



“Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”

Eixo temático: Trabalho, Questão Social e Serviço Social
Sub-eixo: Relações de trabalho - organização, gestão e exploração da força de trabalho

A GESTÃO ESTRATÉGICA DO PODER JUDICIÁRIO: gerencialismo e a continuidade da contrarreforma do Estado

JESSYCA PACHECO POZZI ¹

RESUMO: Este artigo é fruto de pesquisa em andamento em nível de mestrado e tem por objetivo discutir as mudanças na gestão do trabalho ocorridas na esfera estatal no contexto do neoliberalismo, tendo por objeto de análise os normativos expedidos pelo Conselho Nacional de Justiça que abordam o planejamento estratégico para o Judiciário. A partir dessa análise, víamos identificando a adoção de metodologias gerenciais na organização e no controle dos processos de trabalho, aproximando a forma de gerir o aparato estatal das formas de gestão empresarial.

Palavras-chave: gestão do trabalho. Poder Judiciário. Gerencialismo

ABSTRACT: This article is the result of research in progress at the master's level and aims to discuss the changes in work management that have occurred in the state sphere in the context of neoliberalism, having as

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Do Estado Do Rio De Janeiro

object of analysis the regulations issued by the National Council of Justice that address strategic planning for the Judiciary. From this analysis, we were identifying the adoption of managerial methodologies in the organization and control of work processes, bringing the way of managing the state apparatus closer to the forms of business management.

Keywords: Work management. Judiciary. Managerialism.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, durante os anos de 1990, foram implantadas diversas medidas de readequação do aparelho Estatal, tendo por principal instrumento o Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995), conduzido pelo governo de Fernando Henrique Cardoso e voltado, sobretudo, para o Poder Executivo. Essas mudanças embasaram-se na justificativa de que “a crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado” (BRASIL, 1995), provocada pelo desvio da ação estatal de suas funções básicas para voltar-se às atividades do setor produtivo. Como tentativa de reorientação do paradigma na administração estatal, esse Plano propõe a modernização da administração pública, que passaria de um modelo baseado em princípios racionais-burocráticos, para um modelo gerencial, assentado na eficiência, controle de resultados e descentralização.

No Poder Judiciário, apesar dos intensos debates sobre a necessidade de uma “reforma”, tal processo se deu de maneira mais lenta. Sadek (2004) aponta que o Poder Judiciário, ainda que alvo de intensas e constantes críticas sobre a lentidão na distribuição e prestação da justiça, se mostrou mais refratário a qualquer perspectiva de mudança. Após intensos dissensos, a “reforma” do Judiciário se consubstanciou na Emenda Constitucional Nº45/2004. Essa emenda dispôs, dentre outros assuntos, a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), entidade responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, que se constituiu como principal órgão encarregado de implantar a perspectiva gerencialista, ou a chamada Nova Gestão Pública, nesta esfera do aparelho do Estado (LIMA; FRAGA; OLIVEIRA, 2016). Esse órgão passou a expedir regulamentações que, dentre outros assuntos, se direcionavam à gestão dos processos de trabalho nos órgãos do Judiciário, tendo como um dos principais focos a produtividade, a avaliação do desempenho e a instituição de metas.

A partir de uma preliminar incursão sobre algumas produções bibliográficas relacionadas à criação do CNJ (MELO FILHO, 2003; CALLEGARI; MELLO, 2013), verificamos a necessidade da continuidade dos estudos sobre os processos de

trabalho no Judiciário que deem destaque as transformações relacionadas à gestão do trabalho com um enfoque na força de trabalho, além de relacionar essas mudanças ao contexto de readequação do aparelho do Estado brasileiro enquanto estratégia da ofensiva do capital em sua forma neoliberal.

Este artigo é fruto de uma pesquisa em nível de mestrado, de caráter exploratório porque pretende “proporcionar uma visão geral, de tipo aproximativo” (GIL, 2008, p. 27), com uso de procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental, investigando os dados a respeito da gestão do trabalho nas resoluções (BRASIL, 2009; 2014; 2020) expedidas pelo CNJ que tratam do planejamento estratégico para o Poder Judiciário.

Este artigo discutirá, em primeiro lugar, a implementação da “reforma” no Judiciário, fazendo um breve paralelo entre os pressupostos da “reforma” do Estado brasileiro, iniciada durante a década de 1990, e consolidação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), enquanto órgão responsável pelo controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário. Neste primeiro ponto, temos por objetivo verificar se a criação do CNJ se inscreve no movimento geral de reorientação do aparato estatal, que Behring (2008) alcunhou de “contrarreforma do Estado brasileiro”². Em segundo lugar, em diálogo com autores que discutem a nova forma de ação estatal no contexto do neoliberalismo, abordaremos, sucintamente, a presença de traços gerencialistas nas resoluções que discutem o planejamento estratégico para o Judiciário, além de sinalizar os impactos da adoção de uma gestão gerencialista para a força de trabalho.

Enquanto resultado da pesquisa, identificamos que a gestão por metas implantada no Poder Judiciário é uma expressão das formas de gestão gerencialistas disseminadas na Administração Pública brasileira e figura como parte de uma continuidade, do ponto de vista do trabalho, da contrarreforma do Estado iniciada na década de 1990.

2 Behring (2008) utiliza o termo contrarreforma num exercício de revelar o verdadeiro teor das mudanças político-econômicas experimentadas no Brasil, que tiveram por fundamento o projeto neoliberal. A autora resgata o real sentido do termo reforma, que aponta para o conteúdo progressista das transformações sociais, políticas e econômicas, resultado de pressão dos trabalhadores, ainda que encaminhadas no contexto da sociedade do capital.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 A contrarreforma do Estado brasileiro materializada na contrarreforma do Poder Judiciário

A partir das ideias de Friedrich Von Hayek (em sua obra “O Caminho da Servidão”) surgidas nos anos 1940, o neoliberalismo emerge em finais dos anos 1970-1980, se consolidando mundialmente até a década 1990, enquanto uma solução para da crise do capital. A crise de acumulação do capital dos anos 1970 fora ocasionada, principalmente, pelo esgotamento das bases tecnológicas e do modelo de acumulação keynesianista-fordista³.

A saída da crise envolveu, principalmente, uma mudança na base tecnológica e no regime de acumulação, que deu lugar ao que David Harvey (2016) cunhou de “regime de acumulação flexível”⁴. Como aspecto fundamentalmente importante desse contexto de transformação e de construção de respostas à crise de superprodução do capital, emerge o projeto neoliberal. Muito mais que um projeto exclusivamente econômico ou social, o neoliberalismo se constitui como um projeto de sociabilidade, que integra o projeto societal burguês, e passa a permear todas as relações sociais mediante a generalização da lógica do mercado.

Os neoliberais atribuem a culpa da crise às políticas keynesianas e do *Welfare State* e propõem o remédio para superá-la: um Estado forte para controlar a

3 Regime de acumulação que abrange uma produção padronizada, realizada em larga escala e com longa durabilidade dos produtos. A ação do Estado na regulação da economia mediante a ação dos governos na garantia do pleno emprego, da oferta de infraestrutura para a produção das empresas e do monitoramento da capacidade de consumo ou poupança da população (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016). Segundo Alves (2007, p. 146) “é um momento histórico de regulação do ciclo capitalista, que impediu, nas condições da crise orgânica, que a dinâmica cíclica do capital implicasse em consequências nefastas para a reprodução capitalista”.

4 Regime de acumulação que emerge em um “período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político” (HARVEY, 2016, p. 140) no contexto do capitalismo mundial, dotado de flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados, produtos e padrões de consumo e possibilitou um grau mais elevado de exercício do controle do trabalho dos empregadores sobre a força de trabalho.

moeda e quebrar o poder dos sindicatos; um Estado escasso para gastos sociais e regulamentações econômicas; meta central de busca pela estabilidade monetária; uma profunda disciplina orçamentária, através da contenção dos gastos sociais e restabelecimento da taxa “natural” de desemprego; reforma fiscal, com redução de impostos aos rendimentos mais elevados; e desmonte dos direitos sociais, em contraponto ao ideário político do *Welfare State* (BEHRING, 2006).

Contudo, longe da fraseologia ideológica de um Estado mínimo constantemente divulgada pelos teóricos neoliberais e pelo senso comum, o neoliberalismo significou um fortalecimento do Estado no sentido de assegurar os interesses do capital e um enfraquecimento da ação estatal no sentido dos gastos sociais. Além disso, o Estado assume a função de atrair os investimentos estrangeiros, onde assume cada vez mais uma posição subordinada frente ao capital internacional. Suas funções abrangem: custear infraestruturas que não estão sob o raio do interesse privado, garantia do escoamento suficiente e institucionalização dos processos de desregulamentação e liberalização em favor da competitividade (BEHRING, 2008). As desregulamentações, liberalizações e flexibilizações são fundamentais para redução dos entraves postos pelo trabalho à acumulação do capital.

Nesse processo de neoliberalização, é importante situar que a experiência brasileira foge à experiência clássica justamente pela sua formação histórico-social característica de um país de capitalismo periférico e dependente⁵. Deste modo, o processo de desconstrução de direitos próprios da fase neoliberal do capitalismo se constitui por uma “flexibilidade pré-transição para o regime de tempo integral com direitos” (DAL ROSSO, 2017, p. 60), já que a generalização do trabalho em tempo integral e com direitos sequer foi alcançada.

No contexto de crise do capital da década de 1970, em contraste com aquelas democracias emergidas nos países de capitalismo central no pós-Segunda Guerra, emergem nesses países “democracias blindadas” (DEMIER, 2017), caracterizadas por serem regimes políticos cada vez menos permeáveis às demandas reformistas

5 Configuração particular do capitalismo brasileiro e de países da América Latina em que se tem “uma ordem legal e política controlada de dentro e para dentro e uma economia produzindo para fora e consumindo de fora” (BEHRING, 2008, p. 96), em que persistem os traços arcaicos de uma economia colonial em paralelo com as mudanças da sociedade capitalista típica.

provenientes dos segmentos subalternos da sociedade. Na América Latina, a transição para as “democracias blindadas” se dá pelo alto, mediante a transição política gradual de regimes ditatoriais-militares para regimes democrático-liberais com um grau mínimo de mobilização popular.

O estabelecimento do neoliberalismo – enquanto expressão recente dessa “democracia blindada” no Brasil – se inicia nos anos de 1990, quando Collor, o primeiro presidente eleito após o processo de redemocratização, põe em curso uma série de medidas estatais de cunho neoliberal, como abertura comercial e a facilidade de ingresso de capital internacional, num processo que Behring (2008) chamou de início da contrarreforma no Brasil. Mas é no governo de Fernando Henrique Cardoso em 1995 que essas medidas ganham maior fôlego, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE/MARE), lançado em 1995. O objetivo deste Plano está em possibilitar ao Estado a recuperação de sua legitimidade e sua capacidade financeira e administrativa, retirando-o de suas obrigações de cariz social-liberal, e redirecionando para as tarefas essenciais: “garantir a propriedade e os contratos, promover o bem-estar e os direitos sociais e realizar uma política industrial e de promoção das exportações” (BEHRING, 2008, p. 175).

O aparelho de Estado brasileiro, considerado “rígido, lento ineficiente e sem memória administrativa”, precisa se modernizar (BEHRING, 2008, p. 177). Essa “modernização” que veio a ser conhecida como a “reforma” do Estado, se deu tanto em nível mais amplo, através de um projeto político, econômico e social de reconfiguração da ação Estatal, quanto de maneira estrita, através da reorganização da administração pública. Mediante uma “reforma” gerencial, baseada na descentralização, o PDRE buscava promover a eficiência, através do controle dos resultados e da busca pela qualidade e produtividade nos serviços públicos.

Os dois âmbitos de realização da contrarreforma do Estado brasileiro não se realizaram de forma separada e não devem ser vistos estanques, porque se tratou de uma reação do capital ao ciclo depressivo iniciado na década de 1970 que pressionou a refuncionalização do Estado e mudança no conceito de público, correspondendo a transformações no mundo do trabalho, da produção, da

circulação e da regulação, culminando na vitória do modelo neoliberal de sociabilidade burguesa. Essas transformações se manifestaram de maneira particular a depender de algumas mediações, como a posição que cada país ocupa no capitalismo mundial, a correlação de forças entre as classes sociais, a cultura política, as escolhas dos segmentos hegemônicos, dentre outras (SOUZA FILHO, GURGEL, 2006; BEHRING, 2008). Para os fins deste artigo, nos centraremos nas mudanças realizadas no aparelho do Estado, mediante a reforma gerencial.

Para os autores do PDRE, o Estado brasileiro precisa de *governance*⁶, que será alcançada pela transição de um tipo rígido e ineficiente de administração pública para uma administração gerencial, flexível e eficiente. Essa transição se dará mediante algumas medidas: participação dos cidadãos, concebidos como “contribuintes de impostos e como clientes dos seus serviços” (BRASIL, 1995, p. 23), no controle direto da administração pública; superação do patrimonialismo e burocracia pela perspectiva gerencial; busca pela qualidade e eficiência como cultura na administração pública; inserção do controle pelos resultados e não pelos processos; recompensa pelo desempenho, com “sistemas de motivação não apenas de caráter material mas também de caráter psicossocial” (BRASIL, 1995, p. 49) e da promoção por mérito; pela capacitação permanente; e pela implantação de uma competição administrada no interior do aparelho do Estado. Ou seja, trata-se da reorganização da ação estatal com base em critérios empresariais de gestão. (SOUZA FILHO, GURGEL, 2006; BEHRING, 2008).

Andrews e Kouzmin (1998 *apud* BEHRING, 2008) irão identificar nesse discurso da “reforma” um conservadorismo disfarçado, mediante o efeito perlocucional de aparentar-se progressista e tentar disfarçar, por meio da manipulação de palavras, suas influências da Teoria da Escolha Pública (ou *Public Choice*). Na nossa avaliação, obviamente considerando o aprofundamento dos estudos sobre essa teoria ao longo dos anos e sua vinculação com o ideário neoliberal, além dos resultados das políticas neoliberais implementadas durante o governo de Fernando Henrique, acreditamos ser flagrante a vinculação entre os formuladores do PDRE e a teoria do *Public Choice*.

6 Apesar de ser um termo polissêmico, conforme abordado por Behring (2008), identificaremos, para os fins deste artigo, como capacidade administrativa e financeira.

A teoria da *Public Choice* tem alguns de seus fundamentos teóricos nas análises de Jeremy Bentham sobre a ação dos agentes públicos. Bentham busca racionalizar a ação pública para aumento de sua eficácia, usando mecanismos de controle e incentivos estritos e refinados. O objetivo desses mecanismos é orientar o comportamento dos indivíduos de forma favorável ao interesse geral, ou pelo menos diminuir a distância entre o interesse particular e o geral. O autor tentou refletir sobre dispositivos coercitivos e incitativos que pudessem forçar os agentes públicos à junção entre o interesse particular e o coletivo (DARDOT; LAVAL, 2016).

A originalidade da teoria utilitarista benthamiana, para Dardot e Laval (2016) está na busca por fabricar na burocracia estatal formas de controlar os agentes que tenham a mesma eficácia que a busca pelo interesse individual opera na esfera do mercado. Para que o Estado atinja o objetivo de promover o interesse do maior número de indivíduos, é necessária a obtenção da máxima disposição dos agentes públicos e o mínimo de gasto público. Todavia quando um agente estatal age guiado pelos interesses privados, podem ocorrer abusos de poder. Contra essa possibilidade, Bentham propõe como solução a transparência, mecanismo que impediria tais agentes de atuarem a partir de seus interesses. Somada à vigilância estão os mecanismos de incentivos, que para Bentham permite que se una o interesse privado e o dever, na medida em que o salário dos servidores públicos seja uma recompensa proporcional à assiduidade e à qualidade do serviço (DARDOT; LAVAL, 2016).

A teoria de Bentham se conecta nas abordagens da *Public Choice* (“teoria da escolha pública”) dado que compreende o sujeito enquanto agente que calcula suas ações pautadas no interesse privado, além de considerar a mensuração dos efeitos (ou a avaliação) e o emprego de incentivos para reorientar o interesse privado no mesmo sentido do interesse do maior número de pessoas.

A *Public Choice*, inicialmente elaborada por James Buchanan em 1968, economista da escola de Virgínia, aplica a teoria econômica para analisar as ações dos funcionários públicos, a partir de uma abordagem utilitarista, elegendo o *homo-economicus* como a representação da unidade da ação humana. Já que ação humana é orientada unicamente por princípios racionais e de busca do interesse

individual, o agente público também agirá no mesmo sentido e, conseqüentemente, os governos e a burocracia se direcionarão à busca pela maximização dos interesses individuais e/ou organizacionais das agências estatais, em prejuízo da eficiência econômica e social dessa ação, ou do “interesse geral”. (DARDOT; LAVAL, 2016; SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Essa teoria elege a lógica do mercado como a mais apropriada para se chegar ao interesse dos cidadãos e por isso deseja criar um ambiente o mais semelhante possível ao mercado na esfera pública. Por isso, a concorrência, tanto entre instituições públicas e privadas, quanto entre as diversas instituições públicas que ofertam o mesmo tipo de serviço – ou, poderíamos dizer, entre áreas de uma mesma instituição – é sinalizado como um mecanismo que produz a eficácia na realização dos serviços públicos.

A divergência do pensamento da Escola da *Public Choice* e o pensamento de Bentham diz respeito à democracia. Enquanto o último avalia como positiva o controle dos cidadãos sobre os agentes públicos, a *Public Choice* entende a democracia representativa como um dos principais fatores que gera o inchaço da burocracia. E neste aspecto está um dos componentes mais flagrantes da identificação da contrarreforma do Estado brasileiro, proposta e encaminhada com base no Plano Diretor de Reforma do Estado. Neste plano seus autores, em especial Bresser Pereira, irão identificar diversos componentes de “retrocesso” na Constituição de 1988, situados, principalmente: na legislação dos servidores públicos como protecionista e criadora de privilégios e na rigidez das regras burocráticas que foram estendidas às empresas estatais e à administração indireta, dando mais enfoque às normas que aos resultados.

Esses são, brevemente, os fundamentos teóricos que balizam a proposta neoliberal de ação do Estado, o que abrange, além da transformação da maneira de organização da ordem administrativa estatal, a privatização de empresas públicas, a desregulamentação econômica, a redução dos gastos em áreas sociais e a redução do funcionalismo público. (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016). Nesse quadro, as ferramentas de gestão empresarial alcançam cada vez mais espaço dentro da ordem administrativa estatal, num esforço de racionalizar a administração pública a

partir de uma lógica empresarial.

Concorrência, downsizing, outsourcing [terceirização], auditoria, regulação por agências especializadas, individualização das remunerações, flexibilização do pessoal, descentralização dos centros de lucro, indicadores de desempenho e benchmarking são todos instrumentos que administradores zelosos e decisores políticos em busca de legitimidade importam e difundem no setor públicos em nome da adaptação do Estado 'à realidade do mercado e da globalização'. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 302)

Destacamos, do mesmo modo, como instrumentos gerenciais de readequação da ação estatal: a descentralização, o estabelecimento das parcerias público-privada e a redução dos níveis hierárquicos no interior das organizações públicas. A descentralização, que apesar de defender no campo do discurso uma maior eficiência do gasto público, na verdade opera através da redução dos gastos estatais, das parcerias público-privadas, o que permite o redirecionamento do orçamento público à iniciativa privada, e da desresponsabilização da esfera central, sobrecarregando os estados e municípios com os gastos sociais (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

A redução dos níveis hierárquicos em favor da maior delegação do processo decisório aos trabalhadores que desempenham de forma direta as atividades é, na verdade, aplicada apenas naquelas situações menos críticas e relevantes, conservando aos centros decisórios as questões centrais e estratégicas dos órgãos e serviços. Essa redução dos níveis hierárquicos mobiliza uma participação particularista e acrítica, como aponta Marco Aurélio Nogueira (2004 apud SOUZA FILHO; GURGEL, 2016), perdendo a conotação de participação política para uma ideia de troca entre governantes e governados.

Essa nova gestão pública orienta a ação dos agentes públicos a partir da maximização dos resultados em detrimento da obediência às regras burocráticas de direito público, buscando a satisfação dos cidadãos, que são convertidos em clientes. O foco volta-se à realização das metas, que são periodicamente avaliadas, gerando uma sanção positiva ou negativa a depender do desempenho conquistado pela unidade ou órgão que realiza determinado serviço (DARDOT; LAVAL, 2016).

São os mecanismos de controle e incentivos, da fabricação de meios empresariais de controle dos agentes públicos no interior do Estado, bem como do uso do controle social – ainda que de forma bastante indefinida – para inibir a ação

egoísta dos agentes públicos que embasarão a modernização do Poder Judiciário, que se inicia em 2004, com a Emenda Constitucional nº45/2004, mas que se consolida com a eleição da metodologia *Balanced Scorecard* como forma de gestão institucional.

O processo de realização da “reforma” do Judiciário se deu de forma mais lenta que aquele encaminhado na esfera do Executivo pelo governo Fernando Henrique. Os debates sobre a existência de uma crise no Judiciário suscitaram da parte de estudiosos e de instituições, dentre elas o Banco Mundial, o apontamento de diferentes causas e objetivos para sua resolução. Ponciano (2009) elaborou um balanço dos argumentos sobre a necessidade da “reforma”, destacando como principais visões as seguintes: adequar a organização judiciária às necessidades atuais e à realidade, com mudanças produzidas democraticamente; a magnitude da insatisfação geral com o desempenho da justiça, incluindo os próprios operados do sistema judicial. Dessa forma, a “reforma” operaria no sentido de proporcionar maior credibilidade no Poder Judiciário, uma cidadania plena e consolidação do Estado de direito e inserção da economia brasileira nos parâmetros internacionais.

Mediante um levantamento bibliográfico, Ponciano identifica os determinantes da crise do Judiciário nos diferentes escopos: “crise do Estado e da sociedade; crise institucional; crise de administração e gestão; crise da legislação processual; crise de função e de legitimidade” (PONCIANO, 2009, p. 192). Nenhum dos argumentos levantados situa a crise do Judiciário enquanto uma expressão da crise do capital e de necessidade de refuncionalização do Estado, tendo por priorização e referência as demandas do mercado como de fundamental necessidade, além da adoção de seus valores como gerais às diversas instâncias sociais.

Dessa forma, embasando-se nos mesmos argumentos apontados na década de 1995, a contrarreforma do Estado brasileiro sua continuidade através da promulgação da Emenda Constitucional nº45/2004, que sistematizou os termos da “reforma” do Judiciário. A tramitação da emenda teve grande contribuição do Poder Executivo, tendo por chefe o presidente Luís Inácio Lula da Silva, com a criação da Secretaria de Reforma do Judiciário, que estipulou como ações prioritárias da “reforma”: “democratização do acesso à Justiça; pesquisa/diagnóstico do setor,

modernização da gestão do Judiciário e alterações legislativa” (PONCIANO, 2009, p. 127).

Importante destacar que alguns pesquisadores (GOMES *et al*, 2014; SILVA, 2008) identificam uma postura ambígua frente aos processos de contrarreforma durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), ora avançando em pautas progressistas e ajustada aos movimentos sociais, ora continuando a agenda estabelecida nos anos 1990, submetendo o governo aos limites fiscais. Dessa forma, ainda que houvesse a defesa da ampliação do acesso ao Judiciário pela população mais pobre, historicamente privada desse direito, houve também a introdução de metodologias de gestão provenientes da esfera empresarial, processo capitaneado pelo Conselho Nacional de Justiça.

Este órgão, instalado em 14 de junho de 2005, é responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e se consolidou como um importante condutor da perspectiva de “modernização” no interior do Judiciário, na medida em que tem por competência a definição do planejamento estratégico, dos indicadores de desempenho, das metas e dos programas de avaliação institucional do Poder Judiciário. Um grande marco para a implementação desse planejamento foi o 1º Encontro Nacional do Poder Judiciário, o que Nogueira (2014) apontou como o momento de discussão das metas que nortearam o “choque de gestão” no Poder Judiciário. Veremos, de forma breve, os pontos centrais a respeito da metodologia escolhida para a modernização do Judiciário e como esta se conecta com o gerencialismo nas instituições estatais.

2.2 O *Balanced Scorecard* como ferramenta gerencial para a contrarreforma no Judiciário

A partir do ano de 2009 o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) passou a expedir normativos direcionados a regulamentar o “planejamento e a gestão estratégica” para o Judiciário, visando responder ao problema da morosidade, da

falta de transparência e do elitismo da Justiça brasileira. Entretanto, o termo “planejamento e gestão estratégica” não permite elucidar qual a metodologia eleita pelo CNJ e pelos dirigentes dos tribunais. Assim sendo, verificamos, ao investigarmos nos documentos disponíveis no sítio eletrônico do CNJ, a eleição da metodologia *Balanced Scorecard*.

Essa metodologia criada no início da década de 1990 por Kaplan e Norton – doutores em Administração de Empresas por Harvard e administradores com larga experiência empresarial –, apesar de se voltar à gestão empresarial, foi largamente disseminada na administração pública (KIM; SILVA, 2020). Segundo seus idealizadores, ela não se limita a mensurar apenas os resultados financeiros, mas também o desempenho de uma instituição no processo de busca por esses resultados. Dessa forma, abrange a avaliação de outros componentes, ou “vetores do desempenho financeiro futuro”, que serão fundamentais para se chegar ao objetivo das empresas, que é a geração de mais lucro. Os vetores de desempenho estão organizados a partir das seguintes perspectivas: finanças, cliente, processos internos e aprendizado e crescimento (KAPLAN; NORTON, 1997). Cada uma dessas perspectivas, que devem ter uma clara relação de causa e efeito entre si, abrange um conjunto de objetivos, indicadores, metas e iniciativas e têm que dar conta de “traduzir o caminho (mapa estratégico) para se alcançar a visão de futuro (‘o que queremos ser’) e realizar a missão organizacional (‘por que existimos?’)” (GANGEMI; FERNANDES, 2010).

Na adaptação dessa metodologia para o Judiciário, foi estipulada a elaboração de um plano estratégico para cada 6 anos, com a primeira edição no ano de 2009 (Resolução CNJ nº70/2009), a segunda em 2014 (Resolução CNJ nº198/2014) e, a mais recente, em 2020 (Resolução CNJ nº 325/2020). Estabeleceram-se metas que devem ser avaliadas anualmente e que visem atingir os objetivos ou “macrodesafios” estipulados pelo CNJ em conjunto com os participantes dos Encontros Nacionais do Poder Judiciário⁷. Além disso, as quatro perspectivas indicadas por Kaplan e Norton na metodologia *BSC* foram resumidas em três: sociedade, processos internos e recursos (ou aprendizado e crescimento).

⁷ Os participantes desses encontros são os presidentes e corregedores dos tribunais e dos conselhos e os integrantes da Rede de Governança Colaborativa.

Cabe indicar que essas medidas de planejamento no Judiciário se deram em virtude do que se identificou como um problema de administração e gestão, apontados tanto pelo Banco Mundial, quanto da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (PONCIANO, 2008). Havia, portanto, um discurso de ineficiência sobre a forma de gestão estatal, corroborando as teses de crise do Estado e, por isso, se realizou a importação de uma metodologia empresarial para gerir o Judiciário brasileiro. Assim, o gerencialismo se apresenta como um remédio universal aos males da sociedade já que, na concepção neoliberal, estes apenas dizem respeito à falta de organização e podem ser resolvidas através de técnicas que visem eficiência. Desse ponto de vista, os fracassos do Estado, se postos em comparação com os do mercado, têm prejuízos muito maiores, porque a gestão da empresa é mais eficaz do que aquela relacionada ao direito público (DARDOT; LAVAL, 2016).

Resgatando a teoria benthamiana sobre a racionalização da ação pública para aumento de sua eficácia através da aplicação de mecanismos de controle e incentivos, verificamos no planejamento adotado pelo Judiciário e conduzido pelo CNJ a sua manifestação. Através da instituição de metas e indicadores de desempenho, o controle do Estado e seus “gestores” sobre a força de trabalho se intensifica, ao mesmo tempo que esvazia seu sentido e a possibilidade de identificação dos trabalhadores com o seu trabalho. A única força que moveria os agentes públicos para o aperfeiçoamento de sua atividade seria o interesse pessoal em alcançar mais recompensas no interior das instituições públicas, como acesso às funções comissionadas ou premiações criadas no interior da instituição. A teoria do ator egoísta de Bentham se materializa nas diversas premiações criadas pelo CNJ⁸ e por outras instituições destinadas a premiar órgãos ou integrantes do Poder Judiciário. Há, portanto, um forte componente de controle e disciplinamento dos trabalhadores, que aprofunda a alienação nos processos de trabalho, desvinculando as atividades realizadas nos órgãos do Judiciário de suas finalidades precípuas e reduzindo-as a métricas que dizem pouco sobre seu conteúdo.

Antunes (2018), quando aborda a adoção do sistema de metas nas

8 A título de exemplo podemos citar o Prêmio CNJ de Qualidade, voltado a premiar os tribunais que mais se destacam nos quesitos transparência, produtividade, governança e dados e tecnologia.

empresas, a partir da década de 1980, indica que esse projeto de organização das relações sociais como um todo e sua manifestação no contexto de trabalho é paradoxal porque transita entre as incertezas do mercado e a necessidade de engajamento do trabalhador como forma de manter-se empregado, crescendo o apelo para investimento em “capital humano”. No Judiciário, a gestão por metas se consolida mediante a adoção do *BSC* como metodologia de gestão, considerando que todas as iniciativas dos órgãos devem ser mensuradas por uma série de indicadores. Apenas como exemplo, na última edição do planejamento estratégico, foram apresentados no macrodesafio “aperfeiçoamento da gestão de pessoas” os seguintes indicadores nacionais para: índice de absenteísmo-doença, percentual da força de trabalho total participante de ações de qualidade de vida no trabalho, índice de capacitação de magistrados e índice de capacitação de servidores (BRASIL, 2020).

Ao controlar um o índice de absenteísmo-doença, a gestão por metas converte em números, que devem cada vez mais controlados visando a “otimização” dos níveis daquilo que deveria ser um dos direitos mais fundamentais dos trabalhadores, a licença para tratamento de saúde. Além disso, através do controle desses indicadores, emerge uma espécie de competição entre unidades ou órgãos, pressionada tanto pelos gestores no sentido de reduzir os níveis de absenteísmo-doença, ou até mesmo gerada por um engajamento “voluntário” dos trabalhadores em busca dos níveis produtividade tidos como ótimos pela gestão.

Percebemos, a respeito do controle nessa forma de gestão do trabalho, uma busca por internalizar no trabalhador os mecanismos de controle, como se não houvesse uma pressão externa para o atingimento dessas metas. Na primeira edição do planejamento estratégico, a descrição dos objetivos relacionados à gestão de pessoas indica claramente isso: “desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos magistrados e servidores” e “motivar e comprometer magistrados e servidores com a execução da estratégia” (BRASIL, 2009). É importante que o próprio trabalhador desenvolva estratégias para melhora de seu desempenho, que é auferido constantemente, seja individualmente, seja no conjunto da avaliação da unidade ou órgão. Essa forma de gestão do trabalho aprofunda a alienação entre o

trabalhador e o resultado de seu trabalho. Ainda que, em grande parte, o trabalho realizado no judiciário possa envolver uma gama de atividades intelectuais, a possibilidade de autonomia e criatividade dos trabalhadores é drasticamente reduzida pela necessidade de entrega de resultados e atingimento das metas.

3 CONCLUSÃO

A contrarreforma do Estado brasileiro, iniciada em meados da década de 1990, significou uma grande perda dos direitos do trabalho e um aprofundamento do ideário neoliberal para a ação estatal no Brasil e, ainda que seu principal objetivo tenha sido o ajuste fiscal, o que se verificou foi, na verdade, um largo processo de privatização e desresponsabilização do Estado em diversas políticas sociais e a destinação de recursos públicos ao capital financeiro. Entretanto, a contrarreforma não se deu por finalizada na década de 1990.

Os processos contrarreformistas se mantiveram, ainda que de maneira ambígua, durante as décadas seguintes, nos governos do PT, quando a contrarreforma do Judiciário se consolida. A ambiguidade reside, principalmente na existência de um órgão de cúpula capaz de realizar o controle administrativo e financeiro do Judiciário que, ao mesmo tempo em que pode controlar os possíveis abusos de magistrados do exercício de sua função, exerce um controle profundamente contábil sobre o trabalho realizado nesses órgãos.

Manifestam-se, nessa conjuntura complexa, novas “formas e modalidades mais interiorizadas e complexificadas de alienação e de estranhamento” (ANTUNES, 2018, p. 110). O controle do trabalho através da gestão por metas, se aproxima da gestão empresarial e reforça a heteronomia do trabalho, dificultando, por parte do trabalhador, o reconhecimento das estratégias de controle que lhe empurram para uma busca desenfreada por resultados, além de reforçar a competição entre seus pares e a ideia disseminada por Bentham e pela *Public Choice* do ator egoísta e isolado da comunidade.

O trabalho torna-se, desse modo, não o resultado da energia vital do ser humano, mas uma negação dela. Sob a sociabilidade burguesa, exacerbada pela generalização das normas do mercado própria do neoliberalismo, o trabalho é um meio para conseguir vida, mas não a expressão da vitalidade humana. (MARX, 2004 *apud* ANTUNES, 2018). Assim, manifestam-se elevados níveis de adoecimentos no trabalho, principalmente aqueles relacionados à saúde mental, enquanto uma expressão da incompatibilidade entre a potencialidade criativa do homem e sua condição de trabalhador no capitalismo.

Este artigo é um esforço de tornar visíveis as formas mais refinadas e sutis de controle do trabalho, visando alargar a autonomia dos trabalhadores nas diversas instâncias de atuação do Poder Judiciário e vislumbrar, como horizonte, sua emancipação.

REFERÊNCIAS

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

ARANTES, Rogério Bastos. Consensos e dissensos na reforma constitucional do judiciário. In: CENTRO DE ESTUDOS DO TRIBUNAL DE ALÇADA CRIMINAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (CETAC). **Os juízes e a reforma do judiciário**. 2001. p. 23-42.

BEHRING, Elaine Rossetti. Fundamentos de Política Social. In: MOTA, Ana Elizabete *et al* (Orgs.). **Serviço Social e Saúde**: formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2006.

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

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2022.

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

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 198, de 01 de junho de 2014. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF, 2014.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 325, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Brasília, DF, 2020.

CALLEGARI, José Antonio; MELLO, Marcelo Pereira de. Acesso à justiça: reforma do Estado, nova esfera pública e controle do trabalho judiciário. **Revista de Direito Brasileira**. Florianópolis, ano 3, vol.4, jan.-abr., p. 504-522, 2013. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2651/2545>>. Acesso em: 26 set. 2021.

DAL ROSSO, Sadi. **O ardil da flexibilidade**: os trabalhadores e a teoria do valor. São Paulo: Boitempo, 2017.

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

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

GANGEMI; Pedro Paulo de Toledo; FERNANDES, Janaina de Mendonça. Os resultados do projeto CNJ/FGV: aplicação do BSC no Judiciário brasileiro. **Cadernos FGV Projetos**, Rio de Janeiro, ano 5, n. 12, p. 63-71, 2010. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6919/536.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

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

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

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Tradução Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: 26 ed. Edições Loyola. 2016

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação**: balanced scorecard. Introdução Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KIM, Richard Pae; SILVA; Fabiana Andrade Gomes e. A Gestão Estratégica no Poder Judiciário e seus avanços nos 15 anos do Conselho Nacional de Justiça. **Revista CNJ**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 207-218, jan-jun 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/article/view/121/48>. Acesso em: 01 mai. 2022.

LIMA, Daniella Munhoz da Costa; FRAGA, Valderéz Ferreira; OLIVEIRA, Fátima Bayma de. O paradoxo da reforma do Judiciário: embates entre a nova gestão pública e a cultura organizacional do jeitinho. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6. p. 893-912, nov.-dez. 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7612152761>>. Acesso em: 5 out. 2021. doi: 10.1590/0034-7612152761.

MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. A Reforma do Poder Judiciário Brasileiro: motivações, quadro atual e perspectivas. **Revista CEJ**, Brasília, n. 1, p. 79-86, abr./jun. 2003. Disponível em: <<https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/download/551/731/>>. Acesso em: 10 out. 2021.

NOGUEIRA, Thayse Palmela. O choque de gestões do Poder Judiciário brasileiro. In: ALVES, Giovanni (Org.). **O trabalho do juiz**: A análise crítica do vídeo documentário

O trabalho do juiz. Bauru: Editora Praxis, 2014. p. 119-127.

PONCIANO, Vera Lúcia Feil. **Reforma do Poder Judiciário**: limites e desafios. 2009. 213 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Socioambiental) - Setor de Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2008. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp086243.pdf>>. Acesso em 29 ago. 2022.

SADEK, Maria Tereza Aina. Poder Judiciário: perspectivas de reforma. **Opinião Pública**, Campinas, v. 10, n. 1, p. 1-62, mai. 2004. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3472>>. Acesso em: 05 out. 2021.

SILVA, Leonardo Barbosa e. **O governo Lula e a agenda dos anos 90**: ambiguidade na política administrativa. 2008. 218 f. Tese (doutorado em Sociologia) - Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Universidade Estadual Paulista, 2008. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/106271>>. Acesso em: 29 ago. 2022.

SOUZA FILHO, Rodrigo de; GURGEL, Claudio. **Gestão democrática e Serviço Social**: princípios e propostas para a intervenção crítica. São Paulo: Cortez, 2016.