

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

**AS FUNÇÕES E CARGOS EM COMISSÃO
NO JUDICIÁRIO FEDERAL:
DO ULTRAPASSADO CLIENTELISMO
À EFETIVA MOTIVAÇÃO FUNCIONAL**

SERGIO AMORIM DOS SANTOS

Trabalho de Conclusão apresentado ao Departamento de Ciências da Administração para conclusão do curso de Pós-graduação em Gestão Pública.

Orientadora: Prof^ª Lúcia Rejane da Rosa Gama Madruga

Santa Maria, RS
2012 – 2º semestre

AS FUNÇÕES E CARGOS EM COMISSÃO NO JUDICIÁRIO FEDERAL DO ULTRAPASSADO CLIENTELISMO À EFETIVA MOTIVAÇÃO FUNCIONAL

Sérgio Amorim dos Santos¹

Resumo: As Funções Comissionadas e Cargos em Comissão são cargos públicos previstos em lei, de livre nomeação e exoneração, no Poder Judiciário Federal ocupados em sua quase totalidade por servidores concursados pertencentes ao quadro permanente. Pretende-se com este estudo formular uma análise crítica da forma discricionária de acesso às Funções Comissionadas (FCs) e Cargos em Comissão (CJs) e sua relação com os aspectos culturais do órgão; com a motivação e a satisfação na carreira judiciária; com a gestão de pessoas e as relações de poder; com os processos de trabalho e as funções gerenciais; com a impessoalidade e o interesse público no Estado Democrático de Direito. Analisando os fenômenos pesquisados, concluímos estar diante de uma sistemática que não privilegia a motivação e a satisfação funcionais, que reforça relações autoritárias de poder interno, desrespeita premissas do Estado Democrático de Direito e da Administração Pública e não contribui para a qualificação funcional na carreira judiciária.

Palavras-chave: funções comissionadas, interesse público, relações de poder.

Abstract: The Commission on Roles and Positions Public office are required by law, of free appointment and dismissal, occupied majority by public employees belonging to the framework of the federal judiciary. The aim of this study was to formulate a critical analysis of calls FC's and CJ's, in particular on how discretionary access to them and their relationship with the cultural aspects of the organ, with the motivation and career satisfaction of justice; with people management and power relations, with the work processes and management functions, with the impersonality and the public interest in a democratic state. Aanalysis of the phenomena studied, we conclude be facing a system that does not favor the functional motivation and satisfaction, which strengthens authoritarian relations of internal power, violates the assumptions of the Democratic State Law and Public Administration and does not contribute to the functional qualification of the judicial career.

Keywords: functions commissioned, public interest, power relations.

¹ Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Especialista em Gestão de Segurança Corporativa pela Faculdade da Grande Fortaleza. Técnico Judiciário do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª região desde 1997; Membro da direção colegiada do Sintajufe nas gestões 2004-2007, 2008-2010 e 2011-2013.

1. INTRODUÇÃO

Em um contexto social onde vige o estado democrático de direito que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, geradora de forte expectativa na população para a superação da herança de um Estado clientelista, autoritário e patrimonialista em direção a um Estado promotor de cidadania e regulador de direitos, o Poder Judiciário exerce papel fundamental como catalisador dessa superação e promotor de um poder republicano que alcance a expectativa do cidadão em prestação de serviços públicos qualificados que realizem a justiça de forma efetiva.

A prestação de Serviços Públicos é uma das mais importantes atividades estatais, justificativa também da existência e organização do Estado e da imposição de tributos à população. O servidor público é, por natureza, o mais próximo contato entre a administração pública e a população que financia sua existência. A dinâmica das relações institucionais entre o servidor e a administração, personificadas na legislação e nas relações institucionais e Planos de Carreira da área pública, são construídas para garantir a observância dos princípios da administração pública e devem influenciar positivamente na motivação e qualificação dos agentes e servidores públicos para o melhor desempenho do órgão e para a qualidade da prestação do serviço público.

O debate envolvendo Plano de Carreira, motivação funcional e democratização das relações de trabalho no serviço público é amplo e complexo. E uma parcela importante desse debate recai exatamente sobre as FCs e CJs, em cuja sistemática de acesso e dispensa estará focado este estudo, para fins de delimitação do tema. Os servidores estatutários da Justiça do Trabalho do RS, ocupantes ou não de uma FC (Função Comissionada) ou CJ (Cargo em Comissão do Judiciário), lotados em diversas cidades e em setores administrativos e judiciários, nos dois graus de jurisdição, são a parcela da categoria escolhida para a delimitação do público pesquisado.

Segundo Motta (2002), vários autores propõem reformas mais profundas no trabalho e nas estruturas organizacionais, tendo em vista a necessidade de autorrealização humana. Não se trata apenas, segundo ele, de permitir a maior participação dos indivíduos no trabalho, mantendo-se a estrutura taylorista anterior, mas de realizar mudanças estruturais.

Vive-se num cenário no qual ainda não estão contemplados Planos de Carreira bem estruturados, que deem conta de garantir o estímulo necessário ao bom desempenho e qualificação da atuação funcional dos servidores, sendo esta estruturação parte da luta histórica da maioria das carreiras de Estado, organizadas em suas entidades de classe. A principal ferramenta de gestão de pessoas, na maioria das organizações públicas, permanece

sendo o acesso discricionário dos servidores de carreira aos cargos de livre nomeação e exoneração², do tipo Cargos em Comissão e Funções Comissionadas, dotados de previsão legal e de larga aplicação nos vários níveis da carreira pública.

A forma de acesso aos cargos e funções comissionadas, por livre nomeação e exoneração, como principal ferramenta de motivação e recompensa funcional, segundo hipótese a ser comprovada por este estudo, ainda é fortemente influenciada pelas raízes culturais conservadoras e autoritárias de uma herança patrimonialista voltada para o clientelismo e o servilismo no serviço público, e bastante distante de uma moderna e eficiente gestão de pessoas por resultados e/ou por competências. Seus elementos discricionários e muitas vezes sem critérios objetivos são objeto de constantes questionamentos pelos servidores de carreira, tanto no aspecto de sua contribuição para a organização do trabalho e da motivação pessoal, quanto no aspecto da transparência e da impessoalidade na gestão de pessoas, bem como na relação desses aspectos com a qualidade do serviço público, conforme se pretende demonstrar ao final do trabalho.

No caso do Judiciário Federal brasileiro, o grande diferencial na atual organização da carreira do servidor ocupante de cargo efetivo passa pela discricionária indicação a uma FC ou CJ para execução das atividades que, no entendimento da administração, e por sua natureza, sejam mais penosas, mais complexas, mais especializadas ou requeiram graus diferenciados de competências, responsabilidades, atenção ou esforço (físico ou mental). Nesse cenário, é necessário o devido questionamento acerca da relação desse instrumento, usado como “ferramenta de gestão de pessoas”, com a motivação e a satisfação funcional, com as relações de poder, com a gestão do trabalho, a impessoalidade e a legalidade na administração pública, bem como acerca dos interesses que porventura cercam o uso dessa ferramenta de gestão de pessoas para dar conta de um aspecto tão objetivo no serviço público: proporcionar, aos atuais servidores, satisfação, motivação e relações institucionais saudáveis na promoção da autoestima necessária para as melhores performances em busca do alcance da missão institucional do órgão.

O questionamento do atual modelo se deve também pela hipótese de que o mesmo não coloca o ocupante da FC ou CJ em uma posição de dignidade, legitimidade e merecimento pleno do adicional pecuniário correspondente. Ao contrário, frequentemente lhe aufere o estigma da escolha discricionária, da precariedade do consentimento pessoal pelo superior hierárquico como único requisito exigível, por mais capazes e competentes que sejam seus detentores para o exercício das atribuições.

² Previstos na parte final do Inciso II do art. 37 da Constituição Federal

Segundo Coelho, em cartilha editada para os Sindicatos dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Estadual no RS:

A falta de elementos normativos que concorrem para a formação da subjetividade do servidor público no Brasil revela então que as relações de trabalho com o Estado tendem a conformar uma espécie singular de relações de poder. Em outras palavras, prevalecem amplamente, sobre as atividades e o desenvolvimento profissional do servidor, determinações autoritárias, tendentes a produzir um sentimento de desvalia em lugar de dignidade profissional, de resignação em lugar de orgulho profissional, de fragmentação em lugar de identidade, (SUOPIOT, 1995, p.18).

A inquietação que norteia esse trabalho é saber de que forma a motivação e a satisfação dos servidores ocupantes de cargos efetivos estão relacionadas com a atual forma de acesso às FCs e CJs. Entre os objetivos específicos deste artigo estão: (i) identificar a relação entre a motivação funcional e o acesso a um sistema justo e continuado de valorização e reconhecimento profissional, bem como os principais aspectos funcionais que contribuem para isso; (ii) identificar o sentimento dos servidores sobre o sistema atualmente vigente de acesso ao exercício das FCs e CJs de livre nomeação e exoneração e (iii) identificar como as FCs e CJs deveriam, na opinião dos servidores, ser tratadas em termos de critérios de acesso e dispensa, remuneração e exercício, diferenciando as de assessoramento especializado daquelas com poder hierárquico.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Funções comissionadas e cargos em comissão

A investidura em cargo público é, por princípio constitucional, e em regra, feita a partir do provimento dos cargos criados por lei, por meio de concurso público:

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração³

A exceção a essa situação, como já aponta o inciso constitucional acima citado, é o provimento das Funções Comissionadas (chamadas também de Funções de Confiança) e Cargos em Comissão destinados apenas às funções de direção, chefia e assessoramento:

[...] as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de

³ inciso II do artigo 37 da Constituição Federativa de 1988.

cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.⁴

Os servidores do Poder Judiciário Federal são regidos pelo regramento estatuído pela lei 8.112/90, o Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União, e pela lei 11.416/06, que dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União.

Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.⁵

Para o Regime Jurídico dos servidores civis da União, servidor é “a pessoa legalmente investida em cargo público”, o qual é definido como “o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor”. Os Cargos de Provimento Efetivo, os Cargos em Comissão e as Funções Comissionadas, formam a estrutura administrativa e judiciária dos cargos e funções que dão conta das atribuições necessárias para o alcance dos objetivos constitucionais e institucionais do Poder Judiciário Federal.

Art. 2º Os Quadros de Pessoal efetivo do Poder Judiciário são compostos pelas seguintes Carreiras, constituídas pelos respectivos cargos de provimento efetivo: I - Analista Judiciário; II - Técnico Judiciário; III - Auxiliar Judiciário. (grifo do autor)

Art. 3º Integram os Quadros de Pessoal dos órgãos do Poder Judiciário da União as Funções Comissionadas, escalonadas de FC-1 a FC-6, e os Cargos em Comissão, escalonados de CJ-1 a CJ-4, para o exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento⁶ (grifo do autor)

Segundo informações constantes do sítio oficial do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª região, no Rio Grande do Sul⁷, o órgão possui atualmente um total de 3.497 cargos de provimento efetivo em seu quadro de pessoal, bem como uma estrutura composta de 1.855 Funções Comissionadas (FCs) e 316 Cargos em Comissão (CJs – Cargo em comissão Judiciário), totalizando 2.171 cargos de livre nomeação e exoneração. Esses números são fruto de um incremento significativo no quantitativo de cargos efetivos e de confiança proporcionados por 3 recentes legislações que, desde 2006⁸ ajustaram a quantidade tanto de cargos efetivos quanto cargos de livre nomeação, bem como a quantidade de unidades

⁴ inciso V do artigo 37 da Constituição Federativa de 1988.

⁵ parágrafo único do art. 3º da lei 8.112/90

⁶ Lei 11.416/06

⁷ www.trt4.jus.br, acessado em 06/07/2012.

⁸ Lei 11.436/2006; Lei 12.475/11; Lei 14.421/11.

judiciárias e administrativas no âmbito do TRT da 4ª Região, a fim de adequar a estrutura funcional ao aumento considerável da demanda da sociedade pelos serviços da Justiça do Trabalho. No total, foram 907 cargos efetivos e 772 FCs e CJs criados por lei, o que significou um aumento de 35% no quantitativo de cargos efetivos e de 55% no de FCs e CJs. No quadro 1 está apresentada a evolução quantitativa de cargos efetivos, FCs e CJs do quadro de pessoal do TRT da 4ª região.

Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região					
Cargos e Funções	Até 2006	Lei 11.426/06	Lei 12.475/11	Lei 14.421/11	Em 2012
Cargos efetivos	2590	754	153	0	3497
FCs e Cjs	1399	650	17	105	2171
proporção	54,0%				62,1%

Fonte: elaborado pelo autor, com informações de www.trt4.jus.br e www.planalto.gov.br

Quadro 1 – Evolução do quadro de Cargos Efetivos e Funções Comissionadas

Uma análise desses dados permite verificar que, se em 2006 havia 2.590 cargos efetivos e 1.399 FCs e CJs, perfazendo uma proporção de 56 cargos de livre nomeação e exoneração para cada 100 cargos efetivos, até 2012 essa proporção foi elevada para 62 cargos de livre nomeação para cada 100 efetivos, dando indícios da importância dada pela Administração a esse tipo de estrutura de carreira, baseada na primazia das FCs e CJs de nomeação e exoneração discricionária para dar conta da gestão de pessoas e de processos de trabalho.

Conforme prevê a legislação vigente, enquanto os cargos de provimento efetivo dependem de prévia aprovação em concurso público para seu provimento e de processo administrativo para demissão ou exoneração, os Cargos em Comissão e as Funções Comissionadas são de livre nomeação e exoneração pela administração. Entre esses dois, que devem ser destinados apenas para as atribuições de direção, chefia e assessoramento, destaca-se que para as Funções Comissionadas devem ser nomeados exclusivamente servidores ocupantes de cargos efetivos, enquanto que para os Cargos em Comissão podem ser nomeados tanto estes, em percentuais mínimos definidos por lei⁹, quanto outros cidadãos brasileiros que preencham minimamente os requisitos para investidura em cargo público destacados pela Lei 8.112/90, como a nacionalidade brasileira, a idade mínima de 18 anos e o gozo dos direitos políticos, por exemplo.

Contrastando com o rígido processo do concurso público de provas ou de provas e

⁹ § 7º do art. 5º da Lei 11.416/06: “Pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos cargos em comissão, a que se refere o caput deste artigo, no âmbito de cada órgão do Poder Judiciário, serão destinados a servidores efetivos integrantes de seu quadro de pessoal, na forma prevista em regulamento.”

títulos, exigência adicional aos requisitos básicos para investidura em cargo de provimento efetivo, a discricionariedade da Administração, ou do superior hierárquico como ocorre na prática, é suficiente para a nomeação de servidor em uma Função Comissionada ou Cargo em Comissão. Além disso, a dispensa nesse caso é tão discricionária quanto a nomeação, novamente contrastando com todo um protetivo processo administrativo necessário para justificar a dispensa ou exoneração de um servidor ocupante de cargo efetivo. Ou seja, a regulamentação pertinente às investiduras é tão rígida para os cargos de provimento efetivo quanto é desprovida de critérios para os cargos em comissão e as funções comissionadas.

Assim como no Poder Judiciário, os poderes Executivo e Legislativo são formados, em diferentes medidas, tanto na esfera federal quanto nas esferas estadual e municipal, por essa mesma estrutura de cargos, composta por cargos efetivos nomeados por concurso público, e por cargos em comissão ou de confiança, de livre nomeação e exoneração. Uma peculiaridade que o Poder Judiciário não compartilha com esses dois outros Poderes da União é a necessidade de implementação de certo programa político eleito nas urnas, para o qual a Administração ou o legislador eleito, no executivo e no legislativo, precisa contar com quadros funcionais de confiança política, portanto de livre nomeação e exoneração, mesmo entre os ocupantes de cargos efetivos, a fim de estruturar um escalão pelo critério do alinhamento político-ideológico, capaz de proporcionar a devida aderência à implementação do programa político eleito nas urnas, em que pese as possíveis críticas com relação à larga utilização e à quantidade demasiada desses cargos de confiança.

Sob este ponto de vista, a existência na quantidade e importância atuais, de funções e cargos em comissão de livre nomeação e exoneração no quadro de carreira dos servidores do Poder Judiciário Federal, parece estar muito mais ligada às raízes culturais conservadoras e autoritárias e à manutenção de uma gestão de pessoas voltada ao clientelismo e ao servilismo, do que a um processo de garantia mínima da aderência pragmática de um projeto de gestão, pois não há vontade das urnas ou projeto político a ser implementado, senão a gestão em conformidade com os princípios da administração pública e da missão institucional do órgão, os quais já são inerentes aos servidores ocupantes de cargos efetivos.

Também é importante destacar, o que ajudará a compreender importantes aspectos do ponto de vista motivacional, o atual nível salarial da carreira judiciária, determinado pela Lei 11.416/06, comparando-o com uma boa referência em termos salariais, que é o “salário mínimo nacional do DIEESE”. Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, o salário mínimo necessário¹⁰ para o atendimento de sua função

¹⁰ <http://www.dieese.org.br/rel/rac/salminMenu09-05.xml>

constitucional de garantir as necessidades vitais básicas das famílias, com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, deveria estar fixado, levando-se em conta os custos da cesta básica nacional¹¹, calculada pela própria instituição, em setembro de 2012, no valor de R\$ 2.616,41, ou seja, equivalente a 4,2 vezes o valor do salário mínimo nacional nesta data. A atual remuneração dos cargos efetivos da carreira é composta por um salário base, em 15 níveis, mais uma gratificação de atividade judiciária (GAJ) de 50% da remuneração básica, além dos próprios valores das FCs e CJs, vantagens pessoais e indenizações, os quais por serem pessoais e específicos não serão levados em conta nessa comparação. A remuneração do cargo de nível médio é, portanto, de 6,42 salários mínimos¹² no nível inicial e 10,22 salários mínimos no nível final, e a do cargo de nível superior é de 10,5 salários mínimos no nível inicial e de 16,78 salários mínimos no nível final.

2.2. Relações de poder, cultura e comportamento organizacional

A cultura de uma organização pode ser sinteticamente definida como “o conjunto de hábitos, crenças, valores e símbolos que a particularizam frente às demais.” (BERGUE, 2010, p.22). Segundo o mesmo autor, “é impossível falarmos de organização sem falarmos de cultura”, e que “a existência das organizações está relacionada à distribuição e execução de tarefas, e que isso se dá por intermédio das pessoas, que por sua vez não se dissociam de suas escalas sociais de valores éticos. ”Segundo Fleury (2002, p.293), a cultura organizacional pode ser ainda compreendida como:

(...) um conjunto de valores e pressupostos básicos expressos em elementos simbólicos que, em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elemento de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação.

Ao examinar as organizações como sistemas políticos, Morgan (1996, p.146), assegura que “a maior parte das pessoas que trabalha numa organização admite, na privacidade, que estão cercadas de formas de 'arranjos', através dos quais diferentes pessoas tentam ir ao encontro de interesses particulares”. Serva (1990), apud Bergue (2010, p.31), manifestando-se sobre a burocracia estatal e sua característica de centralização do poder fruto do legado colonial da sociedade brasileira, afirma que:

¹¹ <http://www.dieese.org.br/rel/rac/cesta.xml>

¹² Lei no 12.382, de 25/02/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.655, de 23/12/2011, que fixa o valor do salário mínimo em R\$ 622,00.

Em um país onde imperou, desde os tempos remotos, o tipo primitivo de família patriarcal, dificilmente teríamos as condições necessárias à instalação de um Estado burocrático na pura acepção weberiana, permeado pela impessoalidade. Assim, aproximando-se mais de um “funcionalismo patrimonial” do que burocrático.

Bergue (2010, p.32) assinala que “a cultura brasileira assume importante destaque na compreensão dos padrões gerenciais que se verificam na Administração Pública contemporânea” e também que “comuns a diferentes autores que se lançam ao estudo dos traços distintivos que constituem a cultura brasileira e afetam diretamente a gestão das organizações, e com mais ênfase nas organizações públicas, estão o personalismo, o patrimonialismo e o clientelismo.” Assinala ainda que “a despeito das reiteradas abordagens e estudos que evidenciam a influência do patrimonialismo, do formalismo, do clientelismo, entre outros fatores, os insucessos dos projetos de reforma administrativa no Brasil podem estar relacionados também à insuficiente observância desses elementos culturais, incluindo suas variantes mais modernas como o compadrio, a vassalagem, a barganha, a fisiologia, a bacharelise e a centralização”. A respeito do patrimonialismo, Pinho (1988, p.72), destaca a sua “resiliência, capaz de absorver mudanças modernizantes na sociedade brasileira e de se adequar à nova situação” o que explica em certa medida sua sobrevivência às tentativas mais recentes de modernização da administração pública.

Coelho, apud Supiot¹³, assevera que:

Na relação de trabalho com o Estado, “o funcionário não se subordina a uma determinada pessoa, e sim, a uma organização e aos valores por ela encarnados. O seu chefe está, como ele, a serviço do público, de tal forma que “os valores comuns a ambos transcendem a relação de poder entre eles”. Da dupla relação, com a hierarquia e com o usuário, resulta “a ideia de dignidade profissional, que exclui o servilismo tanto quanto proíbe a arbitrariedade”.

Conforme Bergue (2005, p.30), rupturas se fazem necessárias nas práticas de gestão, a fim de tornar as organizações mais eficientes, eficazes e efetivas. O mesmo autor cita que, “[...] coerentes com os pressupostos emergentes que sustentam as políticas de gestão pública, pretendemos superar as abordagens de mudança organizacional com viés predominantemente mecanicista [...] e acentuar uma ação gerencial com ênfase em elementos de aprendizagem organizacional e competências [...], ou seja, mudança nos elementos substantivos da organização”.

¹³ Disponível em http://www.afecefe.org.br/informativo/view?ID_INFORMATIVO=19666, acessado em 18/12/2012

2.3 Identidade e motivação funcional

A dimensão humana tem papel destacado nas organizações públicas, presumindo-se as mesmas como sendo "pessoas em interação, que se projetam nas expressões formal e informal do organismo estatal" (BERGUE, 2010, p.13). Neste organismo, o comportamento dos servidores é reflexo tanto da natureza da relação laboral quanto da dinâmica das relações de poder, pessoais e hierárquicas. Herzberg (1959), apud Motta (2002, p. 80) projeta uma teoria do desenvolvimento humano, que estabelece entre outros o princípio da identificação, no qual "as normas sociais e o processo de socialização dos indivíduos condicionam fortemente tanto o nível de aspiração e expectativas que esses indivíduos possuem quanto os seus objetivos [...]". Nessa linha, pode-se supor que os servidores do Judiciário Federal, que passaram pelo crivo de disputado processo de concurso público, compondo uma mão de obra qualificada e com grandes expectativas de desenvolvimento e capacidades críticas, chamados por Inglehart (1977, apud MOTTA, 2002, p.78) de "nova força de trabalho", são influenciados pelo meio organizacional, que representa parte de sua vivência social, no que tange aos seus níveis de expectativas e objetivos. Nesse cenário, um sistema calcado na subjetividade da relação de confiança para acessar, dentro do órgão, atribuições melhor remuneradas, tende a comprometer de forma coletiva tanto a identidade quanto a motivação pessoal.

Neste contexto, o fenômeno motivacional tem características específicas, pois está conectado a formas peculiares de acesso aos postos de trabalho melhor remunerados, de formatação das relações de trabalho e das decisões a respeito das formas de organização do trabalho, muito conectados à legislação da administração pública, mas também à cultura organizacional que permeia o Judiciário Federal.

A motivação das pessoas no ambiente do serviço público, a exemplo de outros fenômenos neste mesmo contexto, tomado em contraste com organismos da esfera privada, é revestida de especial complexidade decorrente de um número substancial de características de natureza cultural, política, econômica e legal que particularizam esse setor (BERGUE, 2010, p.20).

Uma abordagem sobre a relação entre a motivação funcional e a existência e respectiva forma de acesso às Funções Comissionadas e Cargos em Comissão no Judiciário Federal, precisa iniciar superando a limitada perspectiva mecanicista e funcionalista de um sistema motivacional baseado em meras recompensas financeiras como motivadores centrais. É certo que a motivação - o estímulo humano para a ação - está ligada diretamente à possibilidade de algum ganho ou à aversão a alguma perda. "As necessidades fornecem às pessoas os motivos para a ação - a motivação para satisfazê-las" (BERGUE, 2010, p.24).

Focando a motivação com base na proposição de Maslow (apud BERGUE, 2012, p.27) acerca da hierarquia das necessidades, e conhecendo o nível salarial e a estabilidade funcional da carreira judiciária, já abordados anteriormente, é possível compreender que as necessidades fisiológicas, de segurança e sociais, as primeiras das cinco necessidades da escala de Maslow, encontram-se praticamente satisfeitas pelos servidores objeto desse estudo. As necessidades de estima (autoestima, reconhecimento, *status*) e de autorrealização (desenvolvimento pessoal e conquista), que se encontram no topo daquela escala de necessidades, poderiam ser então, majoritariamente e salvo exceções pessoais, as principais motivações para a busca de ocupação de espaços diferenciados na carreira judiciária.

Ao analisar a motivação a partir da Teoria dos Dois Fatores de Herzberg (BERGUE, 2012, p.29), pode-se supor encontrar minimamente garantidos, na estrutura do Judiciário Federal, “fatores higiênicos de satisfação”, ou condições mínimas de trabalho, como salário, segurança, inserção e reconhecimento social. Segundo a mesma teoria, um segundo ponto seriam os “fatores motivacionais ou intrínsecos”, relacionados ao aprendizado e à realização do potencial humano no trabalho, os quais geram maior comprometimento com a organização. Esses fatores não afetam todos os indivíduos da mesma forma, mas as maiores ou menores condições de acesso a sua satisfação, ou seja, a motivação para o autoaprimoramento no sentido de alcançá-las, precisa estar alicerçada numa expectativa de possibilidade concreta de sua efetividade e que esteja diretamente relacionada com o esforço de aprimoramento despendido.

Bergue (2010, p.33) cita a Teoria da Expectativa para a Motivação, que segundo ele foi criada por Victor Vroom e que:

[...] constitui uma das mais reconhecidas formulações sobre a motivação humana. Em essência, a teoria da expectativa sugere que a intensidade do esforço para a ação de uma pessoa está diretamente relacionada à sua expectativa em relação ao resultado decorrente dessa ação e da atratividade desse resultado por ela percebida. Assim, a motivação de uma pessoa para determinada ação está sujeita à probabilidade percebida de alcançar determinado resultado e do valor a ele atribuído.

A elevação da *performance* e o alcance das metas institucionais têm na motivação dos servidores elemento fundamental para seu sucesso. Novas abordagens administrativas para a gestão dos resultados operacionais têm sido implementadas. Planos de Metas, Planejamento Estratégico, Programas de Qualidade Total e até Programas de Saúde e de Capacitação terão seus resultados minimizados enquanto a implementação deles não levar em conta a motivação pessoal como instrumento de real capacidade de alcance pelas pessoas, daquilo que é de

interesse apenas da instituição. E a falta de perspectivas concretas e reais de crescimento profissional e pessoal dentro da instituição, contrasta frontalmente com a capacidade de ajudar essa mesma instituição no cumprimento de suas metas institucionais. Se referindo às soluções padronizadas típicas das reformas administrativas até aqui realizadas e à assunção de modelos gerenciais estéticos, Rezende (2002, p. 55), afirma que :

Por esta razão, as reformas são incompatíveis com os “reais” problemas enfrentados pelas organizações da administração pública moderna, e tendem a representar formas “estilizadas” sobre o que deve ser feito para elevar a *performance* sem um maior conhecimento da realidade.

2.4 Aspectos legais

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 determina que "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"¹⁴. Apesar das determinações constitucionais acerca da investidura em cargo público de caráter efetivo, e das nomeações para cargos em comissão e funções comissionadas, já referidas no início do item 2.1 deste trabalho, temos que as FCs e CJs destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Apesar de estar claro o que significam as atribuições de direção e chefia, sempre vinculadas à hierarquia e ao comando de pessoas, processos de trabalho, ou ambos, a falta de uma conceituação mais específica sobre o que seria "assessoramento", abre um leque bastante abrangente sobre as atividades atribuídas à essas Funções Comissionadas. Na prática todas as atividades judiciárias e administrativas afeitas à cargos efetivos podem, via de regra, ser também interpretadas como "de assessoramento" e serem atribuídas a funções comissionadas de livre nomeação e exoneração, criando um amplo espectro de desvirtuação desse instituto constitucional.

Importante salientar, para a compreensão da dinâmica das relações entre ocupantes de cargos efetivos e a nomeação para FCs e CJs que, no órgão objeto de estudo, todas as FCs são atribuídas, necessariamente e conforme determina a legislação, a servidores ocupantes de cargos efetivos, bem como há, historicamente, menos de uma dezena de CJs atribuídas a profissionais não ocupantes de cargos efetivos.

A Constituição Federal estabelece que compete privativamente aos tribunais "prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos [...] os cargos necessários à

¹⁴ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998

administração da Justiça¹⁵. A estrutura funcional dos cargos e funções no TRT do RS é baseada na proposição, pelo tribunal, com aval dos conselhos superiores (CSJT e CNJ) de leis de criação de unidades judiciárias e seus respectivos cargos. Como já referido anteriormente entre 2006 e 2011, houve criação legislativa de cargos efetivos, FCs e CJs, a partir do levantamento estatístico de sua necessidade e da vontade política da administração.

A nomeação de servidor para o exercício de uma FC ou CJ é um ato administrativo do tipo discricionário¹⁶, no qual há “liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua oportunidade e do modo de sua realização”. Como todo ato administrativo, porém, a referida nomeação necessita de elementos essenciais que a convalidem. Dentre estes requisitos de validade estão a finalidade, que é “o objetivo de interesse público a atingir” e o motivo, que é “a situação de fato ou de direito que determina ou autoriza a realização do ato administrativo”. A interpretação jurídica e administrativa dominante, sobre a determinação constitucional de que os Cargos em Comissão e as Funções Comissionadas são de “livre nomeação e exoneração” e, por esse motivo, não se submetem à determinação de 'motivo', carece de questionamento, porquanto a dispensa da motivação da nomeação ou da exoneração atropela não só este importante requisito de validade do ato administrativo, quanto a verificação de outro importante requisito, qual seja, a determinação do atingimento do real interesse público da nomeação. Assim, parece questionável do ponto de vista do direito administrativo, que um ato discricionário possa dispensar a determinação da finalidade como requisito primordial de validação. Segundo Gerra (2012):

O ato administrativo possui cinco elementos: competência, objeto, forma, motivo e finalidade. Nenhum ato será discricionário em relação a todos os elementos, pois no que se refere à competência, à forma e à finalidade, o ato será sempre vinculado. Já os elementos objeto e motivo podem ser vinculados ou discricionários, dependendo do ato analisado.

Mesmo o ato discricionário precisa ter comprovado que sua finalidade visa o interesse público, bem como é passível de controle pelos órgãos legalmente responsáveis. Justificar uma nomeação, nesse caso, seria determinar a sua finalidade e a que interesse público ela atende. Seria dizer por que tal servidor foi escolhido em detrimento de outras possibilidades de nomeação e por que o nome escolhido é a melhor opção, naquele momento, para a administração e para o interesse público. Neste caso, somente o uso de critérios objetivos de escolha poderia atender a essa necessidade.

¹⁵ letra 'e' do inciso I do artigo 96 da Constituição Federal

¹⁶ GUERRA, Carlos Eduardo. http://www.vemconcursos.com/opiniao/index.phtml?page_id=603 acessado em 14/10/2012.

A confiança pessoal só poderia ser reivindicada para alocação de servidores em pontos específicos da administração pública para garantir a viabilidade da implementação gerencial de um projeto político representativo, ou seja, para fazer valer a vontade popular sufragada pelo voto à uma eventual vontade política de conduzir a administração pública em desacordo com o projeto político eleito pelas urnas.

Assim, nos poderes executivo e legislativo, cujos membros são alçados pelo voto popular aos postos de comando e representam um projeto político-ideológico, parece natural e saudável que um mínimo de posições de comando esteja alicerçado na confiança da implementação do projeto eleito. Já no judiciário, a administração é composta pelos desembargadores do Tribunal, os quais elegem entre seus membros os titulares dos cargos administrativos. Esse processo democrático restrito está focado, quando muito, nas disputas internas de comando, e dificilmente está relacionado a um “modo de fazer”, a um projeto político de administração, o que nos parece limitar em muito a necessidade da aderência ideológica que justifica a confiança como critério subjetivo para a liberdade de nomeação e exoneração das FCs e CJs.

3. MÉTODO DA PESQUISA

A fim de aferir o sentimento dos servidores sobre a forma de acesso às FCs e CJs, e sua relação com os aspectos culturais do órgão, a motivação e a satisfação na carreira judiciária, dentre outros aspectos descritos nas questões propostas, foi aplicada uma pesquisa descritiva/quantitativa, com coleta de dados tipo *Survey*, por meio de um questionário onde constavam 17 questões de múltipla escolha, respondido por servidores de 39 unidades do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª região, escolhidas obedecendo a critérios objetivos a fim de contemplar os mais diferentes ambientes de trabalho, cargos, cidades e jurisdições.

Foi utilizada uma ferramenta de pesquisa eletrônica tipo formulário, disponível no portal Google¹⁷, o que possibilitou que os pesquisados respondessem ao questionário diretamente na internet, de forma anônima, com ciência a respeito de seus objetivos acadêmicos e científicos e da identidade da orientadora da pesquisa. Foi tomado o cuidado de preservar a identidade do autor da pesquisa¹⁸, lotado no mesmo órgão dos entrevistados, a fim de evitar qualquer tipo de influência. Foram enviados 501 questionários para todos os servidores lotados nas unidades escolhidas, diretamente para seus endereços de e-mail

¹⁷ <https://drive.google.com>

¹⁸ Para tanto, foi criado pelo autor um endereço de e-mail exclusivo – 'pesquisa.cientifica.fc.cj@gmail.com' - do qual foram enviados a apresentação da pesquisa e o link para acessá-la e respondê-la.

funcional, com a autorização expressa da administração para tanto, dos quais 102 foram respondidos e compuseram a base da pesquisa. Os dados foram tabulados automaticamente pela ferramenta de pesquisa eletrônica citada e analisados por meio das tabelas e gráficos também gerados de forma automática.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

A análise dos resultados da pesquisa incluiu técnicas estatísticas descritivas, baseando-se na frequência das respostas. Observou-se que somente um em cada cinco servidores que tiveram acesso à pesquisa se interessaram em respondê-la. Esse índice relativamente baixo de retorno (20%) pode demonstrar, inicialmente, a delicadeza e o desconforto do assunto tratado, por conta da subjetividade do tema e dos meandros que envolvem um debate relacionado com interesses e com relações de poder dentro da organização.

Na primeira parte, uma apresentação posiciona o entrevistado sobre as razões para a realização da pesquisa e sua possível contribuição para a melhoria dos sistemas de acesso às Funções Comissionadas e Cargos em Comissão no Judiciário Federal, orientando sobre o preenchimento do questionário e das questões de escolha múltipla. Na primeira questão, cuja finalidade era motivar e comprometer o entrevistado com o questionário, 81% dos servidores entrevistados comprometeram-se com respostas verdadeiras e sinceras e 94% concordaram com o uso científico de suas respostas.

Na segunda parte, as questões 2 a 6 abordaram a relação entre a valorização e crescimento funcional do servidor, mostrada no quando 1, e a motivação para o exercício de suas atividades com qualidade e efetividade, bem como procura identificar os aspectos mais relevantes que interferem na valorização e na motivação do servidor público para a qualidade de suas atividades funcionais. Somente 46% dos servidores entrevistados manifestaram que se sentem, em algum grau, “reconhecidos e valorizados profissionalmente” e somente 31% disseram que, de alguma forma, “têm acesso a um sistema justo e continuado de crescimento e valorização funcional”. Esses dois fatores “interferem diretamente – em algum grau - na motivação, qualidade e efetividade das atividades funcionais” para 89% dos servidores.



Figura 1 - Acesso a sistemas de valorização funcional

Segundo a pesquisa, os “aspectos funcionais que contribuem para a motivação e valorização do servidor, qualificando sua atuação pública”, são “a evolução salarial contínua pela experiência funcional adquirida com o tempo de serviço” e “um salário digno e compatível com as responsabilidades do cargo público” para 86% e 93% dos entrevistados, respectivamente. Somente 13% dos entrevistados concordaram que “a indicação pessoal para ocupação de FCs e CJs” é um fator que motiva e valoriza o servidor público e somente um em cada quatro entrevistados acredita que “o alcance de metas implementadas pela administração” seja fator determinantemente motivador.

Para aproximadamente 70% dos entrevistados, fatores como: i) a evolução continuada do grau de complexidade e responsabilidade das suas tarefas; ii) a concessão de licenças para formação e qualificação; iii) a participação efetiva na organização dos processos de trabalho; iv) o oferecimento, por parte da administração, de um programa completo e abrangente de qualificação funcional e v) parcelas remuneratórias permanentes pelo cumprimento de etapas de formação e qualificação; são tidos como fatores motivadores. Uma “disputa interna, sadia e justa, para ocupação de FCs ou CJs” e o “reconhecimento da especialização formal para a execução de tarefas específicas”, valoriza e motiva os servidores para 64% dos entrevistados.

Na terceira parte, as questões 7 e 8 procuraram identificar o sentimento do pesquisado sobre o sistema atualmente vigente de acesso ao exercício das FCs e CJs de livre nomeação e exoneração, pelos servidores da carreira. Conforme demonstrado na figura 2, os resultados evidenciaram que aproximadamente apenas 10% entrevistados considera os atuais critérios como democráticos, impessoais, justos e objetivos, e somente 17% acredita que eles são eficazes. Embora 80% dos servidores tenham admitido que a atual forma de acesso às FCs e CJs atenda “à escolha dos servidores de confiança pessoal do superior hierárquico”, somente

25% deles acredita que essa forma atenda “à escolha dos servidores mais qualificados para o exercício das funções designadas”. Por fim, aproximadamente metade dos servidores acredita que essa forma de escolha “atende a uma cultura personalista, autoritária, clientelista e paternalista ainda presente no órgão”.



Figura 2 – Qualificação dos critérios utilizados no sistema de acesso ao exercício de FCs e CJs

Apenas 12% dos servidores acreditam que a atual forma de escolha atende de forma satisfatória “à eficiência, eficácia e efetividade na gestão de pessoas” e menos de 10% dos acreditam que essa forma de acesso atenda ao interesse público, ao princípio da impessoalidade no serviço público e ao princípio do Estado Democrático de Direito.

A quarta parte da pesquisa procurou, antes de dar continuidade às abordagens, diferenciar as FCs e CJs com função gerencial, daquelas de mero assessoramento especializado. Assim foram elaborados nas questões de 9 a 12, tanto questionamentos sobre as atividades atribuídas à essas Funções Comissionadas e Cargos em Comissão, quanto à forma de acesso à elas. “Com relação às atribuições funcionais hoje atribuídas às FCs de assessoramento especializado, sem função gerencial e poder hierárquico”, somente 31% dos entrevistados acredita que elas “deveriam necessariamente ser mais bem remuneradas que as demais atribuições do cargo” e metade deles acredita que as mesmas “deveriam ser executadas num processo participativo de organização dos processos de trabalho” e que “deveriam ser de responsabilidade da equipe como um todo, em sistema de rodízio ou afinidade, tendo seus valores orçamentários redistribuídos para o salário base dos cargos da carreira”.

“Com relação às atividades funcionais hoje atribuídas às FCs e CJs de coordenação de equipe e de processos de trabalho, com função gerencial e poder hierárquico”, somente 21% dos servidores acreditam que “devem ser atribuídas, à critério da autoridade, aos servidores da sua confiança pessoal ou profissional” e 66% dos servidores entrevistados acreditam que essas funções gerenciais “deveriam ser uma decorrência natural da evolução na carreira, por meio da crescente qualificação funcional”. Para metade dos servidores entrevistados, as funções gerenciais “deveriam estar submetidas a um processo periódico e democrático de escolha ou referendo por parte dos membros da equipe a ser coordenada”.

Ainda nesta parte da pesquisa, as questões 11 e 12 apontaram que a “livre nomeação por parte do superior hierárquico”, como condição única para que o servidor “assuma funções de direção, chefia e assessoramento, com ou sem função gerencial”, é aceita por apenas 12% dos servidores entrevistados, enquanto que o fato de que “a dispensa do exercício dessas FCs e CJs deveria atender a justos critérios, com regramentos objetivos” teve a concordância de 3 em cada 4 servidores entrevistados.

Na quinta parte, as questões 13 a 17 trazem assertivas que dialogam com possíveis hipóteses críticas quanto à forma de acesso às FCs e CJs e sua relação com aspectos da carreira como valorização e desenvolvimento funcional. Sete em cada dez entrevistados concordam em algum grau que “atualmente, a carreira no Judiciário Federal resume-se à mera progressão funcional por tempo de serviço e a uma disputa interna, injusta e desprovida de critérios, por cargos e funções comissionadas de livre nomeação e exoneração pela autoridade”. A mesma proporção de servidores entrevistados acredita “na possibilidade de implementação de instrumentos de valorização e desenvolvimento funcional mais justos, democráticos e, por consequência, mais eficazes para motivar o servidor a atingir o objetivo de aprimorar e qualificar o serviço público.”



Figura 3 - Sistema de incentivo ao quadro funcional.

Nesta parte da pesquisa também se constatou que, apesar da neutralidade de uma parte considerável dos entrevistados, apenas 12% deles acreditam que “O Judiciário Federal oferece, atualmente, um conjunto de sistemas que proporcionam o devido incentivo ao seu quadro funcional para o aprimoramento de suas atribuições com vistas ao crescimento na carreira”, conforme demonstrado na figura 3, e que praticamente 90% dos entrevistados acreditam que “um sistema participativo e democrático, que inclua efetivamente os servidores no processo decisório sobre a organização do trabalho e as formas de valorizar e incentivar a melhoria contínua dos fazeres institucionais, é imprescindível para qualificar e dar mais efetividade à missão institucional do Judiciário Federal”. Além disso, houve praticamente unanimidade de concordância dos entrevistados com o entendimento de que “a evolução funcional, além do crescimento na escala hierárquica (vertical), deveria também se dar na capacitação, qualificação e especialização (horizontal) do servidor que executa cada uma das importantes tarefas que contribuem para que o órgão atinja a sua missão institucional”.

Por fim, a pesquisa posiciona o entrevistado com base no seu perfil pessoal, a fim de possibilitar o cruzamento de dados do pesquisado com as respectivas respostas, ampliando o espectro possível de análise da pesquisa. Setenta e quatro por cento dos entrevistados identificou-se como ocupante do cargo de Técnico Judiciário e praticamente a totalidade dos demais ocupa o cargo de Analista Judiciário. O tempo de serviço dos entrevistados no Judiciário Federal foi bem heterogêneo, com 19% com menos de 3 anos de serviço, 24% entre 3 e 10 anos, 29% entre 11 e 19 anos e 29% com mais de 20 anos de cargo público no Judiciário. Com relação à formação, somente 7% dos entrevistados possuem apenas o ensino médio, sendo que 44% possuem nível superior completo e outros 46% algum grau de especialização superior.

A pesquisa também apresentou um grau considerável de neutralidade e quase neutralidade em diversas questões. As assertivas “Me sinto reconhecido e valorizado profissionalmente em meu local de trabalho” e “Tenho acesso a um sistema justo e continuado de crescimento e valorização profissional teve na neutralidade ou quase neutralidade (posições 3, 4 e 5 na escala de 7 posições), entre 42% e 46% de posicionamentos (Figura 4).



Figura 4 – Reconhecimento e valorização no local de trabalho

Nesse mesmo assunto, a assertiva da questão 15, que referia que “O Judiciário Federal oferece, atualmente, um conjunto de sistemas que proporcionam o devido incentivo ao seu quadro funcional para o aprimoramento de suas atribuições com vistas ao crescimento na carreira”, teve mais neutralidade (31%) do que discordância plena (29%) e parcial (25%) entre suas respostas. Essa constatação demonstra, juntamente com um sentimento instintivo de ausência de sistemas de reconhecimento e valorização, uma grande dificuldade dos servidores em identificar o que sejam exatamente estes sentimentos de reconhecimento e o que significam ou como seriam exatamente esses sistemas de crescimento, valorização, incentivo e aprimoramento funcional, ou crescimento justo e continuado na carreira, o que pode estar demonstrando a necessidade de um amplo debate sobre a questão da relação entre as FCs e CJs e a forma de acesso a elas, com reconhecimento funcional e crescimento profissional, bem como com sistemas de incentivo a aprimoramento funcional.

Com relação ao perfil dos entrevistados, houve proporcionalidade entre os cargos da carreira atualmente lotados no órgão¹⁹ com o dos entrevistados, o que se verificou também em relação à proporção de lotados nas áreas judiciária e administrativa, garantindo boa fidedignidade à pesquisa. A maioria dos entrevistados soma mais de 10 anos de carreira e a quase totalidade deles possui nível superior ou especialização. Mais da metade dos entrevistados afirmou estar atualmente no exercício de alguma Função Comissionada ou Cargo em Comissão, e 23% afirmaram que essa FC ou CJ tem caráter gerencial. Um em cada quatro afirmou nunca ter sido nomeado para o exercício de uma FC ou CJ.

¹⁹ Segundo informações disponíveis no portal da transparência em www.trt4.jus.br, o órgão possuía em agosto de 2012, 2.041 Técnicos (58%), 1.356 Analistas (39%) e 100 Auxiliares Judiciários (3%), no quadro de servidores, sendo que o art. 14 da Resolução 83/2011 do CSJT limita em 30% do quadro o efetivo vinculado aos setores de apoio administrativo no órgão.

5. DISCUSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

O Poder Judiciário Federal, que é um dos três poderes da União, de forma geral, apresenta características culturais típicas herdadas dos primórdios da formação da sociedade brasileira e do serviço público nacional. Ainda autodenominando-se em muitos momentos de “côrte”, apresenta fortes traços de formalismo, além de características típicas colonialistas como o paternalismo, o clientelismo e o autoritarismo. Além das honrarias, ritos e outras solenidades notadamente dispensáveis para o cumprimento de sua missão constitucional, esses traços estão presentes ainda com força por conta da existência legal, em número questionável, de cargos em comissão e funções comissionadas de livre nomeação e exoneração como principal ferramenta de gestão de pessoas e de processos de trabalho, o que torna as relações funcionais no interior do órgão um jogo de interesses pessoalizados.

A figura do cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, conforme previsto no artigo 37, inciso II da Constituição Federal é "outro elemento que pode ser identificado como traço cultural da Administração Pública fortemente influenciado pela herança patrimonialista [...] (BERGUE, 2010, p. 23).

Essas características culturais se dão tanto na hierarquia quanto na organização do trabalho, pois as funções e cargos em comissão são usadas em muitos momentos para premiar gentis e dóceis fidelidades pessoais em detrimento da avaliação criteriosa da competência e da capacidade dos servidores no seu fazer diário em busca do melhor cumprimento da missão da instituição.

Mesmo sem este questionamento preliminar, também fica claro nos dados da pesquisa o sentimento de que conquistar o acesso às atribuições de remuneração diferenciada dentro do órgão, pelo reconhecimento formal da capacidade e das competências profissionais adquiridas, e não pelo atual critério subjetivo e antidemocrático, traz a dignidade do merecimento, em contraponto à dúvida do favorecimento. Mais perversa do que a escolha sem critérios objetivos, de quem exercerá as atividades diferenciadas e melhor remuneradas, é a escolha pessoalizada e injusta de quem passará a não mais exercê-las, de forma discricionariamente injustificada e abrupta, desmerecendo todo o esforço empenhado durante o exercício das atividades. Tal modificação conceitual na forma de acesso e dispensa das atribuições de remuneração diferenciada traria um novo patamar de dignidade para o exercício dessas atividades no serviço público e valorizaria o "saber fazer", que justificaria inquestionavelmente o adicional pecuniário.

Na dinâmica de acesso às Funções Comissionadas e Cargos em Comissão, seriam fortes fatores motivacionais a possibilidade de acesso a fazeres mais especializados, de maior

grau de responsabilidade e que proporcionam realização e reconhecimento, além de progresso financeiro na carreira, se o investimento pessoal do indivíduo em formação, capacitação, bem como a dedicação a um trabalho produtivo e de excelência, superassem em termos de possibilidades de acesso aqueles fatores reconhecida e culturalmente subjetivos utilizados hoje, como apadrinhamentos, personalismos e favoritismos, que são intrínsecos ao processo de acesso às funções e cargos em comissão de livre nomeação e exoneração.

Ainda mais grave é o fato de que, para aqueles que de alguma forma vencem essa barreira motivacional, geralmente pela questão meramente financeira, e estão no exercício dessas atividades mais valorizadas, há a forte incidência dos aspectos desmotivacionais da teoria de Herzberg, como os níveis de cobrança, de dedicação e de atingimento de metas, a forma descriteriosa de acesso e principalmente de dispensa e a relação hierárquica baseada no servilismo, clientelismo e paternalismo.

Numa sociedade individualista, baseada na produção e consumo capitalista, é razoável admitir que, em havendo a possibilidade de fazeres mais bem remunerados, sempre haverá candidatos aos mesmos. Assim, um cenário muito comum no Judiciário Federal é aquele em que os servidores são estimulados a buscar a ocupação de FCs e CJs, mesmo que estas representem atividades que não lhe propiciam nenhuma motivação ou autorrealização no trabalho, sendo que esse acesso geralmente acontece de acordo com seu nível de reconhecimento pessoal em dado círculo de influência. Nesse cenário, a ocupação desses espaços de trabalho mais salarial e socialmente valorizados se dá basicamente por conta da maior remuneração a eles auferidas o que, como vimos, não é fator motivacional central na condição posta e, no máximo, estimula uma produtividade mais engajada por certo período, pois “a satisfação de uma necessidade implica perda da motivação em relação a essa necessidade.” (BERGAMINI E CODA, 1997, apud MOTTA, 2002, p.81). O menor desafio ou mudança em termos de engajamento às atribuições, nesse caso, propicia não a motivação para o alcance dos objetivos propostos por autorrealização pessoal implícita a eles, mas a retomada da busca de um espaço mais “confortável” de auferimento de uma recompensa financeira similar, pelas mesmas ferramentas discricionárias e com os mesmos compromissos dissimulados do caso anterior. Esse ciclo parece se repetir indefinidamente, criando um contexto onde a administração imagina que a busca pela ocupação de uma FC ou CJ estimula o servidor e o servidor busca de forma utópica e desestimulante contemplar suas necessidades de realização.

Nesse espectro, não seria incorreto afirmar que o atual sistema discricionário de indicação para ocupação de FCs e CJs, em certa medida, como mascaramento de uma

pretensa motivação, possui a característica efetiva de simplesmente "fidelizar" seus ocupantes, tendo em vista que a mesma discricionariedade que o alçou ao exercício da função ou cargo de confiança, pode lhe desincumbir repentinamente do exercício daquelas atribuições e, conseqüentemente, da percepção do adicional pecuniário respectivo. Esse cenário é desestimulante tanto para quem exerce essas atribuições diferenciadas apenas pelo acréscimo pecuniário, quanto para quem está minimamente engajado e motivado com o exercício das atribuições diferenciadas delegadas pela situação; um desestímulo à qualidade e ao aprimoramento, baseado na opressão do perigo eminente de se ver regressando na carreira, sem qualquer justificativa justa. Esse clima de tensão afeta diária e permanentemente, tanto os ocupantes das funções ou cargos de confiança, quanto aqueles que lhes aspiram como instrumento de valorização, gerando um ambiente hostil para a colaboração, mas muito propício para o servilismo e o competitivismo predatório.

Também no sentido da Teoria da Expectativa para a Motivação, criada por Victor Vroom, é que se faz necessária a crítica ao atual sistema, que embora garanta a fidelidade do servidor para a execução das atribuições em conformidade com a vontade do poder discricionário que lhe concedeu o benefício da nomeação para exercício da função ou cargo comissionado, parece não garantir a necessária motivação e provavelmente não contribui para que seu ocupante busque as competências necessárias para a melhor realização das responsabilidades inerentes à função, pois se a probabilidade de atingimento ou manutenção de um determinado resultado não pode ser definida por nenhum fator objetivo, a motivação para o seu alcance ou manutenção geralmente não terá um valor significativo.

Além da visível desmotivação do atual sistema de nomeação para Cargos em Comissão e Funções Comissionadas, o mesmo cumpre informalmente uma tarefa que não lhe cabe, mas que é muito apreciada pelo formato conservador e autoritário da cultura organizacional do órgão. O sistema de livre nomeação e exoneração dribla todo um processo de avaliação formal e imprime nos servidores nomeados a presunção efetiva da prática de certas atitudes e habilidades desejáveis em relação às atividades a eles atribuídas, tais como disciplina, iniciativa, agilidade, flexibilidade, produtividade, pró-ação e solicitude, dentre outras não exigidas formalmente, mas sempre recompensadas, como docilidade e subserviência.

Dessa forma, o não atendimento de alguma dessas habilidades ou atitudes, a (des)critério do superior hierárquico direto e sem nenhuma necessidade de justificção, pode tanto servir de filtro para nomeação daqueles que almejam acessar uma função ou cargo de confiança, quanto ser usado para 'punir' sumariamente seus atuais ocupantes, com a

destituição da função ou cargo de confiança, sem qualquer burocracia, explicação ou contraditório, e com imediata substituição de seu titular, que se vê abrupta e autoritariamente regredindo na carreira. Além disso, esse sistema imprime um 'molde' que impõe certa 'postura funcional' com base nesse viés personalístico e subserviente, à maioria dos servidores postulantes de nomeação a uma FC ou CJ, o qual deve estar ciente das consequências do não atendimento, por qualquer motivo, justo ou não, das condições subliminares de acesso ou permanência nas atividades do cargo ou função de confiança.

A condição para a execução de tarefas diferenciadas, dentro daquelas afeitas aos cargos do órgão, por servidor do quadro, não deveria estar condicionada simplesmente à mera discricionariedade pessoal do superior hierárquico, mas sim ao conjunto de competências adquiridas pelo(a) servidor(a), como capacidade, qualificação, formação, avaliação funcional justa e experiência para a execução do conjunto de tarefas hoje melhor remuneradas dentro do serviço público. A definição dos critérios utilizados para a escolha de quais servidores(as) do quadro serão os responsáveis pela execução das importantes atividades atribuídas às atuais Funções Comissionadas e Cargos em Comissão, carece de urgente reformulação.

As respostas recebidas na pesquisa demonstraram que, apesar do considerável grau de neutralidade, prevalece um majoritário sentimento de desvalorização e falta de reconhecimento profissional, e um sentimento ainda maior de falta de um “sistema justo e continuado de crescimento e valorização funcional” no órgão, com a quase totalidade dos entrevistados acreditando que esses fatores “interferem diretamente na motivação, qualidade e efetividade das atividades funcionais”. Prevalece ainda, também por ampla maioria, o sentimento de que o atual sistema discricionário de “indicação pessoal para ocupação de FCs e CJs” não é um fator de motivação funcional, sendo majoritário também o sentimento de que uma “disputa interna, sadia e justa, para ocupação de FCs ou CJs” valoriza e motiva os servidores.

A pesquisa revelou que 3 em cada 4 servidores pesquisados já foi titular de uma FC ou CJ, conhecendo portanto, na prática os critérios e valores levados em consideração para a sua ocupação. Quase a totalidade dos entrevistados avalia que o atual sistema não é eficaz; não atende “ao interesse público, ao princípio da impessoalidade no serviço público e ao princípio constitucional do Estado Democrático de Direito”; e também não atende de forma satisfatória “à eficiência, eficácia e efetividade na gestão de pessoas”. O motivo pode estar vinculado à constatação de que somente 1 em cada 10 servidores, acredita que os critérios utilizados para as escolhas são democráticos, impessoais justos ou objetivos e de que somente 25% dos servidores acredita que o atual sistema atenda “à escolha dos servidores mais qualificados

para o exercício das funções designadas”. Além disso, aproximadamente metade dos servidores corajosamente manifestou acreditar que a atual forma de escolha “atende a uma cultura personalista, autoritária, clientelista e paternalista ainda presente no órgão”, apesar da delicadeza ideológica dos termos da resposta no âmbito das relações de poder no órgão.

A parte da pesquisa relacionada as atividades atribuídas às Funções Comissionadas sem função gerencial, ou de mero assessoramento, revelou dados interessantes. Em um grupo de 10 entrevistados, somente 3 acreditam que essas atividades “deveriam necessariamente ser melhor remuneradas que as demais atribuições do cargo”, e metade dos entrevistados acredita que essas atividades “deveriam ser executadas num processo participativo de organização dos processos de trabalho” e que “deveriam ser de responsabilidade da equipe como um todo, em sistema de rodízio ou afinidade, tendo seus valores orçamentários redistribuídos para o salário base dos cargos da carreira”. Isso confirma o sentimento de necessidade de reformulação não só da forma de acesso, mas também da ampla grama de atividades atribuídas às FCs e CJs e do seu quantitativo e estrutura estar distorcido em relação à real necessidade provavelmente por motivos mais culturais do que técnicos.

Também interessante foi a avaliação dos entrevistados sobre as atividades funcionais hoje atribuídas às FCs e CJs de coordenação de equipe e de processos de trabalho, com função gerencial e poder hierárquico. De cada 10 servidores, somente 2 acreditam que as mesmas “devem ser atribuídas, à critério da autoridade, aos servidores da sua confiança pessoal ou profissional”, 6 acreditam que essas funções gerenciais “deveriam ser uma decorrência natural da evolução na carreira, por meio da crescente qualificação funcional” e metade acredita que essas funções gerenciais “deveriam estar submetidas a um processo periódico e democrático de escolha ou referendo por parte dos membros da equipe a ser coordenada”. Ou seja, mesmo condenando por ampla maioria o atual processo discricionário de escolha de chefias, os entrevistados apresentam sentimento menos majoritário quanto à sua designação por um sistema de progressão funcional e estão divididos com relação à sua designação por um processo democrático de escolha dessas posições hierárquicas.

A pesquisa pode estar apontando, no caso das FCs e CJs com poder hierárquico, para a proposição de um sistema híbrido de escolha, como acontece por exemplo na nomeação de certos cargos públicos, onde um processo eletivo ou seletivo determina uma lista tríplice de candidatos, da qual é escolhido de forma discricionária o titular da posição de comando. Também seria uma criativa solução híbrida a indicação discricionária do ocupante do cargo hierárquico seguida de um referendo, para confirmar ou rejeitar a indicação, onde votam de forma secreta e direta todos os membros da equipe a ser coordenada. A pesquisa deixou claro,

porém, que “a dispensa do exercício dessas FCs e CJs – com poder hierárquico - deveria atender a justos critérios, com regramentos objetivos” é apoiada pela maioria (74%) dos servidores entrevistados.

Por fim, o grau de adesão ou rejeição dos entrevistados à assertivas propostas na parte final da pesquisa, já mencionadas na análise proposta no capítulo anterior, dão conta de uma grande inconformidade dos servidores com a atual forma de acesso às FCs e CJs, tanto do ponto de vista do seu caráter desmotivacional, quanto do ponto de vista do interesse público. Uma maioria confortável concorda que “a carreira no Judiciário Federal resume-se à mera progressão funcional por tempo de serviço e a uma disputa interna descriteriosa e injusta por cargos e funções comissionadas”, e acredita “na possibilidade de implementação de instrumentos de valorização e desenvolvimento funcional mais justos, democráticos e, por consequência, mais eficazes para motivar o servidor.” Uma parcela ainda mais amplamente majoritária dos entrevistados concordou que “a evolução funcional, além do crescimento na escala hierárquica (vertical), deveria também se dar na capacitação, qualificação e especialização (horizontal) do servidor que executa cada uma das importantes tarefas que contribuem para que o órgão atinja a sua missão institucional”.

Segundo consta nos anais do 13º CECUT/RS - Congresso Estadual da Central Única dos Trabalhadores do Rio Grande do Sul, realizado este ano:

Servidores qualificados exigem maior valorização funcional e salarial. Planos de carreira, política remuneratória, meio ambiente e saúde do trabalho, participação na gestão e na organização dos processos de trabalho, critérios democráticos e transparentes para escolhas das direções e chefias, plena liberdade sindical, são alguns dos temas que devem nortear o debate para a conformação de novos padrões de relações de trabalho. A radicalização da democracia nas relações de trabalho entre servidores e Administração é pressuposto desse novo Estado, sendo elemento decisivo na superação dos resquícios de autoritarismo, patriarcalismo, nepotismo e clientelismo ainda existente. [...] Trata-se de superar as concepções autoritárias, com raízes no Estado absolutista e no patrimonialismo.

Não obstante essa visão progressista, a cultura organizacional ainda típica da administração pública, e em especial no órgão em tela, precisa ser levada em consideração para a formulação de qualquer proposta de alteração dos padrões válidos de entendimento dos processos motivacionais e hierárquicos que compõem sua estrutura. Segundo Bergue (2010, p.24), “[...] desconsiderar a malha cultural de uma organização por ocasião da concepção de propostas de transformação e melhoria pode ser fator determinante do insucesso do intento.” Garantir nas propostas de reformulação, “a presença de um certo reforço dos traços identificados como capazes de potencializar o alcance dos objetivos institucionais” (BERGUE, 2010, p.25), parece essencial. As culturas da justiça e da impessoalidade, de forma

mais abrangente, e as culturas da democracia e da transparência, ainda incipientes mas culturalmente presentes de forma cada vez menos questionável, são valores que, se estiverem presentes nas proposições de mudança, certamente potencializariam seu sucesso.

Um quadro mais coerente com o atendimento aos princípios da administração pública e do Estado Democrático de Direito, seria aquele onde os servidores ocupantes das FCs e CJs fossem a elas vinculados por um processo periódico justo, democrático e objetivo de escolha, que levasse em conta, para cada candidato(a), a sua capacitação, formação, conhecimento na área e experiência no órgão, com aferições periódicas do desempenho que possibilitem identificar deficiências funcionais e aprimorá-las por meio da formação continuada, processo típico de evolução na carreira profissional.

Vários formatos de seleção interna com critérios objetivos mais justos e democráticos são válidos visando a indicação para ocupação das FCs e CJs dos servidores mais qualificados e aptos para o seu exercício. Qualquer avanço no sentido de objetivar essa seleção, hoje meramente discricionária, será um avanço significativo: Concursos internos podem contemplar aferição de conhecimentos, apresentação de projeto, currículo, tempo de serviço, participação em equipes de trabalho ou comissões, formação, capacitação formal, avaliação funcional (desde que esta não derive do arcaico sistema hierárquico de avaliação), eleição (que pode selecionar um candidato a cargo de coordenação de equipe ou fornecer uma lista tríplice do mais votados para nomeação discricionária), referendo (onde a equipe a ser coordenada pode, pelo voto secreto, "vetar" o indicado e reiniciar o processo de seleção). Estas e outras propostas estarão mais próximas do sucesso quanto mais transparência e participação for dada aos servidores na sua discussão e formulação.

O que a reflexão e a pesquisa objeto do presente trabalho demonstra porém, de forma inequívoca, é que qualquer formato que possua algum critério objetivo é melhor do que a situação atual, de total ingerência e subjetividade na escolha de quem acessa e, pior, na forma como se destitui ou se pode destituir um servidor do exercício de uma FC ou CJ. Uma proposta que esteja direcionada aos princípios da Administração Pública e do Estado Democrático de Direito, e à valorização da carreira dos servidores do órgão, deve se dar no sentido de subversão do sistema atual, pela criação de mecanismos objetivos de escolha e pela participação dos servidores na discussão desses critérios, o que certamente aumentaria os níveis de expectativa com relação à motivação e valorização dos servidores em busca da execução de um serviço público efetivo e de qualidade.

A solução paira sobre uma reformulação total do sistema, para que o mesmo assuma outro formato, tanto em relação à atual estrutura e contingente de FCs e CJs, quanto à

formulação de critérios objetivos de acesso ao seu exercício. Essa reformulação encontra viabilidade efetiva tanto do ponto de vista da pertinência e oportunidade administrativa, pois passará a atender de forma mais adequada ao princípio da impessoalidade e aos preceitos dos atos administrativos e da justificação da ação discricionária, quanto do ponto de vista legislativo e orçamentário, pois não impacta significativamente nem a estrutura da carreira, tampouco o orçamento público para sua consecução, e também encontra guarida no sentimento da categoria expressado pela presente pesquisa e nas disposições da moderna administração pública.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando a percepção dos servidores com relação à atual forma de acesso às FCs e CJs, os pressupostos motivacionais e a cultura organizacional, conclui-se que a motivação e a satisfação dos servidores, para o alcance da missão institucional do órgão, com qualidade e efetividade, terá impacto positivo com a adoção de uma política mais justa, objetiva democrática e impessoal de acesso às oportunidades de exercício das Funções Comissionadas e Cargos em Comissão componentes do Plano de Carreira dos servidores do Poder Judiciário Federal.

Além dessa constatação geral, identifica-se (i) uma relação direta entre a motivação funcional e o acesso a um sistema justo e continuado de valorização e reconhecimento profissional; (ii) um sentimento de aversão e descontentamento dos servidores sobre o sistema atualmente vigente de acesso ao exercício das FCs e CJs de livre nomeação e exoneração; e (iii) uma crença na necessidade e na possibilidade de reformulação do atual sistema, em termos de critérios de acesso e dispensa e em termos de remuneração e exercício das FCs e CJs, tanto com relação as de mero assessoramento especializado quanto daquelas com poder hierárquico.

Finalmente, analisando os fenômenos pesquisados, concluímos estar diante de uma sistemática que não privilegia a motivação e a satisfação funcionais, que reforça relações autoritárias de poder interno, desrespeita premissas do Estado Democrático de Direito e da Administração Pública e não contribui para a qualificação funcional na carreira judiciária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERGUE, Sandro Trescastro. **Cultura e mudança organizacional**. Florianópolis. CAPES/UAB, 2010.
- _____. **Comportamento Organizacional**. Florianópolis. CAPES/UAB, 2010.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Em www.planalto.gov.br
- _____. **Lei Federal nº 8.112/90**. Em www.planalto.gov.br
- _____. **Lei Federal nº 11.416/96**. Em www.planalto.gov.br
- BERGAMINI, C. W. ; CODA, R. **Psicodinâmica da vida organizacional**. São Paulo: Atlas, 1997.
- COELHO, Rogério Viola. **A Relação de Trabalho com o Estado**. São Paulo: São Paulo Editora, 1994.
- _____. **O Regime de Emprego Público na administração do Poder Judiciário Federal**. Editado por Sintrajufe, Sindjus-RS e Camargo, Coelho, Maineri e advogados associados. Porto Alegre, RS
- CUT/RS - Central Única dos Trabalhadores. **Caderno de Teses do 13º Congresso Estadual da Central Única dos Trabalhadores do Rio Grande do Sul**. CUT, 2012.
- FLEURY, Maria Teresa Leme . **As pessoas na Organização**. São paulo. Ed. Ltda, 2002
- GUERRA, Carlos Eduardo. **Direito Administrativo - Poder Discricionário e Vinculado**; artigo publicado em <http://www.vemconcursos.com>, acessado em 14/10/2012.
- _____, Carlos Eduardo. **Direito administrativo I**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.
- MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabela F. G. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Pioneira, 2002, pg. 72).
- PINHO, José Antonio G. de. **Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo**. Organização e Sociedade. v. 5, n. 12, p. 59-79, mai/ago, 1998.
- REZENDE, Flávio da Cunha. **O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais**. Revista do Serviço Público. Ano 53, n. 3, p. 51-75, jul-set, 2002.
- SERVA, Maurício. **Contribuições para uma teoria organizacional brasileira**. Revista de Administração Pública. v. 24, n. 2, p. 10-21. fev/abr, 1990.
- SUPIOT, Alan. **A crise do espírito do Serviço Público**. Revista Adverso, da Associação dos Docentes da UFRGS – ano V. número 7, julho de 1995, pg. 18.
- VROOM, Victor Harold. **Gestão de pessoas, não de pessoal: os melhores métodos de motivação e avaliação de desempenho**. Rio de Janeiro. Campus, 1997.