cumprimento dos deveres pelo cidadão, pelas empresas e pelo setor público. Isso porque o maior número de casos ativos já recebeu a prestação jurisdicional, mas se estende no tempo devido à falta de cumprimento pelos obrigados, como os contribuintes de impostos, as empresas de telefonia, os bancos e o poder público, bem como pelo desafio judicial de encontrar bens passíveis de execução.

Ainda, verificou-se a necessidade de investimento na contratação e profissionalização de servidores - juízes e profissionais administrativos - para que a prestação dos serviços judiciais seja aprimorada. Os profissionais devem buscar atualização constante, por meio do diálogo com as universidades e outras formas, inclusive autônomas, que lhes possibilitem tomar consciência e criar recursos para lidar com a realidade complexa e a sociedade plural que hoje se mostra nos autos.

Observou-se também a preocupação de que o incentivo, feito pelo CNJ, à maior produtividade dos juízes, com a avaliação métrica de decisões judiciais, pode oferecer riscos ao trabalho bem-feito e à subjetividade dos servidores. E que por isso a gestão empreendida deve cuidar do aspecto humano daqueles que trabalham e prestam os serviços judiciais.

Com base nos estudos da psicodinâmica do trabalho, mostrou-se que a avaliação do trabalho precisa ser também qualitativa, por meio do reconhecimento do trabalho bem-feito pelos pares, e não apenas de forma quantitativa e objetiva. Esta é inclusive prejudicial, em certa medida, ao desenvolvimento saudável do trabalhador e do trabalho efetivo.

E assim, a partir do encaixe dessas visões teóricas se construiu a compreensão de que o Conselho Nacional de Justiça deve empreender uma gestão que tutele o direito ao conteúdo do próprio trabalho do servidor público judiciário, porque assim estará protegendo o direito humano e fundamental ao trabalho do trabalhador da sociedade, e também, cumprindo com o seu fim e dever constitucional de tutelar os direitos fundamentais.

Por fim, esta dissertação é uma mensagem em defesa, não só dos servidores públicos, mas do trabalho e do Homem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. O CNJ e o Planejamento do Judiciário. In: MENDES, Gilmar Ferreira et al (coord.). **Conselho Nacional de Justiça - fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 295-316.

AMORIM, José Roberto Neves. O papel do CNJ na gestão dos interesses do Judiciário. In: LEWANDOWSKI, Ricardo, NALINI, José Renato (org.). **O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do Poder Judiciário**. Homenagem aos 10 anos do CNJ. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 107-113.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23. Disponível em: <www.pambazuka.org/pt/.../crise-no-brasil-uma-analise-profunda-de-perry-anderson>. Acesso em 1.5.2017.

ANTUNES, Ricardo L. C. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. e. ed. 10. reimpr. rev. e ampl. São Paulo, SP: Bomtempo, 2009.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª edição. 4ª tiragem. Malheiros Editores 2015.

ALVES, Eliana Calmon. Conselho Nacional de Justiça - fundamentos, processo e gestão. In: MENDES, Gilmar Ferreira et al (coord.). **Conselho Nacional de Justiça - fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 70-90.

ALVES, Giovanni. **Trabalho, corpo e subjetividade**: Toyotismo e formas de precariedade no capitalismo global. Trabalho, Educação e Saúde, v. 3 n. 2, p. 409-428, 2005. Disponível: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462005000200009>. Acesso em 16.10.2016.

_____. **Trabalho e subjetividade**: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório. São Paulo: Boitempo, 2011.

ARAÚJO, Thiago Cássio D'Ávila. **O juiz em Pierre Bourdieu, o controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil e a questão da liberdade de interpretação das normas jurídicas**. A&C - Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, ano 8, n. 33, jul. / set. 2008. Disponível: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/index.php/conteudo-revista/?conteudo=54893>>. Acesso em 24.7.2016.

AYRES, Carlos Buenos. **A Administração Pública brasileira e as vicissitudes do paradigma de gestão gerencial**. Sociologia, problemas e práticas, n.o 51, 2006, pp. 29-52. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n51/n51a03.pdf>>. Acesso em 16.1.2017.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e Direito Administrativo**. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fe, vol. 1, n. 2, p. 247-254, jul./dic. 2014. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/Redoeda/article/view/4625/7070>>. Acesso em 13.6.2016.

_____. **Profissionalização da função pública: a experiência brasileira**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 232: 1-9. Abril-junho, 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45681>>. Acesso em 18.1.2017.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 92, de 12.7.2016. São Paulo. Malheiros Editores Ltda. 2016.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. Os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo. Saraiva. 2009.

_____. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. ISSN 1138-4824, nem. 13, Madrid (2009) págs. 17-23. Disponível em: <<https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&q=barroso+judicializa%C3%A7%C3%A3o&btnG=&lr=>>>. Acesso em 22.6.2016.

BAUMAN, Zygmunt. BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Tradução Renato Aguiar. – 1.ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. Malheiros Editores: 2007.

BOTH, Laura Jane Ribeiro Garbini *et al.* **Estado, democracia e a necessidade de uma Constituição Política**. Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica, Vol. 20 - n. 2 - mai-ago 2015 p. 755-784. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/7890>>. Acesso em 21.5.2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 21.5.2017.

CANDEAS, Ana Paula Lucena Silva. **Juízes para o mercado?** Disponível em: <http://portal.trt15.jus.br/documents/124965/125445/Rev33_art6.pdf/7e854196-258d-4fa6-bcf5-f9279b911167>. Acesso em 19.3.2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estruturas metódicas. In: **Direito Constitucional**. 5ª edição, totalmente refundida e aumentada. Livraria Almedina. Coimbra: 1991.

CLÈVE, Clémerson Merlin. LORENZETTO, Bruno Menezes. O Conselho Nacional de Justiça e a Constituição. In: MENDES, Gilmar Ferreira et al (coord.). **Conselho Nacional de Justiça** - fundamentos, processo e gestão. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 137-163.

COMPARATO, Fábio Konder. **O Poder Judiciário no regime democrático**. Estud. av. vol.18 no.51 São Paulo May/Aug. 2004. p. 151-159. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a08v1851.pdf>>. Acesso em 20.3.2016.

COUTINHO, Aldacy Rachid. **Globalização e direito do trabalho**. Direito e Democracia. Canoas. vol.1, n.1. 1o sem. 2000. p.163-176. Disponível em: <<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/view/2243>>. Acesso em 13.5.2017.

CRUZ, Maury Rodrigues da. **Antropologia Espírita**: campo de estudo, fatologia espírita, mediunidade, produto mediúnico, cultura espírita. Curitiba: SBEE, 2ª ed., 2013.

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

DEJOURS, Christophe. Inteligência prática e sabedoria prática: duas dimensões desconhecidas do trabalho real. In: **Da psicopatologia à psicodinâmica do trabalho**. Tradução de Franck Soudant. Selma Lancina e Laerte Idal Sznclwar (orgs). 3a. ed. rev. ampl. Brasília: Paralelo 15. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2011. p. 381-407.

DEJOURS, Christophe. Para uma clínica da mediação entre psicanálise e política: A psicodinâmica do trabalho. In: **Da psicopatologia à psicodinâmica do trabalho**.

Tradução de Franck Soudant. Selma Lancina e Laerte Idal Sznelwar (orgs). 3a. ed. rev. ampl. Brasília: Paralelo 15. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2011. p. 217-251.

DEJOURS, Christophe. **Trabalho Vivo, tomo I**, Sexualidade e trabalho. Brasília: Paralelo 15, 2012.

_____. **Trabalho Vivo, tomo II**, Trabalho e emancipação. Brasília: Paralelo 15, 2012.

_____. **Subjetividade, trabalho e ação**. Revista Produção, v.14, n. 3, p. 27-34, set./dez. 2004.

_____. **Um suicídio no local de trabalho é uma mensagem brutal**. Disponível em <<https://www.publico.pt/temas/jornal/um-suicidio-no-trabalho-e-uma-mensagem-brutal-18695223>>. Acesso em 2.3.2016.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Direitos fundamentais na relação de trabalho**. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais - no 2, 2007. p. 11-39. Disponível em: <<http://sisbib.fdv.br/index.php/direitosegarantias/article/view/40>>. Acesso em 22.1.2017.

DELPIAZZO, Carlos E. **Centralidad del administrado en el actual derecho administrativo**: impactos del Estado Constitucional de Derecho. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 1, n. 3, p. 7-32, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/40514/26563>>. Acesso em 13.6.2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella *et al.* **Servidores públicos na Constituição Federal**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Homens, ideias e ações políticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. **Globalização e crise do Estado Nacional**. RAE - Revista de Administração de Empresas. vol.40 no.2 São Paulo abr./jun. 2000. p. 38-50. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902000000200005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 16.10.2016.

FREITAS, Graça Maria Borges de. **A Reforma do Judiciário, o discurso econômico e os desafios da formação do magistrado hoje**. Revista Tribunal do Trabalho. 3ª. Região, Belo Horizonte, v. 42, n. 72. p. 31-44. Disponível em: < http://www2.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_72/Graca_Freitas.pdf >. Acesso em 18.6.2016.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2004.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado**: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri, SP: Manole, 2003.

GABARDO, Emerson. HACHEM, Daniel Wunder. **Responsabilidade civil do Estado, *faute du service* e o princípio constitucional da eficiência administrativa**. Disponível em: http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/34583670/Artigo_Emerson-Daniel-Responsabilidade-Eficiencia.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1484674401&Signature=YUM7VZj2wVCtyOPqx4s6h0ZIF%2FM%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DGABARDO_Emerson_HACHEM_Daniel_W._Respons.pdf. Acesso em 17.1.2017.

GABARDO, Emerson. ROCHA, Iggor Gomes. Burocracia e eficiência. p. 241-259. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (org.). PEREIRA, Ana Lucia Pretto (orga.). **Direito Constitucional Brasileiro**: volume II: organização do Estado e dos poderes. teoria da Constituição e direitos fundamentais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

GARDUCCI, Leticia Galan. **Justiça para quem? Judiciário brasileiro. Direitos fundamentais e as políticas judiciárias nos dias de hoje**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu. Revista da Faculdade de Direito, número 3, primeiro semestre de 2015. p. 232-239. Disponível em: <http://www.usjt.br/revistadireito/numero-3/15-leticia-galan-garducci.pdf>. Acesso em 23.7.2016.

GÓGOL, Nikolai. **O capote e outras histórias**. Tradução, posfácio e notas de Paulo Bezerra. São Paulo: Editora 34, 2015 (3ª edição). 224.

GORZONI, Paula. **Entre o princípio e a regra**. Crítica. Novos estud. - CEBRAP n. 85. São Paulo, 2009. p. 273-279. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002009000300013&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em 21.5.2017.

HACHEM, Daniel Wunder. **Maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil), v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340 - 399, jan./jul. 2013.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Edições Loyola Jesuítas. 25ª edição: novembro de 2014.

HELOANI, Roberto. SILVA, Eduardo Pinto e. Para além do julgamento: aspectos psicodinâmicos do trabalho do magistrado trabalhista. In: ALVES, Giovanni. **O trabalho do juiz: Análise crítica do vídeo documentário O trabalho do juiz**. Bauru: Canal 6, 2014.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.1991.

HIGGINS, Silvio Salej. **Fundamentos teóricos do capital social**. Chapecó: Argos, 2005.

HINKELAMMERT, Franz J. **El sujeto y la lei: el retorno del sujeto reprimido**. 1a. ed., 1a impressão. Heredia. C.R.: EUNA, 2005.

HONNETH, Axel. **Trabalho e reconhecimento**. Tentativa de uma redefinição. Civitas - Revistas de Ciências Sociais. v. 8. n. 1.p. 46-67. jan.abr. 2008. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/4321/6867>>. Acesso em 19.1.2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito Administrativo de espetáculo**. Fórum Administrativo – FA. Belo Horizonte, ano 9, n. 100, jun. 2009. Biblioteca Digital Fórum de Direito Público – cópia da versão digital. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=57927>>. Acesso em 16.3.2017.

LEAL, Rogério Gesta. **Densificações democráticas do serviço público no Brasil: alguns pressupostos**. A&C - Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, ano 8, n. 33, jul. / set. 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/index.php/conteudo-revista/?conteudo=54895>>. Acesso em 24.7.2016.

MALISKA, Marcos Augusto. SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Entre o pesado Estado Autárquico e o indiferente Estado Mínimo**. Reflexões sobre o Estado Constitucional Cooperativo a partir de um caso concreto. Revista Direitos Fundamentais e Democracia - Unibrasil. v. 20, n. 20, p. 159-173, jul./dez. 2016. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/851>>. Acesso em 26.4.2017.

MARCELINO JUNIOR, Julio Cesar. **O princípio constitucional da eficiência administrativa e a ética da libertação**: uma leitura a partir da obra de Enrique Dussel. Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v.2, n.2, 2o quadrimestre de 2007. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/7590>>. Acesso em 3.7.2016.

MARINONI, Luiz Guilherme *et al.* **Novo curso de processo civil**: teoria do processo civil, volume 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MARTINS, Nadia Bevilaqua. **Antropoética**: direito e resolução alternativa de conflito: a relação crítica ao Brasil contemporâneo. Maringá: Nova Sthampa, 2016.

MIRANDA, Jorge. **Os novos paradigmas do Estado Social**. Conferência proferida em 28 de Setembro de 2011, em Belo Horizonte, no XXXVII Congresso Nacional de Procuradores de Estado. Disponível em: <<http://icjp.pt/sites/default/files/media/1116-2433.pdf>>. Acesso em 13.5.2017.

MUNÓZ, Jaime Rodríguez-Araña. **Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 2, n. 2, p. 31-62, maio/ago. 2015. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/44510/27053>>. Acesso em 13.6.2016.

NOGUEIRA, José Marcelo Maia. PACHECO, Regina Silvia. **A Gestão do Poder Judiciário nos estudos de Administração Pública**. Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração. 08/maio/2009. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/206>>. Acesso em 23.7.2016.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional em Estado de Direito Democrático**. Coimbra Editora, 2012.

PAULA, Luiz Fernando de. **Financiamento, crescimento econômico e funcionalidade do sistema financeiro**: Uma Abordagem Pós-Keynesiana. Est. Econ., São Paulo, vol. 43, n.2, p. 363-396, abr.-jun. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612013000200006&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em 1.7.2016.

PEREIRA, Ana Lucia Pettro. O conteúdo e o alcance do art. 5º, §1º, da CF/1988. In: CLÈVE, Clemerson Merlin (org.). **Direito Constitucional Brasileiro – teoria da Constituição e direitos fundamentais**: São Paulo, Volume 1, 2014. p. 368-387.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Administração Pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1996. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/documents/586010/601535/9texto.pdf/6f1673a4-be8f-4a8b-9002-df02f779993e>>. Acesso em 26.6.2016.

_____. **Da Administração Pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, 47, janeiro-abril 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>>. Acesso em 17.1.2017.

RAMOS FILHO, Wilson. **Direito capitalista do trabalho: história, mitos e perspectivas no Brasil**. São Paulo: LTr, 2012.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça: Estado democrático de direito e accountability**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos**. Imprensa: São Paulo, Saraiva, 1999.

_____. **A reforma do Poder Judiciário**. Themis, Fortaleza, v. I, n. 2, p. 13 - 39, 1998. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/26596/2/reforma_poder_judiciario.pdf>. Acesso em 20.3.2016.

ROSA, Alexandre Moraes da. **Decisão penal: a bricolage de significantes**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

RUBIO, David Sanches. **Derechos humanos, producción y reproducción da la vida humana y trabajo vivo**. In: Revista de Investigaciones Jurídicas. 2000. p. 567-595.

SACRISTÁN, Estela B. **Gestión e eficiente y ética en la efectivización de los servicios públicos relativos a derechos sociales**. Revista de Investigaciones Constitucionais, Curitiba, vol. 3, n. 1, p. 125-143, jan./abr. 2016. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/45112/27538>>. Acesso em 13.6.2016.

SALGADO, Eneida Desiree. VIOLIN, Tarso Cabral. Transparência e acesso à informação: o caminho para a garantia da ética na Administração Pública. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia (Coord.). **Eficiência e ética na Administração Pública: Anais do Seminário Internacional realizado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia**

Universidade Católica do Paraná. Curitiba: Íthala, 2015. 412p. ISBN 978-85-5544-018-2. p. 271-294.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a independência do judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A globalização e as Ciências Sociais**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível**. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 09 – jan./jun. 2007. p. 361-388. Disponível em: <<http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/137>>. Acesso em 21.5.2017.

SARMENTO, Daniel. Interpretação constitucional, pré-compreensão e capacidades institucionais do intérprete. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de, SARMENTO, Daniel, BINEMBOJM, Gustavo (coords). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2009.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração Pública: apontamentos sobre os modelos de gestão e tendências atuais. In: Edgar Guimarães (Coord.). **Cenários do Direito Administrativo: estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____. **Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social**. Curitiba: Íthala, 2016.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. NASCIMENTO NETO, José Osório do. (In)eficiência e corrupção no processo de desenvolvimento. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia (Coord.). **Eficiência e ética na Administração Pública: Anais do Seminário Internacional realizado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná**. Curitiba: Íthala, 2015. 412p. ISBN 978-85-5544-018-2.

SCHIER, Paulo da Costa Ricardo. **Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais**. Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Faculdades do Brasil. jan./jun. 2003. p. 55-72. Disponível em: https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&q=schier+ensaio&btnG=&lr=lang_pt>. Acesso em 13.5.2017.

_____. **Filtragem constitucional:** construindo uma nova dogmática jurídica. Sergio Antônio Fabris Editor. Porto Alegre, 1999.

_____. Vice-presidente da República no contexto do presidencialismo de coalizão. p. 518-522. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (org.). PEREIRA, Ana Lucia Pretto (orga.). **Direito Constitucional Brasileiro:** volume II: organização do Estado e dos poderes. teoria da Constituição e direitos fundamentais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SCHNEIDER, Yuri. SILVA, Rogério Luiz Nery da. **O reflexo das crises interconectadas do Estado Contemporâneo na transformação dos direitos humanos fundamentais sociais.** A&C - Revista de Direito Administrativo e Constitucional n. 63. Belo Horizonte, ano 15, n. 63, jan. / mar. 2016. p. 137-164. Disponível: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/index.php/conteudo-revista/?conteudo=239595>>. Acesso em 25.6.2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros. 2007.

SENNETT, Richard. **Autoridade.** Tradução Vera Ribeiro. 4.ed. Rio de Janeiro. São Paulo: Editora Record. 2016.

SERBENA, Cesar Antonio. **Interfaces atuais entre a E-Justiça e a Q-Justiça no Brasil.** Rev. Sociol. Polit. [online]. 2013, vol.21, n.45, p. 47-56. ISSN 0104-4478. <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n45/a05v21n45.pdf>> Acesso em 5.7.2015.

SERBENA, Cesar Antonio (coord.) et al. **Perspectivas brasileiras e europeias em E-justiça:** Brazilian and European perspectives in E-justice [meio eletrônico]. Curitiba: E-justiça UFPR, 2016. p. 11-39. Disponível em: <http://www.ejustica.ufpr.br/wp-content/uploads/2016/09/Perspectivas_brasilieras_e_europeias_-em_e-justica_PUBLISH.pdf>. Acesso em 25.1.2017.

SILVEIRA, Rubens Curado. Gestão judiciária: o que gritam os números da justiça. In: STOCO, Rui. PENALVA, Janaína (orgs.) **Dez anos de reforma do judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 405-425.

STOCO, Rui. Conselho Nacional de Justiça: criação e vocação. In: MENDES, Gilmar Ferreira et al (coord.). **Conselho Nacional de Justiça** - fundamentos, processo e gestão. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 37-60.

STOLZ, Sheila, SOUZA, Draiton Gonzaga De, OPUSZKA, Paulo Ricardo. **Os direitos sociais fundamentais à saúde e ao meio ambiente de trabalho equilibrado: o Direito do Trabalho frente aos desafios do século XXI.** Revista Jurídica - Unicuritiba. v.4, n. 41, 2015. p. 405-440. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1468>>. Acesso em 13.5.2017.

SZNELWAR, Laerte Idal; UCHIDA, Seiji; LANCMAN, Selma. **A subjetividade no trabalho em questão.** Tempo social. Revista de Sociologia da USP. vol.23 no.1 São Paulo, 2011. p. 11-30. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702011000100002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 23.10.2016.

TERTRE, Christian du. Bancos e produtividade: entre dinâmica industrial e dinâmica serviçal? In: **Saúde dos bancários.** SZNELWAR, Laerte Idal (org.). 1. ed. São Paulo: Publisher Brasil: Gráfica Atitude Ltda, 2011. p. 63-82.

TOFFOLI, José Antonio Dias. A competência do Supremo Tribunal Federal para julgar ações em que se impugnam decisões no Conselho Nacional de Justiça. In: LEWANDOWSKI, Ricardo, NALINI, José Renato (org.). **O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do Poder Judiciário.** Homenagem aos 10 anos do CNJ. São Paulo: Quartier Latin, 2015. p. 79-100.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VIANNA, Márcio Túlio. **A proteção social do trabalhador no mundo globalizado - o direito do trabalho no limiar do século XXI.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, n. 37, 2000. p. 153-186. Disponível em: <<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1145>>. Acesso em 20.1.2017.

WANDELLI, Leonardo Vieira. A efetividade do processo sob o impacto das políticas de gestão judiciária e do novo CPC. In: **Processo do Trabalho.** coord. Cláudio Brandão, Estêvão Mallet. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 644. Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 4; coord. geral Fredie Didier Jr.

_____. **A reconstrução normativa do Direito Fundamental ao Trabalho.** Revista TST, Brasília, vol. 79, no 4, out/dez 2013. p. 95-122. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/1939/55989/006_wandelli.pdf?sequence=1>. Acesso em 2.11.2016.

_____. **Da psicodinâmica do trabalho ao direito fundamental ao conteúdo do próprio trabalho e o meio ambiente organizacional saudável.** Revista eletrônica da curso de Direito da UFSM. v. 10, n. 1/2015. p. 193-217. Disponível em: <<http://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/19239#.V9XsCldpbVo>>. Acesso em 11.9.2016.

_____. **O direito humano e fundamental ao trabalho:** fundamentação e exigibilidade. São Paulo: LTr, 2012.

_____. Valor social do trabalho e dignidade na Constituição. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Direito Constitucional Brasileiro:** teoria da Constituição e direitos fundamentais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 245-264.

_____. O direito fundamental ao trabalho na ordem jurídica brasileira. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Direito Constitucional Brasileiro:** teoria da Constituição e direitos fundamentais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 989-1022.

WANDELLI, Leonardo Vieira *et al.* **Impactos dos mecanismos de gestão e avaliação do trabalho judicial na subjetividade e saúde psíquica de servidores e magistrados:** uma abordagem a partir da interface da Psicodinâmica do Trabalho com a ergonomia da atividade e análise organizacional. Curitiba, 2014/2015.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** São Paulo: Martin Claret. 2002.

_____. **Ensaio de Sociologia.** Rio de Janeiro: Zahar. 1946.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil.** Ley, derechos, justicia. Trotta: Madrid. 2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. <http://www.cnj.jus.br> Acesso em 28.9.2014.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm Acesso em 17.1.2017.

<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> Acesso em 17.1.2017.

<http://brasilescola.uol.com.br/geografia/consenso-washington.htm> Acesso em 18.6.2017.

<http://www.infoescola.com/historia/acordo-de-bretton-woods/> Acesso em 18.6.2017.