

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. II (I) ABRIL DE 2018

ISSN 2525-5495

## SUMÁRIO

- 3 A que se propõe a Revista Brasileira de Administração Política
- 5 Apresentação  
Reginaldo Souza Santos  
Fábio Guedes Gomes
- 9 Keynes e o roubo da fala  
Fabrício Santos Moreira
- 23 A administração política do poder nacional: uma proposta para a formatação de um modelo de análise cratológica  
Matheus de Oliveira Souza
- 43 Marx, J. Chasin e o esclarecimento da ontonegatividade da política  
Henrique Leão Coelho
- 69 Perfil e origem social da burocracia estatal  
Maria Aparecida Chagas Ferreira
- 95 Articulações para o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social: um olhar para a cidade de Eunápolis no extremo sul da Bahia  
Danielle Ferreira Medeiro da Silva de Araújo  
Timóteo de Araújo Pereira
- 115 Reflexão teórica comparada sobre modelos de Gestão Pública  
Alexandre Morais Nunes
- 135 A importância do treinamento nas organizações: um estudo no setor de distribuição do fórum de Serra Talhada/PE  
Tatianne Gomes de Pádua  
Leonardo Rodrigues Ferreira

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 11 (1) ABRIL DE 2018

PUBLICAÇÃO DA  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**

EM PARCERIA COM A **HUCITEC EDITORA**

Rua Dona Inácia Uchoa, 209, 041 10-020 São Paulo, Brasil  
<lerereleer@huciteceditora.com.br>

## Diretores

Reginaldo Souza Santos  
Fábio Guedes Gomes

## Conselho editorial

Alex Bruno Santos Freire, EAUFBFA  
Amílcar Baiardi, UFRB  
Carlos Pedrosa Júnior, UFPA  
Daniel Andrade Caribé, EAUFBFA  
Deborah Moraes Zouain, Ebape/FGV  
Eduardo Fausto Barreto, EAUFBFA  
Elizabeth Matos Ribeiro, EAUFBFA  
Fábio Guedes Gomes, Ufal  
Fernando Cardoso Pedrão, Unifacs  
Fernando Guilherme Tenório, Ebape/FGV  
Fernando Ribeiro Mendes, Iseg/UTL/PT  
Flávio George Aderaldo, Hucitec  
Francisco Correia de Oliveira, Unifor/CE  
Francisco César Pinto da Fonseca, FGV/SP  
Francisco Lima Cruz Teixeira, EAUFBFA  
Francisco Vidal, EAUFBFA

José Antonio Gomes de Pinho, EAUFBFA  
José Bezerra de Araújo, UFCG  
José Carlos de Souza Braga, Unicamp  
José Maria Carvalho Ferreira, Iseg/UTL  
Luiz Marques de Andrade Filho, FEA/UFBA  
Maria da Graça Pitiá Barreto, EAUFBFA  
Maurício Roque Serva de Oliveira, UFSC  
Paulo Balanco, Economia/UFBA  
Paulo Emílio Matos Martins, Ebape/FGV  
Paulo Guedes, UFBA  
Pedro Lincoln, UFPE  
Reginaldo Souza Santos, EAUFBFA  
Renato Peixoto Dagnino, Unicamp  
Sílvio Vanderlei Araújo, EAUFBFA  
Tânia Maria Diederich Fischer, EAUFBFA  
Thiago Chagas Silva Santos, FFCH/UFBA  
Wilson Cano, Unicamp

## Edição

Editoração e produção gráfica: Hucitec Editora  
Coordenação editorial: Mariana Nada  
Assessoria editorial: Katia Reis  
Assessoria técnica: Mônica Matos Ribeiro  
Projeto de capa: Alana Gonçalves de Carvalho, EDUFBA  
Revisora: Vanda Bastos  
Impressão e Acabamento: Fast Design

## Realização

Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia  
Av. Reitor Miguel Calmon, s.n. - Vale do Canela  
40.110-903 Salvador, Bahia, Brasil  
www.adm.ufba.br / necadm@ufba.br

Revista Brasileira de Administração Política / Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.  
Vol.11, n.1 (abr. 2018) - - Salvador : EAUFBFA, 2017 - .

Semestral  
ISSN 2525-5495

1. Administração pública - Periódicos. 1. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração.

CDD 350

# A QUE SE PROPÕE A REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

A ideia de estudar a gestão da sociedade surge da iniciativa de alunos do curso de Administração da UFBA, que, inquietos com a grade curricular oferecida (restrita a estudos no âmbito da organização empresarial, pública ou privada), buscaram, em conjunto com o professor da disciplina Seminários em Administração, aprofundar os estudos a partir de uma visão da Administração não apenas como uma ferramenta para gerir as organizações, mas enquanto um modo de gestão das relações sociais.

Com a complexificação da vida, a gestão das relações sociais e o mundo das organizações derivado destas relações ganharam maior relevância na história da humanidade. Inúmeras instituições e organizações surgiram com os mais diferentes propósitos. Parece não haver mais espaço para se viver fora delas.

Entretanto, a Administração enquanto ciência direcionou suas atenções a um restrito campo — se analisamos toda a história da humanidade e suas múltiplas formas de gerir suas organizações — que hoje chamamos de empresas. Se, por um lado, a própria Administração não pretendia compreender nada além da gestão das empresas, por outro, não surgiu também nenhum outro campo que reclamasse para si as práticas de gestão que a Administração não assumiu.

Sendo assim, a partir de uma concepção que busca compreender a totalidade, englobando os aspectos culturais, simbólicos e ideológicos de uma determinada prática, a Administração Política se coloca como possibilidade de crítica à gestão das relações sociais, para além do âmbito empresarial.

A relevância do aspecto político deve-se justamente à busca por um entendimento mais amplo sobre essa gestão e à pretensão de incluir todas as

outras instituições no universo de objetos sobre os quais deve debruçar-se, tomando as relações/luta de classes, de dominação e de poder como meio de viabilizar a análise das contradições que fundamentam a prática da gestão, entendida como força produtiva, determinada pelas relações de produção e determinante delas. Entender o processo de reprodução social a partir do seu modo de gestão faz parte da crítica à Administração Política, observando a influência que capital e trabalho exercem sobre o seu desenvolvimento.

Faz-se necessário compreender qual a natureza do papel que têm tido as classes na condução desse processo, abrindo-se a possibilidade de entender o desenvolvimento histórico das instituições e organizações a partir de suas contradições.

A tarefa desta revista não poderia ser outra senão a de sistematizar toda a Administração Política dispersa nos outros campos do conhecimento, cabendo-lhe lançar um olhar crítico sobre este campo, consolidando-se, assim, como uma ferramenta de discussão e formação teórico-política daqueles sujeitos sociais comprometidos com a atualização do saber.

Esta deve ser, então, uma revista que abra espaço para análise e debate dos fenômenos sociais e políticos da sociedade contemporânea com foco na gestão.

*Os Editores*

# APRESENTAÇÃO

REGINALDO SOUZA SANTOS\*  
FÁBIO GUEDES GOMES†

Há muito tempo, os acontecimentos no mundo e no Brasil parecem levar as autoridades e seus ideólogos da convicção cega nas suas decisões ao estonteamento com os resultados que elas estão produzindo. Mesmo assim, ao invés de mudarem a concepção e o rumo dos eventos, insistem em executar os mesmos planos, com a piora visível dos resultados: no emprego, no crescimento econômico e, sobretudo, na distribuição de renda.

Porém, é necessário compreender que, se a economia cresce, mesmo com índices baixos, nem todos estão perdendo. Verdadeiramente, os resultados estão sendo ruins para o mundo do trabalho e os setores de renda média e baixa (sejam proprietários ou não), mas muito bons para aqueles setores formados pelos grandes conglomerados produtivo-financeiros, particularmente o segmento dos rentistas, cuja taxa de acumulação é bem superior àquela alcançada pela economia como um todo.

Por conta disso, há uma pergunta que intriga: se a grande maioria está perdendo com essa forma de conduzir as relações sociais de produção e distribuição, como estão conseguindo manter essa política por tanto tempo sem haver uma ruptura social?

\* Doutor em Economia pela Unicamp, bolsista DCR do CNPq/Fapeal/Ufal e professor do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Ufba.

† Doutor em Administração pela Escola de Administração da Ufba, professor das Pós-Graduações em Economia Aplicada e em Propriedade Intelectual e Transferências de Tecnologia para Inovação, Universidade Federal de Alagoas.

Primeiro, embora não tenha chegado no seu ponto culminante, é evidente que há processo em curso; o movimento da horda de migrantes sul-norte (decorrente da superexploração praticada pelas nações mais desenvolvidas, tendo como consequência a pobreza extrema de nações inteiras), a prática sistemática de crimes cometidos pelo grande capital (corrupção como método de fazer negócio, evasão de divisas, lavagem de dinheiro e proteção aos criminosos endinheirados — protegidos nos paraísos fiscais), roubo ao consumidor (sobretudo na adulteração do peso e do conteúdo/qualidade dos produtos) como forma de aumentar os lucros em situação de economia estacionária ou mesmo de queda no consumo.

Em segundo lugar, um forte apelo aos movimentos identitários ou das especificidades que vão transformando a concepção de classe num acervo fóssil, apenas revisitada pelos desígnios dos estudos históricos. Nesse processo, a luta que se dava ou que se pretendia que fosse entre as classes, agora ela corre intraclasse: dos negros pobres contra os brancos também pobres; dos índios contra os afrodescendentes; dos homossexuais contra os heterossexuais; das mulheres contra os homens; dos assalariados com salários mais baixos contra aqueles de salários mais altos; das regiões mais pobres contra as mais ricas; enfim, ao invés da luta do pobre contra o rico, a luta se resume do pobre contra o pobre. Enquanto isso, o capital fica preservado de qualquer questionamento, e, por essa razão, aplaude e financia todos esses movimentos — diretamente, por meio das suas próprias fundações ou sempre indiretamente, através das organizações governamentais ou do próprio orçamento do Estado.

Em terceiro lugar, quando o Estado fundamenta prioridade no seu orçamento para financiar essas atividades está estabelecendo uma competição entre o orçamento que financia os interesses gerais (como a educação, saúde, segurança, etc.) e o orçamento que financia as lutas específicas ou identitárias. A quem interessa essa maneira de fazer a política pública? Decerto que há um camuflado interesse de classe nisso.

Em quarto lugar, a construção de uma rede de formadores de opinião muito bem pagos, que se articula no binômio universidade-meios de comunicação, que tem como tarefa principal produzir a ideologia sustentadora dos interesses do capital (particularmente daquele que acumula e se reproduz ficticiamente através da ciranda financeira, cujo espaço maior e melhor de valorização é exatamente o orçamento do Estado capitalista).

Uma dessas ideologias é a do encantamento, mediante a espetacularização de sucessivos eventos realizados em escala planetária, profissionalmente programados: dos jogos mundiais ou regionais, como os jogos pan-americanos, jogos europeus, as olimpíadas, o campeonato mundial de futebol; dos espetáculos do *show business*, como o Lollapalooza, Rock in Rio, etc.

Outra é a prática do ilusionismo da consciência quando se propaga como novidade a “transmutabilidade” da riqueza, que, no contexto tecnológico em que vivemos, deixa de se expressar por meio da posse da riqueza material concreta (fábricas, casas, depósito à vista nos bancos, etc.) e passa a ser “visível” pela propriedade abstrata expressa no conhecimento que o indivíduo adquire e acumula. Para tanto o segredo é fazer dessa busca desse conhecimento um processo permanente de especialização dos conteúdos em que trabalha e ser poliglota, ter vivência com outros países, regiões e povos tanto melhor.

Porém, o desemprego tecnológico estrutural está sendo tão avassalador que até mesmo os mais “especializados” também estão ficando desempregados ou recebendo remuneração bem abaixo do esperado. Com isso, a ideia do “conhecimento” como o novo signo de riqueza vira uma farsa e o capital construindo uma zona de conforto de criação de riqueza sem precedentes.

Trazer essa discussão nos termos propostos tem dois objetivos: primeiro, mostrar que a centralidade do debate das especificidades enfraquece os interesses da maioria que é pobre e fortalece a trajetória de acumulação do capital sem conflitos aparentes; segundo, é insistir na necessidade de pôr a Administração no debate sobre a trajetória do processo civilizatório, discutindo exatamente a natureza e o significado de **como** as coisas estão feitas — conteúdo do objeto da Administração como campo do conhecimento.

Este número vinte da Rebap segue a sua trajetória histórica, trazendo para o debate a trajetória de luta dos trabalhadores, do Estado e da Administração Política, especialmente através dos artigos de Fabrício Moreira, com *Keynes e o roubo da fala*, Matheus Souza, com *Administração Política do Poder Nacional: uma proposta para a formatação de um modelo de análise cratológica*, e Henrique Coelho, com *Marx, J. Chasin e o Esclarecimento da Ontonegatividade da Política*, complementadas pelos debates

realizados nos artigos de Maria Aparecida Ferreira, com *Perfil e Origem Social da Burocracia Estatal*, Danielle Araújo e Timóteo Pereira, com *Articulações para o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social: um olhar para a cidade de Eunápolis no extremo sul da Bahia*, Alexandre Morais Nunes, com *Reflexão Teórica Comparada sobre Modelos de Gestão Pública*, e Tatianne Pádua e Leonardo Ferreira, com *A Importância do Treinamento nas Organizações: um estudo no setor de distribuição do fórum de Serra Talhada/PE*.

Reginaldo Souza Santos  
Fábio Guedes Gomes  
Diretores



# KEYNES E O ROUBO DA FALA

FABRÍCIO SANTOS MOREIRA<sup>1</sup>

*Perguntas de um trabalhador que lê*

*Quem construiu a Tebas de sete portas?  
Nos livros estão nomes de reis.  
Arrastaram eles os blocos de pedras?  
E a Babilônia várias vezes destruída —  
quem a reconstruiu tantas vezes? Em que casas  
da Lima dourada moravam os construtores?  
Para onde foram os pedreiros, na noite em que a Muralha da China ficou pronta?  
A grande Roma está cheia de arcos do triunfo.  
Quem os ergueu? Sobre quem  
triumfaram os Césares? A decantada Bizâncio  
tinha somente palácios para seus habitantes? Mesmo na lendária Atlântida,  
os que se afogavam gritavam por seus escravos  
na noite em que o mar a tragou.*

*O jovem Alexandre conquistou a Índia.  
Sozinho?  
César bateu os gauleses.  
Não levava sequer um cozinheiro?  
Filipe da Espanha chorou quando sua Armada  
nafragou. Ninguém mais chorou?  
Frederico II venceu a Guerra dos Sete Anos.  
Quem venceu além dele?*

*Cada página uma vitória.  
Quem cozinhava o banquete?  
A cada dez anos um grande homem.  
Quem pagava a conta?  
Tantas histórias.  
Tantas questões.*

— Bertolt Brecht

---

<sup>1</sup> Professor do Centro das Humanidades da Universidade Federal do Oeste da Bahia. Bacharel em Administração, Mestre em Ciências Sociais e Doutorando em Administração pela Universidade Federal da Bahia. E-mail: fabricio.moreira@ufob.edu.br

**E**ste ensaio nasce de uma reflexão e em diálogo com o texto de Santos (2008). Nele o autor defende que há um equívoco nas leituras sobre as propostas de Keynes para a resolução dos problemas do capitalismo, argumentando que em Keynes há uma solução de curto prazo que se insere no campo da Economia Política e os esboços de uma solução de longo prazo que foi ignorada pela Economia Política e que pertence ao escopo da Administração Política.

Em linhas gerais a literatura dos defensores e dos críticos ao modelo keynesiano consideram que este modelo nasce a partir da resposta a crise econômica de 1929 e contém os seguintes elementos: a) O uso do poder do Estado para regular o Mercado, especialmente no que tange ao controle estatal dos níveis de investimento, juros, câmbio; b) O Estado deve organizar suas diversas políticas em busca do pleno emprego no mercado de trabalho, universalização do acesso via serviços públicos a saúde, educação, previdência, moradia, transporte e cultura, o que convencionou-se chamar de Estado de Bem Estar Social; c) É necessário o monopólio estatal de setores chaves da economia, ainda que os leve a operar em situações de eficiência abaixo do nível de mercado; d) Os recursos para viabilizar o proposto acima deve vir de duas fontes: uma política fiscal redistributiva e quando necessário, complementar a esta o endividamento público e/ou a emissão de moeda.

O argumento de Santos (2008) é enfaticamente contrário a visão acadêmica dominante que atribui a Keynes a proposição do modelo baseado nas categorias sintetizadas acima.

Conforme posto, o objetivo principal deste ensaio é, portanto, demonstrar que o conteúdo da política econômica construída no período 1929/33 estava para além do que verdadeiramente constituiu a proposta de Keynes — numa perspectiva de mais longo prazo, talvez fosse mais correto, em verdade, dizer que as proposições contidas na Teoria Geral constituíram mais um contraponto ao que estava se conformando como a essência da política anticíclica daquele período de crise do que uma apologia em defesa da intervenção estatal como solução para os males econômicos (Santos, 2008, p. 2).

Ao longo do ensaio Santos (2008) defende que não há em Keynes a formulação do Estado de Bem Estar Social, que a política econômica de intervenção estatal no controle dos mercados originada no *New Deal* antecede a elaboração teórica keynesiana na Teoria Geral, mesmo a difusão do modelo do *New Deal* para os outros países desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial também não faz parte da proposta de Keynes.

Mas, afinal, se a fundamentação teórica, a dimensão do Estado no domínio econômico e a política econômica que se sucederam pós-crise de 1929/33 não constituem uma postulação do que se conhece como receituário keynesiano, quem teria, então, cometido o *pecado original*? Esta é uma pergunta, até certo ponto, difícil de ser respondida, mas uma boa pista, sem dúvida, é seguir os passos dos keynesianos mais entusiasmados... (Santos, 2008, p. 3)

Segundo o autor, o *pecado original* é atribuir a Keynes a dimensão intervencionista do Estado no domínio econômico. Para investigar esta questão ele estabelece um diálogo com os principais intérpretes, difusores e críticos da obra teórica keynesiana, demonstrando os equívocos destes nos diversos aspectos dos argumentos destes ao atribuírem a Keynes questões que ele não defendeu. Neste ensaio concordamos com Santos (2008) quanto aos equívocos dos principais intérpretes e difusores de Keynes, mas defendemos outra proposta explicativa para este *pecado original*.

A forma como Santos (2008) trata a questão do pecado original se situa no campo do idealismo hegeliano, estruturando o debate de forma semelhante aos neo-hegelianos que disputavam a correta interpretação, crítica e superação de Hegel. Partindo do materialismo histórico e dialético, retomamos a indagação: “*Nenhum destes filósofos se lembrou de perguntar qual seria a relação entre a filosofia alemã e a realidade alemã, a relação entre a sua crítica e o seu próprio meio material*” (Marx e Engels, 2007). Nos termos deste ensaio, partimos da problematização entre a constituição do *pecado original* e as relações sociais que produziram este pecado.

Não concebemos que um erro de leitura tão grave da proposta keynesiana possa ter se perpetuado durante tantas décadas em todo o planeta

devido a incapacidade intelectual dos pesquisadores. Este erro é um aspecto da realidade, fundado em relações sociais mais amplas.

“É preciso chamar atenção particularmente para o fato de essa incapacidade de penetrar no substrato material real da ciência não ser imputável a indivíduos. Ela é, antes, algo que se torna cada vez mais evidente na medida em que a ciência evolui e trabalha com maior coerência a partir de suas próprias premissas” (Lukacs, 2003, p. 234).

Em nosso entendimento o equívoco teórico na leitura da proposta keynesiana é apenas um aspecto de uma problemática maior, relativo aos limites estruturais da ciência burguesa. Qualificar a ciência como burguesa certamente soa estranho no ambiente acadêmico, desta forma é necessário precisar o uso do termo. Em Keynes, seus defensores, intérpretes e a maior parte de seus críticos, há uma escolha de valor que é apresentada com diferentes graus de invisibilidade: é a premissa compartilhada da explicação e solução dos problemas através da perpetuação do capitalismo. As acirradas divergências, debates e críticas tendem a invisibilizar esta unidade fundamental.

Reconhecer o caráter burguês da ciência que sustenta os debates entre Keynes, intérpretes e críticos é um primeiro passo, porém apenas isso não explica a questão. É preciso investigar por quais motivos a ciência burguesa atribuiu a Keynes a formulação da intervenção do Estado na Economia e a subsequente polaridade Estado x Mercado que tem dominado os debates acadêmicos e políticos deste então.

A hipótese defendida neste ensaio é que o *New Deal* e o Estado de Bem Estar Social nos países do centro da acumulação capitalista tiveram nas suas origens em três elementos que são invisibilizados pela ciência burguesa: a) as contradições inerentes a lei de acumulação do capital; b) o caráter do Estado; c) a iniciativa de luta da classe trabalhadora, sendo este último o elemento decisivo.

Dada a impossibilidade inerente a ciência burguesa em captar estes aspectos da realidade como eixos explicativos da reconfiguração do padrão de relação entre Estado e Mercado, mas ao mesmo tempo sendo imperioso justificar ideologicamente as mudanças em curso, se atribuiu a inovação teórica na ciência econômica como sendo a responsável pela mudança na realidade.

Em outros termos, a leitura da ciência burguesa sobre a reconfiguração da relação Estado e Mercado é tributária do idealismo hegeliano: é o desenvolvimento do espírito que explica a realidade. No campo da ciência econômica burguesa, é o desenvolvimento dos debates teóricos entre keynesianos, interpretes e críticos que explicariam a história.

Para dar suporte a nossa hipótese é preciso indicar — ainda que preliminarmente considerando os limites de escopo deste ensaio — como as contradições da lei de acumulação, o caráter do Estado e a iniciativa da luta dos trabalhadores provocaram as mudanças na relação entre Estado e Mercado.

A ciência burguesa tem um conjunto de pressupostos em relação a crise de 1929 e o *New Deal*: A crise seria exógena, não fazendo parte do funcionamento regular dos mercados até então livres e auto regulados, operando sob os princípios do Estado Mínimo e liberalismo clássico. Neste acordo epistemológico da ciência burguesa sobre a crise de 1929 e o *New Deal* a luta da classe trabalhadora não é fator relevante na explicação dos processos históricos.

Discordamos destes pressupostos do debate. Partimos do pressuposto de que as crises são endógenas e inerentes ao modo de funcionamento do capitalismo (Luxemburg & Eckstein, 1985). O valor trabalho, a mais-valia, a lei da queda da taxa tendencial do lucro, a superprodução versus subconsumo, a busca permanente pela valorização do valor gerando a lei da acumulação, em suma, as contradições inerentes aos limites da acumulação são os geradores das crises, assim como explicam a resposta capitalista via destruição da riqueza, exploração de novos territórios, mercantilização de novos aspectos da vida, criação de novos mercados, intensificação da exploração, falência generalizada, aumento da concentração do capital, etc.

Não é o objetivo deste ensaio uma revisão de literatura sobre a teoria marxista das crises, há uma extensa literatura no campo marxista que debate estas questões. O que desejamos ressaltar é que keynesianos, liberais e neoliberais compartilham do pressuposto do caráter exógeno da crise, ignoram as crises que antecederam 1929, tratando a crise de 1929 e posteriormente a crise de 1970 como exceções sistêmicas e não como regras sistêmicas.

Este é um dos limites da ciência burguesa de Keynes, intérpretes e críticos, pois ao tomarem como pressuposto a naturalização e inevitabilidade

histórica do capitalismo, obrigatoriamente entendem as crises como exógenas ao funcionamento do sistema. Mesmo os defensores da regulação dos mercados não o fazem devido a uma crítica estrutural, mas sob o argumento de que esta intervenção é necessária para que eles possam funcionar ainda melhor, no limite as correntes mais críticas reconhecem que a crise pode ser atribuída ao mal funcionamento de certos aspectos dos mercados, mas jamais a lógica inerente ao capitalismo.

Keynes, interpretes e críticos também concordam que o marco histórico que originou o intervencionismo do Estado no Mercado foram as políticas referentes ao *New Deal*. Há um consenso implícito que anteriormente a este processo a intervenção estatal não era relevante para o funcionamento dos mercados, bastando ao poder público garantir as condições do seu livre funcionamento.

Este consenso implícito contém ainda um segundo elemento: o Estado Moderno é um contrato social entre todos os indivíduos que compõem a Sociedade, sendo sua existência necessária para a possibilidade de civilização e que suas regras ainda que imperfeitas, passíveis de críticas e mudanças, são criadas visando o bem estar da população.

Este Estado mínimo, contratualista e civilizador não encontra suporte ao estudarmos a história. No aspecto especificamente econômico, o Estado intervêm na economia de múltiplas formas desde a origem do capitalismo, sendo inclusive condição necessária para a existência dos mercados.

A acumulação primitiva, a expansão colonial, a revolução industrial, a garantia da propriedade privada, a regulamentação da moeda, câmbio e crédito, a criação de empresas públicas ou financiamento público para operar em setores centrais para a acumulação capitalista (como a criação de infra-estrutura), a regulamentação do salário e jornada de trabalho, o endividamento público, a proteção estatal aos monopólios, o subsídio estatal a ramos da economia considerados estratégicos ainda que deficitários, as guerras imperialistas visando viabilizar novos espaços de acumulação para suas respectivas burguesias nacionais, são apenas algumas das dimensões que demonstram que os mercados historicamente, desde a sua origem, necessitam da interferência estatal para operar.

Deste modo não apenas as crises são endógenas, mas o Estado intervir nos mercados não são uma novidade histórica no capitalismo, não

há um passado mítico de Estado Mínimo que após o *New Deal* e Keynes se tornou um Estado Interventor. Isto não significa que o *New Deal* não trouxe elementos novos para esta relação, mas sim que estes elementos precisam ser compreendidos em um processo histórico onde estas múltiplas intervenções já ocorriam.

Considerando que as crises econômicas são endógenas e com diferentes graus de intensidade ocorrerem desde o início do capitalismo, considerando que historicamente o Estado capitalista pauta sua ação em momentos de prosperidade e de crise para buscar alternativas para a continuidade da acumulação do capital, considerando que ainda assim durante os mais de 200 anos desde Adam Smith e a Riqueza das Nações a ciência burguesa sistematicamente operou em nível teórico com os pressupostos do Estado Mínimo e da crise exógena, qual o fato histórico novo que obrigou o Estado a alterar seu padrão de intervenção nos mercados e que é lida pela ciência burguesa como um conflito entre Keynes, intérpretes e críticos?

Retornando a hipótese deste ensaio, entendemos que a resposta se encontra nas características da luta da classe trabalhadora nos EUA nas décadas que antecederam o *New Deal*, assim como na luta da classe trabalhadora na Europa no período que antecedeu o Estado de Bem Estar Social. Não que seja uma novidade histórica a iniciativa de luta da classe trabalhadora, mas defendemos que a especificidade e intensidade desta luta são centrais para compreendermos o *New Deal*, o Estado de Bem Estar Social e as mudanças na relação Estado e Mercado decorrentes destes.

Segundo Tronti (1976), a luta dos trabalhadores e a resposta capitalista nos EUA no período que compreende aproximadamente de 1890 a 1950 são decisivas para a compreensão da mudança nas relações Estado e Mercado.

Neste momento, começa a não longa história da iniciativa capitalista, já não como mero progressismo político que visa à conservação social — algo tão antigo como a própria sociedade humana — mas como uma nova forma de relação entre gestão política das relações sociais e propriedade privada dos meios de produção, novo ponto de ligação e de oposição entre os interesses gerais e o lucro dos capitalistas individuais, entre o governo da res pública e a produção para o capital (Tronti, 1976, p. 133).

Tronti (1976) desenvolve uma detalhada análise dos avanços e re-cuos da iniciativa de luta da classe trabalhadora nos EUA entre 1890 e 1950, demonstrando as progressivas reformulações no plano macrosocial decorrentes destas lutas que culminaram no *New Deal* e posteriormente no plano Marshall. Não é possível reconstituir neste ensaio todo o percurso do autor, mas algumas citações apesar de longas são essenciais ao nosso argumento. Referindo-se aos EUA, ele nos informa:

Em 1914 e 1915 o número de greves foi de 1204 e 1593, em 1916 o número salta para 3789 e em 1917 para 4450, com 1.600.000 e 1230.000 trabalhadores em greve respectivamente. (Tronti, 1976, p. 148).

Na segunda metade daquele ano (*referindo-se a 1933*), o número de greves foi igual ao total do ano anterior e o número de trabalhadores grevistas foi três vezes e meia superior ao de 1932. Em 1934 houve 1856 greves com 1.500.000 trabalhadores mais de 7% de todos os empregados. Apesar de o número de conflitos não ser alto, eles envolveram as grandes indústrias e as principais categorias: os trabalhadores da siderurgia e da indústria automotora, os estivadores da costa do Pacífico, os trabalhadores em madeira do Noroeste e na linha de frente, com a voz mais alta, quase 500.000 operários têxteis com exigências de semana de trabalho de 30 horas, salário mínimo de 13 dólares, a solução do problema da intensificação do ritmo de trabalho e o reconhecimento da United Textile Workers. (Tronti, 1976, p. 152, grifo nosso).

À parte do fabuloso ano de 1937, temos de ir a 1941 para encontrar outra vez 4.288 greves num ano, envolvendo 2.360.000 trabalhadores, 8,4% da força de trabalho empregada, exatamente como em 1916, porcentagem só atingida em 1945, se excluirmos o fabuloso ano de 1919. Nos anos de 1943, 1944 e 1945 há um crescimento impressionante: o número de greves passa de 3752 para 4956 e 4750; os trabalhadores em greve, de 1.980.000 para 2.120.000 e 3.470.000... Em 1946 houve 4985 greves, envolvendo 4.600.000 trabalhadores ou 16,5% de toda a força de trabalho empregada. Em



1919 houve 3.630 greves, com 4.160.000 grevistas, ou 20,2% de todos os trabalhadores empregados. (Tronti, 1976, p. 148).

O autor não só apresenta em diversos momentos relevantes estatísticas de greves, mas também o conteúdo de suas reivindicações, vitórias, derrotas, formas de organização sindical e partidária dos trabalhadores, reação dos empresários, dos governantes, legislações reformadas, anuladas e criadas, assim como uma série de mudanças na política econômica dos EUA que foram introduzidas em função destas lutas. A relação destas lutas com o *New Deal* e a mudança do padrão de intervenção do Estado nos mercados é analisada explicitamente:

O que se deve examinar criticamente, porém, é a relação entre as lutas de classes nos EUA e o neonacionalismo econômico de cunho progressista, bem como a relação entre o isolacionismo histórico das lutas dos operários norte-americanos e a autossuficiência nacional keynesiana, aplicada ao primeiro *New Deal*. De modo geral, devemos compreender que, nesse caso a forma revolucionária da iniciativa capitalista tem um conteúdo de classe operária e que essa forma existe em virtude deste conteúdo. Além disso, através de suas lutas, os trabalhadores conseguiram jogar o capital contra os capitalistas, e o Estado, formalmente de todos, contra o interesse real de uns poucos. Por conseguinte, a conquista pelos trabalhadores de seu próprio terreno organizacional se faz a custa do adversário de classe. Todos esses problemas devem ser tratados numa investigação que parte da história, passa pela teoria e chega a política. De fato, uma política nacional do trabalho chega bastante tarde ao interior do *New Deal*... mas foram necessárias as grandes lutas de 1933 e 1934, foi preciso Minneapolis, San Francisco, Toledo e a *company town* de Kohler, Geórgia e o conflito armado em Rhode Island para estimular a primeira lei trabalhista do capital, em que os operários já não se apresentavam na posição jurídica de classe subalterna... Os *New Dealers* estavam convencidos de que a Depressão era resultado não simplesmente de um colapso econômico, mas de um colapso político, por isso, buscaram novos instrumentos políticos (Tronti, 1976, p. 157).

Keynes acompanhou este processo, morou nos EUA de 1931 a 1934, publicou artigos analisando e parabenizando o *New Deal*, buscou através de canais políticos levar suas ideias para a presidência, mas diferente da ciência burguesa que atribui a Keynes a paternidade teórica do *New Deal*, subscrevemos o seguinte argumento:

Não há dúvida de que, através de um canal ou de outro, Keynes chegou aos Estados Unidos. O que se deve mostrar, em lugar disso, é que a situação política da economia norte-americana e a luta de classes nos EUA influenciaram a formação do núcleo central do pensamento de Keynes muito mais do que admitem explicitamente aqueles que veem nessa perspectiva um perigo científico (Tronti, 1976, p. 161).

Dado que a crise econômica e a intervenção do Estado nos mercados não são novidades históricas, o que caracterizou o *New Deal* como um processo histórico que obrigou a ciência burguesa a incorporar estas mudanças na forma do debate keynesiano foi a novidade histórica da luta da classe trabalhadora nos EUA ter alcançado uma intensidade e qualidade que obrigou a burguesia a solucionar a crise pelo aspecto do fortalecimento da demanda, redução da jornada de trabalho, aumento de salário e o esboço de uma série de serviços públicos de acesso universal que posteriormente ficaram conhecidos como Estado de Bem Estar Social.

A difusão desta experiência nos países centrais após a Segunda Guerra Mundial é creditada pela literatura burguesa a atuação de Keynes nas negociações. Assim como a ciência burguesa busca invisibilizar a luta de classe nos EUA e sua relação com o *New Deal*, também silencia a iniciativa da luta de classe dos trabalhadores na Europa como eixo explicativo da história. O medo da difusão da experiência da revolução russa, a propaganda permanente da URSS sobre a qualidade de vida da sua população, as expressivas manifestações de solidariedade dos soldados e trabalhadores europeus a URSS durante e imediatamente após a guerra, a Guerra Fria e a necessidade de obter legitimidade junto aos seus trabalhadores foi mais importante que Keynes para a difusão deste novo arranjo social na Europa.

Todavia é objetivamente impossível para a ciência burguesa considerar a luta dos trabalhadores como fundamento explicativo das mudanças referentes ao intervencionismo estatal nos mercados pós crise de 1929.

Ressalto que este limite não é decorrente da incapacidade intelectual dos indivíduos, mas sim das condições estruturais de produção do conhecimento legitimado pela ciência burguesa que não pode admitir a explicação da realidade a partir do protagonismo da luta política organizada da classe trabalhadora.

Porque aceitar, mesmo teoricamente, essa solução equivaleria a *não mais considerar* os fenômenos da sociedade *do ponto de vista da burguesia*. E disso nenhuma classe é capaz, ou melhor, seria preciso que renunciasse voluntariamente a sua dominação. Portanto, a barreira que faz da consciência de classe da burguesia uma “falsa” consciência é objetiva; é a sua própria situação de classe. É a consequência objetiva da estrutura econômica da sociedade, e não algo arbitrário, subjetivo ou psicológico. Pois a consciência de classe da burguesia, embora possa refletir com clareza sobre todos os problemas da organização dessa dominação, da revolução capitalista e de sua penetração no conjunto da produção, deve necessariamente se obscurecer no momento em que surgem problemas, cuja solução remete para além do capitalismo, mesmo no interior da experiência burguesa (Lukacs, 2003, pp. 146-7, grifo do autor).

A questão discutida neste ensaio transcende o limite estrutural da ciência burguesa em apreender o real, uma vez que mesmo a explicação burguesa constitui parte do real. A polaridade verdadeiro e falso é insuficiente para explicar a paternidade que a ciência burguesa atribui ao keynesianismo na formulação do intervencionismo estatal.

Aqui também, no entanto, o método dialético não permite que nos detenhamos numa simples constatação da “falsidade” da consciência, numa oposição fixa do verdadeiro e do falso. Ele exige, antes, que essa “falsa consciência” seja estudada concretamente como aspecto da totalidade histórica à qual pertence, como etapa do processo histórico em que age (Lukacs, 2003, pp. 139-40).

A falsa consciência (Lukacs, 2003) ou o pecado original (Santos, 2008) devem ser compreendidas como um aspecto da totalidade histórica. Em nosso entendimento a magnitude da mudança provocada pela luta

dos trabalhadores na relação Estado e Mercado no interior do capitalismo precisava de uma justificação coerente com a nova correlação de forças entre as classes em conflito, o pecado original só foi possível através da construção social da inexistência da luta dos trabalhadores na explicação da história e simultaneamente a elaboração de uma visão de mundo que explique a história a partir dos valores da classe dominante, é neste sentido que utilizamos o termo o roubo da fala (Paranhos, 2008). A seguir apresentamos brevemente o contexto do qual emerge o conceito de roubo da fala e sua utilidade para sustentar o argumento defendido por este ensaio.

Viana (1978) demonstra que foram as lutas dos trabalhadores urbanos brasileiros nas primeiras décadas do século XX que obrigaram patronato e Estado a criarem a CLT, inclusive parte expressiva dos elementos que foram consolidados na forma de lei já eram conquistas reais e em vigor para segmentos mais aguerridos e estratégicos da matriz econômica em ascensão. Cada nova conquista de um setor servia de incentivo, aprendido e referência legal para que progressivamente outros segmentos da classe obtivessem suas conquistas em um processo crescente de universalização de direitos que continuou ascendente mesmo nos anos de crise econômica no Brasil.

Ainda segundo Viana (1978) o intervencionismo estatal varguista na esfera das relações de trabalho foi motivado para conter as conquistas da classe trabalhadora, pois a antecipação e generalização da CLT por parte do Estado o colocou como promotor do “diálogo” entre as classes em conflito, operando assim como legitimação do Estado como mediador e personalizado em Vargas a figura mítica do criador da CLT.

Paranhos (2008) demonstra que esta transformação significativa na correlação de forças entre as classes em conflito obrigou a classe dominante a uma elaboração ideológica que justificasse esta mudança, assim, a fala dos trabalhadores em relação a CLT foi reelaborada, reapropriada e apresentada como uma iniciativa de Vargas e dos setores mais avançados da classe dominante. O roubo da fala dos trabalhadores na explicação da mudança social em curso foi operação essencial para conter essa mesma mudança nos marcos do próprio capitalismo.

É neste sentido que propomos o entendimento do pecado original (Santos, 2008) enquanto atribuição global nos meios políticos e acadêmicos a paternidade keynesiana sobre o intervencionismo estatal. O limite estrutural da ciência burguesa em apreender dimensões fundamentais do

real (Lukacs, 2003) não significa um vácuo explicativo, mas sim a formulação de uma visão de mundo sobre esta impossibilidade coerente com os marcos gerais da classe dominante. Neste caso as lutas dos trabalhadores que redefiniram aspectos significativos da relação Estado e Mercado (Tronti, 1976) foram invisibilizadas, reapropriadas e apresentadas como um produto da classe dominante (Paranhos, 2008), portanto defendemos a tese de que a fala dominante dos keynesianos, intérpretes e críticos se constituem em um roubo da fala dos trabalhadores.

### Referências

- LUKÁCS, G. *História e consciência de classe: estudos sobre a dialética marxista*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- LUXEMBURG, R. & ECKSTEIN, G. *A acumulação do capital: contribuição ao estudo econômico do imperialismo*. 2. ed. São Paulo, SP : Abril Cultural, 1985
- MARX, K. & ENGELS, F. *A ideologia alemã*. Tradução Paulo César Castanheira et al. São Paulo: Boitempo, 2007.
- PARANHOS, A. *O roubo da fala: origens da ideologia do trabalhismo no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- SANTOS, R. S. Keynes e a proposta de Administração Política do capitalismo. *Revista Brasileira de Administração Política*, Salvador, n.º 1, volume 1, pp. 103-58.
- TRONTI, M. *Processo de trabalho e estratégias de classe*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1976. ix, 179 p.
- VIANA, L. W. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.



# A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DO PODER NACIONAL: UMA PROPOSTA PARA A FORMATAÇÃO DE UM MODELO DE ANÁLISE CRATOLÓGICA

MATHEUS DE OLIVEIRA SOUZA<sup>1</sup>

## Resumo

Este ensaio apresenta possibilidades de compreensão dos efeitos da Administração Política do Estado sobre seu poder nacional. Optou-se por explorar uma lacuna identificada na literatura disponível sobre Administração Política como campo do conhecimento: a da análise metodológica do poder nacional. A análise sobre o Estado Nacional a partir do prisma da Administração Política não pode prescindir de análise do elemento “poder”, essência basilar da dimensão Política que qualifica a Administração no bojo da abordagem teórica aqui tratada. Buscou-se adaptar existente modelo de análise do poder nacional aos pressupostos da Administração Política, argumentando-se pela viabilidade da convergência dos dois *approaches*. Para tanto, aplicou-se o modelo desenvolvido por Hans Morgenthau, autor realista das Relações Internacionais. A Metodologia aplicada estruturou-se, portanto, a partir da análise descritiva de cada elemento do poder nacional atrelado ao modelo apresentado, com posterior evidencição dos pontos de encaixe das duas abordagens teóricas. O ensaio é finalizado com uma proposta de avanço nos estudos que conectem Administração Política e Cratologia na análise das ações empreendidas pelos Estados Nacionais. São apresentados modelos de análise a serem aplicados em estudos futuros.

**Palavras-chave:** Administração Política; Análise do Poder Nacional; Cratologia; Modelos de Análise.

## Abstract

This essay presents possibilities of comprehension of the effects of National State's Political Administration on its national power. An option to explore an identified gap in the available

---

<sup>1</sup> Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Jorge Amado; Bacharel em Administração pelo Centro Universitário Jorge Amado; Especialista em Política e Estratégia pela Universidade do Estado da Bahia; MBA em Gestão da Inteligência Estratégica pela Faculdade Batista Brasileira; Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia; Doutorando em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Professor e Coordenador do Bacharelado em Relações Internacionais do Centro Universitário Jorge Amado. E-mail: souza.matheus@uol.com.br

literature about Political Administration as an academic field was made: the one concerning the methodological analyses of national power. The Political Administration Analysis Framework applied to understand National States cannot be sustained without a structured analysis of the element “power”, an essential fundament of the Political dimension that characterizes the theoretic approach discussed here. This work aimed to adapt existing national power analysis framework to the structuring assumptions of Political Administration. It is advocated that there is a viable convergence between these two approaches. In order to develop this proposal, Hans Morgenthau’s (an International Relations realist author) model was applied. Therefore, in terms of methodological strategy, every national power element established by Morgenthau was described and correlated with the conceptual proposals of the Political Administration Framework. The essay’s conclusion encourages further advances of studies that connect Political Administration and Cratology in researches about the actions of National States. Finally, other models for analyzing national power are presented as a possible reference for future reflections.

**Keywords:** Political Administration; National Power Analysis; Cratology; Analysis Frameworks.

### **Proposta de modelo de análise cratológica no âmbito da Administração Política**

Administração e poder não são elementos dissociáveis. Se administração quer dizer “[...] transformar, conduzir para... direção de...” (Santos; Ribeiro & Santos, 2009, p. 928), as ações dela oriundas são permeadas por dinâmicas de poder. Segundo João Ubaldo Ribeiro (2006, p. 187), a distinção entre Administração e Política “[...] não resiste a um exame crítico rigoroso”.<sup>2</sup> De modo mais fundamental, a Administração Política enquanto campo do conhecimento tem por propósito descrever, compreender e prescrever a aplicação do poder com vistas ao alcance de objetivos estabelecidos, seja no setor público ou no setor privado. A finalidade primal da Administração Política (abordagem crítica e com potência para propor mudanças nas realidades sociais) em seu esquema teórico

---

2 “A Administração Pública tem a ver com o governo, e este é o próprio centro formal da realidade política. Não importa que o profissional julgue estar sendo conduzido exclusivamente pelos seus conhecimentos técnicos, postos à disposição de um governo qualquer. O conhecimento técnico em ciências sociais — e Administração, como foi visto, é ciência social aplicada — não se pode despir de sua operacionalidade política. Quem serve a um governo age politicamente, quer o perceba, quer não. Mais ainda, a ignorância de sua funcionalidade política, o alheamento ao universo de valores que o cerca, coloca o administrador na posição de mero instrumento passivo, de uma quase máquina, destinada a cumprir instruções programadas. Dir-se-á, contudo, que o administrador de empresas, aquele que se preocupa em racionalizar o funcionamento de entidades privadas, não partilha da condição do administrador público. Novamente, aqui, a argumentação é encoberta por uma falácia de uso corrente. [...] A existência da empresa privada é interdependente com a existência de um sistema político determinado. A empresa privada define, assim, um *modus vivendi*, uma estrutura estatal, toda uma dinâmica política. Sem ela, o nosso sistema político seria outro. Acrescente-se a isso que a responsabilidade sobre seu próprio destino e sobre o destino da coletividade é clara e intensamente determinada. Em segundo lugar, a profissão de administrador é política por excelência, devido à própria natureza da função por ele desempenhada” (Ribeiro, 2006, p. 187).



geral, voltado para a leitura do Estado e da Sociedade, é contribuir para o alcance do bem-estar da humanidade (Santos, 2009b, p. 52).

Este campo do conhecimento trata, portanto, da condução, do direcionamento, da aplicação ou, de modo mais contundente, de como o poder é (ad)ministrado na consecução das tarefas sociais voltadas para a produção e para a distribuição dos bens e serviços necessários para a vida em um determinado patamar de bem-estar social (Santos; Ribeiro; Santos, 2009). Em seu percurso enquanto abordagem teórica em contínua consolidação, muitos avanços já foram feitos no que tange às discussões sobre a dimensão política da Administração, sobre sua metodologia, epistemologia e ontologia (Santos, 2009a; Gomes, 2010), e sobre sua viabilidade enquanto outra forma de interpretar o Brasil e o mundo (Santos; Gomes, 2017). Entretanto, se por um lado já há muitas reflexões dedicadas ao pilar da Administração, por outro ainda há espaço para avançar sobre o conceito essencial que fundamenta o pilar da Política — a ideia de poder. Este ensaio tem por objetivo contribuir para a reflexão de natureza metodológica acerca deste conceito aplicado à Administração Política, que carece de contribuições sistematizadas no que se refere à sua cratologia.<sup>3</sup> Busca-se, portanto, neste texto, propor um modelo de análise cratológica da Administração Política voltado para o poder nacional. Note-se que se trata, em última instância, de proposta de método de avaliação da administração política.<sup>4</sup>

É de indiscutível importância alertar sobre a necessidade de determinação de recorte temporal bem delineado para a viabilização do modelo de análise proposto neste ensaio. Tal delimitação é funcional para a proposta de análise aqui apresentada por permitir de modo mais explícito e direto a compreensão e a aplicação dos conceitos de temporalidade administrativa,

---

3 “Da raiz etimológica, cratologia significa o estudo científico do poder e de suas relações e implicações em vários ambientes. O kratos (κρατος), do grego, que compõe a essência da democracia originada nos moldes clássicos à época de Péricles, também se desdobra para os fundamentos da natureza da política internacional como essência e matéria no termo, porém não está associado com o demos (povo; governo do povo pelo povo), mas com o logos – busca de conhecimento. Ou seja, a cratologia enseja obter e manusear um conhecimento (logos) sobre a natureza do poder no relacionamento humano visando a sua mensuração e sua compreensão crítica” (Castro, 2016, p. 165).

4 De modo similar a outros campos do conhecimento, a grafia em minúsculas refere-se ao objeto de análise, ao passo que a maiúscula à disciplina em si. Desta forma, quando se escreve “administração política” se está referindo aos atos e fatos administrativos em sua dimensão política; quando se escreve “Administração Política”, está sendo feita alusão ao campo do conhecimento.

burocrática, normativa e temporalidade teórica,<sup>5</sup> conceitos fundamentais para adequada avaliação do poder nacional a partir de uma leitura política no escopo disciplinar da Administração.

Além disso, ao se perceber a Administração Política enquanto paradigma de análise do Estado e de suas ações, não se pode prescindir de uma avaliação da aplicação do poder nacional, especialmente quando se tem em mente a reflexão sobre, e a estruturação de, “caminhos para a construção do Projeto Nacional” (Santos; Gomes, 2017). Neste sentido, propõe-se aqui como referencial para viabilizar, num primeiro exercício, tal análise, a aplicação do modelo de apreciação do poder nacional desenvolvido por Hans Morgenthau (2003).

Apresentada na parte três de seu livro clássico — *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*, publicado originalmente em 1948 —, a discussão sobre poder nacional empreendida por Morgenthau (2003) se dá a partir de três pilares: a busca pela compreensão da essência do poder nacional; a identificação dos elementos que formam o poder nacional; e os parâmetros a serem considerados para se realizar uma avaliação daquele. Para os fins deste ensaio, serão concentrados esforços na aplicação do segundo pilar apresentado.<sup>6</sup>

Morgenthau (2003) compreende que o poder nacional é formado por nove elementos, divididos em dois grupos — “[...] os relativamente estáveis e os que estão sujeitos a mudanças constantes” (Morgenthau, 2003, p. 215). A despeito dessas diversas facetas, o autor assevera que o poder nacional é algo único e indivisível, cujos elementos possuem uma dinâmica de influência mútua, e o desequilíbrio destes (e entre eles) pode

---

5 “A primeira dimensão da temporalidade é a que aqui denominamos administrativa, burocrática, normativa e que está associada ao mandato do indivíduo ou partido, eleito pelas regras em vigor, para governar/gerenciar uma empresa, um sindicato, um partido político, uma cidade, uma nação. Findo o mandato, o indivíduo ou partido é obrigado a deixar o comando da instituição, até então sob sua responsabilidade de dirigir, e ser sucedido por outro indivíduo ou partido com as mesmas fundamentações técnicas, políticas e ideológicas ou não. À outra dimensão da temporalidade denominamos teórica, não está associada ao tempo regulamentar do mandato, mas sim ao tempo técnico necessário para o cumprimento da finalidade, que se expressa no bem-estar pleno da humanidade. Isto é que é fundamental e, nesse sentido, a temporalidade administrativa, burocrática, normativa deve subordinar-se à temporalidade teórica. A alternância no poder de indivíduos, de partidos ou de ideologias não deve perder de vista essa noção de temporalidade e, muito menos, que a dimensão administrativa da temporalidade deva estar sempre subordinada à dimensão teórica” (Santos; Ribeiro & Santos, 2009, p. 936).

6 O primeiro pilar apresenta uma discussão conceitual sobre poder, nação e nacionalismo; o terceiro apresenta uma discussão sobre avaliação do poder nacional voltada para a compreensão da política internacional. Em posteriores avanços do ensaio aqui apresentado, talvez seja interessante versar sobre os elementos postos no primeiro pilar; não é o caso para o momento, assim como não o é uma discussão sobre política internacional.

ter efeito negativo sobre a permanência e o caráter do poder nacional. Os nove elementos, ou fatores, do poder nacional são: geografia; recursos naturais; capacidade industrial; grau de preparação militar; população; índole nacional; moral nacional; diplomacia; e qualidade do governo (Morgenthau, 2003).

A geografia é o mais estável dos elementos de poder (Morgenthau, 2003, p. 215). A ela dizem respeito variáveis como: tamanho do território, localização geográfica, caráter das fronteiras (Gonçalves, 2005) e posicionamento em relação a países vizinhos (Sarfati, 2005). Eis aqui uma frente nova para os estudos da Administração Política: se a geopolítica é “[...] a influência dos fatores e condições geográficas na identificação e na fixação dos Objetivos do Estado, ou seja, na sua Política” (Mafra, 2006, p. 26), e a geoestratégia é “[...] a arte de preparar e de aplicar o Poder, para a conquista e a manutenção dos Objetivos estabelecidos ou fixados pela Política, quando em decorrência das condições geográficas (Geopolítica)” (Mafra, 2006, p. 27), torna-se necessária a análise da administração política dos Espaços pelo Estado, a partir da aplicação do poder nacional, com vistas ao alcance dos objetivos nacionais — em especial a busca pelo bem-estar da sociedade. Teses geopolíticas e ações geoestratégicas são concebidas, implementadas e avaliadas por administradores políticos.

O segundo elemento — também relativamente estável, segundo Morgenthau (2003) — são os recursos naturais. O autor os divide em duas categorias: alimentos e matérias-primas (dando destaque, dentro desta última, para o petróleo). A própria ideia de bem-estar social — ao nível mais básico — é indissociável da atenção à dimensão estratégica dos alimentos enquanto elemento do poder nacional. Tanto a produção, quanto a distribuição e a qualidade desse elemento, estão na base das dinâmicas sociais mais fundamentais e de preocupação da Administração Política.<sup>7</sup> O mesmo pode ser dito em relação às matérias-primas, pois delas serão retirados os recursos necessários para a garantia de outros elementos fundamentais para a vida material — desde medicações, a roupas, calçados, materiais de construção, ou insumos para a produção de outros bens e

---

<sup>7</sup> “[...] para qualquer nível de renda (PQNR), devemos adotar uma política de distribuição/bem-estar. Depois desse procedimento, é verificado que se a renda social, depois de distribuída de acordo com critérios socialmente aceitos, não for suficiente para superar a materialidade e garantir certo nível de bem-estar, é necessário se implantar uma política econômica de crescimento de modo a expandir a riqueza social para níveis humanitariamente requeridos” (Santos; Ribeiro & Santos, 2009, p. 933).

geração de emprego e renda. Acrescente-se a isso o peso que tais elementos possuem para o estabelecimento do nível de vulnerabilidade externa de um país quando altamente dependente da importação dos mesmos (Gonçalves, 2005).

Terceiro elemento do poder nacional apresentado por Morgenthau (2003), a capacidade industrial é fator crucial para o dimensionamento daquele. Tal elemento mantém relação íntima com Administração Política enquanto campo do conhecimento, especialmente se “[...] entendemos ser a administração política a forma pela qual a Estado se organiza e se estrutura para gerir o processo das relações sociais de produção” (Santos; Ribeiro, 1993, p. 106). Tais organização e estruturação se estabelecem a partir da identificação de uma finalidade institucionalizada politicamente — ou seja, de uma direção a ser seguida conforme compreensão celebrada no âmbito da administração política do Estado. Em outras palavras, o papel a ser exercido pelo Estado na gestão dos processos sociais de produção se dá em função do objetivo nacional por ele compreendido, e o estabelecimento de tal objetivo é tanto fruto de dinâmicas políticas, quanto é o próprio objeto da gestão a ser realizada por administradores políticos da produção social de dado país. O Estado é um grande administrador político que dá, ou retira, incentivos para determinado setor produtivo; cria e aplica normas; beneficia ou pune organizações; aumenta ou diminui sua dependência ou interdependência em relação a outros atores. Enfim, o Estado (ad)ministra a organização social da produção, influenciando diretamente a capacidade industrial nacional.

Outra faceta do poder nacional, o grau de preparação militar é compreendido por Morgenthau (2003) como dividido em três esferas — tecnologia, liderança e quantidade e qualidade das Forças Armadas. Talvez neste fator do poder nacional resida a relação mais imediata — após a dimensão produtiva e distributiva — entre a administração política de determinado setor, e a busca pela garantia de num nível mínimo de bem-estar social. A incapacidade, ou as dificuldades, em se garantir a integridade das fronteiras nacionais contra ameaças externas (transnacionais ou não), é um aspecto que faz surtir seus efeitos de modo direto sobre as pessoas. Do tráfico de pessoas ou mercadorias, até a perspectiva de submissão a outro Estado Nacional, a defesa de um país não pode ser objeto de negligência por parte dos administradores políticos que conduzem o Estado.

Intimamente ligada à dimensão militar do poder nacional, o fator “população” é presente em praticamente todos os modelos de análise cratológica (Chang, 2004). Uma grande população pode significar uma grande força produtiva, ou uma grande força armada. Entretanto, se não estiver equilibrado com outros elementos do poder nacional, tal fator pode significar um grande desafio para a administração estatal. Uma grande população pauperizada, sem acesso a, por exemplo, alimentos em quantidade e qualidade necessárias, torna-se causa de redução do poder nacional (Morgenthau, 2003). O mesmo pode ser dito em relação a outros bens fundamentais para a vida humana, especialmente se for considerada a necessidade de garanti-los para qualquer nível de renda (Santos; Ribeiro & Santos, 2009). O equilíbrio dos elementos do poder nacional (Morgenthau, 2003) é imprescindível para o cumprimento do papel do Estado quando compreendido a partir do campo da Administração Política — qual seja, administrar as relações sociais de produção e distribuição (Santos; Ribeiro & Santos, 2009) —, especialmente no atual estágio de desenvolvimento do sistema capitalista, cada vez mais concentrador de renda (numa lógica de despatrimonialização social) e avançado numa crise estrutural que se arrasta desde pelo menos a década de 1970 (Santos; Santos; Gomes; Ribeiro; Filho, 2016). A análise da população não pode prescindir de uma abordagem demográfica sustentada no estudo das variáveis “tamanho”, “taxa de crescimento” e “distribuição etária” (Morgenthau, 2003). As relações sociais de produção e distribuição não são racionalmente administráveis sem que sejam consideradas as tendências demográficas presentes numa dada sociedade.

Hans Morgenthau, ao avançar em sua análise sobre “população”, apresenta outro elemento do poder nacional: a índole nacional. Segundo o autor:

Não estamos preocupados aqui com a questão de saber que fatores são responsáveis pelo desenvolvimento de uma índole nacional. Só estamos interessados no fato — contestado por alguns, mas, a nosso ver indiscutível, especialmente tendo em vista o conceito antropológico de “padrão de cultura” — de que certas qualidades do intelecto e da índole ocorrem com mais frequência e são mais altamente valorizadas em uma determinada nação do que em outra. [...] Essas

qualidades apartam uma nação das demais e revelam um alto grau de resistência a mudanças (Morgenthau, 2003, pp. 251-2).

A estruturação de uma análise — e de uma avaliação — cratológica do poder nacional não pode deixar de lado a consideração da cultura nacional como elemento basilar para a compreensão das decisões tomadas no âmbito da administração política do Estado. Em reflexão sobre o caso brasileiro, Santos e Gomes (2017) são incisivos ao afirmarem a relevância de se destacar determinado aspecto da cultura (índole) nacional para se aventar uma proposta de projeto de Brasil. Segundo eles:

Alguém já disse que o Brasil *tem dificuldade de mudar*. Apesar de o voluntarismo improvisador ser visto por alguns como uma virtude, em verdade, trata-se de um artifício protelatório para evitar que mudanças mais necessárias nos processos socioculturais sejam levadas a cabo — sobretudo quando essas mudanças implicam em benefícios para a maioria pobre e miserável deste País (Santos & Gomes, 2017, p. 52).<sup>8</sup>

Um olhar, portanto, sobre o intelecto e o caráter nacionais é importante para se compreender as dinâmicas atinentes à administração política da nação. Nestas variáveis, por exemplo, estarão contidos os elementos que ajudarão a estimar a existência de maior ou menor propensão de dado grupo social a apoiar uma mudança estrutural ou uma política, por exemplo.<sup>9</sup> Também estão nelas contidos elementos que contribuirão para entender o moral nacional, que é o “[...] grau de determinação com que uma nação apoia as políticas externas de seu governo na guerra ou na paz”

---

<sup>8</sup> Em outro trecho, eles afirmam que: “[...] apesar de o nosso caráter antimudancista fazer parte do acervo cultural, que o conservadorismo mesquinho e míope de nossas elites tenha algum momento de lucidez para perceber que o grau de resignação dos pobres e miseráveis deste País certamente tem um limite e podemos estar muito próximos dele [...]” (Santos; Gomes, 2017, p. 62).

<sup>9</sup> “Como resultado das diferenças de índole nacional, os governos alemão e russo, por exemplo, puderam adotar algumas políticas externas que os governos americano e britânico teriam sido incapazes de implementar, e vice-versa. O sentimento de antimilitarismo, a aversão a exércitos efetivos ou profissionais, bem como ao serviço militar obrigatório, constituem alguns dos traços permanentes da índole nacional de americanos e britânicos. Não obstante, essas mesmas instituições e atividades sempre gozaram, durante séculos, de uma situação muito respeitada na hierarquia de valores da Prússia, de onde o seu prestígio se espalhou para toda a Alemanha. Na Rússia, a tradição da obediência à autoridade do governo e o tradicional receio em relação ao estrangeiro fizeram com que alguns imensos estabelecimentos militares se tenham tornado aceitáveis para a população” (Morgenthau, 2003, p. 259).

(Morgenthau, 2003, p. 263). O autor trata do conceito voltando-o para o campo da política externa; contudo, não há amarras que impeçam que o conceito seja analogamente aplicado a políticas de outros tipos — como as econômicas ou sociais. Afinal de contas, as qualidades ou o caráter do moral nacional “[...] são reveladas de modo particular em épocas de crise nacional, [...] quando uma decisão de fundamental importância se faz necessária, pois dela poderá depender a própria sobrevivência da nação” (Morgenthau, 2003, p. 263). Esses são elementos importantes numa análise do poder nacional no que se refere ao apoio — ou à divisão — da opinião pública sobre diferentes decisões tomadas no âmbito da administração política do Estado. As divergências populares (povo dividido) ou as divisões/conflitos de classe, somam-se aos fatores fundamentais de compreensão do moral nacional e não podem ser negligenciados (Gonçalves, 2005).

Assim, governar implica em, necessariamente, lidar diretamente com essas divergências. Portanto, a qualidade do governo, considerada em termos de sua representatividade efetiva (Gonçalves, 2005), é o indicador derradeiro do modelo proposto por Morgenthau (2003).<sup>10</sup> Segundo o autor, não há outro caminho para melhorar o moral nacional do que aperfeiçoar a qualidade do governo. Tal aperfeiçoamento passa, necessariamente, segundo premissas teóricas que balizam o ensaio aqui apresentado, pela indispensável consideração dos preceitos da Administração Política para a condução do Estado.<sup>11</sup>

---

10 “Qualquer segmento da população que se sinta privado permanentemente de seus direitos e de participação plena na vida da nação tenderá a ficar com um moral nacional mais baixo e se tornará menos ‘patriótica’ do que aqueles que não padecem da mesma incapacitação. Dar-se-á o mesmo, provavelmente, com os indivíduos cujas aspirações vitais diverjam das políticas permanentes seguidas pela maioria ou pelo governo. Sempre que divergências profundas dividem um povo, o apoio popular que pode se angariado em favor de uma política externa será sempre precário. Na realidade, será pequeno mesmo se o sucesso ou fracasso da referida política externa tiver um efeito direto sobre o tema da disputa interna” (Morgenthau, 2003, p. 268).

11 “Assim, a partir dessa reflexão crítica do atual modelo capitalista e da recomposição das necessidades sociais (uma manifestação da própria sociedade), a economia política redireciona a base técnica do modo de produção capitalista, a partir da dimensão da sociedade que se manifesta a favor de um projeto de desenvolvimento da nação — esta é a essência do modo de manifestação da economia política. Então, para levar a cabo as novas determinações da base política e material, o Estado deve ser instrumentalizado agora numa outra direção e perspectiva. Ao invés de ser instrumentalizado no sentido de viabilizar a finalidade de um sujeito particular — o capital, agora o seu papel é o de gestor e executor do projeto da nação, cuja finalidade é o bem-estar social. O Estado é gestor porque tem a incumbência (depois de coletadas as necessidades, definidas as prioridades e as temporalidades teóricas de execução de cada uma das finalidades) de conceber as formas de gestão mais adequadas no processo de execução do projeto nação que leve à finalidade do desenvolver social. [...] Então, a ação de gerir as relações sociais no processo de execução do projeto de nação (sob o comando do Estado com o poder político e econômico) constitui a essência da administração política” (Santos, 2009b, p. 48).

A administração política do Estado, conduzida para garantir o bem-estar dos cidadãos para qualquer nível de renda — PQNR (Santos; Ribeiro; Santos, 2009), não pode ser analisada sem a consideração da política externa enquanto componente de direcionamento da inserção internacional daquele ator político em um sistema internacional estruturado a partir da própria conformação do sistema capitalista.<sup>12</sup> A política externa pode — e deve — ser concebida e executada como um vetor para o desenvolvimento nacional (Cervo, 2008). A Administração Política não pode prescindir, especialmente se direcionada à construção e execução de um Projeto de Nação (Santos; Gomes, 2017), de uma reflexão crítica sobre a política externa da mesma.<sup>13</sup> Neste sentido, a qualidade da diplomacia enquanto elemento do poder nacional deve ser observada de maneira preponderante. Ameaças ou pressões externas podem por a perder as vantagens porventura já obtidas em outras esferas do poder nacional. Referindo-se à diplomacia, Hans Morgenthau (2003, p. 274) afirma:

Se a sua visão for nebulosa, se o seu julgamento se mostrar falho e se a sua determinação parecer débil, todas as vantagens da localização geográfica, da autossuficiência em alimentos, matérias-primas ou produção industrial, do grau de preparo militar e do tamanho e qualidade da população servirão, no final das contas, de muito pouco para a melhoria de uma nação.

A qualidade da diplomacia é de grande importância para garantir a soberania nacional, necessária para que o país faça as mudanças funda-

---

12 *Only the modern world-system (the capitalist world-economy) has evolved a political structure composed of states, each of which claims to exercise 'sovereignty' in a delimited geographical area, and which collectively are bound together in an inter-state system. Such a political structure is in fact the only kind of structure that can guarantee the persistence of the partially free market which is the key requirement of a system based on the ceaseless accumulation of capital* (Wallerstein, 2008, p. 89).

13 Santos (2010, pp. 35-6) afirma, em Manifesto da Administração Política pra o desenvolvimento do Brasil, que, para a construção de um projeto nacional, deve-se pensar no estabelecimento de políticas estruturantes, como agrária, agrícola, industrial, de infraestrutura, urbana, ambiental, científica e tecnológica, de reestruturação científica, e outras que se fizerem necessárias. Não seria irresponsável afirmar que, em todas elas, em algum nível, a influência de dinâmicas ou outros atores internacionais se faria sentir — seja para viabilizar tais políticas, ou para o contrário. Para qualquer dos cenários, é fundamental uma política externa atrelada ao propósito de desenvolvimento estabelecido, com uma diplomacia capaz de avançá-lo. Afinal de contas, a política externa determina os objetivos, o que é de interesse do ator, o que é fundamental para a reprodução do Estado e da sociedade, ao passo que a diplomacia “[...] compreende a ação externa dos governos expressa em objetivos, valores e padrões de conduta vinculados a uma agenda de compromissos pelos quais se pretende realizar determinados interesses” (Cervo, 2008, p. 8).



mentais com vistas ao seu desenvolvimento, assim como para negociar com outros países e com as organizações que administram as relações econômicas internacionais com vistas a garantir a estabilidade do sistema capitalista.<sup>14</sup>

Tanto a diplomacia, quanto os outros elementos do poder nacional, estão atrelados — reitera-se — à qualidade do governo (Morgenthau, 2003). Talvez este seja o elemento que mais vinculado diretamente à proposta da Administração Política quando voltada para a análise do Estado — pois tem seu foco exatamente na gestão dos recursos e elementos do poder nacional com vistas ao alcance dos objetivos estabelecidos. Ainda que Morgenthau (2003) tenha se voltado para a discussão das Relações Internacionais e da Política Externa em seu modelo de análise do poder nacional, as assertivas por ele elencadas podem tranquilamente ser aplicadas para a compreensão de outras esferas políticas, inclusive a partir do viés da Administração Política. Os princípios estabelecidos pelo autor para avaliar a qualidade do governo podem ser usados analogamente neste campo, como parece estar sugerido na citação ao seguir:

O bom governo, considerado como um requisito independente do poder nacional, corresponde a três coisas: 1) equilíbrio entre, de um lado, os recursos materiais e humanos que entram na formação do poder nacional e, de outro, a política externa a ser implementada; 2) equilíbrio entre os recursos disponíveis; 3) apoio popular à política exterior a ser executada” (Morgenthau, 2003, pp. 280-1).

O primeiro princípio refere-se ao equilíbrio entre meios disponíveis (recursos de poder) e metas políticas estabelecidas. Não adianta que um determinado país tenha pretensões inalcançáveis diante das limitações de

---

14 “[...] os estragos produzidos pela crise da década de 1930 fizeram que os ideólogos e administradores políticos daquela conjuntura aceitassem uma gestão menos autônoma do mercado e mais centralizada no Estado — com este assumindo a responsabilidade maior em aperfeiçoar as regras que disciplinariam o funcionamento do sistema econômico e no controle direto da produção social. E foi nesse sentido que Roosevelt propôs uma administração política para o capitalismo em contraposição à hegemonia exercida até então pelas forças de Wall Street à época. Mas as garantias de estabilidade das relações econômicas ainda não estavam dadas apenas com as mudanças gestoriais no plano de cada nação per se; era necessário estender a nova concepção administrativa para o plano das relações internacionais, criando instituições estatais para esse fim. Essas foram gestadas nas conferências de Bretton Woods, de onde nasceram a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird — Banco Mundial), o Acordo Geral de Comércio e Tarifas (Gatt) —, incluindo o filho bastardo que nasce naquele momento: o Plano Marshall” (Santos; Santos; Gomes; Ribeiro & Filho, 2016, p. 1024).

recursos que o constroem. Quando grandiosas, as metas devem ser pensadas em função tanto das temporalidades administrativa, burocrática, normativa e teórica (Santos; Ribeiro & Santos, 2009), quanto do potencial crescimento do poder nacional como resultado de mudanças sociais e políticas viabilizadas por conta de direcionamentos pautados por uma administração política. O aumento do poder nacional — e do apoio da opinião pública às políticas implementadas — não precisa, necessariamente, começar a ser estabelecido a partir da criação de novos recursos — o que tende a ser mais caro. Santos & Gomes (2017, p. 97) afirmam que se pode “[...] avançar muito nos aspectos distributivo e do bem-estar a um custo expressivamente mais baixo com a recuperação do que existe, pondo toda essa capacidade produtiva de bens e serviços para o pleno usufruto da sociedade”.

Encontra-se no segundo princípio — equilíbrio entre os recursos disponíveis — a chave mestre para o sucesso na administração política do poder nacional. O máximo de qualidade do governo virá de sua capacidade de extrair o melhor que cada elemento do poder poderá entregar, engajando-o na busca pela satisfação dos objetivos colocados. Isso é essencial, não somente porque potencializa as chances de obtenção do resultado esperado, mas especialmente porque o desequilíbrio pode jogar por terra um projeto nacional<sup>15</sup>. Nesse sentido, é imprescindível levar em conta que, “[...] Para Qualquer Nível de Renda (PQNR), e considerando o crescimento populacional, deve-se engendrar uma política de distribuição, indireta ou direta ou, ainda, ambas” (Santos & Gomes, 2017, p. 96).

O terceiro princípio — apoio popular às políticas executadas — poderá ser construído, em grande medida, a partir da observação dos princípios anteriores, mas também do aprofundamento da discussão qualificada sobre a necessidade de consecução da política proposta. A falta de atenção a esses três princípios está na raiz do insucesso e da diminuição do poder

---

15 A respeito do equilíbrio entre os elementos do poder, Morgenthau (2003, p. 283) assevera: “Uma grande população pode, às vezes, transformar-se em uma fonte de fraqueza, e não de força, como já vimos pelo exemplo da Índia, caso ela não possa ser alimentada de modo adequado, com os recursos disponíveis. O processo de construção precipitada de enormes estruturas industriais e militares, por métodos totalitários, pode criar certos elementos do poder nacional, mas, por outro lado, como consequência desse aedamento, pode destruir outros, como o moral nacional e a capacidade de recuperação física da população — do que podem ser tidos como exemplo os acontecimentos nos países satélites soviéticos da Europa Ocidental. Planejar a criação de uma estrutura militar demasiadamente grande para ser sustentada pela capacidade industrial disponível vem a ser o mesmo que planejar a fraqueza e não o poder nacional, uma vez que tal planejamento só poderá ser levado a efeito à custa de inflação galopante, crise econômica e deterioração do moral”.

nacional. Nesse sentido, muitas vezes a política pública é “[...] improvisada, desintegrada, inconclusa e onerosa” (Santos & Gomes, 2017, p. 96).

A administração política de um Estado é, necessariamente, a administração política de um projeto de sociedade; portanto, não pode abrir mão de estruturar-se a partir do conhecimento do poder nacional, conforme argumentado até agora. Há espaço, assim, no campo disciplinar da Administração Política, para o avanço nos estudos sobre o poder (cratologia). Neste sentido, o quadro abaixo tem por função contribuir para a formulação de um modelo básico de análise cratológica do poder nacional.

Quadro 1. Variáveis preliminares para estruturação de modelo de análise cratológica do poder nacional no campo da administração política

Elemento do Poder Nacional	Variáveis <sup>16</sup>
Geografia	Localização geográfica; tamanho do território; fronteiras; disputas lindeiras; clima; vegetação.
Recursos Naturais	Recursos renováveis; capacidade hídrica; minérios; petróleo e gás; alimentos; matérias-primas.
Capacidade Industrial	Nível de emprego; inovação; investimento externo direto; capacidade de mobilização industrial; competitividade internacional; número de patentes; grau de convergência com o setor militar; representatividade no PIB; representatividade no PNB; sustentabilidade.
Grau de Preparação Militar	Quantidade de tropas; qualidade da tropa; orçamento; moral da tropa; lideranças militares prestigiadas internacionalmente; tamanho do arsenal; grau de dependência de equipamentos estrangeiros; tecnologia nacional; capacidade de mobilidade nos espaços nacionais; capacidade de mobilização; grau de articulação entre as Forças; opinião pública sobre as Forças.
População	Tamanho; faixas de renda; faixas de educação formal; faixas etárias; projeção da pirâmide etária; distribuição pelo território nacional; número de pessoas atingidas por epidemias; acesso a alimentos, remédios e outros bens e serviços (distribuição de renda); número de nacionais no exterior; número de estrangeiros no país.

*segue*

<sup>16</sup> Proposta em desenvolvimento. Para cada variável deverão ser apontados indicadores específicos.

Elemento do Poder Nacional	Variáveis <sup>16</sup>
Índole Nacional	Características “macroculturais”; características culturais regionalistas; comportamento da população em relação a temas fundamentais observado a partir da Psicologia Social (percepção sobre trabalho, religião, negócios, estrangeiros, pessoas de diferentes classes sociais, ideologia).
Moral Nacional	Nível de aprovação e representatividade do governo (Executivo, Legislativo, Judiciário); percepção sobre temas sociais e políticos variados (sistema eleitoral, desarmamento, reformas administrativas, políticas, econômicas e sociais); predisposição para enfrentar ameaças internas ou externas; conflitos de classes.
Qualidade da Diplomacia	Número de países com os quais há relação bilateral; número de representações diplomáticas estrangeiras no país; número de representações diplomáticas do país no exterior; número de funcionários nacionais nas organizações internacionais; número de diplomatas em cargos estratégicos nas organizações internacionais; número de vitórias e derrotas em disputas internacionais (negociações bilaterais, multilaterais, arbitragem); grau de aceitação de propostas nacionais feitas em organizações internacionais; número de aliados; padrões de votação em organizações multilaterais; número de acordos bilaterais e multilaterais em agendas diversas (comércio, cooperação técnica, militar, atração de investimentos, parcerias estratégicas); opinião/percepção internacional sobre a diplomacia nacional e sobre o país.
Qualidade do Governo	Avaliação sobre equilíbrio entre metas e recursos; grau de harmonia entre os elementos do poder nacional; apoio popular (nacional e internacional) às medidas tomadas pelo governo; capacidade técnico-administrativa para viabilizar o projeto nacional; capacidade de gestão da temporalidade — cumprir o estabelecido como meta do governo durante as temporalidades administrativa, burocrática, normativa (mandato), e garantia da continuidade de políticas estratégicas do projeto nacional (políticas de Estado) em governos subsequentes (temporalidade teórica).

Fonte: Elaboração própria a partir de Morgenthau (2003), Gonçalves (2005) e Santos (2009a).

Como se pode deduzir da leitura do quadro acima, a construção de uma análise cratológica do poder nacional é tão importante quanto trabalhosa para a fundamentação dos elementos (recursos de poder) a serem geridos e/ou gerenciados pelos administradores políticos no comando do Estado. Trata-se, portanto, de uma agenda de pesquisa a ser desenvolvida e ajustada em seus parâmetros. É imprescindível a determinação de indicadores válidos para que se realize adequado dimensionamento das variáveis apresentadas. O caráter dos indicadores determinará o caráter das técnicas de investigação a serem aplicadas para a detecção daqueles.

### **Considerações Finais**

A utilização de abordagem cratológica — que busca a caracterização do poder e de sua aplicação pelos atores políticos — no aprofundamento da proposta de compreensão da realidade do Estado e da Sociedade apresentada pela Administração Política, mostrou a viabilidade (e a necessidade) da aproximação das duas disciplinas. A Administração Política enquanto campo do conhecimento não pode prescindir de um referencial sistematizado para análise do elemento essencial que lhe caracteriza e batiza, a política, “[...] entendida como forma de atividade ou práxis humana, [cujo conceito] está estritamente ligado ao conceito de poder” (Bobbio, 2000, p. 160). O objetivo deste ensaio foi tentar contribuir para tanto.

Neste sentido, é interessante evidenciar que há muitos outros modelos de análise cratológica que podem ser aplicados para atender ao propósito de compreender elementos fundamentais do poder e, conseqüentemente, da administração política do Estado. Por isso mesmo, estão colocadas algumas fórmulas para calcular o poder nacional na seção de anexos. A apresentação desses modelos, somada à dos elementos do poder nacional de Hans Morgenthau (2003), ilustra justamente a intenção de sugerir, para o avanço da Administração Política, muito mais uma nova frente de pesquisa e reflexão do que um modelo finalizado e fechado.

### **Referências**

- BOBBIO, N. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000 – 20.<sup>a</sup> reimpressão.
- CASTRO, T. *Teoria das relações internacionais*. 2.<sup>a</sup> ed. Brasília: Funag, 2016.

- CERVO, A. L. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CHANG, C-L. *A Measure of National Power*. Conference Paper. The National University of Malaysia, Bangi, fev. 2004. Disponível em: <<http://www.analytickecentrum.cz/upload/soubor/original/measure-power.pdf>>. Acesso em janeiro de 2017.
- GOMES, F. G. O jovem percurso da Administração Política. In: SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *Administração Política para o desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2010. pp. 74-97.
- GONÇALVES, R. *Economia Política Internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2005.
- MAFRA, R. M. O. *Geopolítica: introdução ao estudo*. São Paulo: Sicurezza, 2006.
- MORGENTHAU, H. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: EdUnb/Ipri, 2003.
- RIBEIRO, J. U. *Administração e política*. O&S, n.ºs 37-38, Salvador, 2006.
- SANTOS, R. S. (org.). *A administração política como campo do conhecimento*. 2.<sup>a</sup> ed. Salvador: Feaufba; São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2009a.
- SANTOS, R. S. (org.). Em busca da apreensão de um conceito para a Administração Política. In: SANTOS, R. S. (org.). *A Administração Política como campo do conhecimento*. 2.<sup>a</sup> ed. Salvador: Feaufba; São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2009b.
- SANTOS, R. S. (org.). Manifesto da Administração Política para o desenvolvimento do Brasil. In: SANTOS, R. S. (org.). *Administração Política para o desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2010, pp. 11-48.
- SANTOS, R. S. & GOMES, F. G. (orgs.). *Outro Modo de Interpretar o Brasil: Ensaios de Administração Política (Caminhos para a construção de um projeto nacional)*. São Paulo: Hucitec, 2017.
- SANTOS, R. S. (org.). RIBEIRO, E. M. *A administração política brasileira*. RAP, n.º 4, 1993.
- SANTOS, R. S. (org.). RIBEIRO, E. M. & SANTOS, T. C. S. Bases teórico-metodológicas da administração política. *Revista de administração pública - RAP*, vol. 43, n.º 4, julho-agosto, 2009, pp. 919-41.

- SANTOS, R. S. (org.). SANTOS, T. C. S.; GOMES, F. G.; RIBEIRO, E. M. & FILHO, L. M. A. *A crise, o estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo*. Cadernos EBAPE.BR, vol. 14, n.º 4, artigo 10, Rio de Janeiro, out./dez. 2016, pp. 1011-34.
- SARFATI, G. *Teoria das Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- WALLERSTEIN, I. The inter-state structure of the modern world-system. In: SMITH, S; BOOTH, K & ZALEWSKI, M. (orgs.). *International theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. pp. 87-107.

ANEXOS. Equações do Poder Nacional (Chang, 2004)<sup>17</sup>

TABLE 1 Power Equations of Previous Studies

<u>Source</u>	<u>Power Equation</u>
Singer and Small (1972)	$Power = \frac{(tpop + upop + sp + fc + mb + saf)}{6}$ , where <i>tpop</i> = total population; <i>upop</i> = urban population; <i>sp</i> = steel production; <i>fc</i> = fuel/coal production; <i>mb</i> = military budget; <i>saf</i> = military personnel
Cline (1994)	$Power = (C + E + M) \times (S + W)$ , where <i>C</i> = critical mass (territory + population); <i>E</i> = economic strength; <i>M</i> = military strength; <i>S</i> = strategic purpose; <i>W</i> = national will
Beckman (1984)	$Power = \frac{[steel + (pop \times pol\_stab)]}{2}$ , where <i>steel</i> = percentage of world steel production; <i>pop</i> = percentage of world population; <i>pol\_stab</i> = score for political stability
Organski and Kugler (1980); Kugler and Domke (1986)	$Power = (GNP \times Tax\ Effort) + (Foreign\ Aid\ of\ Receipts)$ $* Tax\ Effort = \frac{Real\ tax\ ratio}{Tax\ capacity}$
Alcock and Newcombe (1970)	$Power = Population \times \left( \frac{GNP}{Population} \right) = GNP$
German (1960)	$Power = N(L + P + I + M)$ , where <i>L</i> = <i>f</i> <sub>1</sub> (territory, use of territory); <i>P</i> = <i>f</i> <sub>2</sub> (workforce, use of workforce); <i>I</i> = <i>f</i> <sub>3</sub> (resources, use of resources); <i>M</i> = 10(military personnel) in millions; <i>N</i> = 2 if nuclear armed, 1 if not
Fuchs (1965)	$Power = \frac{(EP^{1/3}) + (SP^{1/3})}{2}$ , where <i>E</i> = energy production; <i>P</i> = population; <i>S</i> = steel production

17 Na tabela 1, Chang (2004, pp. 5-6) apresenta uma série de modelos de análise do poder nacional encontrados na literatura especializada. Após revisá-los e criticá-los, Chang (2004, pp. 7-8) apresenta sua proposta de modelos “síntese”, contribuindo para o avanço da discussão sobre análise do poder nacional.



$$\text{Model 1: } Power = \left( \frac{\text{Nation } i\text{'s GNP}}{\text{World Total}} \right) \times 200,$$

$$\text{Model 2: } Power = \frac{(\text{Critical Mass} + \text{Economic Strength} + \text{Military Strength})}{3},$$

$$\text{Critical Mass} = \left( \frac{i\text{'s POPU}}{\text{World Total}} \right) \times 100 + \left( \frac{i\text{'s AREA}}{\text{World Total}} \right) \times 100,$$

$$\text{Economic Strength} = \left( \frac{i\text{'s GNP}}{\text{World Total}} \right) \times 200,$$

$$\text{Military Strength} = \left( \frac{i\text{'s ME}}{\text{World Total}} \right) \times 200,$$

$$\text{Model 3: } Power = \text{Model 2} \times \left( \frac{i\text{'s ENGY}}{\text{World Average}} \right),$$

where GNP = Gross National Product, POPU = total population, AREA = total area, ME = military expenditures, and ENGY = energy consumption per capita.



# MARX, J. CHASIN E O ESCLARECIMENTO DA ONTONEGATIVIDADE DA POLÍTICA

HENRIQUE LEÃO COELHO<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente trabalho aborda o tema da práxis social política e da possibilidade da emancipação social tal como desenvolvida na reflexão primígena de Marx. Para isto, compreende-se por fundamental o volteio ao emblemático e seminal texto de José Chasin, *A Determinação Ontonegativa da Politicidade*, que trata dos textos da juventude do autor alemão: *A crítica da filosofia do direito de Hegel*, sua *Introdução* e *sobre a questão judaica*. Redigidos em sequência cronológica, nos anos de 1843/1844, os textos propiciam os elementos necessários para estabelecer as causalidades e compreender a reflexão política marxiana, calcada no trânsito entre o entendimento político e o social. Num primeiro momento demarca-se: a) como esse deslocamento se dá ainda no interior da lógica política, quando na crítica aos pressupostos contraditórios simultaneamente da sociedade civil-burguesa e de sua expressão ideal, a filosofia do direito de Hegel, Marx aponta como saída aos dilemas e tautologias a verdadeira democracia, isto é, forma política depurada de figuras burocráticas e alienadas. Num segundo momento: b) em diálogo com o neo-hegeliano Bruno Bauer, a proposição marxiana toma a forma da emancipação humana, na qual a forma política perde altura e centralidade resolutivas — ainda que comparecendo como etapa necessária — e dá lugar a uma intuição mais acabada neste plano, a superação da ordem societal burguesa e de seu metabolismo, ausente naquele primeiro momento.

Palavras-chave: política; práxis social; estado

## ABSTRACT

The present work deals with the theme of political social praxis and the possibility of social emancipation as developed in Marx's primordial reflection. For this, one fundamentally understands the turning to the emblematic and seminal text of José Chasin, *The Ontonegative Detriment of Politicity*, which deals with the texts of the youth of the German author: *Hegel's Critique of Philosophy of Right*, its *Introduction* and *About the Question Judaica*. Written in

---

<sup>1</sup> Bacharel e Licenciado em Ciências Sociais com ênfase em Teoria Sociológica pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (Fafich) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestrado na linha de Estudos Organizacionais, Sociedade e Trabalho em Administração pela Faculdade de Ciências Econômicas (Face) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutorando na linha de Estudos Organizacionais, Sociedade e Trabalho em Administração pela Faculdade de Ciências Econômicas (Face) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

chronological sequence, in the years 1843/1844, the texts provide the necessary elements to establish the causalities and to understand the Marxian political reflection, based on the transit between the political and social understanding. In the first place, it is clear: a) how this shift is still within political logic, when in the critique of the contradictory presuppositions of bourgeois civil society and its ideal expression, Hegel's philosophy of law, Marx points out to dilemmas and tautologies, to true democracy, that is, a political form purified from bureaucratic and alienated figures. In a second moment: b) in dialogue with the neo-hegelian Bruno Bauer, the Marxian proposition takes the form of human emancipation, in which the political form loses resolute centrality and relevance — although appearing as a necessary step — and gives way to an intuition more complete in this plan, the overcoming of the bourgeois societal order and its metabolism, absent in that first moment.

Keywords: politic; social praxis; state

## Introdução

José Chasin, em *A determinação ontonegativa da politicidade*, versa sobre a) a não inerência da atividade política enquanto lineamento ontológico do ser social, e através da apreensão ontológica detida nas obras de 43 e 44 de Karl Marx, b) sobre sua incapacidade de criação de uma nova forma de sociabilidade para além da dominação de classe. A política é posta e entendida, na esteira de Marx, como debilidade instituída da sociabilidade humana, atividade com marco histórico definido, referente à resolução das questões sociais pelo critério da dominação; resolução que se torna sempre parcial e mistificadora em relação aos problemas centrais da realidade existente. É efeito, destarte, da fraqueza societária configurada e empecilho ao que pode ser o desenvolvimento maximizado e universal do humano-genérico, da espécie enquanto sujeito auto-organizador racional de sua socialidade e de suas forças criadoras.

Retomando as injunções de *Rota e Prospectiva de um Projeto Marxista*, cair no apelo da “ética na política” é, sobretudo, “cair no cântico da impotência” (Chasin, 2000, p.20), descair na cegueira quanto à objetividade social e às possibilidades limitadas engendradas pela própria politicidade; é idealizá-la, por puro amedrontamento ou desconhecimento diante da barbárie objetivada, que se proclama sintomaticamente sem oferecer o remédio fulminante de seus males, porque não pode, desde o início, oferecer. A necessidade da revolução social para emancipação humana se posta como adversária ferrenha dos discursos e das práticas de alma inercial, o próprio “intelecto político”, que protela a libertação humanizadora enquanto agoniza diante de sua fraqueza social revelada. Sobre as consequências da consciência politicista, Chasin descreve sucintamente:

O politicismo transgride os lineamentos ontológicos marxianos em dois pontos fundamentais: 1) Reduz o complexo fundante a fator, empobrece e estreita sua manifestação, irradiação e responsabilidade pelo conjunto da formação; 2) desordena a lógica determinativa, não mais se tem a linha consistente de determinação, as relações determinativas passam a ser voláteis, arbitrárias e fortuitas, tendendo sempre a predominar, em última análise, a determinação da política como determinação decisiva (Chasin, 2000, p. 18).

Embora não possamos aqui nos direcionar com a atenção merecida ao complexo da ética, é esta uma temática importante, inclusive porque acabou sendo (supostamente) uma componente operatória do discurso de membros e partidos da esquerda, exprimindo no fundo a total falta de reais proposituras. Tornou-se um sucedâneo empalidecido da emancipação social, ao mesmo tempo em que auxiliou no arrefecimento do potencial de combate em torno dos antagonismos sociais. Observemos, até com maior precisão, o campo da ética e, em verdade, sua oposição à politicidade:

Na essência, ética e política necessariamente se excluem, pois ética, os valores racionais e universais, tal como entendidos em geral e abstratamente — como ideias orientadoras, tem por condições de possibilidade a inexistência ou a desconsideração de constrangimentos, desigualdades e insuficiências, debilidades sociais congênicas que fazem da política uma necessidade histórica e social, por decorrência do humano em nível restrito de desenvolvimento: por isso mesmo são sempre limitadas e, por princípio, transitórias. A única possibilidade da política ética é a política que nega a política, ou seja — só há política radical quando ela nega o próprio poder político, visando, portanto, a resoluções sociais. Assim, a ética está imediatamente presente porque recusa toda forma de poder político, mesmo a que assume transitoriamente rumo à sua extinção (Chasin, 2000, p. 19).

Resulta, em poucas palavras, que “a política ética é a política que nega a política”, ou seja, que a razão política é sempre direcionada para a revitalização cíclica da dominação humana, redominação que se expressa no acalanto e legitimação da heterogestão social, na heterodeterminação

da vida cotidiana. Seus pressupostos são a autoalienação irradiada desde a esfera econômica; seus limites são o cerne exploratório da relação-capital pressuposta, que subsume o trabalho, portanto a desigualdade genética e matrizante da sociedade civil- burguesa. Nesse sentido, a inteligência política, segundo Chasin, comprometida com a sociabilidade auto-alienada, desde sua base material, racionaliza precariamente a irracionalidade do capital, torna-se racionalidade circunscrita a limites gritantes, que não pode conceber o horizonte como infinito humanizador, nem a ascendência da capacidade autodeterminativa e autogestionaria da vida social, porque se baseia justamente na degeneração dessas forças sociais. É consciência e prática que aparecem como expoentes da dominação, como asseguradoras de relações reificadas.

Em realidade é torpe a distinção entre legalidade e legitimidade, em benefício da segunda, pois nenhum poder político é ou pode ser inerentemente legítimo, pois é sempre uma forma de dominação, ou seja, de negação da liberdade, da autonomia de uma parte dos homens. Em verdade de todos, ainda que de modo distinto para dominantes e dominados, pois ambos são encarnações diversas da alienação (senhor e escravo). De sorte que a racionalização da política é o voto piedoso de racionalização pragmática e eticização celestial do mofo, a fraqueza social que gera a necessidade de poder extra-social, da incapacidade de autocondução e autonormatização, isto sim racional e ético, das sociabilidades intrínseca e insuperavelmente contraditórias [...] Só é legítimo o poder que nega esse poder discriminatório do poder, isto é, que dissolve a si mesmo. Poder legítimo unicamente porque discrimina para extinguir a discriminação, porque disputa, conquista e usa o poder político para aniquilar o poder político, porque sua conquista de poder e o uso correlato do mesmo, isto é, sua vitória, é simultaneamente sua dissolução, porque compreende, positivamente, a construção de uma nova ordem social, auto-regulada por suas próprias qualidades (Chasin, 2001, p.20).

Ao mesmo tempo em que integra alguma racionalidade, pois reconhece a contradição da sociedade, tenta dar respostas aos conflitos sociais (isto é, opera efetivamente como esfera ideológica), mas o faz, pressupon-

do e contribuindo na regulação da assimetria explorativa do complexo econômico, quando muito, tensionando-a em tangente superficial e distante da modificação substancial do cerne explorador da vida civil-burguesa. Assim, é racionalidade em sua baixa forma, em sua insuficiência resolutiva dos problemas sociais humano-genéricos enquanto consciência e prática social, doravante.

A negociação é a grandeza e a miséria da política. Grandeza por reconhecer contraditórios e postular a via racional de sua resolução. Miséria porque a natureza de suas resoluções é sempre a prática da conciliação, não podendo nunca levar a contradição até o fim e nessa rota solucioná-la, mas apenas a contorna, de modo que ela retorna mais adiante. A negociação é algo como uma protelação, por impotência resolutiva, à espera de uma resolução futura, que a ultrapassa e não depende dela (Chasin, 2001, p.20).

Não há rota para a revolução no Brasil, já afirmava Chasin. Da “analítica paulista” que nasce em 50 acompanhada do marxismo vulgar partidário (PCB), à década de 80, que reacende um voluntarismo praticista com o PT (partido dos trabalhadores), acompanhado de uma esquerda pós-80 que se limita ao social-democratismo, ao pluralismo, à “perfectibilização” do Estado: eis as linhas gerais da degenerescência.

Chasin disserta também, permitamos a digressão, sobre os nacionalismos no século 20, de um lado manifesto, no fascismo e nazismo, italiano e alemão, países que objetivaram o capitalismo pela via prussiana. De outro, em países capitalisticamente mais débeis, amedrontados, “incompletos e incompletáveis” diante do capitalismo global (mesmo, a empreitada soviética, evidentemente, com suas particularidades) surgiu o nacionalismo ditatorial: Brasil, Romênia, Espanha, Portugal etc. Em outra parte, ao final da segunda guerra, as revoltas africanas e asiáticas em prol da libertação contra a colonização política europeia, que não os liberta da colonização de talhe econômico, mas que apenas sucede politicamente como um novo nacionalismo. Nesse sentido, o quadro dos países do capitalismo periférico a reboque de um nacionalismo político-econômico, da tentativa fracassada de desenvolver sua indústria através de incentivos de Estado e protecionismo, que não os moveu da região periférica do capitalismo

global. Em outras palavras, do politicismo ao voluntarismo, sempre dentro do espectro do Estado, ou seja, esquerda que não pode, em grande parte por suas condições objetivas, superar também o estatismo.

### **O Percurso de Marx para a crítica da politicidade**

A nova esquerda, enquanto hipertrofia realizada do intelecto político, é o faz-de-conta revolucionário em toda sua tessitura (Chasin, 2001). O estatismo é seu horizonte “amplo” e sua mirada consciencial apenas alveja o que a mirada burguesa também põe sob sua ótica. Na esquerda acadêmica standardizada, Marx permaneceu e permanece em geral adstrito ao politicismo e ao gnosiologismo (onde uma questão de método aparece isoladamente). É por isso que a redescoberta do projeto ontológico de Marx é tão urgente para a atividade crítico-prática. Consciência que precisa se desdobrar em prática radical, práxis social transformadora, ontoprática revolucionária, atividade crítico-prática como “metapolítica”, força que transcende a política, que vai às suas raízes, sem negar peremptoriamente o conflito temporário e tópico no campo político, muito menos, se embrenhar no “cântico de sua impotência”. Recuperando a perspectiva do trabalho como a perspectiva abrangente da mudança radical humano-societária que visa a generidade para si, mudança de sociabilidade que atinge esses dois momentos do homem: complexo econômico-político que produz e reproduz a degradação societária.

Práticas defensivas não se confundem com oposicionismo politicista, pois as políticas defensivas podem estar inseridas na articulação global das práticas, guiadas pela boa teoria e a metapolítica. Assim, por exemplo, luta pelo emprego, defesa salarial e condições de trabalho estariam informadas por aquelas e não seriam confundidas com o distributivismo, tal como há anos vem ocorrendo. [...] Crítica radical é a crítica da política: no caso brasileiro engloba o governo, para além deste o poder político constituído, bem como as próprias oposições. Só isso é radical. Não a diferença cética, mas a tomada de posição contra a política, o desenvolvimento da metapolítica, que evita a ilusão, socialmente desmobilizante, e a corrupção imediata, incontornável na prática política tal qual é e não pode ser mudada.



Onde o estado pudesse ser perfeito ele seria inútil e enquanto tal um peso, um ônus, um desperdício pernicioso. A política não é um atributo necessário do ser social, mas contingente no seu processo de auto-entificação (Chasin, 2001, p. 28).

É nesse sentido que a teoria marxiana, enquanto crítica profunda da imanência, só pode integrar ao seu corpo teórico, o intelecto político, quando teoricamente surrada e degenerada por ecletismos subjetivistas e epistemologistas, verdadeiramente anti-marxianos, alterando o que é tático e estratégico ao sabor do subjetivismo imponente. Dessa forma é que Chasin (2012, p.42) diz, ao início de *A determinação* que “A proposta de minha exposição é trazer à baila, ao menos por algumas horas, a figura de Marx — o eterno enfeitado, mil vezes sepulto e sempre temido formulador teórico”.

Chasin (2012, p.42) não deixa de admitir, nos idos temporais desse texto, que é adverso trazer à baila o pensamento marxiano uma vez que a perspectiva da revolução do trabalho, que foi posta por Marx há mais de 150 anos, não conseguiu êxito enquanto atividade efetuada, enquanto ressoa o brio do politicismo.

A enumeração destas é fácil: desde as longínquas revoluções europeias de [18]48, passando pela exemplaridade da Comuna de Paris e fazendo o trânsito das inviabilidades genéricas da Revolução Russa, até chegar a outras mais recentes, como o episódio mórbido do caso chinês ou o combalido esforço cubano, tanto quanto a herança desfeita da esmagada Comuna de Gdansk. Em suma, com a implosão do Leste europeu, é definitivo o traçado da falência de todo o itinerário percorrido de meados dos 800 até o encerramento de nosso século.

Também é difícil invocar Marx pelo cenário de revalorização da própria atividade política como arma transformadora da realidade, mesmo em um momento em que a política dá provas de seu esgotamento. Doravante, no bojo da insistência na política enquanto salvaguarda humanitária é que Chasin questiona se o avanço isolado pela senda da politicidade é a desistência do homem de si mesmo. Assim: “Nada ressoa mais no quadro histórico atual do que o cântico entoado pela afirmação e aperfeiçoamento

da vida política, indicativo da maré montante, prática e teórica” (Chasin, 2012, p. 42). Homem, destarte, que aposta suas forças na própria auto-extinção:

E pergunto, como quem responde, se “sofridos e maduros, estamos nos despojando, e com razão, de uma tralha de sonhos perversos, ou simplesmente, encabulados, perdidos nos desvãos de um labirinto inacabado, estamos desistindo, nada mais nada menos, do que de nós mesmos”, despejando, sem qualquer cerimônia, no latão dos detritos o único complexo problemático verdadeiramente incontornável, desafiador e radical — a expectativa e a interrogante pela autoconstrução do humano (Chasin, 2012, p.42)

A resposta a tal questionamento parece ser positiva: homem que desiste de perfazer o caminho do conhecimento que leva à ideiação complexa sobre sua objetividade instaurada, sobre as raízes da individualidade, sobre a realidade social em sua totalidade, portanto, sobre o papel da política em meio à sociabilidade de “complexo de complexos”. Consciência que adere aos atalhos oferecidos pela própria sociabilidade burguesa, que desfibra a atividade crítico-prática no momento da consciência e da efetuação.

Chasin especifica, no entanto, que há um período pré-marxiano no próprio Marx que, pode-se dizer, começa em 1842 e vai até meados 1843, quando o mesmo escreve na Gazeta Renana sem ter sua formulação teórica avançada. Neste momento, há lacunas em uma série de questões teóricas, suscitadas pela própria cotidianidade, que vão o impelir o autor de Trier ao aprofundamento teórico sobre a sociabilidade, sobre a realidade existente em sua essência.

É no conjunto dos artigos publicados em A Gazeta Renana, entre maio de 1842 e março de 43, que temos o perfil e a estrutura do pensamento político de Marx anterior à formulação das doutrinas específicas que o viriama caracterizar. De início, apenas como simples colaborador e, nos últimos seis meses, exercendo as funções de redator-chefe, Marx redige para o diário liberal de Colônia de três a quatro dezenas de artigos, num montante que equivale aproximadamente a um livro de 300 páginas, dentre os quais se encontram, por exemplo, os sempre lembrados “Debates sobre a liberdade de

imprensa”, “O manifesto filosófico da Escola Histórica do Direito”, “Debates sobre a Lei que pune o roubo de lenha”, “Justificações do Correspondente da Mosela” e assim por diante. Escritos que o próprio Marx refere, mais de uma década e meia depois, no Prefácio de 59 para a Crítica da Economia Política, assinalando a importância que tiveram para sua evolução intelectual os temas sobre os quais então fora obrigado a se debruçar, quando ficou, como diz, “em apuros por ter de tomar parte na discussão sobre os chamados interesses materiais” (Chasin, 2012, p.43).

Nesse momento, influenciado pelo neo-hegelianismo, portanto por uma ideia positiva da política e da democracia, postulava-se liberalmente como um democrata radical. Chasin marca, no entanto, que sua participação no neo-helgelianismo foi sempre oblíqua e lateral, e que logo se evadiu. É por isso que é marcante, em tempos da Gazeta Renana, que Marx seja um adepto da política e do Estado, visando no Estado Moderno ou Burguês, o avanço qualitativo para a Alemanha, país que avançava ideativamente, na filosofia, mas que na prática, não se realizava. O Estado seria, nessa época “consciencial” marxiana, a realização humana da racionalidade mais elevada (autoconsciência neo-hegeliana). Nesse sentido, Marx persevera o pensamento tradicional da filosofia política que a torna atributo perene do ser social.

Em outros termos, estado e liberdade ou universalidade e civilização ou hominização se manifestam em determinações recíprocas, de tal forma que a politicidade é tomada como predicado intrínseco ao ser social, e nessa condição — eterna, sob modos diversos, que de uma ou outra maneira a conduziram à plenitude da estatização verdadeira na modernidade. Politicidade como atributo perene, positivamente indissociável da autêntica entificação humana, portanto constitutiva do gênero (Chasin, 2012, p.43).

Não podemos aqui pormenorizar todo o perfazimento histórico de Marx, mas demonstrar convictamente que a ontonegatividade da política é absorvida em sua reprodução conceitual gradualmente por via da reflexão mais segura da factualidade, grudada ao chão da imanência social, permitindo que a “realidade fale pela boca da filosofia” e não ao

contrário, como ocorre na filosofia política idealista. Nesse sentido, voltado para a ontopositividade do Estado, o trabalho de Karl Marx gira, nesse momento, sobre a contraposição da universalidade do estado moderno e a particularidade da propriedade privada, averiguando essa universalidade de maneira positiva, efetiva e realizadora.

“por não contar a propriedade privada com os meios para se elevar à posição do estado, este tem de se rebaixar aos meios irracionais e antijurídicos da propriedade privada”, e então alerta enfaticamente: “Esta arrogância da propriedade privada, cuja alma mesquinha nunca foi arejada e iluminada pela ideia do estado, é uma lição severa e fundamental para o estado”. Para o Marx de *A Gazeta Renana*, “se o estado se rebaixa, ainda que só em um ponto, e procede não a seu modo, mas ao modo da propriedade privada”, ele “se degrada” (Chasin, 2012, p.43).

A visão positiva da universalidade do Estado fica exposta em trechos como esse. Nesse caso, o problema do Estado é sempre o de se degradar ao descer à particularidade da propriedade privada, saindo de sua essência efetivamente universal, que une universalmente os indivíduos na condição de seres igualizados, de cidadãos, conexão maximizada por via da comunidade política. A própria visão positiva da lei e da atividade jurídica aparece quando o autor diz que “as leis são, melhor, as normas positivas, luminosas e gerais em que a liberdade adquire uma existência impessoal [...] um código é a bíblia da liberdade do povo” (Marx apud Chasin, 2012, p. 43). O Estado seria, nessa concepção incipiente, reiteradora da tradição filosófica política, “realização racional da liberdade” para o povo.

Em cartas para Arnold Ruge que compreendem também o período de 42 e 43, período da empreitada politicista objetivada na *Gazeta Renana*, Marx desponta do pensamento neo-hegeliano criticando “a monarquia constitucional e seu hibridismo” como um atraso petrificado. Nesse sentido, Chasin (2012, p. 45) descreve a visita de Marx à Holanda: Marx aponta, prontamente, a Ruge, como os indivíduos holandeses são universalmente também cidadãos, seres da comunidade política, em contraste ao atraso da Alemanha. Nesse sentido, Marx dizia que era preciso “ter vergonha” do atraso alemão, e que “a vergonha em si seria uma revolução” incipiente do pensamento alemão.

A principiar por uma frase lapidar: “Ser humano deveria significar ser racional; homem livre deveria significar republicano”. E logo em seguida, coma mesma aura, lê-se: “Em primeiro lugar a autoconsciência do ser humano, a liberdade, tinha de ser acendida outra vez nos corações /.../. Só este sentimento, desaparecido do mundo com os gregos e evaporado pelo cristianismo no azul do céu, pode transformar a sociedade outra vez numa comunidade de seres humanos unidos pelo mais alto dos seus fins, o estado democrático”.

A referida carta é de maio de 43, dois meses após a saída do Mouro da Gazeta Renana. Nesse caso, seguindo os trechos da carta, Chasin demonstra que Marx já atravessava da democracia radical à democracia revolucionária, tendo na “humanidade oprimida e humanidade pensante” a tarefa inadiável de revolucionar a configuração social. Não obstante, a revolução ainda desemboca na política e no Estado perfeito e acabado como pontos de salvação. Em setembro de 43, há outra carta de Marx a Ruge que parece marcar salto de qualidade da reflexão marxiana, inflexão da crítica à consciência política como consciência tacanha e infértil como intelecção do ser social.

Foram quatro meses cruciais. É bom lembrar que, no autobiográfico “Prefácio” de 59, Marx assegura que, ao deixar em março A Gazeta Renana, pretendia se “retirar do cenário público para o gabinete de estudos”. De fato, isto virá a ocorrer, depois de visitar os avós maternos na Holanda e de uma passagem por Dresden, onde discute os planos para a criação dos Anais Franco-Alemães. Em maio se estabelece em Kreuznach, onde permanecerá até outubro, quando deixa a Alemanha para residir em Paris. O “gabinete de estudos”, pois, foi instalado em Kreuznach. Pelos seus cadernos de leitura sabe-se que esteve voltado à história europeia, principalmente francesa, e na relação dos livros lidos figuram obras de Rousseau, Montesquieu, Maquiavel e Hamilton. Todavia, o mais importante é destacado por Marx mesmo, ao assinalar o propósito dos estudos empreendidos no já várias vezes citado “Prefácio” de 59. Trazia para o gabinete de Kreuznach dois problemas bem configurados: o já referido embaraço diante dos “interesses materiais”, cujo encaminhamento dado nos artigos de A Gazeta Renana pelo visto nãoo satisfizera, e a necessidade subsidiária

de se inteirar das ideias socialistas e comunistas francesas, que confessara desconhecer de modo mais profundo nas próprias páginas do jornal (Chasin, 2012, p. 45).

Destarte, a crítica ao intelecto político, portanto, crítica à sua integração como fundamentação ideológica para a “consciência revolucionária”, emergirá nesse momento, comprovando não só a transição do pensamento de Marx acerca da política, mas também a instauração ontológica de sua teoria. Em *Crítica da filosofia do Direito de Hegel*, já desponta a crítica ao Idealismo e, nesse viés, a crítica ao pensamento de Hegel como especulativismo inversor de sujeito-predicado da realidade concreta, ainda que o admitisse o pensamento hegeliano como o pensamento burguês mais avançado possível. Começa a apontar, centralmente também, a importância da sociedade civil, da esfera econômica, em ponto maior, como centro de gravidade para o estudo e entendimento da própria gênese e conformação do Estado. Ou seja:

“Minha investigação desembocou no seguinte resultado: relações jurídicas, tais como formas de estado, não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do assim chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas, pelo contrário, elas se enraizam nas relações materiais da vida, cuja totalidade foi resumida por Hegel sob o nome de «sociedade civil», seguindo os ingleses e franceses do século XVIII; a anatomia da sociedade burguesa deve ser procurada na economia política” (Marx apud Chasin, 2012, p. 45).

Ampliação da consciência social averiguada pela análise dos complexos conjugados, admitindo especificidades, hierarquias e o ponto de centralidade na economia, não mais tomada como fator, mas, agora, como objetividade e momento preponderante da apreensão da processualidade. Avançando pela crítica dos fundamentos de seu próprio pensamento até então, é na *Crítica da filosofia do direito de Hegel — Introdução*, que começa a ser dissecada a universalidade abstrata, teologismo vertido à politicidade do Estado Moderno, observando desde já que ao Estado Burguês “falta solidez de sua própria carne”. Dessa forma, Chasin aponta no(s) texto(s) de 43/44 a “viragem ontológica” de Marx: com isso o autor quer

se referir ao autoesclareciemnto no terreno da ideação do autor alemão, como teleologia complexa a se objetivar nas obras filosóficas ainda de juventude, enredando o reflexo marxiano ao salto da sua iminente ontologia materialista do ser social. Se há um reflexo marxiano “propriamente dito” a se integrar como concepção e delineamento explicativo da realidade efetiva, é nesse momento seu início.

A sociedade civil burguesa passa a ser o demiurgo do Estado, da força política e das relações jurídicas. O Estado, dessa feita, não mais como determinante da sociedade civil. O conteúdo formal aparece como determinação real para Hegel, enquanto o real aparece de maneira predicativa e derivada. Hegel avança pela “coisa da lógica”, pelo logicismo imputador. Nesse sentido, é aqui que se nega também o Estado como posto objetivo e imanente da racionalidade acabada e avançada, idealisticamente apresentado. É aqui que o intelecto político é atravessado de uma verdadeira apreensão ontológica, retomando o lugar histórico-social exato da política na constelação ontológica. Reprodução ideativa do efetivamente real que impede qualquer “ceticismo volátil”, porque importa ao campo da abstração o complexo categórico da sociabilidade definida. A filosofia que saltava aos ares para explicar a terrenalidade, torna-se inócua explicitamente frente à força da reflexão elevada que percorre os campos da atividade social em sua historicidade e concreticidade, escavando as causalidades e as posições subjetivas como momentos do fluxo social humano e não como escrutínios de uma espiritualidade isolada:

“Até agora, os filósofos haviam deixado a solução de todos os enigmas nas gavetas de suas mesas, e o estúpido mundo exotérico não tinha mais do que abrir a boca para que nela caíssem as pombas assadas da ciência absoluta. A filosofia se secularizou. /.../ a própria consciência filosófica se lançou, não apenas exteriormente, mas também interiormente, ao tormento da luta”. (Marx apud Chasin, 2012, p. 47).

Estado concebido não mais como realização em si da racionalidade, mas como sintoma social do “complexo de lutas dados na sociedade civil” que expõe o Estado como predicado dessas mesmas lutas, ou como “resumo das lutas práticas da humanidade”. É, por conseguinte, nos textos *Crítica da filosofia do direito de Hegel-Introdução, Sobre a questão judaica*

e, podemos lembrar, *Glosas críticas ao artigo a reforma social e o rei da Prússia* que o pensamento da ontonegatividade da política se expressaria ideativamente. Estado e política que aparecem como fetiches a serem criticados, elevados pela filosofia idealista a forças supra-humanas, realização da irrealização concreta, outrossim, “deuses terrestres” irretorquíveis. É dessa forma que Marx na *Introdução*, destinará a crítica da religião, a crítica do além inexistente, a uma forma mais consequente e elevada, portanto, crítica ontológica dos estranhamentos/deuses da terra, captando a “verdade do aquém” no qual se encontram os limites da politicidade e do intelecto político:

Nesse texto, o segundo de elaboração marxiana e publicado ao mesmo tempo que Sobre a Questão Judaica, ambos no único número dos Anais Franco-Alemães em 44, dando praticamente por encerrada a crítica da religião — objetivo realizado pelos seus ex-amigos neo-hegelianos e no qual persistiam, contra a sua opinião —, Marx propõe a crítica do “erro profano”; ou seja, uma vez que fora dissolvido “o além da verdade”, tratava-se de “descobrir a verdade do aquém”, dado que “a missão da filosofia a serviço da história consiste em desmascarar a autoalienação em suas formas profanas”. Com esse novo programa “a crítica do céu transforma-se na crítica da terra, a crítica da religião na crítica do direito, a crítica da teologia na crítica da política” (Chasin, 2012, p. 48).

Nesse caso, há a marcante frase de Marx (1989) que envereda pelo teor teológico ou pelo estatuto religioso do Estado Moderno acabado: o estado moderno faz abstração do homem real. Nesse sentido, há no texto de Marx um juízo extremamente crítico da política que subjaz não apenas sua temporalidade no decurso das configurações societárias, mas seu caráter alienatório. Política como relação transitória albergada na interatividade dos indivíduos concretos a ser naturalmente superada em formas societárias mais evolucionadas, ou mesmo, na “altitude máxima do humano”.

Alvejadas essas explicações de Chasin, na esteira de Marx, parecemos claro que a consciência crítico-prática tende para além do reflexo preso ao espectro político, se assim quer se efetivar como crítica da prática existente, e revolucionamento da sociedade de classes. É por isso que o autor alemão adiciona que a revolução geral é a da emancipação humana e



a revolução parcial, a da emancipação política. Atividade política que por não ser ontologicamente atividade humana perene, possibilita seu fenecimento em dadas circunstâncias objetivas e subjetivas.

Portanto, a revolução política, por ter caráter apenas mediador, pode ser substituída, enquanto que “a revolução radical — a emancipação humana geral” — guarda sempre a condição invariável de grande e verdadeiro objetivo — de télos último e inarredável. Tanto que, em quadros societários estruturalmente desfavoráveis, exerce os dois papéis — é fim e é meio de toda a emancipação parcial. De sorte que, dependendo do caso, e a conclusão é literalmente marxiana, “a realidade da libertação gradual [ou] sua impossibilidade é o que deve gerar a liberdade total” (ib., p. 12). Numa palavra, a revolução política ou seu impedimento são os êmulos da globalidade da emancipação humana: o revolucionamento político nunca ultrapassa as fronteiras de sua natureza parcial e mediadora, e a emancipação global nunca deixa de ser o fim último a postular (Chasin, 2012, p. 48).

Ideologia que vai de encontro aos estranhamentos da humanidade, que reivindica reversão da perda total do homem, só pode ser reavida pela recuperação total do próprio homem. Nesse sentido, a racionalidade crítica sobre os limites da politicidade aparece como fundamentação ideológica para a consciência da classe, que adstrita ao terreno do político como finalidade de sua ação se enreda nas teias de um campo de agência que não soluciona os problemas de sua perdição social. A cabeça filosófica, que enquadra a política na constelação ontológica concretamente orientada, é a cabeça da emancipação prática, ou seja, reconhece criticamente a sociabilidade e os conflitos sociais, e, quando o faz, apresenta-se como orientação da práxis social para além da práxis política.

O arremate, direta e explicitamente filosófico, de *Para a Crítica da Filosofia do Direito de Hegel* — Introdução reconfirma a análise imanente do texto, pois reaglutina o momento real como momento ideal — próprios de todas as configurações ou proposituras concretas. Assim, a filosofia é dada como arma espiritual do agente societário e este é entendido enquanto arma material daquela. É o que significa dizer que “A filosofia não pode se realizar sem a superação

do proletariado”, ou seja, do agente do trabalho estranhado, como é melhor dizer hoje — corporificação que é da perda total do homem, por isso mesmo compelido a reclamar simplesmente o título humano. Por outro lado, o agente real “não pode se superar sem a realização da filosofia”, pois esta é a cabeça da emancipação, que tem naquele seu coração (Chasin, 2012, p.49).

Em *Sobre a questão judaica*, por sua vez, fica mais patente a contraposição entre emancipação política e emancipação humana, pois que torna-se através de malha teórica exemplar, manifesto o teor implacavelmente “religioso/teológico” da emancipação política. Marx postula a crítica ao Estado, mesmo aquele que se apresenta como Estado Burguês clássico e acabado. Estado que objetiva a universalidade abstrata como cerne de sua existência, comunidade política como comunidade do cidadão, do ser igualizado pela régua humano-genérica, portanto, tônica de avanço relativo, como o autor alemão compreende, entretanto, mero rascunho idealista do salto qualitativo e concreto da emancipação humana. Esta, transformação distinta e efetivamente revigorante da verdadeira força social desposada pelo Estado, liame humano-genérico que precisa se cravar no solo concreto da cotidianidade. Em resumo:

“Os limites da emancipação política aparecem imediatamente no fato de o estado poder se libertar de um constrangimento sem que o homem se encontre realmente liberto; de o estado conseguir ser um estado livre sem que o homem seja um homem livre” (Marx, apud Chasin, 2012, p. 49).

Estado que não abole os constrangimentos e desigualdades que regem a vida real, mas que abole unilateralmente da comunidade política estes particularismos; Estado como comunidade de cidadãos realizável em altura discrepante da vida cotidiana do indivíduo concreto, almejante inconsciente da sua realização. Chasin (2012, p. 50) conclui que essa pseudolibertação do homem “depreende-se, ademais, que libertando-se politicamente [e não enquanto individualidade], o homem se libera através de um desvio, por meio de um intermediário, por mais necessário que esse meio seja”, de modo que, ao se “declarar livre pela mediação do Estado, isto é, ao proclamar que o Estado é livre, acha-se ainda subsumido à ser-

vidão, porque só reconhece a própria liberdade indiretamente, por meio de um mediador”. Liberdade humana oblíqua é a liberdade da política, promessa que desemboca sempre no superlativismo da comunidade política, portanto, da entidade social que se anula ao patentear a naturalidade da civilização destrutiva regida pelo capital que lhe embasa. Ao passo que o próprio Chasin relembra outro trecho de Marx referente ao modus operandi do Estado, ensejo da naturalização da sociabilidade burguesa, conquanto a pressupõe, mantém e contribui na sua regulação: medida que torna o ser social do capitalismo e o pilar da propriedade privada em esfera não política e terreno impenetrável.

“O estado elimina, a sua maneira, as distinções estabelecidas por nascimento, posição social, educação e profissão, ao decretar que nascimento, posição social, educação e profissão são distinções não políticas; ao proclamar, desconsiderando tais distinções, que todo membro do povo é partícipe igualitário da soberania popular, ao tratar a todos os integrantes da vida real do povo do ponto de vista do estado” (ib., p. 44). Mas, aí se dá a inflexão decisiva, geratriz de contradição igualmente radical: “o estado permite que a propriedade privada, a educação e a profissão atuem a seu modo, a saber, como propriedade privada, como educação e profissão, manifestando sua natureza particular” (ib., p. 44). Por consequência, “longe de abolir essas diferenças efetivas, o estado só existe na medida em que as pressupõe” (Chasin, 2012, p. 50).

Nesse sentido, para a consciência de classe ideologicamente orientada, a reivindicação do aperfeiçoamento do Estado é, simplesmente, intensificação de um aperfeiçoamento contra a própria sociedade real e seus determinantes precisos, pois é reiteração da contradição entre *citoyen* e *bourgeois*, reivindicação pela consolidação do status quo. Faz com que a realidade existente permaneça como realidade natural e a realidade do Estado como realidade abstrata que pressupõe a vida humano-genérica do cidadão inatingível e a vida das desigualdades civis cada vez mais assimilada. Erige-se a denominada “vida dupla” do homem acoplado ao Estado acabado, homem que é *citoyen* e *bourgeois* e que tem no último o regente e no primeiro, o subordinado e “servo”.

É muito importante notar que não se trata apenas de uma conciliação contra o princípio de universalidade, que lastreia idealmente os atos políticos, mas de uma subordinação degenerativa da política às particularidades da sociedade civil, no sentido de que “a cidadania, a comunidade política são reduzidas a simples meio”, o que se efetiva estrutural e reiteradamente, dado que “o cidadão é declarado servo do ‘homem’ egoísta, ou seja, a esfera em que o homem age como ser genérico é degradada ao plano em que ele atua como ser parcial” (ib., p. 58), o que é traduzido, “por fim, na declaração de que homem enquanto burguês, e não enquanto cidadão, é que seja o homem verdadeiro e autêntico” (Chasin, 2012, p. 51).

A sociedade civil desponta com suas particularidades culturais e materiais como pressuposto do Estado Moderno, da universalidade genérica abstrata, do projeto da emancipação política; aparece como regência fundante do Estado, como fonte imutável e impenetrável, pois que a atividade política se delimita, se esvai quando tangencia a sociedade civil dada como base natural, podendo apenas tocar a sociedade civil de maneira epidérmica, tópica, não transmutando sua essência, qual seja, a relação-capital.

O homem da vida dupla, que vive como o celeste e o profano, que aprova consciencialmente o intelecto político, que apresenta-se ora como ser genérico, sem de fato fruir dessa condição, sem ser igualizado na vida prática, imerge, em verdade, na dissolução perniciosa das componentes da vida burguesa: vive egoisticamente, tendo nos outros indivíduos, obstáculos e meios, presenciando as relações reificadas da apropriação privada e do trabalho abstrato, entidade ambulante que é joguete de forças estranhas.

Revelando a mistificação do intelecto político, seus limites de reconhecimento e resposta às questões sociais, Marx dirá que o indivíduo se insere no complexo político de modo sofisticado. Assim, cabe retomar também que o direito do homem aparece como promulgação do direito do homem separado, clivado do outro, circunscrito em si mesmo, despojado de fonações sociais, liberado para vida egoísta e privatista. Em uma palavra, homem estimulado para a vida do capital que opera pelo modus concorrencial, em que cada força individual não apresenta-se como força social

livremente cooperativa, mas, associação anti-social, gregaridade perversa. Trata-se da “liberdade contra os outros”.

Destaque-se, então, a resultante apontada por Marx: “cada homem vê nos outros homens não a realização, mas a limitação da sua própria liberdade” (ib., p. 57). Trata-se, pois, da liberdade mesquinha, negativamente definida; da liberdade posta não pela hominização proporcionada pelas interconexões com os outros — não a liberdade com os outros, mas contra os outros —, pois estes são tomados como os limites da liberdade e não enquanto sua efetiva condição de possibilidade (Chasin, 2012, p. 52).

A soberania do homem ao frequentar concretamente o ser genérico é pautada na possibilidade da emancipação humana e sofisticadamente empregada no discurso político, como promessa inalcançável por essa esfera; é pois reiteração no equivoco, a consciência crítica que detenha-se por essa via, porque libera o homem do compromisso socializante e o permite viver a antissocialidade alimentada pela lógica específica da reificação do capital. Assim, resume Chasin (2012, p. 52):

Ou seja, o gesto que cria politicamente a comunidade dos homens ao mesmo tempo a pulveriza civilmente. Gera, de fato, uma contradição entre elementos mutilados: a comunidade política não tem corpos, apenas evanescências éticas e jurídicas, enquanto os corpos dos indivíduos isolados são destituídos de qualquer comunidade, confinados que estão ao egoísmo naturalista, que os priva de qualquer responsabilidade ética ou traço humano em geral, mesmo porque o egoísmo, enquanto denominador comum, inerentemente dissocia e contrapõe. Numa só frase, o cidadão sem corpo e o homem sem gênero são ambos, efetivamente, contornos atrofícos, resultantes de predicções usurpadas. Padecem enquanto tais, irreversivelmente, de supressões desfiguradoras. São perfis depredados de certas forças próprias, que são suas e só suas, aglutinadas e voltadas, por fim, contra eles próprios: a comunidade política usurpa o gênero dos homens reais e a plethora dos homens isolados, degradando e retendo para si toda a efetividade possível, privam a política de corpo; ou, visto em termos

da individualidade: o homem real é roubado da cidadania, enquanto o cidadão é saqueado em suas forças sociais.

### **Considerações Finais**

Por fim, no que tange à crítica e recuperação que queremos fazer ao composto ideológico específico em tratamento, podemos resumir que, em verdade, a política, se devidamente apreendida, deve aparecer como “força social usurpada”, degenerada, por isso, se afirma que apostar na política é apostar justamente nas “forças humanas societárias alienadas”. Transmutar o cidadão do reino celeste da comunidade política no indivíduo concretamente vivente é justamente a transposição que deve se apoiar na ruína do próprio Estado: consciência crítico-prática é aquela que demanda construir os vigamentos do verdadeiro ser-genérico, de modo posto na vida concreta, na consecução de relações “desreificadas”, tangidas essencialmente da força social ora usurpada em ordenamento político, enquanto condição objetiva e subjetiva.

Não deixando de permear as reiterações do autor alemão no que concerne às *Glosas Críticas*, temos que Marx engendra no jornal *Vowarts* (Avante) uma ruptura pública com o neo-hegeliano Arnold Ruge, coescritor dos anais franco-alemães em seu único volume. Há um contexto de 44 em questão que dá pano de fundo à discussão e à crítica ontológica aprofundada ainda mais por Marx: a sublevação dos tecelões alemães da Silésia, fato sobre o qual Marx aponta grande avanço de reivindicações, vindo, inclusive, a tecer que ela começa onde as reivindicações dos trabalhadores da Inglaterra e França ganham seu ponto final. Nesse interim, a fala de Ruge direciona-se a considerar que um país não político como a Alemanha não pode compreender o problema genético da pobreza, identificando na política, a racionalidade eficiente no entendimento dos problemas sociais. Assim, sentencia Ruge, que ao interpretar a pobreza como problema parcializado e de “falta de caridade”, manifestava-se no poder político alemão seu inacabamento.

Sendo um país sem alma política, seria um país sem compreensão total da sociabilidade. Faltaria, nessa ordem de pensamento, uma revolução na Alemanha que a atualizasse politicamente. No limite dessa problemática, a reflexão marxiana vem a comprovar as incompreensões do intelecto político, mais uma vez retendo-se à factualidade, já alvejada nos

textos anteriores, mas agora adensado concretamente com a análise de um evento particular. Aportes como o caso da França e da Inglaterra — países estritamente avançados politicamente — fulguram o quadro, inauguram do Estado Moderno. No entanto, mesmo estes países com grande acabamento e eloquência política, apresentam explicações do pauperismo de talhe deformante, rendendo graças às justificações fugitivas, internas ao seu metabolismo, pois que a explicação feroz e radical do pauperismo conta com a própria conclusão destrutiva do Estado: órgão oficializador da geratriz social que gera miséria e opulência como afrontamento interminável.

“O estado jamais descobrirá no estado e na organização da sociedade a razão dos males sociais. Onde houver partidos políticos, cada um deles encontra a razão de todos os males no fato de que não seja ele, mas seu adversário, que esteja ao timão do estado. Até os políticos radicais e revolucionários procuram a razão do mal não na natureza do estado, mas em uma determinada forma de governo, que tratam de substituir por outra” (Marx apud Chasin, 2012, p. 55).

É por isso que as explicações da pauperização, mesmo na França e na Inglaterra, enveredam pelo campo administrativo, vísceras da própria politicidade, dando a um partido ou outro a causa maléfica da pobreza. Permanecendo no campo administrativo, permanece-se no terreno da eternização do Estado enquanto o órgão inerente ao ser social, elaborando uma pseudogenética ao problema.

“Precisamente porque a administração é a atividade organizativa do estado” e o “estado não pode superar a contradição entre a boa vontade e a disposição da administração e sua capacidade e os meios que tem para operar, sem destruir a si mesmo, já que repousa sobre esta mesma contradição, uma vez que repousa sobre a contradição entre a vida pública e a vida privada, sobre a contradição entre os interesses gerais e os interesses particulares. Daí que a administração tenha de se limitar a uma atividade formal e negativa, pois sua ação termina onde começa a vida civil e sua ação. Por isso a impotência é a lei natural da administração”. Pois “a escravidão da sociedade civil constitui o fundamento do estado moderno” (Chasin, 2012, p. 55).

Marx quer evidenciar, dessa feita, o Estado como sintoma agravado da vida assimétrica, como reiteração da vida alienada e manutenção de impositivos regulatórios de administração da reprodução da vida estranhada, que tem seu cerne na divisão social do trabalho. A apreensão que se destina a pensar pelo intelecto político e a agir estrategicamente pela política põe-se como teleologia/ideação corruptiva, pois a articulação concretamente objetiva entre as esferas sociais é deformada, dessa forma, não serve como esfera ideológica de uma práxis social verdadeiramente revolucionária. É nesse sentido que quanto mais político seja o Estado, mais destinado ao intelecto político, à métrica da sociedade burguesa, às repostas fugitivas quanto ao problema da pauperização, ao obscurecimento da realidade existente. Conquanto a política e o direito, congregados no complexo do Estado, sejam ideologias eficientes, o são pela obnubilação da sociabilidade, portanto orientando a atividade sensível a parapeiros distantes da resolução dos problemas sociais aviltantes do homem.

Articuladamente com tal determinação em geral da natureza do estado moderno, Marx caracteriza também o molde da racionalidade política, oferecendo assim o que podemos chamar de crítica da razão política. As passagens não são muito longas, porém extremamente agudas e originais, ademais de contrariarem radicalmente todos os postulados da filosofia política anterior. Diz ele: “o entendimento político é político precisamente porque pensa dentro dos limites da política. E quanto mais vivo e sagaz seja, mais incapacitado se achará para compreender os males sociais”. E justifica: “O princípio da política é a vontade. Quanto mais unilateral e, portanto, mais perfeito seja o entendimento político, tanto mais acreditará na onipotência da vontade, tanto mais resistirá a ver as barreiras naturais e espirituais que se levantam diante dela, mais incapaz será, por conseguinte, de descobrir a fonte dos males sociais” (Chasin, 2012, p. 56).

Rigorosamente contra o intelecto político enquanto ideação que sustente objetiva reflexão sobre a sociabilidade, Marx toma a política como atividade ideativa que se desdobra em atividade sensível favorável, em sua melhor acepção, à orientação da ontoprática burguesa, denotando sempre que a consciência que se guia pelos meandros da política:



“Quanto mais desenvolvido e generalizado se acha o entendimento político de um povo, mais o proletariado desperdiça suas energias — pelo menos no início do movimento — em revoltas irrefletidas, estereis, que são afogadas em sangue. Ao pensar sob forma política, divisa o fundamento de todos os males na vontade e os meios para os remediar na força e na derrubada de uma determinada forma de governo. Temos a prova disso nas primeiras explosões do proletariado francês. /.../ O entendimento político lhes ocultava as raízes da penúria social, falsificava a compreensão de sua verdadeira finalidade; o entendimento político enganava, pois, o seu instinto social” (Marx apud Chasin, 2012, p. 56).

Ademais, está presente no construto teórico em questão que nos “países políticos” o pauperismo também foi explicado por absurdidades extra-políticas, sem alvejar assim mesmo o centro de sua formação: alternando entre a pregação da naturalidade social da escassez, lei natural da miséria, ou mesmo, reconhecendo o problema da miséria como derivado da singularidade deficiente do indivíduo, remetendo ao propalado termo da empregabilidade.

Uma ideologia de “alma política” parcializa a revolução possível, descamba gnosiologicamente, a esfera ideológica, ao erro fatal da prática fetichizada. A revolução política deve ter em si a alma social, quer dizer, apontar pra além da política porque enxerga a genética dessa atividade histórica, suas ideações prevalentes, sua prática limitada, seus pressupostos, assim, seu caráter de mediação temporária para o autodesfazimento próprio (caráter tático subsumido ao novelo estratégico). A “Alma política”, ao contrário, opera funcionalmente como ideologia decadente, cravejada nos quatro cantos do marxismo vulgar e das ditas reivindicações sociais críticas:

Pelo contrário, a alma política de uma revolução consiste na tendência das classes carentes de influência política a ultrapassar sua exclusão do estado e do poder. Seu ponto de vista é o estado, totalidade abstrata que só existe graças ao afastamento da vida real, que é inconcebível sem a contraposição organizada entre a ideia geral de homem e sua existência individual (Chasin, 2012, p. 56).

Assim, de modo terminante, concluímos, categoricamente, com Marx, que na alma política que assombra a consciência crítico-prática de nossos tempos subjaz a sepultura do êxito revolucionário:

Tudo que há de absurdo ou parafrásico numa revolução social com alma política há de racional numa revolução política com alma social. A revolução, genericamente — é a derrocada do poder existente e a dissolução das antigas condições —, é um ato político. Toda revolução dissolve a velha sociedade, assim considerada é uma revolução social. Toda revolução derruba o antigo poder, nesse sentido é uma revolução política. E sem revolução não pode o socialismo se realizar. Este necessita do ato político na medida em que tem necessidade de destruir e dissolver. Porém, ali onde começa sua atividade organizadora, ali onde se manifesta seu fim em si, sua alma, o socialismo despeja seu invólucro político (Marx apud Chasin, 2012, p. 5).

### Referências

- ALVES, A. J. L. *A crítica marxiana da questão do método*. Sapere Aude vol. 6, n.º 11, pp. 31-68, 2015.
- ALVES, A. J. L. A questão do Satandpunkt na cientificidade marxiana: a querela do trabalho produtivo na economia política. *Revista Verinotio*, n.º 12, pp. 86-93, 2010.
- ALVES, A. J. L. J. Chasin e a descoberta do estatuto ontológico da obra de Marx. *Revista Verinotio*, n.º 9, pp. 63-72, 2008.
- CHASIN, J. A determinação ontonegativa da politicidade. *Revista Online Verinotio*, n.º 15, pp. 43-59, 2012.
- CHASIN, J. Da razão do mundo ao mundo sem razão. *Revista Online Verinotio*, n.º 23, vol. 1, pp.71-105, 2017.
- CHASIN, J. *Marx: estatuto ontológico e resolução metodológica*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.
- CHASIN, J. *Método Dialético*. Maceió, s/d, (mimeo), 2011.
- CHASIN, J. Rota e prospectiva de um projeto marxista. *Revista Ad Hominem*. Tomo III: Política. São Paulo: Estudos e Edições Ad Hominem, 2001.

- CHASIN, J. *Superação do liberalismo*. Maceió, s/d, (mimeo), 1988.
- KONDER, L. *O que é dialética*. São Paulo, Brasiliense, 1998.
- LESSA, S. *Proletariado e sujeito revolucionário*. São Paulo, Instituto Lukács, 2012.
- LUKÁCS, G. *Para uma ontologia do ser social II*. Trad. Nélcio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MARX, K. *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. São Paulo, Boitempo, 2010.
- MARX, K. *Crítica da filosofia do direito de Hegel — Introdução*. São Paulo, Boitempo, 2010.
- MARX, K. *Manuscritos econômico-filosóficos*. Trad. Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2004.
- MARX, K. *Sobre a questão judaica*. LusoPress, 1989.
- MESZÁROS, I. *Filosofia, ideologia e ciência social*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- PAÇO-CUNHA, E. O limite da politicidade para superação da desigualdade econômica. *Libertas*. vol. 2, n.º 11, pp.1-19, 2011.

### **Agradecimentos**

O autor do presente texto agradece à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como à Faculdade de Ciências Econômicas (Face), como também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelos recursos imprescindíveis para a consecução dessa pesquisa. Não menos importante, agradece enfaticamente à Revista Brasileira de Administração Política (Rebap) pela abertura de horizontes para o debate crítico, demanda cada vez mais necessária.



# PERFIL E ORIGEM SOCIAL DA BUROCRACIA ESTATAL

MARIA APARECIDA CHAGAS FERREIRA<sup>1</sup>

## RESUMO

Quem são os membros das carreiras burocráticas que atuam no ciclo de formulação, implementação, avaliação de políticas públicas e na advocacia pública do Poder Executivo federal? Esta é a pergunta que nos propomos a responder através de uma descrição comparada do perfil e da origem social das carreiras de Advogado da União, Analista de Planejamento e Orçamento, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Procurador Federal e Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Os dados são provenientes de uma pesquisa com 854 servidores de uma amostra por conveniência que geraram um conjunto de informações como a descrição legal das carreiras pesquisadas, o perfil dos seus membros, ação política e engajamento social, características convergentes e a mensuração da origem social dos membros dessas carreiras. A análise e o cruzamento de variáveis como faixa etária, sexo, raça/cor, ativismo, índice socioeconômico mostram que há um grau de homogeneidade na composição dessas carreiras passando pelas suas escolhas de formação até a sua origem familiar.

**Palavras-chave:** burocracia; políticas públicas; origem social.

## ABSTRACT

Who are the members of bureaucratic careers working on formulation, implementation, evaluation of public policies cycle and public law of the federal executive branch? This is the question that we intend to answer through this article to provide a description comparative profile and social origin of the Attorney Careers, Analyst of Planning and Budget, Public Policies and Management Specialist and Technical Research and Planning the Applied Economic Research Institute. The data are from a survey with 854 participants of a convenience sample which generated a set of information such as the legal description of careers, the profile of its members, political action and social engagement, convergent characteristics and the measurement of the social origin. The analysis and cross-checking of age, sex, race/color, activism and socioeconomic index variables show that there is a degree of homogeneity in the composition of these careers, through their formation choices to their social origin.

**Keywords:** bureaucracy; public policy; social origin.

---

<sup>1</sup> Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília. E-mail: cidachagas2000@gmail.com.

## Introdução

O objetivo deste artigo é apresentar uma análise comparada de carreiras com uma atuação transversal na Administração Pública Federal no ciclo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. A análise toma como ponto de partida o perfil socioeconômico das carreiras de Advogado da União, Analista de Planejamento e Orçamento (APO), Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), Procurador Federal e Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (TPP do Ipea).

O perfil da burocracia estatal é usualmente estudado na literatura brasileira (Cheibub & Mesquita, 2001; D'Araújo, Farias, & Hippolito, 2005; D'Araújo & Lameirão, 2011; Godoy & Teixeira, 2009; Lotta, Pires, & Oliveira, 2014; Moura, 2007) e muito recentemente tem se explorado outras categorias sociais como burocracia de médio escalão (BME) no processo de tomada de decisão. Lotta et al. (2014) fazem uma revisão da literatura nacional e internacional sobre a BME em instituições públicas e privadas onde a definem como uma burocracia que se encontra entre o topo e a base organizacional. Esses autores salientam a heterogeneidade do BME em razão do seu contexto institucional de atuação, assim como pela diversidade de cargos que exercem. No lugar de atuação da burocracia de médio escalão estão localizadas carreiras objeto deste estudo. Observamos que na administração pública federal mesmo quando os seus membros não estão investidos em cargos que podem associá-los a posições de comando intermediárias, os chamados cargos de Direção e Assessoramento Superior, ainda assim, são enquadrados no conceito analítico de BME conforme desenvolvem Lotta et al. (2014).

Na definição desses autores, a BME desempenha um papel técnico-gerencial e técnico-político. Técnico-gerencial são os burocratas implementadores que traduzem estratégias em ações operacionais; já os burocratas compreendidos no conceito de técnico-político realizam negociações e se relacionam com o alto escalão da sua organização.

Nessa perspectiva, vale ressaltar que o espaço político decisório não é isento da influência da burocracia, mesmo que esteja vinculado à decisão de atores políticos. Os burocratas são atores-chave no processo de formulação e implementação de políticas públicas haja vista o conhecimento

técnico e a sua autonomia quando se valem do vínculo funcional que possuem, da área em que atuam e da estrutura da máquina pública.

Este artigo está estruturado em nove seções incluindo esta introdução e a conclusão. Na primeira seção apresentamos a metodologia de captação de dados, análise para esboçar os resultados e discussão deste trabalho. Na segunda seção descrevemos as carreiras pesquisadas baseadas em suas normas de criação com um enfoque mais atento a prescrição da atuação dessas carreiras na administração pública. No terceiro tópico apresentamos o perfil dos membros das carreiras pesquisadas com um levantamento que permite conhecer variáveis como sexo, faixa etária e cor/raça. Em seguida, procuramos responder se a burocracia deste estudo desenvolve alguma ação política e engajamento social por meio de afiliação associativa. Na sexta seção, mediante o perfil relatado, descrevemos as características convergentes entre essas carreiras e a sua formação onde observamos uma forte presença de áreas tradicionais que atuam no Estado como direito, economia e engenharia. Em seguida, apresentamos as referências na literatura para a construção do nível socioeconômico que nos auxiliou na mensuração da origem social dos membros das carreiras pesquisadas, analisando, posteriormente, no oitavo tópico, a origem social dos participantes desta pesquisa.

### **Procedimentos metodológicos**

Para se chegar aos dados que serão apresentados, foi realizado entre maio a dezembro de 2013, a aplicação de questionários aos membros das carreiras de Advogados da União, Analista de Planejamento e Orçamento, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Procurador Federal e Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Foram respondidos 950 questionários e após a exploração dos dados, restaram 854 questionários utilizados para a análise. Na época da aplicação do questionário, o total de servidores membros das carreiras pesquisadas era de 9.766. Os resultados desta pesquisa, entretanto, não podem ser generalizados, pois não se trabalhou com uma amostra aleatória das carreiras. A amostra dos respondentes do questionário foi por conveniência, ou seja, a participação foi voluntária. Enviamos a todos os servidores dessas carreiras um *link* para acessar o questionário, solicitando a participação na pesquisa e esclarecendo sobre

a não identificação daqueles que respondessem o questionário. Portanto, os resultados se circunscrevem somente entre aqueles servidores que participaram da pesquisa.

Eliminamos 96 casos ausentes nas variáveis carreira e cor e/ou raça. O questionário obedecia a uma lógica de ramificação, quando alguns respondentes deixaram em branco o item sobre cor e/ou raça e como cada questão respondida levava a outra questão a ser respondida, após o item não ser respondido não havia mais dados a serem preenchidos. Interpretamos essa situação como dados perdidos completamente ao acaso, não houve uma tendência para a perda dos dados observados, pois a ausência dos dados não foi em função da variável dependente. Consideramos a possibilidade de substituição dos dados perdidos pela média ou pelo resultado mais frequente, mas como os *missings* foram cerca de 10% descartamos esse tratamento para não induzir a viés de análise conforme orientam Hair, Anderson, Tatham e Black (2007). Não eliminamos também as variáveis, mas os casos onde os dados ausentes se encontravam.

### **As carreiras pesquisadas**

A carreira de Analista de Planejamento e Orçamento (APO) foi criada concomitantemente com a Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República em 1987. Esta carreira tem funções de planejamento, orçamento e finanças na gestão pública o que significa dizer que os membros dessas carreiras são responsáveis pela programação, elaboração e acompanhamento dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais; pela formulação, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos; assim como pela realização de estudos e pesquisas socioeconômicas (Santos, 2012). Atualmente, o *lôcus* preferencial de atuação dos Analistas de Planejamento e Orçamento é o então Ministério da Economia. Entretanto, esses servidores também podem exercer funções técnicas e gerenciais em outras unidades administrativas do Poder Executivo. Se não exercerem cargo gerencial, serão alocados em unidades responsáveis pela execução orçamentária e financeira de um determinado órgão governamental do Sistema de Orçamento.

Por sua vez, a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) foi criada dentro de um contexto de formação de uma alta burocracia que pudesse fazer face a propostas de reforma



administrativa na Nova República. Em 1985, o Governo de José Sarney promoveu uma reforma administrativa para reestruturar o Estado com fins de racionalização e diminuição dos gastos estatais cujo pano de fundo foi o processo de redemocratização do Brasil com novas demandas da sociedade. O que reforça mais ainda a tese de que as concepções da carreira de EPPGG nascem dentro da vigência da redemocratização do Estado brasileiro (Guedes, 2013; L. A. dos Santos & Cardoso, 2000; Souza, 2002).

A proposta de criação da carreira já aparecia em 1982 no Relatório Rouanet. Esse estudo influenciou também a criação da Escola Nacional de Administração Pública-ENAP cuja missão era formar os altos administradores da gestão pública (Rouanet, 2005). Uma ideia já gestada dentro do Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP, criado no governo de Getúlio Vargas em 1938, teve um importante papel como um órgão de planejamento e coordenação administrativa do poder executivo.

Até a sua afirmação institucional, a carreira de EPPGG passou por instabilidades. Criada em 1989, a carreira foi extinta em 1991 na reforma administrativa do Governo Collor e incorporada à carreira de Analista de Orçamento (Guedes, 2013; Petrucci, Brito, & Castro Santos, 1995). Após esse advento, a carreira de EPPGG somente foi restaurada em 1992, entretanto, a sua consolidação acontece com Bresser Pereira, então Ministro do Ministério da Administração e Reforma do Estado do Governo de Fernando Henrique Cardoso em 1995 .

A carreira de Gestor Governamental teve como inspiração o cargo de *Administrateur Civils* formado pela *École Nationale d'Administration* (ENA), escola de governo francesa. À despeito de estarem longe do que se propunha no seu desenho inicial, conforme exploram Cheibub e Mesquita (2001), cabe aos EPPGGs a execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, assim como de direção e assessoramento em escalões superiores da Administração Direta e Autárquica. O órgão supervisor desta carreira é a Secretaria de Gestão (Seges) do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Os EPPGGs podem exercer funções técnicas e gerenciais em quaisquer unidades da Administração Pública, incluindo Poder Legislativo e Poder Judiciário.

Normativamente, as carreiras jurídicas têm como finalidade exercer atividades de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo. Os Advogados da União atuam em órgãos da Administração Pública Direta ou nos núcleos de assessoramento jurídico da Advocacia-Geral da

União-AGU. No processo de formulação de um projeto de lei, por exemplo, o Advogado da União é responsável pela análise e parecer jurídico quanto ao aspecto legal de proposições. O Poder Executivo para publicar atos normativos deve responder a algumas questões legais: como se a União tem competência constitucional e legal para tomar determinadas providências; se a lei deve ter prazo de vigência limitado; se direitos estabelecidos serão ou não afetados. Aspectos trabalhados pelas carreiras jurídicas. A carreira de Procurador Federal é semelhante à carreira de Advogado da União, ou seja, exercem atividades de consultoria e assessoramento jurídico. A diferença reside no seu *locus* de atuação reservada à representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais.

O órgão supervisor das carreiras jurídicas é a Advocacia-Geral da União (AGU), criada na Constituição Federal de 1988. Antes cabia ao Ministério Público Federal-MPF, em conjunto com a Advocacia Consultiva da União, a defesa da União, além de defender a ordem jurídica, o regime democrático, os interesses sociais e os interesses individuais indisponíveis. Isso era embaraçoso, pois “ele, o MPF, poderia demandar contra o Estado, na defesa de conquistas institucionais num instante, e, em outro, poderia estar contestando pretensões idênticas em defesa da União” (Carvalho, 2009, p. 98).

A AGU veio especializar a defesa da União, livrando o Ministério Público Federal dessa obrigação (Carvalho, 2009). Atualmente, encontramos Consultorias Jurídicas na estrutura administrativa dos Ministérios de Estado; as Procuradorias Federais, na estrutura administrativa das Autarquias e Fundações dos Ministérios de Estado; e a Procuradoria da Fazenda Nacional, na estrutura administrativa do Ministério da Fazenda. Convém ressaltarmos que as carreiras jurídicas têm dupla vinculação, num instante, elas estão subordinadas administrativamente onde estão lotadas, ou seja, nos Ministérios, nas Autarquias e nas Fundações; mas possuem uma subordinação técnica em relação à Advocacia-Geral da União. Essa subordinação se expressa na interpretação jurídica com o objetivo de pacificar e uniformizar temas que já foram tratados como uma forma de não “eternizar o debate” (Guimarães, 2012, p. 40).

Os Técnicos de Pesquisa e Planejamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) atuam preferencialmente nesse órgão. Esses técnicos realizam pesquisas e estudos sociais e econômicos; apoiam técnica e institucionalmente o Estado na avaliação, formulação e acompa-

nhamento de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento e oferecem à sociedade elementos para conhecimento e solução dos problemas e dos desafios do desenvolvimento brasileiro. Assim, no processo de formulação, os técnicos do Ipea alimentam os tomadores de decisão com análises, dados e investigação sobre o mérito de uma proposta, na fase de implementação, com avaliação sobre os resultados parciais da execução de determinada ação do Poder Executivo.

A carreira de Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea se confunde com o próprio Instituto, pois passou a existir formalmente com a Constituição Federal de 1988. Antes, os seus funcionários eram contratados por meio da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). A ideia do Ipea nasceu da vontade de existir um *think tank* fora da rotina da administração pública. Havia, portanto, uma necessidade de constituir um grupo que assistisse o governo a formular o planejamento de médio e longo prazo segundo o primeiro presidente do Ipea, Roberto Campos (D'Araújo et al., 2005).

### **Perfil dos membros das carreiras**

Antes de analisarmos a origem social desses servidores, apresentamos alguns dados de forma a retratar o seu perfil conforme o levantamento realizado para este estudo. Do total de servidores das carreiras selecionadas, 11% participaram deste estudo. Proporcionalmente se teve uma grande adesão dos Procuradores Federais, 38%, seguido pelos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, 29% e os Analistas de Planejamento e Orçamento, 9%. Os Técnicos de Pesquisa e Planejamento do Ipea tiveram a menor participação, 4%.

Todas as carreiras têm predominantemente uma frequência masculina. Há um destaque nas carreiras de Analista de Planejamento e Orçamento e de Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea. Os Analistas de Planejamento e Orçamento têm 21% do sexo feminino. Na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, 40% se declaram do sexo feminino. Entre os Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea, 24% são do sexo feminino. Os Advogados da União têm 40% do sexo feminino, proporção semelhante entre os Procuradores Federais, 39%.

As faixas etárias construídas para análise foram de “até 30 anos”; “de 31 a 40 anos”; “de 41 a 50 anos”; “de 51 a 60 anos”; e “mais de 60 anos”. Houve uma alta concentração de servidores entre os 31 a 40 anos

de idade. As carreiras jurídicas são as mais jovens, entre os Advogados da União, 53% estão nessa faixa etária, percentual próximo aos dos Procuradores Federais, 54,8%. A carreira do Ipea é a que possui um maior quantitativo de servidores entre os 51 anos e mais de 60 anos, 10%. Entre os 31 a 40 anos, o Ipea tem 45%; os EPPGGs possuem 43% dos seus membros nessa faixa etária e os Analistas de Planejamento e Orçamento, 31%.

Coletamos também informações sobre a cor e/ou raça dos servidores que participaram deste trabalho. Utilizamos as categorias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): branca; preta; amarela; parda e indígena. Osorio (2006) afirma que os negros estão sub-representados nas carreiras com maior remuneração, isto não é diferente das carreiras que participaram deste estudo. A maioria dos membros das carreiras pesquisadas se declarou brancos, as variações são semelhantes entre as carreiras, ou seja, cerca de 70% são brancos em relação às demais declarações de cor e/ou raça em qualquer grupo de carreira que se analise.

### **Ativismo**

A dimensão ativista é de grande relevância para o processo democrático que pode ser evidenciado por uma consciência cívica e pela igualdade socioeconômica entre as pessoas. Abers (2015) discute sobre o ativismo da burocracia tomando como estudo de caso o Programa de Apoio à Conservação Ambiental, ou Bolsa Verde. A autora traz alguns achados como o ideário semelhante desses atores aos dos ativistas da sociedade civil e que há um compromisso daquela burocracia com causas que geralmente são associadas a movimentos sociais. Um outro aspecto enfatizado pela autora em seu trabalho, é que não se tratam de burocratas que apenas cumprem ordens, mas procuram influenciar a mudança da política pública com ações criativas para atender decisões superiores. Abers (2015) busca evidências sobre a origem de tal engajamento, apontando que vem da experiência de vida, como a rede social, política e profissional; assim como da participação em atividades organizadas por movimentos sociais.

Tabela 1. Percentual de ativismo das carreiras

Tipo de Associação	Situação	Adv. União	APO	EPPGG	Pro-Curador	TPP Ipea	Total
Sindicato Ou Associação Profissional	Faz Parte	47,4	33,3	51,4	44,6	47,4	46,3
	Nunca Participou	34,5	41,3	30,8	39,3	28,9	35,6
Associação De Defesa Do Consumidor	Faz Parte	-	-	1,2	2,8	-	1,4
	Nunca Participou	93	98,6	96,8	92,9	100	94,8
Movimento De Direitos Humanos	Faz Parte	1,2	2,7	3,6	3,7	2,7	3,1
	Nunca Participou	92,4	93,2	83,4	87,3	78,4	87,6
Grupo De Defesa Do Meio Ambiente Ou Ecológico	Faz Parte	4,7	2,7	2,4	5	2,6	3,9
	Nunca Participou	87,7	93,2	86,2	85,8	78,9	86,6
Centro Acadêmico, Grêmio Ou União De Estudantes	Faz Parte	2,3	1,3	4,5	3,4	2,7	3,3
	Nunca Participou	59,6	62,7	45,3	58,1	37,8	54,2
Clube Esportivo	Faz Parte	16,4	22,7	18,6	20,7	15,8	19,2
	Nunca Participou	49,1	53,3	52,2	47,1	60,5	50,1
Grupo De Solidariedade, De Conscientização Ou De Multiplicadores	Faz Parte	4,7	9,5	5,3	8,4	5,4	6,7
	Nunca Participou	83	78,4	72,5	76,8	70,3	76,6
Grupo Religioso	Faz Parte	28,7	14,9	14,6	16,7	13,2	18,2
	Nunca Participou	45,6	60,8	56,3	55,1	57,9	54,2
Torcida Organizada	Faz Parte	-	-	0,8	0,3	-	0,4
	Nunca Participou	98,8	98,6	96	96,6	97,4	97,1
Trabalho Voluntário	Faz Parte	13,5	16,2	8,9	15,8	15,8	13,4
	Nunca Participou	48	44,6	44,98	41,8	26,3	43,5

Fonte: Elaborada pela autora

Na Tabela 1, os dados coletados demonstram que as carreiras não possuem o mesmo tipo de ativismo reportado por Abers (2015), ou seja, voltado para o engajamento social próximo do ideário de movimentos sociais. Sindicato ou Associação Profissional é onde há uma maior experiência de participação, 46,3%. A carreira de EPPGG possui a maior participação neste tipo de associação, 51,4%; seguida da carreira de Advogado da União, 47,4%. Clube esportivo é a segunda maior experiência em participação coletiva, 19,2%, com os APOs tendo a maior frequência, 22,7%. Grupo Religioso também possui uma relevante participação, 18,2%; com maior presença entre os Advogados da União, 28,7%, e a menor entre os TPP do Ipea, 13,2%. No total geral, grupo religioso é a terceira maior participação associativa.

Quando as pessoas pesquisadas foram questionadas sobre algum tipo de associação que nunca participou, a menor se deu em torcida organizada, 97,1%; já 94,8% nunca participaram de associação de defesa do consumidor; e a terceira menor participação foi em movimento de direitos humanos, 87,6%; registramos que nesse caso a carreira de TPP do Ipea é a que possui a maior experiência, pois 19% já participaram desse tipo de associação. Por outro lado, 96% dos membros da carreira de APO nunca participaram de movimento de direitos humanos, seguido dos Advogados da União, 92,4%.

A nossa preocupação em trazer essa dimensão associativa para a pesquisa se baseou na defesa com que autores atribuem à consciência cívica o fortalecimento da democracia política e social (Fernandes, 2014; Kerstenetzky, 2006; Labra & Figueiredo, 2002); muito embora haja alguma polêmica sobre até que ponto o associativismo se traduz em maior participação e desigualdade política. Os dados podem estimular a entender de que forma se dá a interação entre a experiência na vida associativa da burocracia e as demandas da sociedade civil no Estado, pois dão bases para explorar as ideias dos burocratas em relação às organizações que participaram ou participam e se exercem alguma influência sobre a política pública que atuam.

### **Características convergentes e formação**

Um outro retrato dos pesquisados são as características homogêneas e heterogêneas intragrupos e extragrupos, Tabela 2. Observamos que

dentro de cada carreira a homogeneidade se encontra nas variáveis cargo; remuneração inicial e final; nível mínimo de instrução, pois todas as pessoas membros da carreira devem ter no mínimo o ensino superior; e conhecimentos básicos e específicos exigidos para o concurso. Na análise intragrupos, as características heterogêneas são sexo, faixa etária e o tipo de curso superior (exceto as Carreiras Jurídicas, onde todos devem ter graduação em direito).

A análise extragrupo, ou seja, entre as diferentes carreiras, as características semelhantes são nível de instrução, no mínimo todos têm nível superior, faixa etária e remuneração inicial e final. A heterogeneidade entre as carreiras é a lotação, curso superior (exceto Carreira Jurídica, onde todos tinham graduação em direito, mesmo havendo uma segunda graduação), denominação e finalidade do cargo, conhecimentos básicos e específicos exigidos para o concurso.

Tabela 2. Características heterogêneas e homogêneas das carreiras pesquisadas

INTRAGRUPOS	
Características heterogêneas	Características homogêneas
Sexo	Cargo
Faixa Etária	Remuneração inicial e final
Curso Superior (exceto Carreira Jurídica, onde todos tinham graduação em direito)	Nível de instrução
	Conhecimentos básicos e específicos exigidos para o concurso
EXTRAGRUPOS	
Características heterogêneas	Características homogêneas
Lotação	Nível de instrução
Curso Superior (exceto Carreira Jurídica, onde todos tinham graduação em direito)	Faixa etária
Cargo	Remuneração inicial e final
Conhecimentos básicos e específicos exigidos para o concurso	

Fonte: Elaborada pela autora

A formação universitária dos nossos participantes está concentrada na área de ciência sociais aplicadas e engenharias. As cinco primeiras são direito, economia, direito, administração, engenharia e relações internacionais.

Do total de participantes que tinha mais de uma graduação, 42 sobre 50 eram em direito. As carreiras jurídicas puxam a formação para a área

de ciências sociais aplicadas, pois todos aqueles que se candidatam a essa carreira, devem necessariamente serem graduados em direito. Constatamos que a carreira de EPPGG possui um leque maior de áreas de formação. Um outro dado, a formação em pós-graduação também acompanha a área da graduação, ou seja, a concentração se dá em ciências sociais aplicadas.

### **Construção do nível socioeconômico**

Para se analisarmos a origem social dos participantes desta pesquisa, trabalhamos com as variáveis escolaridade e ocupação principal. Primeiramente, relataremos como foi construído o nível socioeconômico que auxiliou na análise da origem social dos participantes. Não será discutida a mobilidade social, apesar de ser intuitivo que para aqueles cujo pai ou mãe não estavam nos estratos mais altos, houve, sem dúvida, uma mobilidade porque hoje pertencem a uma classe de servidores públicos.

O nível socioeconômico é um constructo teórico latente não podendo ser mensurado diretamente. Alves e Soares (2009) informam que as escalas de índices socioeconômicos são construídas a partir da média de variáveis sociodemográficas dos indivíduos. Essas variáveis são ocupação, nível de instrução, renda e, algumas vezes, idade ou sexo. Esses mesmos autores argumentam que os procedimentos metodológicos diferem de pesquisador para pesquisador, mas os resultados são muito semelhantes. A variável educação tem um peso maior do que a renda e as demais variáveis têm peso bem menor. Para o propósito deste estudo, destacamos alguns trabalhos de referência na construção de escalas de classificação socioeconômica.

A posição das ocupações em pesquisas de estratificação social é mensurada de três maneiras: prestígio social; categorias de classe e de escores de *status* socioeconômico (Ganzeboom, De Graaf, & Treiman, 1992). Há escalas que são referências internacionais e que dão conta desses três métodos de construção: *Standard International Occupational Prestige Scale* (SIOPS) construída por Treiman (1977) que foi codificada na *International Standard Classification of Occupations* (ISCO) ou Classificação Internacional Uniforme de Ocupações (CIOU) revisada em 1968 e 1988 (ISCO88/CIOU88). A escala ISCO/CIOU também contou com a participação de Treiman atendendo a uma demanda da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Outra escala, *Erickson and Goldthorpe's Class*



*Categories* (EGP) criada pelos seus homônimos (Erikson & Goldthorpe, 1987a, 1987b, Erikson, Goldthorpe, & Portocarero, 1979, 1982, 1983) e o *International Socio-Economic Index* (ISEI) desenvolvido por Ganzeboom *et al.* (1992). O ISEI foi atualizado e correlacionado com a SIOPS e EGP utilizando a ISCO88 para uniformização das categorias ocupacionais (Ganzeboom & Treiman, 1996). O Brasil utilizou como base a ISCO88 para construir a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) pelo então Ministério do Trabalho e Emprego em 2002. A CBO2002 é um documento que normaliza o reconhecimento, a nomeação e a codificação dos títulos e ocupações do mercado de trabalho brasileiro.

Outros estudiosos na linha de pesquisa sobre estratificação social e mobilidade desenvolveram escalas de classificação socioeconômica para a realidade brasileira. Utilizaram sobretudo os dados do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) ambos produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE). Um estudo clássico na área é de Silva (1973) que construiu com os dados do Censo de 1970 uma escala de diferenciação social das ocupações comparando com escalas internacionais. Pastore (1979) utilizou essa escala proposta por Silva (1973) em seu estudo sobre a mobilidade social no Brasil, tendo como referência a PNAD de 1973. Com os dados da PNAD de 1996, Pastore e Silva (2000) atualizaram o estudo de 1979 desenhando um índice de *status* socioeconômico com a finalidade de analisar como se comportou a mobilidade social no país entre 1973 e 1996. Dessa forma, a escala foi derivada do nível educacional e rendimentos dos indivíduos a partir das suas ocupações registradas na PNAD. Os estratos ocupacionais são hierarquizados em (1) Baixo-inferior; (2) Baixo-superior; (3) Médio-inferior; (4) Médio-médio; (5) Médio-superior; e (6) Alto.

Pedagogicamente, os procedimentos metodológicos para a construção de uma escala socioeconômica são explorados por Jannuzzi (1999). O autor ilustra por meio de estatísticas multivariadas a construção de uma escala socioocupacional tendo como fonte de dados a Pesquisa Regional por Amostra Domiciliar-PRAD de 1993. Jannuzzi (1999) procura esclarecer, ainda, que a tradição na escolha da ocupação do indivíduo como indicador de classe social se assenta em diferentes critérios teóricos, sejam eles de orientação weberiana ou marxista. Outros indicadores para operacionalizar a posição do indivíduo na estrutura social, como educação e renda, sustenta o autor, carecem de confiabilidade metodológica, como

“problemas de lembrança e erros de declaração e racionalizações *post-fact* (*status* autoconferido)” (Jannuzzi, 1999, p. 9). O autor trabalhou, para cada grupo ocupacional, com o perfil médio de escolaridade e a mediana do rendimento do trabalho. As categorias construídas foram quatro, (1) Baixo; (2) Médio-baixo; (3) Médio-alto; (4) Alto.

Jannuzzi (2003), ainda se propondo a desenhar uma metodologia para a segmentação do mercado consumidor brasileiro, atualiza o esquema de classificação socioocupacional para pesquisa social em cinco estratos utilizando os Censos Demográficos de 1980 e 1991 e as PNADs dos anos 90. O autor questiona a “cegueira” de analistas quanto a outros critérios de segmentação socioeconômica do mercado consumidor no Brasil. Argumenta que analistas de mercado ainda se baseiam em critérios geográficos e poder de consumo. Segundo o autor, o poder e os hábitos de consumo tendem a perder cada vez mais validade devido a facilidade de aquisição de produtos eletrodomésticos e eletrônicos impulsionados pela oferta de crédito, formas de pagamento, queda nas taxas de juro e também de preços. Um outro aspecto apontado por Jannuzzi (2003) é que as escalas baseadas na posse de bens duráveis de médio prazo estão baseadas numa família tradicional, um casal com duas ou mais crianças e isso, atualmente, não tem sustentação pois há cada vez mais casais optando por não terem filhos, quando muito tem apenas uma criança; pessoas vivendo sozinhas; e o envelhecimento da população que inverte a relação de consumo para serviços em vez de produtos. Como uma opção de critério metodológico, o autor chega a propor um retorno à renda familiar conforme tempos de baixa inflação, sem deixar de mencionar as limitações já discutidas. Contudo, esses problemas conhecidos levam o autor a propor uma escala socioeconômica de ocupações constituída de: (1) Baixo; (2) Médio-baixo; (3) Médio; (4) Médio-alto; (5) Alto.

Ainda, outra escala é apresentada por Alves e Soares (2009) que desenvolveram uma metodologia para medir o nível socioeconômico por meio da Teoria da Resposta ao Item-TRI, uma técnica de agregação de indicadores de uma variável latente. Os dados empíricos para a construção do nível socioeconômico por esses autores foram extraídos da pesquisa GERES — Pesquisa Longitudinal da Geração Escolar 2005, polo Belo Horizonte. Os autores trabalharam com dados sobre educação, ocupação e renda das famílias. A renda foi aferida por meio da renda do setor censitário, dada a limitação de levantar o valor da renda dos pais tendo como

fonte de informação os alunos participantes daquela pesquisa. Alves e Soares (2009) trabalharam também com a escala de *status* socioeconômico proposta por Pastore e Silva (2000).

Como se viu há um lastro de estudos sobre a produção de esquema de classificação socioeconômica no Brasil e internacionalmente. Não foi desenvolvida uma escala própria para hierarquizar socialmente os respondentes identificados neste estudo e para interpretar a origem social, optamos, então, por trabalhar com o *International Socio-Economic Index* (ISEI).

O ISEI é um índice desenvolvido por Ganzeboom et al. (1992) com base em censos nacionais, inclusive o censo do Brasil, onde utilizaram dados sobre educação, ocupação e renda dos indivíduos; e também com os dados socioeconômicos dos pais daqueles que responderam ao questionário. Ganzeboom et al. (1992) pretendiam que o ISEI fosse aplicado a qualquer tipo de pesquisa sem a necessidade de levantar dados primários sobre educação e renda. Isso veio a calhar para este estudo, pois não levantamos dados sobre a renda dos pais e mães dos respondentes. Houve um entendimento de que se teríamos uma dificuldade em obter respostas fidedignas dos participantes porque a renda dos pais e da família só teria feito sentido na infância, adolescência e início da fase adulta, desde que ainda estivessem sob a dependência do pai e/ou da mãe. Então, nesse caso, a fonte de informação seria um membro da família que na época não era o seu responsável principal. A capacidade de fazer distinção da renda da família há tanto tempo atrás não seria tão forte e a chance de se obter respostas válidas seria muito baixa. Alves e Soares (2009) e Jannuzzi (1999, 2003) já problematizavam as limitações de trabalhar com renda *post-fact*, pois o dado viria do participante, mas a renda informada não seria a sua, mas de seu pai, mãe ou responsável.

A opção que se fizemos pelo ISEI nos pareceu mais acertada ao enfatizar uma medida contínua para os propósitos de análise empírica, assim como por dispensar a informação sobre renda. Outra decisão importante foi a escolha entre o índice do pai ou da mãe. Primeiramente, optamos pelo índice de maior *status*, ou seja, o maior ISEI operando a posição social feminina quando o ISEI era maior do que a masculina. Entretanto, a opção metodológica pela escolha do maior ISEI não se confirmou empiricamente, pois em números absolutos as cinco principais ocupações exercidas pelos pais são engenheiro, servidor público superior, comerciante, advogado e médico enquanto as mães exerciam funções como dona

de casa, professora, servidora pública superior, médica e comerciante. Esclarecemos que a categoria dona de casa não foi ponderada no índice socioeconômico.

Essas ocupações, levaram a condição masculina a ter uma prevalência na construção do maior *status* ocupacional. O grau de escolaridade do pai e da mãe também empurrou para a predominância masculina o índice aferido. Ainda que próximos, há uma alta frequência de pais com maiores níveis de instrução do que as mães em todas as carreiras consideradas.

Alves e Soares (2009) esclarecem que tradicionalmente as pesquisas sociais utilizam a ocupação do homem adulto para definir o nível socioeconômico. Apesar do protagonismo feminino pela sua própria condição social e de sua família, a escolha da ocupação masculina ainda hoje se sustenta segundo os autores. Esse entendimento, entretanto, passou a ser questionado a partir da década de 1970 com a atuação dos movimentos feministas. Aguiar, Fernandes e Neves (2007), ao avaliar a mobilidade social das mulheres, consideram que a união do *status* econômico do marido com o da esposa determina em grande parte a posição social de seus filhos. Considerando a hipótese levantada por esses últimos autores, eleger o maior *status* ocupacional entre o pai ou a mãe, como se fez neste estudo, significa decidir pelo maior poder econômico dentro da família.

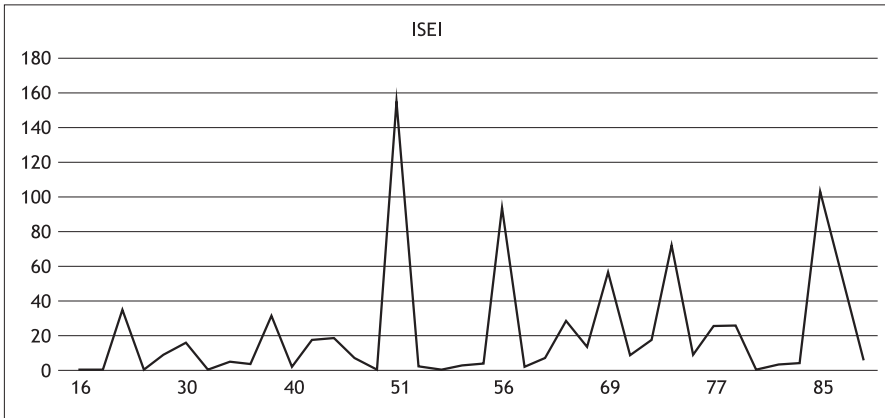
A variável grau de escolaridade também veio confirmar essa hipótese. É importante considerar o nível de instrução como um determinante da posição social e econômica do indivíduo, sobretudo no Brasil onde são altos os ganhos de retorno por meio da escolaridade ao contrário de muitos países europeus e dos Estados Unidos. Qualquer indivíduo que tiver um ano a mais de escolaridade tem um rendimento financeiro superior entre 15% a 20% do que aqueles que não o têm (IBGE, 2007), enquanto que a taxa de retorno individual com educação nos países da OCDE é de 3% a 6% (Ischinger, 2006). Finalmente, as composições desses métodos de análise social possibilitam validar os resultados de cada um deles, uma vez que, os resultados do ISEI são corroborados pelos dados socioeconômicos nesta pesquisa.

### **Origem social dos membros das carreiras pesquisadas**

O ISEI possui 271 grupos ocupacionais, os escores variam de 16 a 90. O menor escore é relativo a categorias profissionais de trabalho ma-

nual e doméstico; e o maior escore é a ocupação de juiz. Utilizamos a escala do ISEI atualizada no trabalho de Ganzeboom e Treiman (1996). Inicialmente, foram uniformizadas as ocupações do pai e da mãe declaradas pelos respondentes, por exemplo, todos os Engenheiros Civis ou Engenheiros Elétricos foram classificados como Engenheiros. A ocupação definida como dona de casa foi classificada como dado ausente. A partir daí, tratamos essa informação, codificando-a para a CBO e em seguida convertemos o código da ocupação na CBO para a base da ISCO88. Assim, o código da ocupação na ISCO88 foi cotejado na tabela ISEI onde identificamos o índice de classificação da ocupação.

Figura 1. Distribuição do ISEI nas carreiras analisadas

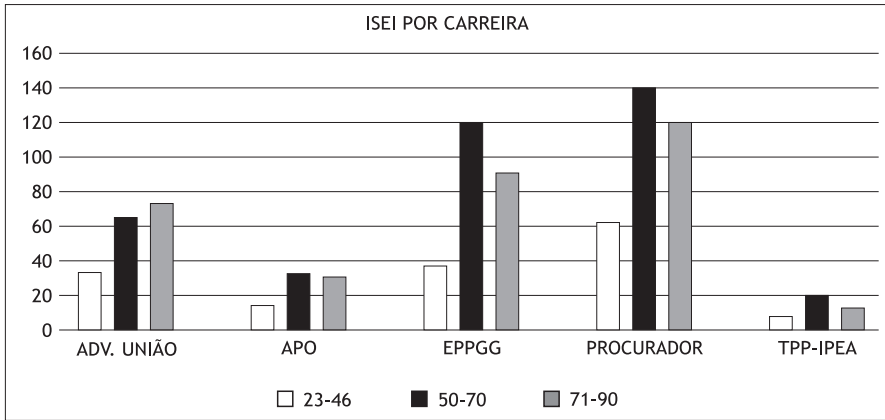


Fonte: Elaborada pela autora

Não nos prendemos na ocupação do pai para analisarmos a origem social dos respondentes. Utilizamos a literatura que trata sobre nível socioeconômico de forma a encontrar o melhor operador para medir a distinção entre os respondentes. O ISEI nos dados empíricos variou de 16, atribuído a funções de ajudante de serviços gerais e atividades domésticas, a 90, atribuído a função de juiz de direito. A maior frequência ficou com o índice 51 — empresário a pequenos empresários, servidor público de nível intermediário e trabalhadores bancários. Conforme podemos constatar na distribuição da Figura1 não há uma concentração no ponto de origem menor que 20%. Verificamos também que há uma grande amplitude de

ocupações dos pais e das mães dos respondentes, sem, entretanto, afetar a posição da origem social dos participantes desta pesquisa situada nos estratos de médio a alto conforme podemos constatar na Figura 2.

Figura 2. Distribuição do ISEI por carreira



Fonte: Elaborada pela autora

Para analisarmos o ISEI por carreira, distribuimos os índices do ISEI em três faixas de 23 a 46; 50 a 70; e 71 a 90. Na primeira faixa, há uma frequência maior de agricultor, motorista, professor e comerciante como profissões dos pais e mães dos respondentes; e quanto à escolaridade a regularidade é daqueles pais e mães que nunca frequentaram a escola ou estudaram até a 4ª série do ensino fundamental. Na faixa de 50 a 70, a maior frequência profissional dos pais e mães é administrador, comerciante, contador, militar e servidor público de nível superior. O grau de instrução se concentra em ensino médio completo e ensino superior completo. A terceira faixa, de 71 a 90, concentram profissões como advogado, economista, médico e professor universitário; já a escolaridade dos pais e mães converge para o ensino superior e pós-graduação.

Podemos observar que todas as carreiras se concentram no ISEI 50 a 90, sendo a carreira de Advogado da União a que possui uma maior frequência na terceira faixa do ISEI, de 71 a 90. Quarenta e dois por cento dos pais dos Advogados da União possuíam ensino superior completo e 16,3%

pós-graduação. A maior frequência profissional dos pais é advogado. Entre as mães, 34,5% tinham ensino superior e 16%, pós-graduação. A categoria dona de casa teve a maior frequência profissional entre esse grupo.

As carreiras de Especialista em Políticas Públicas, de Analista de Planejamento e Orçamento, de Procurador Federal e de Técnico de Pesquisa e Planejamento do IPEA tem uma concentração na faixa do ISEI de 50 a 70. Entre os EPPGGs, 40,4% dos seus pais tinham ensino superior e 25%, pós-graduação. A profissão dos pais mais frequente nessa carreira é servidor público superior. As mães desse grupo, 34,4% possuíam ensino superior e 16% pós-graduação; a profissão mais frequente foi dona de casa.

Entre os Analistas de Planejamento e Orçamento, 44% dos seus pais possuíam ensino superior completo e pouco mais de 21% pós-graduação. Engenheiro era a profissão de destaque entre os pais dos APOs. Quarenta e um por cento das mães dos APOs possuíam ensino superior completo; 9,3% possuíam pós-graduação; e dona de casa foi a profissão de maior frequência. Quarenta e três por cento dos pais membros da carreira de Procurador Federal possuíam ensino superior; e 20,4% pós-graduação. A profissão mais frequente foi engenheiro. O grau de instrução das mães dos Procuradores Federais que participaram deste estudo foi ensino superior completo, 35%; já a profissão mais frequente foi professora. Aquelas com pós-graduação categorizavam 18%. Entre os pais dos Técnicos de Pesquisa e Planejamento do Ipea 26,3% possuíam ensino superior e a mesma percentagem possuía pós-graduação. A profissão de maior frequência entre os pais foi comerciante. Já 42% das mães dos TTP do Ipea possuía ensino superior; e 10,5% pós-graduação. Professora foi a profissão de maior frequência entre as mães dos TTPS-Ipea.

Apesar de haver alguma distribuição entre grau de escolaridade mais baixo, como nunca ter frequentado escola até o ensino fundamental completo, o grau de instrução dos pais e mães dos respondentes se concentravam no ensino superior e pós-graduação. As ocupações dos pais e mães se convergiam nos estratos mais elevados o que requer um maior grau de escolaridade e tem uma melhor retribuição salarial. Assim, adotando a categorização de Jannuzzi (1999), podemos inferir que a condição socioeconômica da origem social dos pesquisados está concentrada em médio-alto a alto.

## Conclusão

A comparação entre as carreias de Advogado da União, Analista de Planejamento e Orçamento, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Procurador Federal e Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea teve como objetivo ensejar a reflexão sobre o perfil socioeconômico da burocracia que atua em processos de formulação, execução e avaliação de políticas públicas. O conjunto de dados como faixa etária, sexo, raça/cor, ativismo e índice socioeconômico revela a representação existente dentro do corpo burocrático do Estado.

Essa interação pode nos investir de preocupações teóricas e práticas na administração pública no que se refere à relação entre a burocracia com o Estado e com a sociedade, aos processos de recrutamento, formação e qualificação nas escolas de governo e aos espaços de atuação gerencial. Os dados permitem também trazer uma reflexão sobre gênero e raça/cor o que espelha as condições dos espaços corporativos na sociedade dentro do Estado. Os resultados demonstram que em todas as carreiras pesquisadas a constituição de seus quadros é majoritariamente formada por homens e brancos. Aspectos que inspiram a uma agenda de pesquisa sobre a representação na burocracia a exemplo da extensa literatura norte-americana que há sobre o assunto (Brudney, Hebert, & Wright, 2000; J. Dolan, 2002; J. A. Dolan & Rosenbloom, 2003; Guinier & Sturm, 2001; Keiser, Wilkins, Meier, & Holland, 2002; Naff & Crum, 2000; Ogmundson, 2005; Theobald & Haider-Markel, 2009).

Do ponto de vista da formação, há uma alta concentração nas áreas de ciências sociais aplicadas, como direito, economia e administração. A exceção é a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental que possui uma maior distribuição de formação em todas as áreas de conhecimento. Ressaltamos, entretanto, que os membros das carreiras jurídicas, em razão da normatização de seu concurso público possuem obrigatoriamente graduação em direito, isso a despeito de muitos possuírem duas graduações, sendo pelo menos uma em direito.

A escassa profusão de áreas de conhecimento na formação dos pesquisados dá indícios de que há áreas que direcionam melhor para concursos públicos ou vice-versa, sobretudo quando se tratam dessas carreiras, o que requer investigações específicas para a sua corroboração. Resta per-



guntar se esse é o melhor caminho para se pensar em um Estado mais plural em conhecimento, formação, práticas e valores profissionais na prestação de serviços e em processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. O que seria uma forma de decifrar e trazer resoluções para os problemas sociais e econômicos no Brasil a partir de perspectivas diferentes e complementares. O modelo convencional que impõe diversas segregações não mais se comunica com um mundo tão diverso e complexo, onde os desafios intelectuais, técnicos e humanos alcançam grandes complexidades e mudam a cada instante. A Constituição Federal de 1988 assegura que a única forma de fazer parte dos quadros efetivos da Administração Pública é por meio de concurso público, uma imposição legal que instiga a pensar em estratégias apropriadas para elevar a representação de outros grupos sociais nessas carreiras.

Verificamos também que os membros das carreiras pesquisadas possuem um baixo envolvimento em práticas associativas, a mais frequente é a sindicalização e/ou associação profissional. Uma hipótese é que essa relação se deve à expectativa de defesa de interesses e direitos nas suas carreiras. Constatamos também a quase inexistência de alguma afiliação a movimentos de direitos humanos, meio ambiente e de defesa do consumidor, pautas cujo o Estado brasileiro tem protagonismo e agente indutor de mudanças sociais distendendo para o espaço privado.

Por fim, a origem social dos participantes da pesquisa convergiu para média e alta em razão da maioria dos seus pais e mães possuir curso superior completo e profissões com maior alcance de reconhecimento social e econômico no Brasil. Muito provavelmente isso pode ter sido um dos fatores determinantes para que os membros das carreiras pesquisadas chegassem onde chegaram profissionalmente. Entendemos que a discussão de mérito se abre aqui. Uma agenda de pesquisa que caberia no setor público, sobretudo na sociedade brasileira que não alcançou ainda condições igualitárias de disputas no mercado de trabalho.

## Referências

- ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, P. L. C. e LOTTA, G. S. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENA, 2015.
- AGUIAR, N.; FERNANDES, D. & NEVES, J. A. Mobilidade social

- feminina. In: AGUIAR, N. (org.). *Desigualdades sociais, redes de sociabilidade e participação política*. Belo Horizonte: UFMG, 2007, pp. 165-80.
- ALVES, M. T. G. & SOARES, J. F. Medidas de nível socioeconômico em pesquisas sociais: uma aplicação aos dados de uma pesquisa educacional. *Opinião Pública*, 15(1), 1-30, 2009.
- BRUDNEY, J. L.; HEBERT, F. T. & WRIGHT, D. S. From organizational values to organizational roles: examining representative bureaucracy in state administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(3), 491-512, 2000.
- CARVALHO, J. P. C. 15 anos da Advocacia-Geral da União: breve retrato do maior escritório de advocacia do país. *Direito e Liberdade*, 9(2), 95-118, 2009.
- CHEIBUB, Z. B. & MESQUITA, W. A. B. *Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional* (Texto para Discussão). Brasília: ENAP, 2001.
- D'ARAÚJO, M. C. S.; FARIAS, I. C. de & HIPOLITO, L. *IPEA 40 anos uma trajetória voltada para o desenvolvimento: depoimentos ao CP-DOC*. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, 2005.
- D'ARAÚJO, M. C. S. & LAMEIRÃO, C. Dirigentes públicos federais de alto escalão no governo Lula. In: CARDOSO JR., J. C. (org.), *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro (Diálogos para o Desenvolvimento)* (Vol. 5, p. 91-131). Rio de Janeiro: Ipea, 2011.
- DOLAN, J. Representative bureaucracy in the federal executive: gender and spending priorities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(3), 353-375, 2002.
- DOLAN, J. A. & ROSENBLOOM, D. H. *Representative bureaucracy: Classic readings and continuing controversies*. London: ME Sharpe, 2003.
- ERIKSON, R. & GOLDTHORPE, J. H. Commonality and variation in social fluidity in industrial nations. Part I: A model for evaluating the FJH hypothesis. *European Sociological Review*, 3(1), 54-77, 1987a.
- ERIKSON, R. & GOLDTHORPE, J. H. Commonality and variation in social fluidity in industrial nations. Part II: the model of core so-

- cial fluidity applied. *European Sociological Review*, 3(2), 145–166, 1987b.
- ERIKSON, R.; GOLDTHORPE, J. H. & PORTOCARERO, L. Intergenerational class mobility in three Western European societies: England, France and Sweden. *The British Journal of Sociology*, 30(4), 415–441, 1979.
- ERIKSON, R.; GOLDTHORPE, J. H. & PORTOCARERO, L. Social fluidity in industrial nations: England, France and Sweden. *The British Journal of Sociology*, 33(1), 1–34, 1982.
- ERIKSON, R.; GOLDTHORPE, J. H. & PORTOCARERO, L. International class mobility and the convergence thesis: England, France and Sweden'. *British Journal of Sociology*, 34, 303–343, 1983.
- FERNANDES, E. O associativismo no tempo da globalização: voluntariado e cidadania democrática. *Intervenção social*, (27), 159–190, 2014.
- GANZEBOOM, H. B.; DE GRAAF, P. M. & TREIMAN, D. J. A standard international socio-economic index of occupational status. *Social science research*, 21(1), 1–56, 1992.
- GANZEBOOM, H. B. & TREIMAN, D. J. Internationally comparable measures of occupational status for the 1988 International Standard Classification of Occupations. *Social science research*, 25(3), 201–239, 1996.
- GODOY, A. L. de & TEIXEIRA, S. M. F. A burocracia federal brasileira e o sincretismo de relações Estado-sociedade: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração*, Caxambu, MG, Brasil, 33, out. 2009.
- GUEDES, A. T. *Elites estatais e reforma do Estado na Nova República: o projeto ENAP e a formação da carreira de gestor governamental no Brasil* (Tese de doutorado). Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil, 2013. Recuperado de <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/12985>>. Acesso em 14-10-2018>.
- GUIMARÃES, P. de A. B. (2012). *A Advocacia Pública da União e a independência funcional dos seus membros: possibilidades e limites* (Monografia de especialização). Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, Brasil, 2012. Recuperado de ><http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/224>>. Acesso em 14-10-2018>.

- GUINIER, L. & STURM, S. *Who's qualified? A new democracy forum on the future of affirmative action*. Boston: Beacon Press, 2001.
- HAIR, J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. & BLACK, W. C. *Análise multivariada de dados*. 5.<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: Bookman, 2007.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2007. Recuperado de <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2007/default.shtm>. Acesso em 14-10-2018.
- ISCHINGER, B. Education at a Glance 2006. *Online Document*. Retrieved from <<http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/skills-beyond-school/37392850.pdf>>, 2006.
- JANNUZZI, P. de M. Construção de uma escala sócio-ocupacional: notas metodológicas e resultados. *Revista Brasileira de Estatística*, 60, n.º 214, 7–24, jul. 1999.
- JANNUZZI, P. M. Estratificação socioocupacional para estudos de mercado e pesquisa social no Brasil. *São Paulo em perspectiva*, 17(3–4), 247–254, 2003.
- KEISER, L. R.; WILKINS, V. M.; MEIER, K. J. & HOLLAND, C. A. Lips-tick and logarithms: Gender, institutional context, and representative bureaucracy. *American Political Science Review*, 96(03), 553–564, 2002.
- KERSTENETZKY, C. L. Sobre associativismo, desigualdades e democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(53), 132–180, 2006.
- LABRA, M. E. & FIGUEIREDO, J. S. A. de. Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos conselhos de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 7(3), 537–547, 2002.
- LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. & OLIVEIRA, V. E. *Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2014.
- MOURA, C. P. de. *O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira: um estudo de carreira e socialização*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- NAFF, K. C. & CRUM, J. The president and representative bureaucracy: Rhetoric and reality. *Public Administration Review*, 60(2), 98–110, 2000.
- OGMUNDSON, R. L. Does it matter if women, minorities and gays govern? New data concerning an old question. *The Canadian Journal of Sociology*, 30(3), 315–324, 2005.

- OSORIO, R. G. *Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil*. Brasília: Secretaria Internacional do Trabalho, 2006.
- PASTORE, J. *Desigualdade e mobilidade social no Brasil* (Vol. 1). São Paulo: TA Queiroz Editor, 1979.
- PASTORE, J. & SILVA, N. do V. *Mobilidade social no Brasil*. São Paulo: Makron Books, 2000.
- PETRUCCI, V. L.; Brito, M. & CASTRO SANTOS, M. H. de. *Escolas de governo e profissionalização do funcionalismo*. Brasília: Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1995.
- ROUANET, S. P. *Criação no Brasil de uma escola superior de administração pública*. Brasília: Enap, 2005.
- SANTOS, A. P. dos. *Competências, carreiras e contexto: um estudo multinível da administração pública brasileira*. Doutorado. Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil, 2012. Recuperado de <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/11277> . Acesso em 14-10-2018>.
- SANTOS, L. A. & CARDOSO, R. L. S. Carreiras de Executivos Públicos e o Ciclo de Políticas Públicas: A experiência dos Gestores Governamentais no Governo Federal do Brasil. *Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento*, Santo Domingo, República Dominicana, 5 out. 2000.
- SOUZA, E. C. L. A capacitação administrativa e a formação de gestores governamentais. *Revista de administração pública*, 36(1), 73–88, 2002.
- THEOBALD, N. A. & HAIDER-MARKEL, D. P. Race, bureaucracy, and symbolic representation: Interactions between citizens and police. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 409–426, 2009.
- TREIMAN, D. J. *Occupational prestige in comparative perspective*. New York: Academic Press, 1977.



# ARTICULAÇÕES PARA O EQUILÍBRIO ENTRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL: UM OLHAR PARA A CIDADE DE EUNÁPOLIS NO EXTREMO SUL DA BAHIA

DANIELLE FERREIRA MEDEIRO DA SILVA DE ARAÚJO<sup>1</sup>  
TIMÓTEO DE ARAÚJO PEREIRA<sup>2</sup>

## Resumo

O artigo pretende suscitar reflexão sobre a importância da administração política no âmbito de articulação para o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social, com um olhar para a cidade de Eunápolis, no extremo sul da Bahia. O objetivo da proposta é abordar sobre a importância da coordenação do Estado no sentido de buscar um modelo que articule as demandas econômicas e sociais, observando no processo histórico a crescente valorização destes últimos fatores para a redução das desigualdades sociais. A metodologia do trabalho se baseia em uma pesquisa qualitativa com delineamento bibliográfico, a partir de fontes digitais e impressas de livros, periódicos e documentos públicos, além de dados institucionais da organização não-governamental Gerando Vida. O artigo apresenta relato de experiência que privilegia o fortalecimento do poder social como importante instrumento na busca pelo reequilíbrio das demandas sociais e efetivação dos direitos.

**Palavras-chave:** Administração política; Políticas públicas; Redução das desigualdades sociais.

## Abstract

The article intends to stimulate reflection on the importance of political administration in the scope of articulation for the balance between economic and social development, with a look at the city of Eunápolis, in the extreme south of Bahia. The objective of the proposal is to discuss

---

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Estado e Sociedade, da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB). Integrante do grupo de pesquisa Paidéia – laboratório de pesquisas transdisciplinar sobre metodologias integrativas para a educação e gestão social. E-mail: dannymedeiro@hotmail.com.

<sup>2</sup> Graduando do Curso de Administração de Empresas, da Universidade do Estado da Bahia (Uneb). Monitor bolsista do projeto de extensão Núcleo de Apoio à Gestão de Empreendimentos Sociais da Costa do Descobrimento (Nages). E-mail: tapereira@uneb.br.

the importance of state coordination in the search for a model that articulates economic and social demands, observing in the historical process the increasing appreciation of these last factors for the reduction of social inequalities. The methodology of the work is based on a qualitative research with a bibliographical design, from digital and printed sources of books, periodicals and public documents, as well as institutional data from the non-governmental organization Gerando Vida. The article presents an experience report that privileges the strengthening of social power as an important instrument in the search for the rebalancing of social demands and effectiveness of rights.

**Keywords:** Political administration; Public policy; Reduction of social inequalities.

## **Introdução**

O desenvolvimento nacional configura-se como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3.º, II, da Constituição Federal de 1988 - CF). Conjuntamente, no mesmo artigo, outros objetivos aparecem também como fundamentais e com o mesmo peso de importância na satisfação dos propósitos nacionais, a saber: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (I), a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (III), e por fim, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (IV). Neste sentido, ao se estudar e planejar as políticas públicas a partir do componente do desenvolvimento nacional, todos estes valores precisam estar presentes como um mapa conceitual e uma guia de ação para um equilíbrio econômico e social.

A proposta do seguinte artigo é refletir sobre a importância da coordenação do Estado no sentido de buscar um modelo que articule as demandas econômicas e sociais, observando no processo histórico a crescente valorização destes últimos fatores para a redução das desigualdades sociais. Na realidade brasileira, marcada por uma estrutura desigual, as políticas públicas são implementadas de forma assimétrica, a sociedade, por vezes, se une para lutar pela efetividade dos direitos sociais (art. 6.º da CF de 1988) garantidos constitucionalmente. O foco de análise acontece na cidade de Eunápolis, extremo sul da Bahia, a partir de dados institucionais da organização não-governamental Gerando Vida, em atuação no bairro periférico com Alecrim II. A experiência permite refletir como o crescimento econômico não foi equilibrado com o desenvolvimento social, gerando profundas raízes de desigualdade, e como o fortalecimento do poder social foi importante na busca pelo reequilíbrio das demandas sociais e efetivação dos direitos.



A metodologia do trabalho baseia-se na teoria fundamentada<sup>3</sup> que consiste em unir teorias a experiências e dados com o fim de ampliar a compreensão sobre conceitos e proporcionar um guia significativo para a ação. O método utilizado será uma pesquisa bibliográfica realizada a partir dos registros disponíveis em fontes impressas e digitais sobre a temática, além de registros públicos e dados institucionais da organização não-governamental Gerando Vida, no período de 2014 a 2016.

### **Histórico sobre o conceito de desenvolvimento e a realidade brasileira**

Até o final do século XIX a noção de desenvolvimento estava atrelada com a evolução biológica baseada em modelos teóricos de Spencer, Darwin, Meckel e Comte — ou seja, passa a ser visto com base nas etapas cronológicas e/ou ordenadas da evolução biológica (Silva, 2015, p. 18). Com a consolidação da Revolução Industrial, a noção de evolução se converteria prontamente ao progresso, obtido pelo conhecimento e/ou domínio das forças da natureza. Ou seja, o desenvolvimento não estava mais ligado aos fenômenos naturais, mas, à ascensão do campo científico (Favareto, 2006).

No século XX a ideia de crescimento se sobrepôs à de progresso. Começou com uma ordem mundial liberal presidida pela Grã-Bretanha. A atividade do Estado não era muito abrangente, não havia imposto sobre renda, programas de combate à pobreza, nem regulamentos sobre a segurança dos alimentos. À medida que o século prosseguiu e atravessou a guerra, a revolução, a depressão e a guerra novamente, aquela ordem liberal ruiu e o estado liberal minimalista foi substituído, em grande parte do mundo, por uma forma muito mais centralizada e ativa. Uma corrente de desenvolvimento resultou em Estados totalitários, o qual tentou abolir toda a sociedade civil e subordinar os indivíduos restantes aos seus próprios fins políticos. O porte, as funções e o escopo do Estado também cresceram nos países não-totalitários, inclusive em quase todas as democracias,

---

3 “Lo más probable es que la teoría derivada de los datos se parezca más con la “realidad” que la teoría derivada de unir una serie de conceptos basados en experiencias o solo especulando (cómo piensa uno que las cosas debieran funcionar). Debido a que las teorías fundamentadas se basan en los datos, es más posible que generen conocimientos, aumenten la comprensión y proporcionen una guía significativa para la acción (Strauss, 2012, p. 14).

nos primeiros três quartos do século XX (Fukuyama, 2005, pp. 17-8). Na América latina, principalmente no Brasil, não houve correlação entre crescimento econômico e desenvolvimento, ou seja, onde crescimento não se converteu em equidade e distribuição de renda. No geral, o desenvolvimento ficou associado, unicamente, à industrialização (Furtado, 2004).

A política dos anos 80 e 90 foi caracterizada pelo renascimento das ideias liberais em grande parte do mundo desenvolvido, e por tentativas de resistência ou mesmo reversão do curso, em termos do crescimento do setor estatal (Posner, 1975). Os conselhos oferecidos pelas instituições financeiras internacionais (IFIs), como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, bem como pelo governo dos EUA, incentivaram uma série de medidas que visavam a reduzir o grau de intervenção estatal nas atividades econômicas — um pacote denominado “consenso de Washington” por um de seus criadores (Williamson, 1994) ou “neoliberalismo” por seus detratores na América Latina. Neste sentido, “dando uma ideia da convergência das agendas e das instituições adequadas ao novo contexto mundial marcado pela globalização”. (Diniz, 2009). Até o final da década de 1990, o que predominou no modelo neoliberal foi a rigidez das explicações economicistas, unidimensionais e deterministas. O resultado foi a ampliação das desigualdades e dos desequilíbrios sociais, que, por fim, inviabilizaram a continuidade do processo de crescimento econômico (diniz, 2009).

Hoje o pensamento dominante afirma que as instituições são a variável crítica no desenvolvimento e, ao longo dos últimos anos, uma multiplicidade de estudos forneceu documentação empírica corroborando isto (Fukuyama, 2005, p. 40). Com o desdobramento do espaço linear dos estudos sobre desenvolvimento em dimensões múltiplas desde o início dos anos 90, o campo tornou-se caótico em muitos aspectos. Democracia, federalismo, descentralização, participação, capital social, cultura, sexo, etnia e conflito étnico foram acrescentados ao caldeirão do desenvolvimento como ingredientes que influenciam o sabor final do ensopado (Einhorn, 2001). O Brasil, segundo pesquisa internacional de Barro (1997), é exemplificado como um país cujos vícios democráticos (clientelismo, busca do lucro, populismo e corrupção) demonstram o desenvolvimento correlacionado negativamente com a democracia.

Em resumo, a década de 1990 foi marcada por uma série de debates em torno da descentralização e do chamado desenvolvimento regional.

Tanto no âmbito acadêmico, como no político, ganharam destaques as estratégias de desenvolvimento que adotassem o enfoque territorial instituído com base em uma gestão descentralizada (SILVA, 2015, p. 23). Segundo Ortega (2007) a descentralização não era apenas uma recomendação dos organismos multilaterais (sobretudo, os ligados a ONU), mas ainda uma reivindicação pelos diferentes segmentos sociais que ansiavam participar dos processos decisórios, tomando em suas mãos os seus destinos.

No Brasil, a temática ganha importância, dentre as inúmeras políticas públicas, sobretudo a partir de 2003, quando o Governo Lula adotou medidas que buscavam resgatar os territórios rurais deprimidos. Desta maneira, as estratégias de desenvolvimento local autônomo e endógeno passaram a vigorar num ambiente econômico que busca ser sustentável, em que o governo central conduzia a política macroeconômica (Silva, 2015, p. 25).

Ainda no final do século XX se ampliavam os esforços em distinguir o desenvolvimento do crescimento econômico. Neste aspecto, um marco conhecido é a noção de desenvolvimento humano, adotada pela ONU e divulgada, respectivamente com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O IDH<sup>4</sup> reformulou os índices de mensuração do desenvolvimento, passando a medir igualmente os indicadores sociais (educação, saúde, longevidade, etc), e não somente os indicadores econômicos (Silva, 2015, p. 23).

Foi neste cenário que aconteceu uma “explosão” de significações sobre a ideia de desenvolvimento, onde a crise e a crítica social que se fez em torno dela se seguiram de uma gigantesca polissemia, quanto a tentativas de reconceituação. Deste modo, ao substantivo desenvolvimento foram pensados diferentes adjetivos, como: desenvolvimento social, desenvolvimento humano, desenvolvimento local, desenvolvimento territorial, etc. O que marca este período são dois aspectos relevantes: (1) a ideia de desenvolvimento perde a adesão total e natural à de crescimento; e, (2) mudam

---

4 O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>>. Acesso em: 25-9-2017.

os portadores sociais das ideias sobre o desenvolvimento. Em relação ao último aspecto, ele deixa de ser monopólio da ciência, e vai passar a frequentar os discursos dos militantes dos movimentos sociais, de ONGs e de agrupamentos políticos diversos (Silva, 2015, p. 24).

Nos anos 2000, as metas do milênio foram estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), com o apoio de 191 nações, e ficaram conhecidas como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). São eles: 1 - Acabar com a fome e a miséria; 2 - Oferecer educação básica de qualidade para todos; 3 - Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4 - Reduzir a mortalidade infantil; 5 - Melhorar a saúde das gestantes; 6 - Combater a Aids, a malária e outras doenças; 7 - Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8 - Estabelecer parcerias para o desenvolvimento. Alcançar tais objetivos é garantir a igualdade e acesso a oportunidades fundamentais para o desenvolvimento humano.<sup>5</sup>

Por fim, no Brasil, a partir de 1990, o país começa a elaborar políticas públicas voltadas a Educação em Direitos Humanos: 1) O Plano Nacional de Direitos Humanos I (PNDH I), de 1996, tinha o foco nos direitos civis e políticos; 2) O PNDH II, de 2002, incorporou os direitos à cultura, lazer, saúde, educação, previdência social, trabalho, moradia, alimentação, um meio ambiente saudável; 3) O PNDH 3, de 2009, é um importante instrumento para a consolidação dos direitos humanos como política pública.<sup>6</sup>

### **Política Pública e Desenvolvimento Nacional**

A construção do conceito de política pública é influenciada por diversos domínios científicos. Neste sentido, encontra-se presente na esfera da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública. A interdisciplinaridade atrai para o tema questões econômicas, históricas e sociais que

---

<sup>5</sup> Em 1990, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) introduziu universalmente o conceito de Desenvolvimento Humano, que parte do pressuposto de que para aferir o avanço na qualidade de vida de uma população é preciso ir além do viés puramente econômico e considerar três dimensões básicas: renda, saúde e educação. Esse conceito consiste na base do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), publicado anualmente pelo PNUD. Desde 2000, o Programa também fomenta o comprometimento e a discussão em prol do alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Disponível em: <<http://www.br.undp.org/>>. Acesso em 25-9-2017.

<sup>6</sup> Araújo, Danielle. Educação de pares como estratégia para promoção, proteção, defesa e reparação dos direitos humanos. Disponível em: <[https://www2.ufrb.edu.br/revistaacademicagueto/images/8%C2%AA-edi%C3%A7%C3%A3o\\_REVISTA\\_GUETO\\_2017.1.pdf](https://www2.ufrb.edu.br/revistaacademicagueto/images/8%C2%AA-edi%C3%A7%C3%A3o_REVISTA_GUETO_2017.1.pdf)>. Acesso em: 25-9-2017.

são determinadas pela ação direta do Poder Público na organização social. Segundo Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial — visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Além dos conceitos de planejamento público,<sup>7</sup> a promoção dos direitos,<sup>8</sup> qualidade de vida,<sup>9</sup> o desenvolvimento nacional também integra a noção de política pública. De acordo com Comparato (1995, p. 78):

O próprio fundamento das políticas públicas é a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado, sendo o desenvolvimento nacional a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais.

Assim, como fundamento para o desenvolvimento nacional estaria a igualdade quanto às prestações positivas de serviços públicos e diminuição das desigualdades sociais e econômicas. Ainda segundo Comparato (1986, p. 410) “O desenvolvimento econômico e social, com a eliminação das desigualdades, pode ser considerado como a síntese dos objetivos históricos nacionais”. Neste sentido, as políticas públicas devem ser implementadas pelo Estado a partir de uma visão de desenvolvimento nacional, buscando, por conseguinte, a satisfação das necessidades básicas da população e a

---

7 O planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística (Comparato, 1989, pp. 102-3).

8 De acordo com José Afonso da Silva (2004, p. 111), o Estado Democrático de Direito consiste em “superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize justiça social”.

9 Para Bravo e Vera, “qualidade de vida é o grau de bem-estar individual e em grupo, determinado pelas necessidades básicas da população” (Bravo & Vera, 1993a, p. 279).

superação das desigualdades sociais e regionais dentro de uma visão igualitária.<sup>10</sup>

Assim, a coordenação do Estado deve caminhar para um modelo que articule as demandas econômicas e sociais. Para Dallari “Não há uma modelo jurídico de políticas públicas distinto do modelo de políticas públicas econômicas” (Bucci, 2006, p.5). Coordenando as decisões pelo planejamento, o Estado deve atuar de forma muito ampla e intensa para modificar as estruturas socioeconômicas, bem como distribuir e descentralizar a renda, integrando, social e politicamente, a totalidade da população.<sup>11</sup>

### **Administração Política para a redução das desigualdades sociais**

A administração política possui estreita conexão entre o direito e o mundo da vida. Para Habermas (1994, p. 179) o Estado de Direito forma-se entre uma conexão interna entre direito e política, em que o direito coordena a ação e a solução de conflitos entre os indivíduos, enquanto o sistema político cria programas coletivos de ação. Ora, o garantismo legal não é suficiente para que haja a efetividade dos direitos fundamentais tutelados, mister se faz que a administração política possa junto aos cidadãos estabelecer fins coletivos de ação para responder as demandas sociais. A redução das desigualdades sociais requer uma articulação que conjuga espaços participativos,<sup>12</sup> poder político e as normas legais. Neste sentido, a administração política precisa reconhecer a partir de uma escuta ativa<sup>13</sup> quais os anseios, os desafios e problemas sociais para a partir do mundo da vida delinear uma gestão democrática das políticas e das instituições públicas.<sup>14</sup>

---

10 Araújo. Danielle. Política Pública Efetividade e Direitos Sociais. Revista Diké. Ano XVI, n.º 16. 2017. p. 417 Disponível em: <http://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/1573>. Acesso em: 25-9-2017.

11 Ibid. p. 418.

12 De acordo com Gianella (2007, p.12) precisamos reconhecer que em um mundo de desigualdade extrema, a multiplicação dos códigos de comunicação adotados para construirmos processos de ampliação da cidadania seria um grande desafio e também uma chance para que se alcance o objetivo da inclusão.

13 Segundo Evans (2012, p.13) “o problema é que a retórica dos tomadores de decisão (gestores/agentes públicos) geralmente enfatizam a importância da participação cidadã quando na prática eles querem dizer “consulta” entre os agentes públicos e os cidadãos [...]”

14 A participação social como método de governo significa o estabelecimento de uma governança e gestão democrática nas políticas e das instituições públicas, calcada na transparência, *accountability*, prestação de contas, controle cidadão/democrático e cogestão. Participação Social na Administração Pública Federal. Projeto Apoio a Diálogos Setoriais União Européia-Brasil. Relatório Participação Social na Administração Pública Federal: Desafios e perspectivas para a criação de uma política nacional de participação. pg. 16. Disponível em:

Abordar o tema de uma administração política crítica, responsável e democrática requer a ampliação dos espaços democráticos e da participação social, evitando a autoprogramação<sup>15</sup> dos programas sociais. O processo de alargamento da democracia na sociedade contemporânea não ocorre apenas através da integração da democracia representativa com a democracia direta, mas também, e, sobretudo, através da extensão da democratização — entendida como instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo — a corpos diferentes daqueles propriamente políticos (Bobbio, 2007, p. 155).

Para Habermas (1994, p.187), todo poder político deve emanar do poder comunicativo que surge da liberdade comunicativa dos cidadãos, este poder que opera por meio da reflexividade inerente à ação comunicativa tem que penetrar nas instituições do Estado de Direito, que se tornou, por sua vez, sensível às reivindicações procedentes do poder comunicativo dos cidadãos, e converter-se em poder administrativo. Trata-se da estreita relação entre fato, valor e norma,<sup>16</sup> que opera a partir do mundo social com destino aos valores que são transformados em normas, uma relação dialógica entre a sociedade, a administração política e o direito, que permite não apenas atender os clamores sociais, mas, sobretudo, intervir no espaço social para sua transformação.

### **O Desenvolvimento Territorial na Bahia — Um olhar para o desenvolvimento econômico e a superação das desigualdades sociais na cidade de Eunápolis, Extremo Sul da Bahia**

As primeiras ações de enfoque territorial no Brasil apareceram no final do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Em 2002, sob a coordenação de José Eli Veiga, o governo FHC passou a realçar a necessidade de uma nova estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil,

---

em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/participacao%20social%20na%20administracao%20publica%20federal.pdf>. Acesso: 25-09-2017.

15 A experiência do Estado do bem-estar mostrou que o poder administrativo do estado de direito, mais que institucionalizar o poder comunicativo dos cidadãos, possui uma tendência à autoprogramação, a qual se verifica na escolha de programas de ação independentemente da participação dos cidadãos (Habermas, 1994, p. 622).

16 B“Fato, valor e norma estão sempre presentes e correlacionados em qualquer expressão da vida jurídica” (Reale, 1986, p. 57).

que superasse as políticas públicas e ações governamentais de natureza essencialmente setorial. Naquele momento, a solução estaria na proposta inicial de um “desenvolvimento local” (Silva, 2015, p. 25). No Estado da Bahia a ideia da adoção da abordagem territorial tinha a finalidade de propiciar uma maior articulação entre as ações executadas pelos governos da Bahia e as executadas pelo governo Federal (no território baiano). Ou seja, a ideia era unir os programas, admitindo um maior aproveitamento dos recursos e das ações (Silva, 2015, p. 39).

Em razão da atuação da instituição não-governamental Gerando Vida na cidade de Eunápolis, BA, o artigo pretende suscitar uma reflexão que englobe o desenvolvimento econômico e social da cidade, como foco para o bairro periférico do Alecrim II. Eunápolis é uma cidade emancipada do Município de Porto Seguro e de Santa Cruz Cabrália (1988), que viveu uma economia aquecida com o setor madeireiro e posteriormente com o projeto Veracruz Florestal (embrião da Veracel Celulose) da Odebrecht (1991), no ano de 1995 a região se fortalece com a produção do mamão, mas a partir de 1998 foi identificada uma saída de muitas empresas da cidade para Porto Seguro. No final dos anos 90, Eunápolis é o principal centro de compras, serviços e referências na área de saúde, também inaugura o Núcleo de Ensino Superior de Eunápolis (Nesse - 1998) e recebe uma unidade da Universidade do Estado da Bahia (Uneb), em 2001 é iniciada as atividades da Universidade Unesulbahia.

No ano de 2005 a Veracel Celulose inaugura a sua unidade industrial, impulsionando filias de grandes lojas a se instalarem na cidade, que passa a viver um forte momento de expansão urbana, além dos novos empreendimentos imobiliários. No final da década a construção do gasoduto Cacimbas — Catu, que corta todo o extremo sul, fomenta novamente a economia do município, gerando milhares de empregos.<sup>17</sup> O histórico da cidade expõe importantes momentos de fortalecimento da economia em diferentes setores, o olhar de análise se localiza em um de seus bairros periféricos, o Alecrim II, a fim de observar os desníveis entre desenvolvimento econômico e social na cidade.

---

17 Revista Eunápolis: Presente, passado e futuro. Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte. Novembro de 2010. pp. 25-8.



Atualmente, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística,<sup>18</sup> o município tem população estimada de 115.290 pessoas. Em 2015, o salário médio mensal era de 2.3 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 19.6%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 33 de 417 e 23 de 417, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 934 de 5570 e 1416 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 38.3% da população nessas condições, o que o colocava na posição 409 de 417 dentre as cidades do Estado e na posição 2967 de 5570 dentre as cidades do Brasil. Na área econômica em 2014, tinha um PIB per capita de R\$ 18.498,93. Na comparação com os demais municípios do estado, sua posição era de 31 de 417. Já na comparação com cidades do Brasil todo, sua colocação era de 1963 de 5.570.

Em 2015, a cidade tinha 100% do seu orçamento proveniente de fontes externas. Em comparação às outras cidades do Estado, estava na posição 1 de 417 e, quando comparado a cidades do Brasil todo, ficava em 1 de 5570. No campo da saúde, a taxa de mortalidade infantil média na cidade é de 14.04 para 1.000 nascidos vivos. As internações devido a diarreias são de 1.2 para cada 1.000 habitantes. Comparado com todos os municípios do Estado, fica nas posições 250 de 417 e 217 de 417, respectivamente. Quanto ao território e ambiente, Apresenta 37.4% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 75.6% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 8.8% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 131 de 417, 146 de 417 e 149 de 417, respectivamente.

No campo educacional, em 2015, os alunos dos anos iniciais da rede pública da cidade tiveram nota média de 4.2 no IDEB. Para os alunos dos anos finais, essa nota foi de 3.4. Na comparação com cidades do mesmo Estado, a nota dos alunos dos anos iniciais colocava esta cidade na posição 236 de 417. Considerando a nota dos alunos dos anos finais, a posição passava a 160 de 417. A taxa de escolarização (para pessoas de 6 a 14 anos) foi de 96.2 em 2010. Isso posicionava o município na posição 328

---

18 Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/eunapolis/panorama>. Acesso em: 25-9-2017.

de 417 dentre as cidades do Estado e na posição 4.435 de 5.570 dentre as cidades do Brasil. Por fim, Eunápolis ocupa o 30.º lugar nacional de homicídios por armas de fogo.<sup>19</sup>

Os dados revelam a necessidade de investimento em esferas sociais de educação, saúde, e saneamento básico, por exemplo. O estudo de caso é resultado de dados institucionais da organização não-governamental Gerando Vida,<sup>20</sup> que desenvolve projetos sociais através do Projeto Mais Nordeste: Mais educação, cultura e direitos<sup>21</sup> no bairro Alecrim II, desde 2014. O bairro é um espaço periférico que fica localizado na cidade de Eunápolis, extremo sul da Bahia. As moradias no interior do bairro têm condições precárias, o nível de escolaridade e renda é baixo, o comércio é mobilizado por algumas lojas de médio porte como mercados e materiais de construção, mas em sua maioria são pequenas lojas informais acopladas às moradias, a colheita do café também faz parte da vida econômica das pessoas do bairro, que durante parte do ano deixam a cidade para trabalharem na área rural.

A mobilidade urbana é realizada por uma linha de ônibus que liga o bairro ao centro da cidade e lotações informais e moto-táxi. No âmbito familiar as demandas que chegavam à instituição através das crianças e adolescentes atendidos estavam relacionadas a casos de violência contra a mulher, abusos sexuais e violência física contra crianças e adolescentes, casamento infantil, trabalho infantil, aliciamento de crianças e adolescentes pelo tráfico de drogas. O Poder Público oferece poucos serviços à população, no ano de 2016 funcionavam escolas de ensino fundamental e o Centro de Referência de Assistência Social, o atendimento da Unidade Básica de Saúde e Creche, como aparelhos estruturados no bairro, só começaram a atender a população após uma manifestação popular.

Embora tenha havido um indiscutível crescimento em bairros periféricos tais como o antigo Alecrim II, agora chamado Thiago de Mello

---

19 Disponível em: [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016\\_armas\\_web.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016_armas_web.pdf). Acesso: 25-9-2017.

20 A Ong Gerando Vida, associação civil sem fins lucrativos, atua desde 2008 com a missão de auxiliar na inclusão socioeconômica de mulheres, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social. As principais temáticas estão relacionadas a superação da exploração sexual infanto-juvenil, o tráfico de pessoas e o trabalho infantil. Os projetos sociais são desenvolvidos nos bairros Praça da Bandeira, Rio de Janeiro – RJ e Alecrim II, Eunápolis, Bahia,

21 Atende 50 (cinquenta) crianças e adolescentes na cidade de Eunápolis Bahia, através de atividades de incentivo à leitura, reforço escolar, atividades artísticas e culturais e ações comunitárias informativas sobre direitos humanos.

II na cidade de Eunápolis, O seu desenvolvimento está longe de alcançar os padrões mínimos aceitáveis em termos de estrutura urbana; a falta de segurança pública impede a instalação de instituições financeiras de comodidade assim como os caixas eletrônicos nos mercados do bairro, ou as lotéricas fazendo com que haja um deslocamento até o centro ou bairro que disponha desse serviço. A não disposição lógica das ruas/vielas, dificultam dos direitos mais básicos como um simples recebimento de uma correspondência até os mais complexos, como receber atendimento pelo Samu. A localidade que antes era uma grande fazenda e que mais tarde foi parte loteada e outra parte invadida, ainda conserva os ares de “roça”, embora não propositalmente pelos seus moradores, mas por falta de investimentos por parte do poder público.

Entre as normas legais que garantem os direitos sociais para todas as pessoas no território brasileiro (art. 6.º da Constituição Federal), a saber: “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”, e o mundo da vida, como suas irregularidades e conflitos, está a administração política que precisa agir de forma crítica a fim de orquestrar as questões econômicas e sociais. A luta pelos direitos sociais passa a integrar o próprio status de cidadania, mas o que se observa, mesmo diante de tantos direitos garantidos na Constituição de 1988 é que o não-direito opera para a maioria da população marginalizada e empobrecida (Araújo, 2018). Segundo Bobbio (2004), o campo das normas que atribuem direitos ao homem aparece como aquele que é maior a defasagem entre a aplicação da norma e sua efetiva aplicação. Observa-se que a prevalência destas violações produz efeitos sociais que alcançam toda a sociedade, como a violência, o desemprego, e a morte precoce dos jovens.

Articular o desenvolvimento econômico e social significa cuidar do corpo social. O Estado Democrático de Direito significa a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais.<sup>22</sup> Para fazer o Estado de Direito uma noção com significado real para a vida dos não privilegiados na América Latina, estes

---

22 Araújo, Danielle. Política Pública, Efetividade e Direitos Sociais. Revista Diké. Ano XVI, n.º 16, 2017, p. 412. Disponível em: <<http://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/1573>>. Acesso em: 25-9-2017.

governos estão obrigados a enfrentar a necessidade desesperada de reformas sociais (Méndez; O'donnel & Pinheiro, 2000).

De acordo com o Relatório Institucional da ONG Gerando Vida nº 02 (2015), Um dos motivos que tornam excluídos os moradores do Alecrim II, perpassa por questões tais como os sujeitos estarem fora da “rota” de desenvolvimento municipal, pois a comunidade por ser longe do centro da cidade, e por não ter uma estrutura que possibilite tal mobilidade está às margens deste crescimento. Há ainda questões tais como índices de escolaridade baixo, o que torna os trabalhadores residentes de tal comunidade como mão de obra “não qualificada” para a expansão social municipal não gozando das oportunidades de emprego advindas do crescimento urbano/econômico.

Ofertar os serviços públicos de qualidade que precisam ser efetivados pelo Estado passa por uma administração política capaz de planejar políticas públicas longitudinais que impactem de forma profunda as estruturas desiguais da sociedade.<sup>23</sup> O que a instituição não-governamental tem assinalado em âmbito deliberativo<sup>24</sup> é a importância de que investir em medidas preventivas e não repressivas, para tratar daquilo que se construiu como um problema social. Ao se investir em espaços de cultura e profissionalização, por exemplo, estaria aplanando novas bases de sociabilidade que não estejam construídas em normas sociais<sup>25</sup> fundamentadas na desigualdade como o trabalho infantil, o estupro de vulneráveis (casamento infantil), o aliciamento de crianças para o tráfico de drogas; ofertar cursos e atividades de geração de renda (os cursos precisam ser ofertados também próximos aos bairros periféricos ou oferecer condições materiais de deslocamento, além de se pensar preliminarmente instrumentos mais democráticos de comunicação de tais ofertas). São pontos estes fundamentais

---

23 Em outras palavras, o Estado brasileiro, implantado e construído a partir de um modelo importado de Portugal, configurou-se como uma entidade anterior, forte e robusta, que foi, paulatinamente, amalgamando a sociedade, e esta, por sua vez, foi dinamizando-o. Todavia, essa configuração estatal que vai tomando forma organiza a sociedade de uma maneira desigual, não só pelo fato de que possibilita aos grupos dominantes locais espaços de poder privilegiado dentro dessa dinâmica, como também por distribuir recursos e serviços deste Estado, como saúde, educação e saneamento básico, também de maneira desigual ao logo de sua formação e estruturação. Revista Sociedade e Contemporaneidade, Canoas: Ibpex, 2008, p. 183.

24 A instituição participa desde 2015 do Conselho Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil – Cometi, na cidade de Eunápolis, e dos Conselhos Estaduais de Assistência Social e da Criança e do Adolescente – RJ, e dos Conselhos de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Trabalho Escravo no Rio de Janeiro e Bahi

25 De acordo com Bichieri (2013, p. 1), entende-se por normas sociais: [...] um padrão de comportamento tal que as pessoas têm uma preferência para seguir esse padrão quando acreditam que muitas das pessoas de sua rede de referência comportam-se desse jeito, muitas pessoas da sua rede de referência acham que pessoas como elas deveriam comportar-se desse jeito.

para se pensar em diminuição das desigualdades, que com investimentos de qualidade nas áreas de educação, saúde, cultura, profissionalização, por exemplo, vão influenciar em gerações mais capacitadas para o mercado de trabalho, e principalmente para novas escolhas para além da violência ou exclusão, rompendo assim com um ciclo de pobreza e desigualdade que se renova em nosso país. Vale ressaltar, que pensar em políticas públicas para populações periféricas transcende a operacionalização de um Centro de Referência de Assistência Social que congrega programas sociais para população de baixa renda, é pensar e planejar politicamente o fortalecimento da cidadania social.<sup>26</sup>

A manifestação popular de 2015<sup>27</sup> realizada na rua<sup>28</sup> principal do bairro Alecrim II foi um marco do fortalecimento da cidadania e acesso aos direitos que a população teve a oportunidade de vivenciar em um espaço participativo e comunitário que se construiu de forma interna com a atuação de suas lideranças. A luta por direitos de pavimentação das ruas, atendimento médico de qualidade, início das atividades da creche local, e melhor qualidade da educação, começou a romper com o coronelismo local (claro, com muitas lutas neste campo social) e a comunidade passa reconhecer e legitimar a rua como espaço democrático para deliberação de suas problemáticas, demonstrando assim a fragilidade ou a não escuta de suas demandas nos espaços institucionais de deliberação.

Ora, não se fala em um processo linear, mas irregular e contraditório que compreende a própria cooptação<sup>29</sup> das lideranças populares pela administração política local, o que demonstra a assimetria<sup>30</sup> de forças entre

---

26 A noção de cidadania para Dagnino (2006, p. 154) pressupõe um processo de construção da cidadania como afirmação e reconhecimento de direitos, projeto para uma nova sociabilidade, a partir de um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade o que implica o “reconhecimento do outro como sujeito portador de interesses válidos e de direitos legítimos”.

27 Disponível em: <<http://www.rota51.com/home/2015/09/25/moradores-do-alecrim-reclamam-do-abandono-sofrido-principalmente-pelo-vereador-eleito-pelo-bairro/>>. Acesso: 25-9-2017.

28 Estudos de Ciência Política analisam como as manifestações nas ruas podem nos ajudar a refletir sobre os novos espaços de deliberação política diante do engessamento dos espaços institucionais. De acordo com Tatagiba (2014, p. 58) “os pobres têm encontrado brecha para emergir na cena pública com rosto e voz próprios, embora muitas vezes o que seja ouvido sejam fragmentos de discurso”.

29 Em que medida estaria em jogo uma redefinição da dinâmica clientelista, onde os espaços de participação passam a integrar — ao invés de confrontar — a lógica das relações privadas? (Tatagiba & Teixeira, 2006, p. 233).

30 Como sabemos, as relações entre governo e sociedade são marcadas por uma enorme assimetria de recursos — organizacionais, informacionais, financeiros, educacionais, dentre outros — que limita, em muito, as possibilidades do exercício da autonomia. Numa sociedade onde as carências urbanas são agravadas pelo desemprego e pela violência, onde as possibilidades de associar-se são cada vez mais restritas, os atores sociais entram no jogo político em condições marcadamente subalternas. Nesse contexto, encontram terreno muito

Estado e sociedade. As futuras análises desta relação entre a administração política e a associação comunitária que se formou com todas as dificuldades que se constituem as organizações associativas do país, vão mostrar o grau de cooptação ou de independência e fortalecimento social deste novo membro comunitário. Em muitas localidades do Brasil, o Estado de Direito e o império da lei têm sua aplicabilidade limitada. Isto ocorre em virtude de continuar imperando em muitos municípios o patrimonialismo,<sup>31</sup> em que as relações pessoais imperam sobre instituições e a troca de favores perpetua concentrações extremas e duradouras de poder em poucas famílias ou grupos. A conquista de avanços sociais está diretamente relacionada a tais relações pessoais e tais trocas, o que — além de não ser legítimo ou ético — atenta contra a perspectiva de direitos. Neste contexto, a inclusão social é um processo lento e demorado que não acompanha a vida das pessoas.<sup>32</sup>

### **Ponderações finais**

A história das civilizações ocidentais sinaliza para a incapacidade das riquezas materiais de um país suprirem todas as necessidades sociais de uma nação. O equilíbrio econômico e social garante a qualidade de vida e o desenvolvimento humano para todos, pois a base de qualquer desenvolvimento nacional se perfaz na concretização da dignidade da pessoa humana (um dos fundamentos da República Federativa do Brasil — art 1.º, III da CF), uma vez que a vida é o maior de todos os valores. Assim, o desenvolvimento nacional, deve ser a conjugação entre o econômico e o social, deve acoplar em seu planejamento e programas a unidade necessária para se alcançar uma sociedade livre, justa e solidária (I); a erradicação

---

propício para o seu desenvolvimento e atualização, os vezos não democráticos de nossa cultura política, como o clientelismo, a cooptação, a troca de favores, etc. (Tatagiba & Teixeira, 2006, p. 229).

31 No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. E um dos efeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente, do núcleo familiar — a esfera, por excelência dos chamados “contatos primários”, dos laços de sangue e de coração — está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas anti-particularistas (Holanda, 2004, p. 146).

32 Caderno de Educação em Direitos Humanos. Educação em Direitos Humanos: Diretrizes Nacionais. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília, 2013, p. 21.

da pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (III) e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, nos termos da Constituição de 1988 (art. 3.º).

O que se pretende evidenciar com as discussões teóricas e os relatos de experiências apresentados no texto é a importância de uma administração política que rompa com a matriz patrimonialista e coronelista da sociedade brasileira, que se preocupe com um desenvolvimento mais igualitário e sustentável de um território, para além do crescimento econômico, demonstrando o cuidado não apenas com as gerações do presente, mas com as futuras gerações e com o compromisso de trabalhar pela inclusão econômica e social de todos e todas, responsabilidades que operam em caráter principiológico, mas também efetivo através de políticas públicas que obedeçam ao comando constitucional de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da CF).

### Referências

- ARAÚJO, Danielle F. M.; S de. O poder social e a luta pela efetividade dos direitos sociais: um relato de experiência sobre o Alecrim II, no extremo sul da Bahia. In: ROCHA, C. R. G. M.; ROCHA, M. A. M. R & LIMA, T. A. L. (orgs.). *Direitos humanos, democracia e reflexões sobre o Brasil contemporâneo*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2018.
- BARRO, R. J. *Determinants of economic growth: a cross-country survey*. Cambridge, MA: MIT Press. 1997.
- BICHERI, C. *Norms, conventions and the power of expectations*. To appear in *Philosophy of Social Science*, N. Cartwright & E. Montuschi, eds., Oxford University Press. Fev 2013. Disponível em: <[https://sites.sas.upenn.edu/behav-ethics/files/pss\\_oxford\\_feb.2013.pdf](https://sites.sas.upenn.edu/behav-ethics/files/pss_oxford_feb.2013.pdf)>. Acesso em: 18-9-2017, p. 1.
- BOBBIO, N. *Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política*. 14.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007, p. 155.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BUCCI, M. P. D. O conceito de política pública em Direito. In: BUCCI, M. P. D. (org.). *Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. pp. 5-39.

- BRAVO, M. T. & VERA, S. F. Consideraciones metodológicas: una operacionalización del concepto de calidad de vida. *Revista Geográfica Venezolana*. Vol. 34, 1993.
- COMPARATO, F. K. Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional. In: *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989. pp. 102-3.
- COMPARATO, F. K. A organização constitucional da função planejadora. In: CAMARGO, R. A. L. *Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional – estudos jurídicos em homenagem ao professor Washington Peluso Albino de Souza*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1995, p. 78.
- COMPARATO, F. K. Um quadro institucional para o desenvolvimento democrático. In: JAGUARIBE, H.; IGLESIAS, F.; WANDERLEY, G. S.; CHACON, V. & COMPARATO, F. *Brasil, sociedade democrática*. 2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986, p. 410.
- DAGNINO, E. Políticas culturais, democracia e projeto neoliberal. In: Rio de Janeiro, (15): 45-65, janeiro / abril de 2006. Disponível em: <[http://www.forumio.uerj.br/documentos/revista\\_15/15\\_dossie\\_EvelinaDagnino.pdf](http://www.forumio.uerj.br/documentos/revista_15/15_dossie_EvelinaDagnino.pdf)>. Acesso em: 18-9-2017, p. 154.
- DAHL, R. *A democracia e seus críticos*. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, pp. 196, 207.
- DINIZ, E. Globalização, Estado e Trajetórias Nacionais. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (orgs.). *sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2009, pp. 91-8.
- EINHORN, J. *The world bank's mission creep*. Foreign Affairs. 2001, pp. 22-35.
- EVANS, M. *Social participation in holistic perspective: Lessons from Europe*. AnzsoG Institute for Governance. University of Canberra, 2012.
- FAVARETO, A. da S. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial*. Doutorado em Ciência Ambiental, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- FUKUYAMA, F. *Construção de estados: governo e organização mundial no século XXI*, trad. Nivaldo Montigelli Jr., Rio de Janeiro: Rocco, 2005, pp.15, 17, 18, 40, 53.



- FURTADO, C. Os desafios da nova geração. *Revista de Economia Política*. São Paulo, vol. 24, n.º 4 (96), pp. 483-6, outubro-dezembro, 2004.
- GIANNELLA, V. O **nexo pesquisa-ação**: qual conhecimento para que políticas?. In: CARRIZO, L. (ed.). *Gestión Local del desarrollo y lucha contra la pobreza. Aportes para el fortalecimiento de la investigación y las políticas en América Latina*. Montevideo: Manoel Carbalha Edición, 2007, p. 12.
- HABERMAS, J. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. 4.ª ed. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994.
- HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. 26.ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 146.
- MÉNDEZ, J. E.; O'DONNELL, G. & PINHEIRO, P. S. (orgs.). *Democracia, violência e injustiça: o não-estado de direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- ORTEGA, A. C. *Agronegócios e representação de interesses no Brasil*. Uberlândia: Edufu, 2005.
- POSNER, R. A. The social costs of monopoly and regulation. *Journal of Political Economy*, 1975, p. 807-28.
- REALE, M. *Teoria tridimensional do direito*. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 57.
- SILVA, F. P. M. *Desenvolvimento territorial: a experiência do Sisal da Bahia*. Lauro de Freitas: Felipe Prado Macedo da Silva, 2015, pp. 18, 23, 24,25.
- SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 23.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, pp. 289, 314.
- STRAUSS, A. & CORBIN, J. *Bases de la investigación cualitativa: técnicas e procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Trad: Eva Zimmerman. Colombia: Editorial Universidad de Antioquia, diciembre, 2002, p. 14.
- TATAGIBA, L. & TEIXEIRA, A. C. C. Participação e democracia: velhos e novos desafios. *Revistas Civitas*, vol. 6. n.º 1. jan.-jun. Porto Alegre, 2006, pp. 229, 233.
- TATAGIBA, L. 1984, 1992 e 2013: Sobre ciclos de protestos e democracia do Brasil. *Política e Sociedade*. Florianópolis. Vol. 13, n.º 28, set.-

dez. de 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2014v13n28p35>>. Acesso em: 25-9-2017.

WILLIAMSON, R. *Some corner of a foreing field: intervention and world order*. Nova York: St. Martin's Press, 1998.

# REFLEXÃO TEÓRICA COMPARADA SOBRE MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA

ALEXANDRE MORAIS NUNES<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar os principais modelos básicos de gestão pública por meio da revisão da literatura, explorando os principais conceitos do paradigma weberiano e da nova gestão pública. Além disso é realizada uma análise comparativa entre todos os modelos, destacando as relações e implicações de um modelo híbrido (Neo weberiano) que combina características burocráticas com valores da Nova Gestão Pública. Ao longo de todo o trabalho é sempre promovida a discussão entre os modelos teóricos e destacados os pontos mais relevantes e de rotura.

Palavras-chave: Administração pública; burocracia weberiana; nova gestão pública.

## ABSTRACT

The present work aims to analyze the main basic models of public management by reviewing the literature, exploring the main concepts of the Weberian paradigm and the new public management. In addition, a comparative analysis is carried out between all the models, highlighting the relationships and implications of a hybrid model (Neo Weberian) that combines bureaucratic characteristics with values of the New Public Management. Throughout the work is always promoted the discussion between the theoretical models and highlighted the most relevant and breaking points.

Keywords: Public administration; weberian bureaucracy; new public management.

---

<sup>1</sup> Professor doutor na Unidade de Administração Pública (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa). Investigador do Centro de Administração e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Rua Almerindo Lessa, 1300-663, Lisboa, Portugal. Orcid - <<https://orcid.org/0000-0002-6808-7769>>.

## RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar los principales modelos básicos de gestión pública a través de la revisión de la literatura, explorando los principales conceptos del paradigma weberiano, de la nueva gestión pública y del nuevo servicio público. Además, se realiza un análisis comparativo entre todos los modelos, destacando las relaciones e implicaciones de un modelo híbrido (Neo weberiano) que combina características burocráticas con valores de la Nueva Gestión Pública. A lo largo de todo el trabajo es siempre promovida la discusión entre los modelos teóricos y destacados los puntos más relevantes y de ruptura.

Palabras clave: Administración pública; burocracia weberiana; nueva gestión pública.

## Introdução

Ao longo da história têm sido profundas as alterações do papel do Estado e conseqüentemente da Administração Pública. Essas alterações decorreram como consequência de fatores históricos, econômicos, políticos e sociais, em função dos quais o Estado exerce a sua missão e planeia as suas atividades impondo assim mudanças estruturais (Mozzicafreddo, 2009).

O modelo weberiano concebeu um modelo ideal de burocracia que separava a prestação pública da Privada (Weber, 2003). Esse modelo prosseguiu por vários anos, tendo-se verificado nos anos 70 uma política de despesa ativa e sem antecedentes que pressionou os Estados a se modernizarem. Sugeriram críticas específicas a esse modelo, às quais se juntaram outras relacionadas com a crise petrolífera que decorria em também na década de 70, pelo que houve necessidade de repensar o modelo (Pitschas, 2001).

Após esse período e diante da crise instalada, existiu o desenvolvimento de uma nova filosofia de administração. A ideia de introduzir mais racionalidade e eficiência na gestão da administração pública em geral, iniciou-se no Reino Unido com um conjunto de reformas conhecidas por “*Management*”, implementadas no tempo de Margareth Thatcher. Foram assim transpostos para a Administração Pública, princípios e métodos da gestão privada, especificamente a introdução da concorrência e a criação de mercados (Ferlie, 1996), numa tentativa de tentar retardar ou reverter o crescimento da despesa pública (Hood, 1991).

O paradigma da prestação de serviços públicos alterou-se para se posicionar com carácter comercial ou industrial e regras de direito privado, desenvolvidas pelo Estado através de entidades privadas (Bilhim, 2014). Efetivamente, verificou-se em simultâneo com a implementação

do *New Public Management*, a mudança para a desagregação do sector público, criando um rompimento com modelos anteriores e adotando de regras do sector privado, exigindo assim uma necessidade de se verificar uma maior disciplina no consumo de recursos pretendendo fazer mais, com menos recursos. Isso despoletou a promoção da introdução e do desenvolvimento de tecnologias de informação nos serviços públicos. Estabeleceram-se “agências” de fornecimento de serviços, com interesses de produção e ganhos de eficiência distintos, disposições contratuais de *franchise*, tanto dentro como fora do sector público, originando competição. Segundo Hood (1991) essa rivalidade é apontada como parte do plano para a diminuição de custos, aumento de produtividade e melhoria de padrões (Hood, 1991).

Este trabalho tem o objetivo explorar, discutir as definições conceituais e comparar os principais modelos de gestão pública (Modelo burocrático Weberiano, *New Public Management*) por meio de uma revisão bibliográfica que buscará explorar os principais conceitos e características. Assim será explorada a separação entre público e privado promovido pelo modelo Weberiano (Peters, 2001, 2009; Weber, 1978, 2003). Em seguida, fruto dos movimentos reformistas de descentralização dos anos 90, são apresentados e caracterizados os pontos centrais do modelo da nova gestão pública (Denhardt & Denhardt, 2011; Barzelay, 1992, 2001; Dunleavy & Hood, 1994; Gruening, 2001; Majone, 1997; Pollitt & Bouckaert, 2011; Pollitt, Talbot, Caulfield & Smullen, 2004; Secchi, 2009). Além disso, é ainda ao longo do trabalho enfatizada uma discussão teórico-conceitual na qual são apresentados os pontos de rotura entre os modelos e ainda é apresentado um modelo híbrido que combinou características do modelo gestor da *New Public Management* com o modelo burocrático e que ficou conhecido como Modelo de Estado Neo-Weberiano (Evans, 2002; Carneiro & Menicucci, 2012; Peters, 2009; Pollitt & Bouckaert, 2011).

Portanto, neste trabalho enfatizaremos uma análise, discussão e comparação teórico-conceitual que pretende caracterizar cada um dos modelos de gestão pública mais relevantes no seu próprio contexto, buscando sintetizar as suas principais características do modelo burocrático Weberiano, a transição para um novo modelo de gestão, o *New Public Management*, o nascimento de um modelo híbrido Neo-Weberiano e ainda uma breve abordagem ao modelo do Novo Serviço Público que sucedeu.

## A burocracia weberiana

O modelo tradicional de Administração Pública ou modelo Burocrático, surgiu inicialmente nos finais do século XIX, inícios do século XX (período do pós Revolução Industrial). O aparecimento deste modelo influenciou nas insuficientes respostas para os problemas da Administração Pública (Peters, 2001).

Este modelo surgiu na Europa. Contudo, autores Norte Americanos tiveram influência no avanço desta Ciência, discriminando que foi desenvolvida por professores franceses e alemães, tendo sido adaptada à realidade Norte Americana *It has found its doctors in Europe. Is not our making* (Wilson, 1887, p.202). Porém, existem autores que atribuem a criação do modelo a Max Weber e ao falar deste modelo é comum usar-se o termo “Weberiano”.

O paradigma weberiano de burocracia constitui sempre o ponto de partida nas discussões relacionadas com as teorias da gestão pública, sendo o modelo que mais tentativas de reforma sofreu e pelo fato de ser uma perspectiva que ainda não foi plenamente superada mantendo algumas das suas características em modelos de Estados modernos (Peters, 2009).

No pensamento de Weber (2003) existiam três tipos ideais de dominação legítima:

1. A dominação racional-legal, relacionada com o entendimento da burocracia como uma base que deu origem ao atual Estado moderno, regida pela razão instrumental, que se baseia no rigor, impessoalidade, intensidade, continuidade, confiança e que no entendimento de Weber é a dominação mais adequada para administrar grandes massas. Esta dominação ao ter um caráter impessoal e muito rigoroso fundado no conhecimento técnico especializado e profissional acabaria sempre por afastar o personalismo e até algum favoritismo e conferia superioridade à administração pública.

2. A dominação tradicional, focada na autoridade estabelece que o Estado na figura do Governo é quem toma a decisão e os funcionários são seus súditos e servidores. A esta dominação está subjacente o patriarcalismo no qual se presta obediência numa estrutura de comando e hierarquia

por obrigação. Weber referiu ainda que a este tipo de dominação está associada à solidez e estabilidade social.

3. A dominação carismática, na qual a autoridade é suportada não por obrigação, mas mais por devoção afetiva dos servidores perante o governante. De acordo com Weber neste modelo existe um modelo de obediência baseado no reconhecimento dos servidores perante um governante com caráter autoritário e impetico dos servidores pelos seus governantes. Ou seja, a obediência se dá devido às qualidades pessoais dos líderes o que na percepção de Weber pode criar alguma instabilidade, pois a devoção afetiva pode terminar em um momento.

Para o presente trabalho e com o objetivo de comparar os modelos importa focar, sobretudo, a forma de dominação racional-legal proposta por Weber, pois é a que está mais associada ao conceito de burocracia e se rege pela hierarquia com modelo de controle e comando sobre as atividades realizadas pelos servidores com qualificação técnica e profissional, que dão suporte à estrutura de poder.

No modelo weberiano há uma tendência de execução utilitarista das suas tarefas administrativas ligadas à satisfação das necessidades administrativas que tinham de ser satisfeitas através de servidores qualificadas e não pelo político. Neste campo é interessante analisar a distinção que Weber faz entre o político e a administração (Weber, 1978; 2003):

:: O político é aquele que representa o interesse coletivo, inserido em lutas ideológicas (político-partidárias) repletas de ideias, paixões, interesses e que assume o risco e é responsabilizado pelos cidadãos perante os resultados da sua administração. Sua ascensão e legitimidade são realizadas por eleições que lhe conferem autoridade.

:: O funcionário administrativo (burocrata ideal para Weber) é aquele servidor que integra os quadros do sector público. A sua ascensão é resultado do seu grau de conhecimento técnico e a sua posição definida em hierarquia por concurso público de acordo com critérios de meritocracia ou senioridade.

Estava assim retratada um certo decréscimo de influência do poder político na administração pública (“Despolitização”), que induziu o princípio de separação de poderes, atribuindo ao poder administrativo uma influente posição no seio da administração. Os funcionários podem

despoletar e assumir opiniões sobre políticas específicas e são esperados como membros de uma organização responsável pela elaboração, criação e seleção fundamentadas pela competência.

Na concepção burocrata, a capacidade e poder vêm do cargo que ocupa e a seleção dos servidores é baseada no mérito e na competência técnica e não em preferências pessoais/ políticas. A política cabia aos políticos e a administração aos servidores públicos. Assim, os objetivos eram definidos pelos políticos e para os cumprir, previa-se o cumprimento de programas através dos organismos públicos existentes (Peters, 2001). Só dessa forma no entendimento de Weber (2003) se poderia obter um máximo rendimento, disciplina, rigor e confiabilidade na gestão pública.

A prestação de contas segue uma hierarquia, em que os administradores são responsáveis perante os políticos no governo. O poder político (topo da pirâmide das organizações), é exercido através de uma máquina administrativa de tipo burocrático e hierárquico. É deste modo que a burocracia assume um papel sistemático na elaboração e efetivação das políticas, em que é atribuído um papel fundamental ao sector administrativo como conselheiro político na fase de formulação, pois embora os ministros ao serem eleitos possam tomar decisões políticas, muitas vezes não têm capacidade para fazê-lo de forma eficaz (Peters, 2001).

As mudanças significativas nos pressupostos da hierarquia e regras de gestão, vinculadas no âmbito dos serviços públicos, bem como na autoridade de funcionários públicos a adotar e cumprir regulamentos (Peters, 2001). Dessa forma, a autoridade deriva das normas ou de regulamentos que são racionais em coerência com os objetivos visados e porque conferem aos dirigentes, um poder de coação e disciplinar sobre as hierarquias inferiores. Neste sentido, a burocracia é uma estrutura social racional e organizada. O modelo hierarquizado pretende a procura de poder e autoridade, praticamente inflexível no processo de decisão e uma contínua relação subalterna com os níveis superiores da hierarquia para muitas das ações ou das decisões a tomar (Peters, 2001).

Estava presente uma divisão do trabalho (com regras precisas para os direitos e deveres dos funcionários, na admissão e na promoção por competência técnica) e um corte das relações pessoais (poderiam colocar em primeira instância fatores não laborais, como os de ordem emocional) (Cardoso, 1997). Esta abordagem é uma forma de coordenação e controlo direto sobre os funcionários, mediante um conjunto de regras que limitam



o recrutamento, as demissões, as remunerações e as progressões na Administração Pública (Araújo, 2000).

A governação nas Democracias Industrializadas tornou-se um processo de negociação e mediação e cada vez mais os funcionários públicos são esperados para decidir sobre o que constitui o interesse público. O emprego como servidor público é considerado um compromisso de vida, um emprego seguro que no entanto poderá estar em risco devido a problemas sociais/económicos. Mesmo assim, os governos de países em desenvolvimento parecem ser os mais afetados pela permanência de organizações públicas e do emprego, pois constituem-se como grandes empregadores e têm-se assumido como empregadores de última instância para manter o pleno emprego (Peters, 2001). Isto traduz uma organização burocrata, onde a motivação para os funcionários e administradores se centra numa estabilidade profissional e remuneratória com benefícios sociais associados. Era expectado que os funcionários pusessem em prática no anonimato as decisões tomadas pelos políticos (Denhardt & Denhardt, 2011).

No quadro seguinte estabeleceu-se sintetizam-se alguns dos principais pontos desta perspectiva teórica.

Tabela 1. Modelo Burocrático Weberiano

Princípio teórico	Teoria política: ciência social simplista
Modelo comportamento humano	“homem administrativo”
Concepção do interesse público	Definido politicamente e expresso na lei
Destinatários	Utentes
Papel do governo	Planear, desenhar, implementar, avaliar políticas de acordo com o objetivo politicamente definido
Mecanismos para governar	Administrar através de organismos públicos
Prestação de contas	Hierárquica — administradores responsáveis perante líderes políticos.
Estrutura organizacional	Burocrática
Base de motivação para funcionários e administradores	Remuneração, benefícios sociais e estabilidade no emprego.

Fonte: Denhardt e Denhardt (2011)

Um dos problemas deste período foi a dificuldade de funcionamento do modelo de organização burocrática. De acordo com Peters (1996) e Caupers (2002), a gestão nas organizações burocráticas é condicionada pelas regras (simples, ineficazes e irresponsáveis) e pelo controlo central. Nas organizações hierárquicas existia pouca flexibilidade na tomada de decisão e existia uma luta constante pelo poder e autoridade, uma vez que estava dependente uma contínua relação com os níveis superiores da hierarquia na tomada de decisão. Estas dificuldades resultaram numa ineficiência do funcionamento da administração pública (Araújo, 2013). Assim, este modelo demonstrou-se ineficiente e ineficaz. Por um lado, gerou uma gestão pobre, criticada pela falta de transparência e responsabilização e por uma cultura mais preocupada com os procedimentos do que com o resultado (Barzelay, 1992), com uma ausência de preços de mercado (Walsh, 1995). Por outro lado, verificou-se o aumento das despesas públicas, que segundo Araújo (2000), se deve a uma ausência de incentivos para controlar os custos.

Este modelo também foi colocado em causa e considerado inadequado tendo em conta o contexto internacional e das novas necessidades nos anos 90, sendo superado pelos ideais de um novo paradigma chamado de New Public Management, que propôs um modelo pós-burocrático com resposta para questões mais económicas (Secchi, 2009) e que ganhou influência, por exemplo, em países como o Reino Unido, a Nova Zelândia, Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Austrália e Suécia (Pollitt & Bouckaert, 2011).

### **A Nova Administração Pública (New Public Management)**

O conceito de New Public Management (NPM) surgiu numa tentativa de tentar retardar ou reverter o crescimento da despesa pública (Hood, 1991). *NPM was only way to correct for the trievable failures and even moral bankruptcy in the old public management* (Keating citado por Hood, 1991, p. 4).

Segundo Barzelay (1992) o paradigma da Nova Administração Pública impunha novas ideias e objetivos que foram contra e desafiaram os ideais burocráticos do modelo weberiano atacando suas vulnerabilidades. A NPM é assim descrita como um termo controverso que pode representar uma forma de reorganização do sector público na sua gestão ou uma percepção particular de modelo de negócio (Barzelay, 1992).

Numa perspectiva conceitual a Administração Pública na perspectiva da NPM buscada eficiência (uso racional de recursos com maiores resultados) na prestação de serviços, eficácia (concretização de objetivos), efetividade (impactos das medidas e consolidação de políticas democráticas) produtividade (como resultado das medidas anteriores) e a descentralização dos serviços para o maior controlo e autonomia dos gestores sem intervenção direta do Estado (Coelho, 2012; Secchi, 2009). Além disso, envolve uma diferente concepção de responsabilização pública, que diminuiu ou tenta eliminar as diferenças entre o sector público e privado, no qual a responsabilização “accountability” se torna clara, desde que reflita a alta confiança no mercado e nos métodos praticados pelos gestores (Hood, 1991).

Foram desenhadas políticas com vista a uma mudança nos processos e estruturas do sector público por forma a melhorar o seu desempenho (Pollit & Bouckaert, 2011). Orientados pela teoria da Escolha Pública e atraídos por alguns conceitos de economia, nomeadamente a eficiência nos serviços públicos, os Governos desenvolveram um processo de reforma. O objetivo era introduzir instrumentos de gestão, aplicados no sector privado com a finalidade de reduzir a intervenção direta do sector público. Ou seja, a ideia de que a gestão do sector privado é superior à gestão no sector público, conduziu à adopção de práticas até então características do sector privado (Metcalf & Ricards, 1993). Assim, surgiram como novidades: a reformulação de negócios para a transparência e responsabilização e a visão de organização como uma cadeia de baixa confiança no relacionamento dos agentes, criando redes de contatos e incentivos, promovendo a concorrência entre as agências públicas (Dunleavy & Hood, 1994).

Segundo Denhardt & Denhardt (2011) a *New Public Management* tem fundamentação epistemológica na teoria económica (ciência social positivista), na qual prevalece uma racionalidade técnica e económica com base nas leis de mercado. O interesse público é assumido por um conjunto dos interesses individuais em que os destinatários destes são tomados como clientes do serviço público. Assim, para modelo como uma evolução para uma Administração Pública com características empresariais, com uma cultura administrativa voltada para os resultados, constituindo o motor da eficiência e da economia (Barzelay, 1992).

Mesmo sabendo, como refere Bresser-Pereira (2009), que as orientações teóricas e ideológicas na NPM variam de acordo com os diferentes

países, suas ideologias e desenvolvimento econômico, a verdade é que existem traços comuns que geraram consenso entre vários autores, sendo conhecidos como traços gerais deste paradigma:

1. A “agencificação” da organização da administração pública — transformação de departamentos públicos em unidades operacionais autônomas de negócio (agências), que não dependem diretamente do Governo, foi denominada por vários autores como processo de agencificação “*agencification*” (Pollit et al., 2004; Hood, 1995). Com as agências, a Administração Central limita-se à preparação da avaliação, deixando às administrações periféricas a responsabilidade de escolha e modo de intervenção. Essa mudança para a desagregação do sector público, criou um rompimento com modelos anteriores, que se manifesta pelos interesses de produção e ganhos de eficiência distintos, com disposições contratuais de “*franchise*”, tanto dentro como fora do sector público, originando competição e apontando a concorrência como plano para reduzir custos, aumentar a produtividade e melhorar os padrões (Hood, 1991).

2. Maior autonomia de decisão para os gestores público (descentralização do poder) — A separação entre as questões políticas e de gestão é um dos aspectos mais marcantes no NPM. Os gestores devem ter autonomia de forma a desempenhar as suas funções de acordo com os objetivos previamente estabelecidos, bem como devem estar munidos dos instrumentos de gestão necessários para executar tais tarefas. Hood (1991), destaca a gestão profissional no sector público, com controlo da gestão e total autonomia gerou uma maior descentralização da autoridade e da responsabilidade do governo central para níveis mais baixos de governo. Segundo Osborne e Gaebler (1993) os políticos devem-se concentrar nas suas tarefas essenciais, fomentando a separação entre as atividades de natureza política e as de natureza administrativa. A interferência dos políticos na gestão pública poderá ocasionar ineficiência de gestão, pois não possuem os modelos e as técnicas específicas de gestão que são praticadas pelos gestores públicos. Desta forma, através deste modelo, os gestores públicos tomam as suas próprias decisões e são responsáveis pelas mesmas, cortando com a tradicional organização hierárquica da governação, marcada por uma forte influência política (Peters, 2010).

3. Crescente flexibilidade de instrumentos de gestão — para atingir os objetivos estabelecidos de busca de eficiência, eficácia e efetividade, este modelo pressupõe que os gestores estejam mais focados na criação de ser-

viços e na formulação de novos métodos muitos dos quais importados do sector privado, em vez de estarem envolvidos na aplicação prática (Hood, 1991). Segundo Walsh (1995) e Wilson (1999), são mais eficientes os modelos de gestão em que os gestores estão munidos de mais autonomia e de melhores ferramentas para o cumprimento dos objetivos previamente estabelecidos. Esta autonomia permite uma melhor gestão e racionamento na utilização de recursos, devido à procura pelo bom desempenho por parte dos funcionários, o que estimula uma competição mais saudável. Um claro exemplo foi a adoção de redes e tecnologias da informação enquanto valioso instrumento para capacitar toda a administração gerando mais um Estado mais eficiente, eficaz e com maior qualidade (Hood, 1991).

4. Busca de maior qualidade nos serviços públicos por meio da satisfação das necessidades dos clientes — Mozzicafreddo (2001) sublinha a substituição do cidadão pela noção prática de cliente, tal como nas organizações privadas, com um estabelecimento de redes de cooperação com o sector privado e com o terceiro sector, ficando o Estado a mediador. Segundo Denhardt & Denhardt (2011) a orientação para a desburocratização e para a promoção da qualidade do serviço induziu uma concorrência positiva nos serviços públicos e uma autonomia de gestão.

5. Avaliação de desempenho nos serviços públicos — busca da eficiência e da eficácia — Hood (1991), destaca na doutrina do *New Public Management* a aplicação de características de gestão do sector privado ao sector público (gestão eficientemente de recursos, por forma a obter os mesmos ou melhores resultados). Desta forma, o autor destaca as medidas standard de desempenho, com aplicação de objetivos e indicadores de desempenho, um maior foco nos controlos de produção relacionados com uma boa gestão de recursos e de acordo com a avaliação de desempenho, tendo em vista uma maior promoção no racionamento e controlo de recursos, com uma produção eficiente, ou seja, obter melhores resultados, com menos recursos.

6. Introdução de mecanismos do tipo mercado — O movimento do NPM foi marcado por uma gestão do desempenho, por uma maior flexibilidade e autonomia de gestão financeira e por uma maior autonomia na gestão das pessoas com uso acrescido de remuneração relacionada com o desempenho e contratos personalizados, aumentando o recurso a mecanismos tipo mercado, tais como mercados internos, taxas de utilização, vouchers, privatização, subcontratação, *franchising* e contratação externa;

e também privatização de empresas públicas orientadas para o mercado. Assim, a NPM providencia maior responsabilidade para com os utentes e outros clientes dos serviços públicos e gerou uma maior competitividade no sector público (Hood, 1991; OCDE, 1993).

7. Maior transparência na prestação de contas com responsabilização dos gestores (*accountability*) — A maior autonomia e flexibilidade de decisão gerou igualmente um sistema de desempenho e de avaliação com princípios de transparência/responsabilidade (Barzelay, 2001; Denhardt & Denhardt, 2011; Osborne & Gaebler, 1993).

8. Alteração do papel do Estado — com a *New Public Management* houve uma mudança das funções do Estado que passa de fornecedor a regulador. Ou seja, as funções tradicionais de produção e distribuição de bens e serviços têm vindo a ser substituídas pelas funções de financiamento, de proteção e de regulação (Majone, 1997).

Em resumo, no quadro seguinte apresentam-se alguns dos principais pontos desta perspectiva teórica.

Tabela 2. Perspectiva do New Public Management

Princípio teórico	Teoria política: ciência social simplista
Modelo comportamento humano	Teoria económica: ciência social positivista
Concepção do interesse público	“homem económico”
Destinatários	Conjunto dos interesses individuais
Papel do governo	Clientes
Mecanismos para governar	Agir de forma a estimular o mercado
Prestação de contas	Agencificação com incentivos para atingir objetivos políticos
Estrutura organizacional	Dirigidas ao mercado em prol dos interesses dos clientes com “accountability”
Base de motivação para funcionários e administradores	Descentralização das organizações públicas com regulação do Estado Espírito empreendedor, inovador em prol da “performance” e eficiência do sistema.

Fonte: Denhardt & Denhardt (2011)

De acordo com Boyne (2002), as críticas efetuadas à NPM baseiam-se no pressuposto que existem grandes diferenças entre organizações pú-

blicas e privadas, pelo que as práticas do sector privado não deveriam ser aplicadas ao sector público. Foram estabelecidas outras críticas, sobre o fato da NPM não conseguir alterar dilemas básicos da Administração Pública (erro humano, falhas de sistema, fraude, corrupção). O risco da NPM alterar os direitos dos contratos individuais de trabalho, o risco de perda de coesão do sistema e colocação do sector público fora de controlo e o risco de incentivo à corrupção (colocação de interesses pessoais acima dos oficiais, enfraquecendo a responsabilização). De acordo com Dunleavy & Hood (1994), Moreira & Azevedo (2009), esse modelo foi referido como insatisfatório porque não vai suficientemente longe relativamente à estrutura tradicional da Administração Pública, pois apenas a privatização total, a universalização dos contratos individuais de trabalho, o pagamento em função do desempenho e o fim das prerrogativas por antiguidade no serviço, representariam uma solução aceitável. Também numa perspectiva fatalista referem que o sector público sofre de problemas básicos insolúveis que nenhum sistema de gestão conseguirá eliminar. Consideram que o NPM pode implicar a perda do controlo do processo de mudança, perdendo a viabilidade da gestão dos serviços públicos, reforçando a necessidade da estrutura central para gerir esses serviços. E destacam que a introdução em larga escala de mecanismos de mercado no sector público, aumenta o risco da corrupção nestes serviços (Dunleavy & Hood, 1994; Moreira & Azevedo, 2009).

Hood (1991) critica ainda a pretensão de universalidade, argumentando que diferentes valores administrativos têm diferentes implicações para aspectos fundamentais e para a restante estrutura administrativa.

## **Discussão**

Como discussão do presente trabalho, em primeiro lugar estabelece-se um quadro comparativo entre as duas perspectivas analisadas. Num segundo momento de destacam as relações e implicações de um modelo híbrido (Neo Weberiano) que combina características burocráticas com valores da Nova Gestão Pública.

A descrição dos modelos organizacionais de forma individual não permite relacionar os modelos tendo em conta a continuidade ou descontinuidade dos seus elementos. Na tabela seguinte apresenta-se uma perspectiva comparadas, tendo em conta os princípios teóricos, a prevalência

racional e os modelos de comportamento humano associados, a concepção do interesse público, os destinatários do serviço público, o papel da governação, os mecanismos para atingir os objetivos políticos, a prestação de contas, a estrutura organizacional e a base de motivação assumida para os funcionários e administradores públicos. Após a apresentação da tabela, destacam-se alguns elementos divergentes e convergentes entre os modelos burocrático e o *New Public Management*.

Tabela 2. Perspectivas Comparadas: Burocracia Weberiana, New Public Management

	Administração pública tradicional	New Public management
Princípio teórico	Teoria política: ciência social simplista	Teoria económica: ciência social positivista
Modelo comportamento humano	“homem administrativo”	“homem económico”
Concepção do interesse público	Definido politicamente e expresso na lei	Conjunto dos interesses individuais
Destinatários	Utentes	Clientes
Papel do governo	Planejar, desenhar, implementar, avaliar políticas de acordo com o objetivo politicamente definido	Agir de forma a estimular o mercado
Mecanismos para governar	Administrar através de organismos públicos	Administrar através de organismos públicos
Prestação de contas	Hierárquica — administradores responsáveis perante líderes políticos.	Dirigidas ao mercado em prol dos interesses dos clientes com “accountability”
Estrutura organizacional	Burocrática	Descentralização das organizações públicas com regulação do Estado
Base de motivação para funcionários e administradores	Remuneração, benefícios sociais e estabilidade no emprego.	Espírito empreendedor, inovador em prol da “performance” e eficiência do sistema.

Fonte: Elaboração Própria



O principal elemento comum a destacar nestes modelos é a preocupação com o controle. No modelo burocrático, a formalidade e a impessoalidade são usadas como forma de controlo sob o ambiente, as comunicações e as relações dentro das organizações. Por sua vez na NPM, o controlo está presente nos resultados das políticas públicas e depende da capacidade de domínio dos políticos sobre a máquina administrativa.

O Modelo Burocrático e a *New Public Management* comportam claramente uma distinção entre política e administração pública. A separação de funções entre política e administração permeia o modelo burocrático weberiano, no qual o processo de construção da agenda pública é visto como tarefa eminentemente política, enquanto a implementação da política pública é de responsabilidade da administração. Na NPM, a responsabilidade sobre os resultados das políticas públicas é política, mas os gestores estão munidos de instrumentos que permitem a flexibilização e uma maior autonomia para a implementação.

Como modelo organizacional, a NPM contrariamente ao modelo burocrático, trata questões de liberdade de decisão dos gestores. Para Hood (1995), evitar a discricionariedade de gestores públicos sempre foi uma particularidade da administração pública tradicional (Hood, 1995; Barzelay, 2001; Jones, 2004).

O tipo de relacionamento entre os ambientes internos e externos à organização pública, nomeadamente à relação com o sector privado, é um ponto forte na NPM e que difere do modelo burocrático neste aspeto, pois na Administração Pública tradicional as esferas públicas e privadas são tratadas como distintas e incompatíveis.

Uma clara distinção entre os três modelos em estudo é visível na forma de tratamento do cidadão. No modelo burocrático, o cidadão é chamado de Utente dos serviços públicos. No modelo da NPM, os cidadãos são tratados como clientes, cujas necessidades devem ser satisfeitas pelo serviço público.

De acordo com as características de cada um dos modelos e segundo uma revisão da literatura complementar se questionou a centralidade da *New Public Management* e, por esse motivo, se constatou a existência de um hibridismo entre a burocracia e a NPM que ocorre em Estados proclamados como Neo-Weberianos combinando elementos de ambos os modelos (Evans, 2002). Esse movimento não se trata de um retorno ao passado mas sim uma nova forma de lidar com os novos tempos e de equacionar

os novos processos de reforma dos Estados (Carneiro e Menicucci, 2001). Segundo Pollitt e Bouckaert (2011), com o modelo de Estado Neo-Weberiano é possível encontrar uma solução adequada que complementa a crítica à NPM com recurso a aspetos positivos do modelo burocrático, permitindo alcançar um Estado mais responsivo e eficiente.

O modelo de Estado Neo-Weberiano nasceu da crítica à perspectiva da *New Public Management* que por si só não contemplava todas as necessidades de um Estado Moderno e verificou-se que os Estados necessitavam, além dos ideais “managerialistas”, de:

1. Promover a capacidade técnica dos seus quadros ao invés de a neutralizar;
2. Reduzir o déficit democrático;
3. Reforçar a lei administrativa para garantir o cumprimento e a legalidade dos processos;
4. Garantir a accountability;
5. Reconhecer alguma relação entre política e administração na reforma do Estado;
6. Aprofundar relações com a sociedade (Evans, 2002)

Para Peter (2009), a lógica básica do Estado Neo-Weberiano é manter os valores de eficiência, eficácia e efetividade característicos do modelo da NPM, ao mesmo tempo em que se recupera honestidade e rigor na administração ou na função pública considerado fundamental no modelo tradicional burocrático weberiano.

### **Considerações finais**

O presente trabalho buscou caracterizar os conceitos teóricos base das perspectivas de gestão pública. A partir da discussão foi possível comparar os diferentes modelos e encontrar pontos comuns, de rotura e de complementaridade entre os mesmos.

Partindo da análise da perspectiva teórica da burocracia weberiana que deu destaque ao papel do Estado e sua relação com a administração pública tendo por base o mérito e a competência dos seus servidores sujeitos a uma forte hierárquica de controlo central. Num segundo momento caracteriza o novo modelo progressista, a *New Public Management*, com foco no cidadão enquanto cliente, que valorizou a orientação para o

controle dos resultados buscando eficiência, eficácia, efetividade, que promoveu a orientação para a produção, a articulação com o setor privado, a descentralização do poder, a desconcentração organizacional a transparência da administração pública e que oferecia respostas mais racionais às necessidades dos novos tempos. Todas as diferenças conceptuais entre os modelos refletiram a influência das mudanças nos ciclos políticos, na economia e no ambiente social.

Desde os anos 90 cresceu uma pressão associada a uma gestão baseada em resultados e pelo controle de políticas públicas por meio da imposição da racionalidade, da busca por resultados e pelo foco na produção com uma gestão eficiente na utilização de recursos. Porém, os fundamentos da burocracia Weberiana ainda existem nas sociedades modernas associados ao aparato administrativo indispensável ao bom funcionamento da Administração Pública por meio da meritocracia e não com recurso ao patrimonialismo e clientelismo, que estão associados a riscos comuns da perspectiva da *New Public Management*. Isso significa que no Estado contemporâneo o domínio da racionalização, dos objetivos para os resultados e da grande pressão econômica, podem existir características positivas do modelo burocrático essenciais para a solidez do próprio Estado, evitando sua captura indevida pelos parceiros privados.

Foi a partir desta associação de ideias entre aspectos do modelo burocrático aplicados a um Estado moderno que surgiu o conceito emergente de um Estado Neo-Weberiano, que poderá contribuir para uma melhor compreensão sobre a reforma do Estado e da Gestão Pública devido aos seu equilíbrio entre instrumentos de uma e outra perspectiva.

Pelo exposto, com esta reflexão teórica se conclui que nem a NPM é um modelo que propôs soluções para todos os desafios do Estado e que nem o modelo burocrático deixou de ter qualquer interesse. Pelo contrário, a comparação entre os diferentes modelos leva a querer que a perspectiva combinada e equilibrada da NPM com a solidez da burocracia podem contribuir para a modernização e desenvolvimento da Administração Pública, permitindo coexistir com o setor privado e reforçando a accountability num sistema direcionado para os resultados na busca de maior produtividade, eficiência, eficácia e efetividade, separando o público do privado e sempre promovendo a meritocracia como possível solução ideal para a futura construção de um Estado mais responsivo.

## Referências

- ARAÚJO, J. Tendências recentes de abordagem à reforma administrativa. *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, vol. 1, pp. 38-47.
- ARAÚJO, J. Da nova gestão pública à nova governação pública: pressões emergentes da fragmentação das estruturas da administração pública. In: ARAÚJO, J.; SILVESTRE, H. *Compendio em Administração Pública*. Lisboa: Escolar Editora, 2013, pp. 163-80.
- BARZELAY, M. *Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government*. Berkeley: University of California Press, 1992.
- BARZELAY, M. *The new public management*. New York: Russel Sage Foundation, 2001.
- BILHIM, J. *Ciência da administração*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2014.
- BOYNE, G. Public and private management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, vol. 39, n.º 1, pp. 97-122, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, L. *Construindo o Estado Republicano*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- CARNEIRO, R. & MENICUCCI, T. *Reforma do Estado e da gestão pública: o debate contemporâneo*. Paper apresentado no 8.º Encontro Anual da ABCP. Gramado, 2012.
- CAUPERS, J. *Introdução à ciência da administração pública*. Lisboa: Âncora Editora, 2002.
- COELHO, F. S. Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. In: CARNEIRO, J. M. B.; DANTAS, H. (orgs.). *Parceria Social Público-Privado: textos de referência*. 1.ª ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2012, pp. 1-37.
- DENHARDT, J. & DENHARDT, R. *The new public service: serving, not steering*. Armonk, New York: M. E. Sharpe, 2011.
- DUNLEAVY, P. & HOOD, C. From Old Public Administration to New Public Management. *Public Monry and Management*, vol. 14, pp. 9-16, 1994.
- EVANS, Peter. *Hybridity as an administrative strategy: combining bureaucratic capacity with market signals and deliberative democracy*. Ple-

- nary Lecture at VII International Congress of CLAD on State Reform and Administrative Development. Lisbon: Portugal, October, 2002.
- FERLIE, Ewan. *The new public management in action*. Oxford: University Press, 1996.
- GRUENING, G. Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*. vol. 4, pp. 1-25, 2001.
- HOOD, C. A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, pp. 3-19, 1991.
- HOOD, C. Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s: Variation on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, pp. 93-109, 1995.
- JONES, L. New public management has been completely discredited, thank God! *International Public Management Journal*, 5(2), 148-172, 2004.
- MAJONE, G. From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of change in the mode of governance. *Journal of Public Policy*, vol.17, pp. 139-67, 1997.
- METCALFE, L. & RICARDS, S. *Improving public management*. London: Sage edition, 1993.
- MOREIRA, J.; AZEVEDO, A. Gestão Pública: entre a visão clássica da administração pública e o novo paradigma da governação pública. *Revista Enfoques*, vol. 6, n.º 11, p. 11-36, 2009.
- MOZZICAFREDDO, J. Modernização da Administração Pública e Poder Político. In: MOZZICAFREDDO, J.; GOMES, J. (org.). *Administração e política: Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora, 2001, pp. 1-33.
- MOZZICAFREDDO, J. O papel do Estado na sociedade. In: TELO, A. (org.). *Pilares da estratégia nacional*. Lisboa: Prefácio, 2009, p. 163-80.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO OU ECONÔMICO (OCDE). *Public management developments survey*. Paris: OCDE, 1993.
- OSBORNE, D. & GAEBLER, T. *Reinventing government*. New York: Plume Book, 1993.
- PETERS, B, G. *The future of governing*. 2.<sup>a</sup> ed. Kansas: University Press of Kansas, 2001.

- PETERS, B, G. Still the century of bureaucracy? The roles of public servants. *Public Policy and Administration*, vol. 30, pp. 7-21, 2009.
- PITSCHAS, R. As administrações públicas europeia e americana na atualidade e o modelo alemão. In: MOZZICAFREDDO, J.; GOMES, J. (org.). *Administração e Política – Perspetivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora, 2001.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: a Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. New York: Oxford University Press, 2011.
- POLLITT, C.; TALBOT, C.; CAULFIELD, J. & SMULLEN, A. *Agencies: how governments do things through semi autonomous organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, vol. 43, n.º 2, p. 347-69, 2009.
- WALSH, K. *Public services and the market mechanisms: competition. Contracting and the new public management*. London: MacMillan, 1995.
- WEBER, M. *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. Berkeley: University of California Press, 1978.
- WEBER, M. *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora UnB, 2003.
- WILSON, W. The study of public administration. *Political Science Quarterly*, vol. 2, n.º 2, pp. 197-222, 1887.
- WILSON, D. Public and private health-care systems: what the literature says. *Canadian Public Administration*, vol. 4, pp. 204-31, 199.

# A IMPORTÂNCIA DO TREINAMENTO NAS ORGANIZAÇÕES: UM ESTUDO NO SETOR DE DISTRIBUIÇÃO DO FÓRUM DE SERRA TALHADA/PE

TATIANNE GOMES DE PÁDUA<sup>1</sup>  
LEONARDO RODRIGUES FERREIRA<sup>2</sup>

## Resumo

O presente artigo apresenta um estudo de caso, realizado no Tribunal de Justiça na cidade de Serra Talhada, sertão pernambucano, cujo estudo se baseou na utilização do programa jurídico utilizado pelo Tribunal que realiza todas as atividades por esse software, diante desse contexto foi observado que o maior problema da organização era a utilização dessa ferramenta computacional, tendo como propósito da pesquisa, analisar o impacto desse conhecimento jurídico e computacional através da operacionalização do sistema interfere no desempenho das atividades da organização. Após identificação do problema e do seu desdobramento, foi proposto o treinamento constante dos funcionários que utilizam o sistema para que os mesmos possam melhorar seu desempenho com maior eficiência.

## Abstract

This article presents a case study, carried out at the Court of Justice in the city of Serra Talhada, sertão Pernambuco, whose study was based on the use of the legal program used by the Court that carries out all activities by this software. the main problem of the organization was the use of this computational tool, having as purpose of the research, analyzing the impact of this legal and computational knowledge through the operationalization of the system interferes in the performance of the activities of the organization. After identifying the problem and its deployment, it was proposed the constant training of employees who use the system so that they can improve their performance with greater efficiency.

---

1 Administradora formada pela UFRPE/Uast. E-mail: tatiannedm@hotmail.com

2 Administrador e Contador; Especialista e Mestre em Administração; Professor Assistente da UFRPE/Uast. E-mail: lrferreira.adm@gmail.com

## Introdução

A sociedade, com o passar dos anos, vem aumentando as suas exigências quanto ao funcionamento dos serviços públicos, serviços estes que são de extrema importância para o desenvolvimento da cidade e atendimento às necessidades e expectativas do público.

Os serviços hoje atendem a uma demanda cada vez maior, devido aos grandes processos burocráticos que ainda existem. Porém, devido a este aumento, a quantidade de servidores presentes na prestação de tais serviços, muitas vezes não é suficiente no setor de atuação. Aliada ao mau funcionamento de algumas ferramentas tecnológicas que hoje somos dependentes, a qualidade não se torna tão desejável quanto deveria ser.

As ferramentas utilizadas pelos órgãos públicos passam por um processo de grande mudança e desenvolvimento, onde se faz necessário o acompanhamento destas informações, que devem ser instruídas pelos setores responsáveis por Treinamento de equipes. A melhor compreensão das atividades e informações, aliadas a motivação dos servidores, torna mais eficiente o funcionamento e a prestação do serviço que está sendo oferecido á sociedade, diminuindo conseqüentemente o índice de reclamações.

O Treinamento tem um papel atuante dentro do setor público, onde auxilia no bom preparo e motivação para o cumprimento das atividades. Por meio do Treinamento, o indivíduo conseguirá utilizar e assimilar todas as informações coletadas, para auxiliar no desenvolvimento de suas atividades, e melhorar as suas habilidades pessoais dentro da organização. Segundo Gil (2002), a pesquisa tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Este tipo de pesquisa foi importante para a observação dos aspectos organizacionais e melhor entendimento da problemática encontrada. A partir desta observação, foi aperfeiçoada a construção das ideias a serem abordadas no estudo.

Um fator considerado bastante difícil dentro da prestação dos serviços públicos é a adaptação dos servidores às atribuições e desenvolvimentos no setor de trabalho, que necessitam de acompanhamento e preparação necessários. O estudo realizado no órgão público será confrontado com os



estudos teóricos na área da Administração, onde será possível identificar as principais dificuldades encontradas, e propor as melhorias adequadas.

### **Definição dos objetivos**

#### *Objetivo Geral*

Analisar a dificuldade do servidor no setor de distribuição do TJPE, na utilização do software judiciário.

#### *Objetivos Específicos*

- :: Verificar os problemas no setor de distribuição do TJPE;
- :: Descrever os cargos do setor, identificando as suas atribuições;
- :: Levantar propostas de melhorias na condução das atividades no sistema jurídico de distribuição.

#### *Justificativa*

O sistema computacional no meio Jurídico é de extrema importância, sendo considerado o elemento-chave para a realização de atividades, e suas falhas podem acarretar problemas de diversas naturezas. Os softwares possibilitam hoje nas empresas, trabalhar de forma mais rápida, e integralizar diversas atividades em apenas uma, trazendo junto a essa habilidade uma maior satisfação no ambiente de trabalho.

Diante desse contexto, um treinamento é de suma importância, para que sejam feitas as adequações necessárias de cada pessoa ao utilizar uma nova ferramenta de trabalho, e para que todo o conhecimento adquirido no treinamento possa ser aplicado na execução das diversas atividades.

### **A Organização**

O novo Fórum Dr. Clodoaldo Bezerra de Souza e Silva, faz parte da comarca da cidade de Serra Talhada, no Sertão do Pajeú, que presta serviços do Poder Judiciário de Pernambuco. Inaugurado em 26 de Janeiro de

2016, o novo Fórum da comarca, tem capacidade para atender às necessidades Judiciária á população.

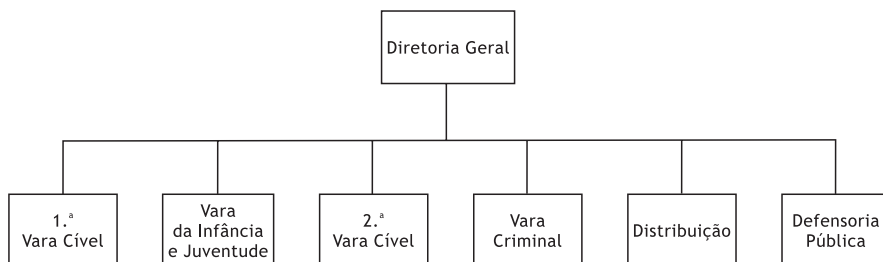
O prédio possui um amplo espaço, erguido em um terreno de quase 10 mil m<sup>2</sup> doado pela Prefeitura de Serra Talhada. Inicialmente, conta com os serviços referentes a 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Varas Cíveis Varas da Infância e Juventude e a Vara Criminal, além da Distribuição, do Juizado Especial Cível, Central de Conciliação, Mediação e Arbitragem, Central de Ordem Precatória e Rogatória.

Juizado Especial Cível, Central de Conciliação, Mediação e Arbitragem, Central de Cartas de Ordem Precatória e Rogatória. O auditório comporta 151 pessoas, e o salão do júri, 135. No total, o prédio pode sediar até 17 unidades judiciais. Possui estacionamento para 119 veículos, salão do Júri que comporta 135 pessoas e um auditório para 151 pessoas. O novo Fórum foi elaborado com o intuito de melhorar os serviços a toda a população, bem como propiciar um ambiente mais confortável tanto para quem presta os serviços, quanto quem os utiliza.

Ainda que todos os setores não estejam em pleno funcionamento, as demandas com relação ao antigo prédio utilizado, tem sido melhores atendidas, graças a maior organização dos setores e melhorias de equipamentos utilizados. O objetivo é oferecer uma estrutura para prestação de serviços jurisdicionais, oferecendo conforto não apenas a juízes, servidores, advogados, membros do Ministério Público e Defensoria Pública, mas atender às necessidades do cidadão.

Fonte: Cláudia Vasconcelos; TJPE.

### Organograma



Fonte: TJPE (2017). Adaptado pelo autor

*Atribuições do Distribuidor:* Pré-atendimento, recebimento de petições iniciais e distribuição de processos e de cartas precatórias; Protocolo e recebimento de petições não-iniciais; Entrega de toda documentação recebida nos devidos setores; Cálculos de custas e taxas judiciais; Expedição de antecedentes criminais e Emissão de Certidões.

## **Referencial teórico**

### **O Treinamento nas organizações**

O treinamento, para Chiavenato (2008), é “O processo educacional de curto prazo aplicada de maneira sistemática e organizada através do qual as pessoas aprendem conhecimentos, habilidades e competências em função de objetivos definidos.” A citação do autor contribui para o entendimento acerca da importância do treinamento nas organizações, onde aplicado de forma correta, consegue de maneira eficaz, desenvolver todas as habilidades necessárias para o servidor, possibilitando a realização de suas atividades de maneira correta.

Neste pensamento, também colaborou McGehee (1961), na visão do autor, o treinamento significa “Educação Especializada” que compreende todas as atividades que vão desde a aquisição de habilidade motora até o fornecimento de conhecimentos técnicos, desenvolvimento de aptidões administrativas e de atitudes referentes a problemas sociais. A educação no treinamento é vista como um desenvolvimento de todas as habilidades, onde este treinamento vai possibilitar ao treinando acessar todos os passos necessários para atingir o sucesso operacional da forma esperada. Os conhecimentos técnicos são as aplicações de toda a informação captada durante o processo de preparação para as atividades.

O treinamento, na visão de Flippo (1970), “É o ato de aumentar o conhecimento e perícia de um empregado para o desenvolvimento de determinado cargo ou trabalho.” O empregado já possui um conhecimento, que deve ser melhorado de forma a trazer benefícios diante de suas atividades, e que elas sejam executadas de forma hábil. O conhecimento é um aliado a partir do momento em que todas as informações são disponibilizadas para o treinando e ele consegue utilizá-las em favor da aprendizagem.

A principal razão de as empresas treinarem novos funcionários é levar seus CHA (Conhecimentos, Habilidades e Aptidões) ao nível exigido para um desempenho satisfatório. À medida que esses funcionários continuam no emprego, o treinamento adicional lhes oferece oportunidades de adquirir conhecimentos e habilidades. Como resultado desses treinamentos, os funcionários podem ser mais eficientes e capazes de desempenhar cargos em outras áreas ou níveis superiores (Bohlander, 2009).

Os conhecimentos, habilidades e aptidões — CHA, em conjunto, formam características bastante importantes que a organização e os seus colaboradores devem possuir, para que consigam realizar as suas atividades de maneira responsável e eficiente. Organizações que trabalham os CHA dos seus colaboradores obtêm maior destaque no mundo corporativo, por diversos fatores incluindo eles a organização das atividades e a rápida aprendizagem.

### **Conteúdo do Treinamento**

Para que a o treinamento nas organizações tenha o sucesso esperado, é necessário que a equipe esteja preparada e ciente de quais serão as suas atribuições acerca da preparação de todos os funcionários. Há características importantes referentes ao treinamento, e o que o treinador deverá utilizar como forma de ensinamento para os seus treinandos. Essas características tornam o treinamento mais eficaz e Chiavenato (2008), cita as seguintes:

1. Transmissão de informações: o elemento essencial em muitos programas de treinamento é o conteúdo: repartir informações entre os treinandos como um corpo de conhecimentos. Normalmente, as informações são genéricas, de preferência sobre o trabalho, como informações sobre a empresa, seus produtos e serviços, sua organização e políticas, regras e regulamentos etc. Pode envolver também transmissão de novos conhecimentos.

2. Desenvolvimento de habilidades: principalmente as habilidades, destrezas e conhecimentos diretamente relacionados com o desempenho do

cargo atual ou de possíveis ocupações futuras. Trata-se de um treinamento orientado diretamente para as tarefas e operações a serem executadas.

3. Desenvolvimento ou modificação de atividades: geralmente mudança de atitudes negativas para atitudes mais favoráveis entre os trabalhadores, aumento de motivação, desenvolvimento de sensibilidades do pessoal de gerência e de supervisão quanto aos sentimentos e reações das pessoas. Pode envolver aquisição de novos hábitos e atitudes, principalmente em relação a clientes ou usuários (como é o caso de treinamento de vendedores, de balconistas etc.) ou técnicas de vendas.

4. Desenvolvimento de conceitos: o treinamento pode ser conduzido no sentido de elevar o nível de abstração e conceptualização de ideias e de filosofias, seja para facilitar a aplicação de conceitos na prática administrativa, seja para elevar o nível de generalização desenvolvendo gerentes que possam pensar em termos globais e amplos.

Quando as informações no treinamento são transmitidas de forma clara, as habilidades dos treinandos é despertada, de forma a utilizar os conhecimentos adquiridos em um trabalho mais qualificado, despertando muitas vezes opiniões que antes não eram aceitas, com relação a motivação. Muitos trabalhadores são afetados pela falta de motivação, e um treinamento correto é capaz de trabalhar esta questão da melhor forma possível, assim desenvolvendo novos hábitos no âmbito corporativo.

O treinamento é uma preparação, um planejamento que será executado e para isso, os seus objetivos devem ser claros para alcançar um sucesso desejado. Chiavenato (2008) entende como objetivos do treinamento, os seguintes:

1. Preparar as pessoas para execução imediata das diversas atividades do cargo.

2. Proporcionar oportunidades para o contínuo desenvolvimento pessoal, não apenas em seus cargos atuais, mas também para outras funções mais complexas e elevadas. Mudar a atitude das pessoas seja para criar um clima mais satisfatório entre elas ou para aumentar-lhes a motivação e torná-las mais receptivas às novas técnicas de gestão.

Quando a equipe é treinada de forma correta, ela consegue não apenas desenvolver atividades em seu setor de trabalho, mas ela terá habilidade, motivação e autonomia para desenvolver corretamente outras atividades

diferentes daquela que ela estava acostumada a fazer, isso devido a preparação do treinamento para que essas mudanças de atitude ocorram em cada indivíduo.

Outro fator primordial a respeito do treinamento nas organizações é a motivação que envolve toda a equipe. Uma equipe motivada é o passo inicial para que o treinamento possa ocorrer da forma correta, caso contrário os treinandos não irão absorver as informações com clareza e conseqüentemente, estas atividades no dia-a-dia não serão executadas de forma correta.

Milkovich, (2006), utiliza como fatores específicos que afetam a motivação do treinando, os seguintes:

1. Fixação de metas — A teoria da fixação de metas diz que a conscientização das metas pelo indivíduo regula seu comportamento. A função do instrutor é fazer que o treinando adote ou internalize as metas do programa. Para isso seria possível usar táticas como:

:: Trazer à tona os objetivos do aprendizado do início e em vários momentos estratégicos do programa de treinamento;

:: Tornar as metas suficientemente difíceis para serem desafiadoras, de forma que os treinandos se sintam gratificados ao alcançá-las, mas não tão difíceis que sejam inalcançáveis ou frustrantes;

:: Complementar os objetivos mais amplos com submetas (testes e experimentações periódicos), para manter a sensação de realização.

2. Reforço — A teoria do reforço diz que a frequência de um comportamento é influenciada por suas conseqüências. O comportamento pode ser moldado reforçando-se progressivamente a aproximação cada vez maior das metas desejadas; portanto, o reforço deve ser iniciado tão logo ocorra o comportamento desejado. Uma vez que esses reforços podem não ser os mesmos para todos, o instrutor deve adequá-los às peculiaridades de cada treinando. As pesquisas indicam que o reforço pode ser mais produtivo no treinamento se este for colocado de forma lúdica, como um jogo em que os participantes resolvem quebra-cabeças, em vez de exercícios com empregados de uma organização resolvendo problemas reais;

3. Teoria da expectativa — Esta teoria diz que as pessoas sentem-se motivadas a escolher um comportamento ou alternativa que ofereça a maior chance de produzir as conseqüências desejadas. Assim sendo,

os treinandos precisam acreditar que a aquisição de conhecimento, habilidades ou outros itens por meio do treinamento vai conduzi-los aos resultados desejados, e que o treinamento é capaz de proporcionar esse conhecimento e habilidade. Isso reforça a importância do vínculo entre a análise de necessidades, que identifica como o treinamento contribui para as metas organizacionais e individuais, e o conteúdo do treinamento.

4. Teoria do aprendizado social — Esta teoria diz que se os indivíduos só pudessem aprender por meio da experiência direta e dos reforços, o desenvolvimento humano estaria sufocado. As pessoas aprendem por intermédio do processamento das informações e da compreensão dos vínculos existentes entre as ações e as consequências. Assim sendo, construir o talento individual mediante a observação de modelos de bons e maus desempenhos, e dar aos treinandos confiança em suas habilidades de aplicação e seus talentos, tornam-se aspectos importantes do treinamento.

5. Prática ativa — Os treinandos aprendem melhor se puderem exercer suas habilidades. Depois de algum tempo de prática, as habilidades tornam-se automáticas, exigindo muito pouco raciocínio. O superaprendizado significa dar aos treinandos oportunidades para continuar praticando, mesmo depois de terem atingido a proficiência. As pesquisas indicam que, apesar do superaprendizado encarecer o programa de treinamento, a prática contínua ajuda muito na retenção do que foi aprendido.

Depois que todo o planejamento e implementação foram concluídos, o treinamento só se mostrará eficaz se os resultados conseguidos em sala de aula forem transferidos para o comportamento no trabalho. A transferência fica mais fácil quando as atividades, ambiente e respostas do treinamento são bem semelhantes à situação real do trabalho, como quando secretárias usam o mesmo computador e materiais tanto no treinamento como nas tarefas do dia-a-dia.

O conhecimento adquirido deve ser frequentemente praticado, para que todas as informações não sejam perdidas ao longo do tempo. Para isso, é necessário que esse interesse em aprendizagem seja frequentemente despertado e que haja uma motivação para os empregados, de forma a possibilitar que eles também opinem e sejam também motivadores dos seus próprios colegas de trabalho, auxiliando-os quando necessário.

## **Abordagem Sistêmica**

A Abordagem Sistêmica do Treinamento é uma forma de planejar e executar as atividades que foram estabelecidas, de forma a determinar quais serão as atividades realizadas com a equipe de trabalho, de acordo com as suas maiores necessidades.

De acordo com Bohlander (2009), para ter certeza de que os investimentos em treinamento e desenvolvimento causem impacto máximo no desempenho individual e organizacional, deve-se recorrer à abordagem sistêmica de treinamento. Essa abordagem envolve quatro fases: (1) Levantamento de necessidades, (2) projeto de programa, (3) implementação e (4) avaliação.

Fase 1. Levantamento de necessidades:

:: Análise da empresa;

:: Análise da tarefa;

:: Análise da pessoa.

Fase 2. Projeto:

:: Objetivos instrucionais;

:: Prontidão do treinador;

:: Princípios de aprendizagem.

Fase 3. Implementação:

:: Métodos no local de trabalho;

:: Métodos fora do local de trabalho;

:: Desenvolvimento gerencial.

Fase 4. Avaliação:

:: Reações;

:: Aprendizado;

:: Comportamento (transferência);

:: Resultados.

Essas abordagens são importantes para que a equipe de treinamento possa realizar um melhor levantamento do que, como, quando e onde será realizado este treinamento. Isto serve de planejamento para que as metas traçadas sejam alcançadas. Para isso, a equipe desenvolve fases importantes para que sejam trabalhadas uma a uma, e haja um preparo para acompanhar os treinandos, bem como tirar suas dúvidas, aceitar sugestões e realizar melhorias, caso necessário.



Os Princípios de Aprendizagem, segundo Bohlander (2009):

O sucesso ou o fracasso de um programa de treinamento está frequentemente relacionado a certos princípios de aprendizado, os gerentes e também os funcionários devem entender que os métodos ou as técnicas de treinamento diferentes variam à proporção que elas utilizam esses princípios. Uma vez considerados esses aspectos, os programas de treinamento provavelmente serão mais efetivos se incorporarem os princípios de aprendizagem a seguir:

1. Estabelecendo metas — Estabelecer metas para focalizar e motivar o comportamento é um procedimento também valioso, que se estende ao treinamento. Quando os treinadores tomam tempo para explicar as metas e os objetivos aos treinandos — ou quando esses são incentivados a estabelecer as próprias metas —, os níveis de interesse, de entendimento e de esforço em relação ao treinamento provavelmente aumentem. Em alguns casos, o estabelecimento de metas pode simplesmente assumir a forma de um roteiro do programa/curso, de seus objetivos e os pontos que deverão ser aprendidos.

2. Significado da Apresentação — Um princípio de aprendizagem é que o material a ser aprendido deve ser apresentado de maneira mais significativa possível. Em termos simples, os treinandos estarão mais capacitados para aprender informações (do treinamento) se puderem associá-los a coisas com que já estejam familiarizados. Os treinadores usam frequentemente exemplos significativos que estejam relacionados aos treinandos. Os exemplos destacam o significado do material. Além disso, o material deve ser organizado de maneira que cada experiência seja acrescentada às precedentes. Dessa forma, os participantes serão capazes de integrar as experiências em um padrão aplicável de conhecimentos e habilidades.

3. Modelagem — Assim como os exemplos aumentam o significado do material factual ou de novos conhecimentos num ambiente de treinamento, a modelagem aumenta a importância do treinamento comportamental. O trabalho realizado por Albert Bandura e outros sobre a teoria do aprendizado social sublinha o fato de que aprendemos de modo vicário, isto é, por observação do comportamento dos outros. A modelagem pode assumir várias formas. Demonstrações da vida real ou filmes, por exemplo, muitas vezes ajudam, a mensagem visual pode valer-se mesmo de figuras e desenhos. Na verdade, a modelagem demonstra o comportamento ou o método desejado a ser aprendido. Em alguns casos, a modelagem

do comportamento errado pode até ajudar a mostrar aos alunos o que não devem fazer e, então, esclarecer o comportamento adequado.

4. Prática ativa e repetição — As atividades que realizamos diariamente tornam-se parte de nosso repertório de habilidades. Os treinandos devem ter oportunidades frequentes para praticar suas tarefas do mesmo modo que se espera que eles as desempenhem no trabalho real.

5. Aprendizado do todo versus partes — Cargos e tarefas podem, em sua maioria, ser divididos em partes que se prestem a novas análises. Determinar a maneira mais efetiva de completar cada parte fornece uma base para dar instruções específicas.

6. Período de aprendizagem: Maciço ou distribuído — Outro fator que determina a efetividade do treinamento é a quantidade de tempo dedicado para praticá-lo em uma sessão. Os treinandos devem receber treinamento em cinco períodos de duas horas ou em dez períodos de uma hora? Descobriu-se na maioria dos casos que espaçar o treinamento resultará num aprendizado mais rápido e em retenção mais longa. Esse é o princípio do aprendizado distribuído. Considerando-se que a eficiência da distribuição da aprendizagem irá variar com o tipo e a complexidade da tarefa, sempre que precisarem de orientação na concepção de um programa específico de treinamento, os gerentes devem recorrer aos trabalhos de pesquisa, que estão crescendo rapidamente.

7. Feedback e Reforço — A aprendizagem pode ocorrer sem feedback? Parte vem do auto monitoramento, e parte dos treinadores, colegas dos treinadores e outros. Conforme o treinamento de um funcionário evolui, o feedback serve a dois propósitos relacionados: (1) conhecimento dos resultados e (2) motivação. Os aspectos informativos do feedback ajudam os indivíduos a focalizarem o que eles estão fazendo certo e o que fazem errado. Dessa forma, o feedback tem um papel de “modelagem”, ajudando os indivíduos a abordarem os objetivos do treinamento. Além desses aspectos informativos, o feedback tem também um importante papel motivacional.

Quando as metas são estabelecidas, é feito um direcionamento para saber qual será o melhor caminho a ser seguido dentro do treinamento, e de que forma isso acontecerá. Os materiais utilizados no treinamento são de extrema importância para facilitar o aprendizado e tornar mais prático o conteúdo, mas que não perca a qualidade.

A forma com que esse conteúdo é transmitido também tem grande importância. Situações do dia-a-dia que os empregados poderão passar

podem ser utilizadas como forma de treiná-los para possíveis imprevistos e situações diferentes que venham a ocorrer. Para isso, a prática das atividades é importante, para que o trabalho e o empenho sejam favoráveis a toda a organização.

Além disso, o treinamento deve vir acompanhado de um importante Feedback. É importante saber a opinião dos treinandos, acompanhar o desenvolvimento e qual foi o saldo do treinamento. Se negativo, as devidas correções serão realizadas, mas não se deve deixar de lado o Feedback nesta situação, pois ela irá determinar grande parte do sucesso do treinamento.

Características dos instrutores, de acordo com Bohlander (2009):

O sucesso na aplicação de qualquer treinamento dependerá em grande parte das habilidades de ensino e das características pessoais dos responsáveis por conduzi-lo.

Segue uma breve lista de características desejáveis:

:: Conhecimento do assunto — Os funcionários esperam que os treinadores conheçam plenamente seu trabalho ou tema. Além disso, espera-se que eles demonstrem esse conhecimento (o que alguns especialistas chamam de “inteligência ativa”);

:: Adaptabilidade — Alguns indivíduos aprendem com mais ou menos rapidez do que outros, e as instruções devem ser dadas de acordo com a capacidade de aprendizagem dos alunos;

:: Sinceridade — Os treinandos admiram a sinceridade dos treinadores. Além disso, os treinadores precisam ter paciência com treinandos e demonstrar tato ao tratar das preocupações deles;

:: Senso de humor — Aprender pode ser divertido: muitas vezes, pode-se fazer uma observação com um caso ou uma história engraçada;

:: Interesse — Os bons treinadores têm extremo interesse no assunto que ensinam; esse interesse é transmitido imediatamente aos treinandos;

:: Instruções claras — Naturalmente, o treinamento é realizado com mais rapidez e é retido por mais tempo quando os treinadores dão instruções claras;

:: Assistência individual — Quando se treina mais de um funcionário, os treinadores de sucesso sempre fornecem assistência individual;

:: Entusiasmo — Uma apresentação dinâmica e uma personalidade vibrante mostram aos treinandos que o treinador gosta do que faz, os funcionários tendem a reagir positivamente a um clima de entusiasmo.

Os responsáveis pelo treinamento devem possuir estas características, pois se não possuírem o devido conhecimento, não será possível realizar um treinamento de forma desejada. Essas características fazem com que os treinandos sintam-se mais a vontade, e que possam ser auxiliados quando necessário, pois grande parte do desenvolvimento dos treinandos depende da motivação dos responsáveis pelo treinamento, e o quanto eles estão dispostos a auxiliar e desenvolver uma equipe de qualidade.

### **Metodologia**

As metodologias para a elaboração deste trabalho envolvem desde a própria pesquisa bibliográfica até a descrição, por meio da observação. A pesquisa de campo foi realizada diante da observação dos fatos dentro da organização, com abordagens a respeito do problema enfrentado, analisando e interpretando esses fatos, a partir de uma fundamentação teórica por auxílio de pesquisas bibliográficas, com o intuito de compreender e explicar acerca do problema.

A coleta de dados foi realizada a partir de questionários aplicados a três servidores e anotações referentes aos problemas identificados, métodos estes importantes para um melhor entendimento. Estas informações coletadas a partir destes questionários possibilitou um embasamento melhor para a descrição da problemática e como as melhorias seriam propostas.

A pesquisa foi realizada com o propósito de auxiliar no estudo e na interpretação do problema, utilizando os teóricos que descrevem perfeitamente a respeito do tema central desta pesquisa, auxiliando no entendimento e como a teoria pode ser aplicada sobre esta problemática e a organização como um todo, para o melhor desenvolvimento da mesma.

### **Situações Problema**

Durante a coleta de dados e estudo, foram identificados os seguintes problemas:

:: O PJE — Processo Judiciário Eletrônico com implantação em 23 de Janeiro de 2017 e obrigatoriedade em 22 de Fevereiro de 2017 obteve treinamento curto em comparação a quantidade de informações que deveriam ser transmitidas;

:: O funcionamento do sistema apresenta lentidão, além do banco de dados falho com relação a informações como CEP — Código de Endereçamento Postal e processos oriundos da Defensoria e Ministério Público, que não conseguem ser acessadas pelos servidores;

:: Ao deparar-se com qualquer dúvida referente a utilização do sistema, é necessária a abertura de um chamado telefônico na Central, do qual há o tempo de espera de até 24 horas para retorno, sendo necessário ao servidor a pausa nas atividades, causando atrasos em processos que em muitas vezes deveriam ser distribuídos imediatamente após o seu recebimento através do Malote Digital;

:: O treinamento para utilização do Sistema PJE foi realizado no período de apenas 3 dias, tempo este que não foi suficiente e após o treinamento, não foi disponibilizado nenhum tipo de auxílio extra para os servidores;

:: Para o treinamento, foi necessário deslocamento dos servidores treinandos, e o material de treinamento, segundo os servidores, não era compatível com o que é visto diariamente no seu ambiente de trabalho;

:: O sistema PJE é utilizado em grande parte por Advogados, porém devido a sua recente implantação, muito ainda não obtém as informações necessárias sobre o seu funcionamento, e procuram o Fórum de Serra Talhada para realizar a Distribuição dos processos físicos, sendo esses atualmente distribuídos apenas eletronicamente. A falta de informação e treinamento adequados acarreta um atraso nos processos;

:: Os servidores reclamam da falta de prática em utilizar o PJE, mesmo após a realização do treinamento, devido ao curto período e não continuação do processo de aprendizagem por parte do próprio Tribunal de Justiça;

### **Propostas de melhoria**

O Sistema PJE é um sistema que tem o objetivo de facilitar o trabalho e proporcionar agilidade para quem o utiliza, porém para que essas habilidades sejam alcançadas, é necessário que haja uma intervenção diante das problemáticas. Uma proposta inicial é a de um treinamento realizado em maior tempo, numa escala de três meses, para que as informações fossem transmitidas corretamente a partir de um cronograma de atividades devidamente planejado. Além disso, propõem-se as seguintes medidas:

:: Para uma diminuição dos gastos em treinamento, seria mais eficiente a realização do treinamento dentro do próprio Fórum, no qual disponibiliza de espaço amplo em auditório, além de monitores especializados no funcionamento do PJE, para transmitir as informações;

:: Com relação às tarefas realizadas através do sistema, deveria ocorrer atividades compatíveis com as que são realizadas diariamente, para o servidor quando deparar-se com uma situação cotidiana, está apto para solucioná-la, e não treinar por meio de exercícios prontos de perguntas e respostas sobre os temas apresentados;

:: Os problemas relacionados ao CEP deveriam ser solucionados pelo pessoal responsável pelo TI do próprio Tribunal, e os chamados deveriam ser solucionados em um menor espaço de tempo, para evitar maiores atrasos nas atividades;

:: O Tribunal de Justiça, como forma de também manter os advogados cientes do funcionamento do novo sistema, deveriam utilizar um treinamento específico para os mesmos, através da OAB – Ordem dos Advogados do Brasil;

:: A pouca prática dos servidores com relação às atividades, retoma a importância de monitores acompanhando o desenvolvimento do trabalho, para verificar como está sendo o Feedback e realizar as alterações necessárias.

:: Os monitores seriam os multiplicadores do conhecimento, que facilitariam aos servidores o acesso Teoria x Prática.

### **Considerações finais**

Diante do estudo, é possível verificar que o Fórum de Serra Talhada, possui estrutura bastante desenvolvida, atendendo a cidade e região. O ambiente possui conforto para que os servidores realizem as suas tarefas, boa iluminação, espaço amplo e setores em funcionamento que são compatíveis com a demanda do local. Porém, devido ao curto espaço de tempo entre a sua inauguração e funcionamento, ainda encontra-se em desenvolvimento. Cabe ao Tribunal de Justiça realizar as ações necessárias, para que a população encontre todos os serviços de que precisam estes que muitas vezes são dependentes única e exclusivamente do Fórum.

A partir de tudo que foi apresentado, este trabalho procurou realizar uma análise no Fórum de Serra Talhada, com o objetivo de identificar as

lacunas que existem com relação ao treinamento realizado para a utilização do sistema PJE, e apresentar todos os dados coletados, a fim de propor melhorias para os problemas apresentados.

Na organização, caracterizada como um órgão público bastante utilizado pela população da cidade e regiões circunvizinhas foi identificado a necessidade de uma melhoria na forma como os servidores são preparados para atuar em suas atividades, e observou-se também que as atividades de trabalho devem ser melhor distribuídas para evitar sobrecarga. Nesta pesquisa, foi ressaltada a importância do treinamento nas organizações, e como ele pode ser importante, em quaisquer áreas e setores.

A compreensão teórica do treinamento nas organizações foi de extrema importância para compreender melhor a aplicação destas informações na pesquisa, e abordar quais são os melhores caminhos para que essas problemáticas sejam resolvidas.

O PJE é um sistema que deve ser utilizado como um facilitador, aliado a uma boa preparação para a sua utilização, e não deve ocasionar atrasos e demais problemas no setor de trabalho.

Conclui-se assim que, a gestão do órgão público deve se inteirar destas problemáticas e buscar diante de todo o conteúdo que já foi transmitido, realizar a melhoria dos processos e da qualidade do próprio sistema, aliado a um novo treinamento, que servirá de aprimoramento para as atividades já realizadas e autonomia suficiente para resolver os problemas que dificultam as atividades diárias.

## Referências

- BOHLANDER, G. *Treinamento e desenvolvimento. Administração de recursos humanos*. 14.<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Cengage Learning, 2011. p. 250-262.
- CANAL TJPE. Atribuições do Servidor. Disponível em: <<http://canaltjpe.webnode.com.br/distribuicao/>>. Acesso em: 08 mai. 2017.
- CHIAVENATO, I. *Treinamento e desenvolvimento de pessoal. recursos humanos – O capital humano das organizações*. 8.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2008. pp. 402-3.
- MILKOVICH, G. T. *Treinamento. Administração de Recursos Humanos*. 1.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2006, pp. 348-9.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO - TJPE. Organograma do

TJPE. Disponível em: <<http://www.tjpe.jus.br/web/tribunal-de-justica/organograma>>. Acesso em: 08 mai. 2017.

VASCONCELOS, C. *Novo Fórum de Serra Talhada impulsiona polo jurídico no Sertão*. Disponível em: <[http://www.tjpe.jus.br/noticias/-/asset\\_publisher/ubhL04hQXv5n/content/novo-forum-de-serra-talhada-impulsiona-polo-juridico-no-sertao](http://www.tjpe.jus.br/noticias/-/asset_publisher/ubhL04hQXv5n/content/novo-forum-de-serra-talhada-impulsiona-polo-juridico-no-sertao)>. Acesso em: 04 mai. 2017.





