

EAS Estudos de
Administração e
Sociedade



Revista EAS. Niterói – RJ, v.8, nº1, 2023 - Publicação semestral do
Programa de Pós-Graduação em Administração, PPGAd - UFF

DIREITOS

Os textos publicados na revista são de inteira responsabilidade de seus autores.

Permite-se a reprodução desde que citada a fonte.

DISPONIBILIDADE

A Revista Estudos de Administração e Sociedade está disponível

em: <http://revistaeads.uff.br>

CATÁLOGO

Revista Estudos de Administração e Sociedade – v. 8, n. 1, (2023)
– Niterói Universidade Federal Fluminense, 2017

Frequência: Semestral

ISSN: 2525-9261

INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL

Publicação do Programa de Pós Graduação em Administração –
PPGAd Universidade Federal Fluminense

(<http://www.adm.uff.br>)

INFORMAÇÕES DA EDIÇÃO ATUAL

Sigla e Nome do Periódico	Cidade de Edição	Volume (Edição Atual)	Número (Edição Atual)	Ano (Edição Atual)
EAS – Revista Estudos de Administração e Sociedade	Niterói/ Rio de Janeiro	v.8	n.1	Jan. Jun. / 2023

EDITOR-CHEFE

CLÁUDIO ROBERTO MARQUES GURGEL

EDITOR DA SEÇÃO: ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA

PAULO EMÍLIO MATOS MARTINS

**EDITOR DA SEÇÃO: ESTADO, ORGANIZAÇÕES E
SOCIEDADE**

FREDERICO LUSTOSA DA COSTA

COORDENADORA EDITORIAL

LILIANE MAGALHÃES GIRARDIN PIMENTEL FURTADO

ASSISTENTE EDITORIAL

GABRIEL COUTINHO MELO

**COORDENADORA DO PROGRAMA DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGAd UFF**

ANA RAQUEL COELHO ROCHA

COMITÊ EDITORIAL

- Prof. Antonio de Araujo Freitas Junior, Fundação Getulio Vargas - FGV, Brazil
- Prof. Bianor Scelza Cavalcanti, Fundação Getulio Vargas - FGV
- Prof. Cláudia Souza Passador, FEARP/USP, Brazil
- Prof. Claudio Marques Gurgel, UFF - Universidade Federal Fluminense, Brazil
- Prof. Clezio Saldanha dos Santos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brazil
- Prof. Elvia Mirian Cavalcanti Fadul, Universidade Salvador - UNIFACS, Brazil
- Prof. Fernando de Souza Coelho, Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), Brazil
- Prof. Florence Pinot de Villechenon, ESCP Europe, France
- Prof. Francisco César Pinto da Fonseca, Centro de Estudos de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), Brazil
- Prof. Frederico Lustosa da Costa, Universidade Federal Fluminense, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis., Brazil
- Prof. Freddy Mariñez Navarro, El Colegio de Jalisco, Mexico
- Prof. Javier Jasso Villazul, Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, México.
- Prof. Joel de Lima Pereira Castro Junior, Programa de Pós-graduação em Administração - PPGAd / Universidade Federal Fluminense – UFF (*In memorian*)
- Prof. José Antonio Gomes de Pinho, Escola de Administração/UFBA, Brazil
- Prof. José Walkimar de Mesquita Carneiro, Universidade Federal Fluminense, Brazil
- Prof. Juan Mozzicafreddo -ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Portugal (*In memorian*)
- Prof. Maria Arlete Duarte de Araújo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, Brazil
- Prof. Marco Aurélio Marques Ferreira, Universidade Federal de Viçosa
- Prof. Paulo Emílio Matos Martins, Universidade Federal Fluminense, Brazil
- Prof. Paulo Roberto de Mendonça Motta, Fundação Getulio Vargas/EBAPE
- Prof. Sergio Azevedo Fonseca, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Unesp, Brazil
- Prof. Sonia Maria Fleury Teixeira, Fundação Oswaldo Cruz, Brazil

SUMÁRIO – TABLA DE CONTENIDOS – CONTENTS

Editorial: Reconstrução do Estado e do seu papel

- pp. 01 – 03

Claudio R. Marques Gurgel

1. A contínua reforma neoliberal do Estado no Brasil: esvaziamento, terceirização e privatização da esfera pública.

- pp. 04 – 13

Francisco César Pinto da Fonseca

2. A dinâmica de desenvolvimento da administração pública brasileira: evolução, coexistência conflituosa ou imbricação dialética?

- pp. 14 – 28

Victor Salomão Lacerda Brandão

3. Constituição Federal: uma disciplina fundamental na Educação brasileira.

- pp. 29 – 41

Teresa Olinda Caminha Bezerra

Jaime Baron

Thiago Ameal Sant'anna

4. Desastre de Mariana-MG: os impactos provocados pelo rompimento da barragem da Samarco aos pescadores da bacia do Rio Doce.

- pp. 42 – 54

Keila Gisela Ribeiro

Fábio Henrique Rodrigues

Alyce Cardoso Campos

Thaísa Barcellos Pinheiro do Nascimento

José Willer do Prado.

5. Administração pública contemporânea para formação

- pp. 55 – 60

Regiane Rosa Marques

Magnus Luiz Emmendoerfer

EDITORIAL

RECONSTRUÇÃO DO ESTADO E DO SEU PAPEL

Claudio Gurgel

Editor-chefe

As expectativas em relação ao novo governo federal, predominantemente constituído por desenvolvimentistas, incluem o retorno do protagonismo do Estado e da administração pública. Espera-se uma intensa movimentação dos órgãos e entes públicos nos próximos anos, com muitas razões e motivações. É absolutamente compreensível que isso aconteça, seja por conta dos governos anteriores do atual presidente, seja pela evidente necessidade de reconstrução de parte do aparelho do Estado muito combalido.

Isso quase que por extensão se expressa nas reflexões, debates, pesquisas e produções acadêmicas de variada natureza, nos últimos meses. Por isso, as revistas acadêmicas têm recebido trabalhos que abordam o Estado e a administração pública com muita frequência e na EAS não foi diferente. Não por uma deliberação, mas pela força desse ambiente, o número atual da EAS está voltado essencialmente para questões relacionadas com a administração pública brasileira.

Abrindo a edição, o artigo A contínua reforma neoliberal do Estado no Brasil: esvaziamento, terceirização e privatização da esfera pública, de Francisco César Pinto da Fonseca, nos expõe a persistência dos reformistas (ou contrareformistas) brasileiros em retomar os discursos que ao longo de décadas têm insistido em introduzir procedimentos, cujos efeitos não acrescentam qualquer melhoria no atendimento ao cidadão. Mais ainda, o artigo analisa o processo de enfraquecimento do Estado, em diversos aspectos, que ocorre por dentro do aparelho do Estado, conformando “governos empresariais”. Nesse momento, permanece tramitando no Congresso a PEC 32/20, cujas consequências poderão ser, se aprovada a emenda, tão danosas para o serviço

público, quanto as mudanças introduzidas por governos anteriores, com destaque para a chamada reforma gerencial de Fernando Henrique Cardoso e Bresser-Pereira, levada a efeito nos anos 1990. A contínua reforma (ou melhor, contrarreforma) neoliberal...é uma constatação que nos remete a preocupações vividas em difíceis momentos da história recente do Brasil, mas principalmente nos revela que a crise do capital também continua, exigindo conseqüentemente a reincidência da ideia e das pressões pela apropriação das funções e dos fundos públicas por grupos privados.

Também tratando, ainda que indiretamente, da reforma do Estado, o texto *A dinâmica de desenvolvimento da administração pública brasileira: evolução, coexistência conflituosa ou imbricação dialética?*, de Victor Salomão Lacerda Brandão, coloca em discussão essas vertentes de análise sobre a administração do Estado no Brasil. São abordagens diferentes, inspiradas por concepções igualmente diferentes, que estão presentes há anos entre os analistas do fenômeno da formação e desenvolvimento da administração pública. Todas essas vertentes procuram explicar o comportamento dessa administração, trabalhando principalmente com os conceitos de burocracia e patrimonialismo, categorias conhecidas da sociologia clássica.

Dando continuidade aos temas da res pública, o artigo *Constituição Federal: uma disciplina fundamental na Educação brasileira*, de Teresa Olinda Caminha Bezerra, Jaime Baron e Thiago Ameal Sant'anna, retoma um debate importante sobre a formação escolar dos brasileiros, chamando a atenção para a importância de um currículo a que não falte a disciplina Constituição Federal, que os autores consideram fundamental para a preparação profissional e cidadã dos estudantes. Tendo em conta os aspectos edificantes da Constituição, os valores organizativos e morais dos artigos constitucionais, apontam a importância de eles serem conhecidos, promovidos e bem compreendidos, em especial pelos jovens, atribuindo-se a isso – porém, não só - possibilidades de melhor exercício da cidadania e da responsabilidade social.

Retomando um assunto que não pode ser esquecido, *Desastre de Mariana-MG: os impactos provocados pelo rompimento da barragem da Samarco aos pescadores da bacia do Rio Doce*, traz a descrição das conseqüências

extremamente dramáticas vividas pelos trabalhadores da pesca, após os tristes fatos de Mariana. Em momento muito oportuno, quando um governo mais sensível aos problemas populares toma posse, o texto relembra os acontecimentos e faz-nos ver, pelas palavras que descrevem a situação trágica dos pescadores, o quanto ainda se precisa fazer, tanto para evitar novos acontecimentos semelhantes, como para oferecer alguma esperança a esses atingidos, cuja vida dependia do dia da pesca na bacia do Rio Doce. O artigo é uma produção coletiva de Keila Gisela Ribeiro, Fábio Henrique Rodrigues, Alyce Cardoso Campos, Thaísa Barcellos Pinheiro do Nascimento, José Willer do Prado.

Finalmente, a resenha intitulada Administração pública contemporânea para formação, de Regiane Rosa Marques e Magnus Luiz Emmendoerfer, nos apresenta o livro Administração Pública Contemporânea: política, democracia e gestão, organizado pelos professores Marcos Tanure Sanabio, Gilmar José dos Santos e Marcus Vinicius David, uma obra que reúne oito autores abordando aspectos da administração pública cuja relação e atualidade talvez, há muito tempo, não sejam tão evidentes quanto hoje.

É uma edição que nos orgulha muito, seja pelos temas, seja pelos autores que mobiliza.

Façam uma boa leitura.

Artigo – Estado, Organizações e Sociedade.

A Contínua Reforma Neoliberal Do Estado No Brasil: Esvaziamento, Terceirização E Privatização Da Esfera Pública.

Nome: Francisco Fonseca¹
Fundação Getúlio Vargas
e-mail: francisco.fonseca@fgv.br

RESUMO

O tema desse artigo é o Estado brasileiro e a sua reforma ou contrarreforma neoliberal, iniciada pouco antes dos anos 1990 e aprofundada naquela década. O objetivo é expor o caráter contínuo desse processo, que se tem desenvolvido em sucessivos projetos, com maior ou menor intensidade, ao longo de todos os últimos governos, desde aquela época. Mobilizando principalmente a literatura e documentos relativos à reforma que transcorreu no governo FHC, o artigo demonstra como, de forma corrente, em iniciativas pontuais, assim como em tentativas articuladas, como a PEC 32/20, os governantes brasileiros têm promovido ou assimilado as práticas e valores privados na esfera pública, distorcendo o sentido republicano que se espera do Estado contemporâneo.

Palavras chave: Neoliberalismo, Reforma do Estado, Gerencialismo.

ABSTRACT

The theme of this article is the Brazilian State and its neoliberal reform or counter-reform, which began shortly before the 1990s and deepened in that decade. The objective is to expose the continuous character of this process, which has been developed in successive projects, with greater or lesser intensity, throughout all the last governments, since that time. Mobilizing mainly the literature and documents related to the reform that took place in the FHC government, the article demonstrates how, in a current way, in specific initiatives, as well as in articulated attempts, such as PEC 32/20, Brazilian leaders have promoted or assimilated the practices and private values in the public sphere, distorting the republican sense expected of the contemporary State.

Keywords: Neoliberalism, State Reform, Managerialism.

[Submetido em 01-11-2022 – Aceito em: 26-06-2023 – Publicado em: 30-06-2023]

¹ Cientista político e professor na PUC-SP e na FGV/Eaes. Autor, entre outras obras, do livro “O Consenso Forjado – a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil” (SP, Hucitec, 2001).

Introdução

Este artigo procurou refletir o crescente e contínuo processo de esvaziamento do Estado como organizador da esfera pública, processo esse iniciado após a “redemocratização” e poucos anos depois da elaboração da Constituição de 1988, a partir da agenda Collor e de sua continuidade aprofundada – tendo em vista as “reformas orientadas pelo mercado – no Governo FHC.

A reforma, ou contrarreforma administrativa, combinada com amplo processo de privatização (desestatização), e desnacionalização de empresas nacionais, terceirização e concessão de equipamentos e políticas públicas, vem se completando a partir do golpe de Estado desfechado em 2016: Emenda Constitucional 95 (teto de gastos sociais com manutenção intacta do pagamento dos juros da dívida interna), Reforma Trabalhista (com terceirização irrestrita às atividades meio e fim), Reforma da Previdência, Banco Central Independente, entre outras.

São, em verdade, contrarreformas, pois não objetivaram maior igualdade social nem maior participação política, e não foram exaustivamente discutidas por todos os segmentos envolvidos, notadamente os trabalhadores e usuários dos serviços públicos. A partir de 2016, essas contrarreformas ocorreram sob a égide do movimento protofascista da Lava Jato. Nesse sentido, foram viabilizadas em razão da quebra do pacto democrático constitucional de 1988, com do golpe do impeachment (golpe parlamentar, judiciário e midiático). Mesmo a reforma administrativa (do aparelho do Estado) no Governo FHC ocorreu em meio ao “pensamento único” neoliberal e ao conglomerado oligopólico e oligárquico da grande mídia brasileira, impossibilitando a legitimidade das vozes discordantes.

Ao inventariar a formação e desmanche do poder público estatal brasileiro espera-se contribuir para a compreensão dos dilemas que vivenciamos na contemporaneidade para que, dessa forma, possamos superá-los.

Por fim, não se postula, neste artigo, posição dogmática sobre “estatismo” ou “privatismo”, e sim conclama-se o leitor a refletir sobre o movimento neoliberal que vem reformatando o Estado ao sabor de seu próprios dogmas e interesses. Sendo assim, críticas ao Estado historicamente vigente no Brasil – notadamente a sua captura pelas elites – necessitam ser feitas, sem, contudo, cair na armadilha neoliberal que, como se sabe, tem como projeto a desigualdade, a assimetria e o individualismo.

A formação do estado moderno no Brasil e as pressões (neo)liberais

O ator fundamental, entendido como vetor, que alavancou a construção do que se entende por Brasil moderno, isto é, urbanizado e industrializado, foi o Estado, por sua vez resultante de coalizões entre frações de elites dissidentes após a derrocada no modelo agrário exportador advindo da primeira guerra mundial (interdição das importações), entre 1914 e 1918, e do crash de 1929 (impossibilidade de exportação de produtos primários nacionais). Dessa forma, no curto espaço de pouco mais de uma década a estrutura econômica brasileira necessariamente teve de alterar seu rumo histórico vinculado à monocultura exportadora simultaneamente à importação massiva da quase totalidade dos produtos industrializados. A tomada de decisão pró-industrialização teve

em Roberto Simonsen a figura síntese de um projeto “keynesiano” de desenvolvimento, encampado politicamente por Getúlio Vargas e seu grupo desenvolvimentista, em oposição ao neoliberalismo de Eugênio Gudim (2010). Deve-se destacar também o papel da segunda guerra mundial, que consolidou a crise do referido modelo agrário exportador, que implicou o ocaso do financiamento internacional ao país e das trocas mercantis (a aludida exportação de bens primários paralelamente à importação de bens industrializados).

Segundo Edson Nunes (2003), ao definir as “gramáticas políticas” advindas desse modelo, classifica-as pela articulação entre o “clientelismo” (típico da relação de patronagem) e o “corporativismo” (organização de interesses pela via de corporações distintas), de um lado, e o “insulamento burocrático” (blindagem dos tomadores de decisão, notadamente do jogo político e eleitoral) e as tentativas de estabelecimento do “universalismo de procedimentos” (típico do modelo racional-legal weberiano). Poder-se-ia afirmar que também o chamado “coronelismo” (explicitado pelo clássico livro de Victor Nunes Leal, “Coronelismo, Enxada e Voto”, de 1948, e definido como característico do personalismo em razão da ausência de regras e instituições políticas sólidas e universais) comporia esse léxico político gramatical da vida política nacional, após a era Vargas. Pois bem, o regime Vargas, segundo Sônia Draibe (1985), autora de uma das principais obras sobre a constituição do modelo de desenvolvimento industrial pós-1930, a nova “ossatura material” do Estado e as instituições políticas daí advindas teriam inaugurado novo ciclo material e institucional no país, em que o aparato estatal fora protagonista das novas e complexas relações sociais, econômicas, políticas e institucionais, agora sob o signo do progressivo modelo urbano/industrial.

O liberalismo (político e econômico) esteve presente – sempre de forma ambígua e contestada – em alguns momentos no século XIX: nos anos 1930; em 1946, notadamente por meio da UDN; na própria ditadura militar (em particular pela via do Decreto-Lei 200, que promoveu descentralização administrativa em meio à centralização política, mas também pela agenda da “desburocratização” e pela campanha de setores da imprensa em prol da “economia de mercado”, em meados dos anos 1970), e sobretudo pós-redemocratização a partir de 1988, já como agenda neoliberal. Ao final do Governo Sarney, setores das elites econômicas, uma vez mais representados pela grande mídia, adotaram o (neo)liberalismo para tentar impedir avanços sociais e o modelo desenvolvimentista – em perspectiva econômica e social –, que foram debatidos e incorporados à Constituição de 1988, embora com contradições e ambiguidades.

Com a ascensão de Collor, a agenda neoliberal, em voga em perspectiva internacional, notadamente com a queda do muro de Berlim e o ocaso da União Soviética, chega ao debate brasileiro de forma abrupta e pouco articulada, tendo no Plano Nacional de Desestatização, paralelamente à abertura da economia (Governo Collor), seus símbolos, no contexto do Consenso de Washington. O Governo FHC dá sequência à agenda Collor, agora por dentro do sistema político e com maiores vinculações com o sistema empresarial e a chamada “sociedade civil”, em contraste ao caráter outsider que o precedeu. Mas tais processos ganharam amplitude e estofamento ao incorporarem-se à ideia de “reformular o Estado”, embora com críticas e contradições, como veremos abaixo.

A (contra)reforma gerencial

Os condicionantes históricos, notadamente na década de 1990, que modelaram as

concepções administrativas no Brasil basearam-se, sobremaneira, em modelos concebidos para realidades sociais distintas. O modelo gerencial, denominado “New Public Management”, baseou-se, em larga medida, na experiência anglo-saxã, em razão da queda das taxas de lucros globais advinda dos choques do petróleo na década de 1970 e das necessidades do grande capital devido à quarta Revolução Industrial. O neoliberalismo apropriou-se desses dois movimentos para legitimar suas pautas, uma vez que foram refutadas até aquele momento, e sobretudo com os trinta anos gloriosos – modelo fordista/keynesiano – após a segunda-guerra mundial.

Foi nesse novo contexto, já nos anos 1990, que conceitos desenvolvidos no âmbito empresarial passaram a ser incorporados à gestão pública. Concepções formuladas, notadamente na Grã-Bretanha, sob influência de Margareth Thatcher (1979 - 1990), passaram a fazer parte do vocabulário das políticas públicas. Outros países europeu, assim como Nova Zelândia, Austrália e inúmeros outros não demoraram para se tornarem referências do novo modelo gerencial. Acepções como “melhores práticas” (best practices), “unidades de eficiência” (efficiency units), “cidadão-consumidor” (consumer citizen), “empreendedorismo” (*entrepreneurship*), entre inúmeras outras terminologias conquistaram proeminência em nível global. Não foi diferente na América Latina e particularmente no Brasil.

Nesse contexto, a agenda do novo modelo de gestão difundia-se por meio de agências internacionais, como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e mesmo o Fundo Monetário Internacional, entre outros atores que propagavam o “Consenso de Whashington”, isto é, a cartilha da ideologia neoliberal quanto aos diagnósticos e proposições impositivas em relação à macroeconomia, ao modelo de desenvolvimento, às políticas públicas como um todo, e particularmente as políticas sociais. Evidentemente que o receituário de tais organizações, sobretudo na América Latina e demais países economicamente dependentes de exportações e investimentos externos, voltava-se para a austeridade fiscal, redução do gasto estatal e aumento de “segurança” jurídica e econômica para investimentos internacionais (VIANA, 2019).

Pode-se dizer que os princípios neoliberais ganharam forma e conteúdo a partir desse movimento internacional concebido em realidades em que o Estado, por meio de políticas públicas, havia produzido condições materiais de existência minimamente aceitáveis, embora ainda muito aquém do necessário, para suas populações. Contudo, a aplicação de estratégias padronizadas em realidades distintas em que o poder público, bem como a estrutura capitalista, não conseguiu produzir transformações sociais razoáveis para vastos segmentos sociais, isto é, em que o papel a ser desempenhado pelo Estado não havia completado o circuito de “políticas institucionalizadas”, resultou no brutal agravamento das contradições sociais existentes. Essas também ocorreram nos países centrais, mas em condições menos drásticas do que nas periferias do sistema capitalista.

Resultado do “vetor mercado”, a década de 1990 foi marcada pela consolidação do ideário neoliberal nas políticas públicas latino-americanas e, sobremaneira, nas brasileiras. Refere-se, em larga medida, à implementação estrutural e sistemática da forma de gestão cuja racionalidade dissocia o caráter social das relações econômicas à luz da introdução de mecanismos empresariais. Suas métricas, pautadas na gestão “por resultados”, em que os cidadãos são considerados “consumidores”, tendem a tratar as questões sociais sob perspectiva empresarial, paralelamente à presença de atores

privados – com e sem fins lucrativos – à formulação e sobretudo execução de políticas públicas.

Essa lógica, fortemente vigente nos dias atuais, concebe o Estado como instrumental executor de políticas de interesse público, mas que são paulatina e sistematicamente moldados por concepções, parâmetros, métricas e mensuradores estruturantes advindos de lógicas empresariais, tais como, por exemplo, os conceitos de “eficiência” e “eficácia” que, embora polissêmicos, são tomados sob o prisma empresarial.

É possível dizer que a reforma gerencial no Brasil que ocorreu a partir da criação do Ministério Administrativo da Reforma do Estado (MARE), durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), intentou a criação do arcabouço legal que permitisse novas possibilidades entre o setor público e privado. Essa nova forma de pensar a administração pública surge de algumas premissas, entre as quais se destaca a chamada “crise fiscal do Estado” e do suposto “gigantismo ineficiente” da burocracia e conseqüentemente da “administração burocrática”. Mais ainda, a dissociação dos conceitos de planejamento e gestão, o que, na prática, distancia o poder público do *modus operandi* das políticas públicas, além do paradigma do “ajuste fiscal”, que fora materializado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar no 101/2000).

Na prática, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE - 1995) desvinculou o “núcleo estratégico” das “atividades exclusivas” do Estado. Os “serviços não exclusivos” e a “produção de bens e serviços” deveriam ser prioritariamente executados pelo setor privado. Essas considerações ganham maior nitidez ao serem observadas no quadro² abaixo:

Quadro 1 – Estratégias de transição para reforma do Estado

Estado	Núcleo estratégico Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministérios Públicos.	Serviços Não Exclusivos Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Público (não estatal)
Estado	Atividades Exclusivas Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	Produção para o Mercado Empresas Estatais	Mercado (privatização)

Fonte: Adaptado de Pereira (1995, p. 48).

Nesse sentido, a “nova” Gestão Pública Gerencial, fortemente amparada em princípios empresariais, reitere-se, englobou diversos aspectos da gestão pública, transformando, em diferentes dimensões, os mecanismos de governança que alicerçavam o caráter público das políticas públicas.

² Agradeço ao pesquisador Lúcio Viana por ter contribuído para este artigo nesta seção.

A racionalidade privada incorporada à dinâmica da gestão e das políticas públicas vem exigindo mudanças significativas, notadamente no arcabouço legal, para serem colocadas em prática. As novas tipologias contratuais entre o setor público e o privado fizeram emergir formas distintas das “parcerias público e privadas”, chegando até à lei propriamente dita das Parcerias-Público-Privadas (PPPs), e, logo no primeiro Governo FHC, às Organizações Sociais (OS) e às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), amparadas pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Também foram criadas agências executivas e reguladoras que passaram a gerir, em nome da flexibilização e sobretudo privatização de empresas estatais, a relação dos novos proprietários de empresas que eram públicas, o poder público e o consumidor.

Como um todo, essas ações colocaram em prática as “reformas orientadas para o mercado”, cujo objetivo fora a desoneração (que tornou-se esvaziamento) da ação estatal direta no campo dos serviços públicos considerados “não exclusivos”. Todo esse processo voltou-se à “descentralização, visando dotar o Estado de uma estrutura organizacional moderna, ágil e permeável à participação popular” (MARE, 1995, p. 58). A implementação das OS implicaria “publicização” – termo que oculta a terceirização/privatização da gestão/políticas públicas – de setores crescentes das atividades executadas pelo Estado por entidades que teriam autorização legislativa para celebrar Contratos de Gestão (FONSECA et al., 2020). Deve-se ressaltar que uma das regras básicas da Administração Pública, a contratação de bens e serviços por processos licitatórios, foi substituída – no caso da contratação das OS – pelo “chamamento público”, que vem implicando enorme discricionariedade e tráfico de influência político/partidário/eleitoral e outros, uma vez que cabe ao Poder Executivo, nas três esferas da federação, contratá-las sem os parâmetros típicos da Administração Pública.

Deve-se ressaltar que a reforma gerencial fez loas a processos chamados de “accountability” e “controle social”, mas na prática a pulverização da gestão e das políticas públicas, por sua vez informadas por parâmetros empresariais, tornou letra morta tais promessas.

Portanto, o gerencialismo tornou-se novo paradigma, em que o setor privado (denominado, pela acepção liberal, de “sociedade civil”, “terceiro setor” e “setor privado sem fins lucrativos”), por meio de distintos princípios, ferramentas e atores, vem transformando de forma estrutural o Estado brasileiro, incluindo-se as unidades federativas, em que o estado de São Paulo é paradigmático devido à expansão das Organizações Sociais (OS) – entendidas como forma jurídica de contratualização de serviços públicos a serem prestados por atores privados, reitere-se – nas mais distintas políticas públicas.

Enfatize-se que a presença de atores privados (com e/ou sem fins lucrativos) dá-se na administração e gestão públicas, nas políticas públicas, e nos pressupostos, parâmetros, métricas e ferramentas privados parametrizados ao setor público, entre outras dimensões. Trata-se de fenômeno internacional, mas com especificidades em cada país, tendo sido intitulado por Dardot e Laval (2016) como modalidades de “governos empresariais”.

Voltando ao Governo FHC, deu-se sequência à agenda Collor, mas agora por dentro do sistema político e com maiores vinculações com o sistema empresarial e a chamada “sociedade civil”, diferentemente do caráter outsider do Governo Collor. Tais processos ganharam amplitude e estofamento ao se incorporarem à ideia maior de “reformular o Estado” estruturalmente, processo esse eivado de críticas e contradições. Para tal

empreitada foram adotados os seguintes pressupostos empresariais/neoliberais à Administração Pública, para além da introdução dos citados “contratos de gestão”: “gestão por resultados”; criação das Organizações Sociais (OS) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e posterior implementação das Parcerias Público/Privadas (PPPs). Trata-se da participação ativa e sistêmica na gestão pública das consultorias empresariais, inclusive com presença física desses “consultores”; financiamentos internacionais a políticas públicas, cuja concepção e operacionalização instituíam as “parcerias” e “assessorias” privadas em meio ao universo administrativo brasileiro; a adoção sistêmica de princípios, concepções, pressupostos, métricas e instrumentos privados de gestão – isto é, nas atividades-meio – no cotidiano do aparelho da Administração Pública; entre inúmeros outros aspectos. Reitere-se que todo esse movimento levou à hegemonia privada de conceitos essencialmente polissêmicos, tais como os aludidos “eficiência”, “eficácia” e “efetividade”, entre outros. Nesse ambiente vicejam temas como, além dos aludidos “sociedade civil” (de veio liberal) e “terceiro setor”, também “empreendedorismo: social e empresarial”, “responsabilidade social das empresas”, “negócios sociais” e “meritocracia”, entre inúmeros outros.

Nos Governos Lula e Dilma tais elementos privatizantes da esfera pública permaneceram ativos, porém combinados com a expansão, tanto do Estado desenvolvimentista como dos direitos sociais, formando combinação híbrida. Por fim, sob Temer e sobretudo Bolsonaro, a agenda neoliberal, agora com contornos extremamente conservadores e autoritários (na política, na economia e nos costumes), retornou de maneira extremada, cujo objetivo foi desconstruir a agenda socialdemocrata, a sociedade de direitos e o Estado de Direito Democrático. Em outras palavras, tratou-se de agenda regressiva.

Dessa forma, particularmente as OS são instrumentos que, nascidos – a partir do discurso de seus formuladores – para flexibilizar e agilizar a Administração Pública, vêm transformando o Estado brasileiro, que cada vez mais se confunde com lógicas e práticas privadas, no contexto maior de esvaziamento da esfera pública. Nesse sentido, a (contra)reforma trabalhista, referendada pelo Supremo Tribunal Federal, quanto à terceirização irrestrita das atividades meio e fim, tanto ao setor privado como ao setor público (esse, com exceções) coroa o longo processo das forças privatistas (armadas pelo discurso liberal/neoliberal) em detrimento do público e do Estado como encarnação pública da sociedade, embora com contradições.

Considerações Finais

Procurou-se, neste artigo, analisar a substituição, ou melhor, a corrosão, a partir de 1995, dos pressupostos públicos da administração e da gestão públicas com a progressiva introdução da “reforma gerencial”, por sua vez configurada em mecanismos, ferramentas e procedimentos gerenciais advindos da administração empresarial, como apontado.

Trata-se, como vimos, de nova realidade do setor público em sua interação com o setor privado, dada a predominância deste último. Afinal, as OSs e as Oscips, ao celebrarem “contratos de gestão” com setores do Estado, impõem, à gestão pública (dimensão administrativa) e às políticas públicas (atividades finalísticas do Estado), padrões e métricas que, embora voltados ao “público”, são elaborados por meios e, sobretudo, lógicas (conceitos e procedimentos) privados, obedecendo, na prática, aos

interesses privatistas desses setores.

As referidas PPPs, a gestão "por resultados" e toda a autonomia que as OSs e Oscips passaram a obter, em termos de recursos financeiros, humanos e administrativos, assim como as formas de atender aos públicos aos quais seus serviços se destinam, descolam-se paulatinamente dos padrões públicos, esvaziando a capacidade de planejamento e de escrutínio público às decisões governamentais. Em outras palavras, desde a escolha das OS, a fiscalização financeira/finalística até o "controle social" institucional (que tende a ser baixo), o processo não é transparente e tampouco controlável. Essas questões têm transformado substantivamente o Estado brasileiro, impactando vigorosamente a governança – que se torna de outra natureza –, do setor público em perspectiva federativa.

Em paralelo, observa-se tanto o papel do grande capital, ao financiamento de partidos e campanhas, mesmo que legalmente proibidos, privatizando-se a vida política, como o predomínio das finanças e toda sua complexa matematização em prol de empreendimentos privados que se sobrepõem ao conceito mais elementar de "público".

As hipóteses principais, à luz da discussão acerca da hegemonia, em Antonio Gramsci (2003), e da perpetuação neoliberal contemporânea, em Dardot e Laval (2016), voltam-se à constituição da hegemonia neoliberal (ou ultraliberal, dada sua radicalidade) por dentro do aparelho do Estado, assim como das políticas públicas. Segundo esses últimos autores, representam a "nova razão do mundo" no sentido de introduzirem os referidos pressupostos, ferramentas e práticas sem necessariamente derrogar o Estado e as políticas públicas. Em outras palavras, não é necessário privatizar o Estado, em sentido literal, e sim remodelá-lo de acordo com os moldes da nova razão procedimental neoliberal.

As conclusões deste artigo apontam também para novas estratégias do neoliberalismo em perspectiva internacional, isto é, não apenas a velha agenda privatizante, desreguladora e desregulamentadora das relações econômicas e sociais, mas sua articulação ao Estado e às políticas públicas que, contudo, são remodelados, reformatados e redirecionados no sentido de moldarem a gestão "pública" e as políticas "públicas" com contornos privados, gerenciais. Abundam exemplos de rodovias, sistemas de transportes, equipamentos sociais, culturais e científicos, e mesmo presídios, entre outros, concedidos a agentes privados com interesses supostamente "públicos", tornando a esfera pública espécie de sucursal do mundo privado. Essa governança convive e se articula ao sistema político privatizado e antipopular, em larga medida, voltado às elites, impedindo a "radicalização" da democracia, isto é, seu aprofundamento participativo e redistributivo em termos políticos e econômico/sociais. Mesmo governos progressistas, caso do atual Governo Lula, se vêem circunscritos a inúmeros constrangimentos neoliberais

Os acontecimentos ocorridos no Brasil desde 2016, que culminaram com a eleição estruturalmente fraudada de Bolsonaro, apenas confirmam esse manancial de novos poderes em prol da agenda liberalizante: algo nunca visto quanto à sua dimensão na sociedade brasileira. Portanto, deve-se ressaltar que o debate acerca das reformas neoliberais necessita ser refinado, sobretudo quanto ao conceito de "governança" do Estado, gestão pública, administração pública e políticas públicas, cuja sanha contrarreformista quis, sob Bolsonaro, destronar o Estado por meio da EC 32.

Portanto, é necessário compreender a nova "gramática" da gestão pública privatizada, concedida, contratualizada e financeirizada, assim como o papel dos novos

atores que habitam a arena pública, na gestão e nas políticas públicas: os proprietários de OS, Oscip, PPPs, consultorias/assessorias, think tanks, determinadas “organizações não governamentais”, grupos, instituições e fundações empresariais, entre outras. Afinal, a "nova gestão pública" gerencial e financeirizada tem o poder de condicionar, remodelar e adaptar, na prática, a gestão pública e as políticas públicas, mesmo que permaneçam os códigos legais como a Constituição, o Direito Administrativo, o Estatuto das Cidades, entre inúmeros outros, que, contudo, têm sido transformados – em tempos e por meios distintos – pela prática neoliberal. São forças opostas que interagem contraditoriamente.

Assim, o que há de público nas políticas públicas implica cada vez mais o poder privado sobre tudo o que se chama – inadvertidamente – de público, na contemporaneidade brasileira. Trata-se de agenda a ser enfrentada nas distintas arenas da vida política, acadêmica, social e administrativa!

Referências

Brandão, C. A.; Fernández, V. R. E Ribeiro, L. C. De Q. (2018). Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles e Letra Capital. Francisco César Pinto Fonseca Cad. Metrop., São Paulo, v. 21, n. 45, pp. 393-415, maio/ago 2019.

Bresser-Pereira, L. C. (1995). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, Governo Federal. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>.

Britto, A. L. E Rezende, S. C. (2017). A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. Cadernos Metrôpole. São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 557-581.

Canetti, T. (2017). A produção capitalista do espaço e a gestão empresarial da política urbana: o caso da PBH Ativos S/A. Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, v. 19, n. 3, pp. 513-529.

Dardot, P. E Laval, C. (2016). A nova razão do mundo – ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo, Boitempo.

Draibe, Sônia (1985). Rumos e Metamorfoses – Um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil. 1930-1960. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Fix, M. (2011). Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese de Doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.

Fonseca, Francisco. (2005). O consenso Forjado – a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil. São Paulo, Hucitec.

Fonseca, Francisco. (2019). A “governança empresarial” das metrôpoles. Cad. Metrop., São Paulo, v. 21, n. 45, pp. 393-415, maio/ago.

Fonseca, Francisco. et al (2020). A excepcionalidade normalizada: Organizações sociais de saúde (OSS) na pandemia. GIGAPP Estudios Working Papers. Vol. 7 N. 218, pp. 465-478. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/273-texto_del_articulo-872-2-10-20211121.pdf

Fonseca, Francisco e Viana, Lúcio H.V. o Sistema Único de Saúde (SUS) perante a privatização das políticas “públicas” de saúde. In: REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE – São Paulo, Editora Letra Capital, RJ. 2023.

Gramsci, A. (2003). Cadernos do Cárcere. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Harvey, D. (1982). Limits to capital. Oxford, Basil Blackwell e Chicago, University of Chicago Press.

Hayek, F. A. Von (1983). Os fundamentos da liberdade. Brasília, EdUnb e São Paulo, Visão.

Hayek, F. A. Von (1987). O caminho da servidão. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura Instituto Liberal.

Klink, J. (2018). MetrÓpole, Moeda e Mercados. A agenda urbana em tempos de reemergência das finanças globais. Cadernos MetrÓpole. São Paulo, v. 20, n. 43, pp. 717-742. Disponível em:

http://cadernosmetropole.net/system/edicoes/arquivos/000/000/049/original/Book_CM43.pdf?1544811334.

Leal, Vitor N. Coronelismo, Enxada e Voto (1948). São Paulo. Rio de Janeiro, Nacional.

Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. (1998). Brasília, DF. Recuperado em 2º de abril de 2020.

Matias-Pereira, José (2008). Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev.

Nunes, Edson (2003). Gramática Política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro, Zahar.

Paes De Paula, A. P. (2005). Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro, FGV.

Pedrosa De Oliveira, A. C. (2016). Dinâmica Política e Política de Gestão: partidos de esquerda e a adoção das parcerias com Organizações Sociais no Brasil – 2007 a 2015. Tese de Doutorado. São Paulo, Fundação Getulio Vargas.

Santos, Luís. A (2000). Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social - possibilidades no âmbito da reforma do aparelho do Estado. Brasília, Diap.

Viana, Lúcio H.V. (2019) A ideologia na produção do espaço: os megaeventos como agentes difusores da ideologia (neo)liberal. Cad. Metrop., São Paulo, v. 21, n. 44, pp. 79-97, jan/abr.

Artigo – Estado, Organizações e Sociedade.

A dinâmica de desenvolvimento da administração pública brasileira: evolução, coexistência conflituosa ou imbricação dialética?

Nome: Victor Salomão Lacerda Brandão¹
Universidade Federal de Juiz de Fora
e-mail: maxsalomao@gmail.com

RESUMO

O presente artigo objetiva realizar breve estudo comparado das formas de compreensão da dinâmica de desenvolvimento da administração pública brasileira. Para tal, recorremos a formulações de autores de diferentes influências teóricas, concepções metodológicas e ligações de classe, visando demonstrar quais as principais distâncias e similaridades no tratamento da questão. Neste estudo comparativo consultamos Bresser Pereira (1996; 1998), Nogueira (1998) e Souza Filho e Gurgel (2016), apresentando a lógica interpretativa que os mesmos utilizam para a tentativa de aproximação com a dinâmica de desenvolvimento da administração pública no país. Levamos em conta alguns elementos para efetuarmos a comparação: gênese histórica da formação social, papel da determinação econômica, compreensão da natureza do Estado, apreciação da administração e de suas formas, relações sociais e luta de classes, transição e inserção no capitalismo, além do lugar designado na divisão internacional do trabalho. Ao final deste artigo, pudemos perceber que a lógica procedimental e os elementos recuperados por Souza Filho e Gurgel (2016) são aqueles mais próximos do movimento real da administração pública brasileira; essa constatação é acompanhada justamente pelo tratamento mais cuidadoso efetuado pelos autores dos elementos centrais que postulamos. Assim, parece-nos que a chave interpretativa da *imbricação dialética* fornece-nos melhores elementos compreensivos que as chaves *evolutiva* e de *coexistência conflituosa*.

Palavras chave: Administração pública brasileira. Evolução administrativa. Coexistência conflituosa. Imbricação dialética.

ABSTRACT

This article aims to carry out a brief comparative study of the ways of understanding the dynamics of development of Brazilian public administration. To this end, we resorted to formulations by authors of different theoretical influences, methodological conceptions and class connections, aiming to demonstrate the main distances and similarities in the treatment of the question. In this comparative study, we consulted Bresser Pereira (1996; 1998), Nogueira (1998) and Souza Filho and Gurgel (2016), presenting the interpretive logic that they use in an attempt to approach the development dynamics of public administration in the country. We took into account some elements to make the comparison: historical genesis of social formation, role of economic determination, understanding of the nature of the State, appreciation of administration and its forms, social relations and class struggle, transition and insertion in capitalism, in addition to the designated place in the international division of work. At the end of this article, we could see that the procedural logic and elements recovered by Souza Filho and Gurgel (2016) are those closest to the real movement of Brazilian public administration, this finding is accompanied precisely by the more careful treatment carried out by the authors of the central elements that we postulate. Thus, it seems to us that the interpretive key of dialectical imbrication provides us with better understanding elements than the evolutionary and conflictual coexistence keys.

Keywords: Brazilian public administration. Administrative evolution. Conflicting coexistence. Dialectical imbrication.

[Submetido em 24-04-2023 – Aceito em: 13-06-2023 – Publicado em: 30-06-2023]

¹ Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2019). Mestrando em Serviço Social pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2020).

Introdução

O presente artigo, visando contribuir com o relevante debate da administração pública brasileira, pretende realizar breve estudo comparado, apresentando argumentos centrais expostos por três diferentes primas, que recuperam, a partir de abordagens bastante diferenciadas, a dinâmica da administração pública no Brasil. Consideramos tal tarefa complexa, dado que a realizaremos apoiando-nos em formulações feitas por Bresser Pereira (1996; 1998), Nogueira (1998) e Souza Filho e Gurgel (2016). A escolha por estes autores não se dá apenas pela relevância que os mesmos possuem no âmbito do estudo da administração pública, mas também porque expõem claramente suas análises embasadas por distintas fontes teóricas.

Acreditamos que este sintético compilado argumentativo exposto de forma comparada possa servir como base não apenas para estudo de formulações gerais, mas também como ferramenta que instigue investigações do tema. Além disso, pode servir de fonte para escolha de abordagem e referencial mais adequados, em termos de complexidade argumentativa e metodológica, quando no empreendimento de estudos mais aprofundados, tendo em vista que este artigo não se encerra em mero compilado comparativo, mas também fornece indicações quanto à abordagem mais certa diante do crivo da própria realidade social e de sua dinamicidade.

Neste caminho de recuperação dos sentidos trilhados pela administração pública no Brasil, alguns elementos podem ser levados em conta para uma reconstituição a mais próxima possível da realidade. Asseveramos que o entendimento acerca de elementos essenciais como: gênese histórica da formação social, papel da determinação econômica, compreensão da natureza do Estado, apreciação da administração e de suas formas, relações sociais e luta de classes, transição e inserção no capitalismo, além do lugar designado na divisão internacional do trabalho, influenciarão diretamente na reconstituição de tal dinâmica da administração pública e facilitarão ou não o seu entendimento.

Ademais, obviamente, as influências teóricas, concepções metodológicas e ligações de classe dos autores, contribuirão decisivamente para a apreensão dos mesmos acerca do processo em questão. Assim, passemos a demonstração das diferenças e similaridades identificadas na análise dos três textos supracitados. Vale menção que procedemos nosso estudo comparado por meio de análise bibliográfica, buscando realizar leitura *imane*² dos textos em questão.

A concepção evolutiva da administração pública brasileira

De início, e para não deixarmos dúvidas, afirmamos que Bresser Pereira parte de uma *concepção evolutiva da administração pública brasileira*. Demonstra que, e tal elemento é fundamental nessa lógica evolutiva, “A administração das organizações burocráticas – dentre as quais o Estado é a mais importante – é um processo que necessita de constantes correções de curso, que necessita estar em permanente reforma” (BRESSER PEREIRA, 1996, p.65), reforma essa que, como o mesmo concluirá, chega ao seu destino ideal quando há a implementação de uma *administração pública de tipo gerencial*. Mas para chegar a tal conclusão, nosso autor ignora, em certa medida, alguns

² Costa, em interessante artigo onde recupera considerações sobre leitura imanente, apresente a seguinte síntese: “No nosso entendimento, um poderoso instrumento de investigação teórica mediante o qual a interlocução com o texto revela não só o que o autor pensa sobre o tema em estudo, mas revela também, de forma indireta, a realidade mesma apreendida pelo autor, os seus acertos, enganos etc., configurando o embate dos homens entre si, que impulsiona o processo de conhecimento” (COSTA, 2009, p.32).

daqueles elementos que julgamos essenciais para a apropriação da dinâmica da administração pública no Brasil. O autor, por exemplo, não trata nitidamente da gênese histórica da formação social do país, o que compromete a análise na medida mesma em que não enxerga uma continuidade determinativa entre momentos essenciais da formação social e seus desdobramentos até os dias atuais, tais como relações sociais de produção pré-capitalistas coexistindo com as atuais relações sociais capitalistas. Tal questão influencia diretamente em outro elemento que consideramos central, o papel da determinação econômica.

Desta forma, para análise do Estado brasileiro e de sua predita crise, faz generalizações levando em conta uma crise geral na América Latina. Tal procedimento deixa marcas de sua concepção do papel do Estado e das possibilidades de avanço. De todo modo, ao tratar da generalidade latino-americana não o faz levando em conta necessariamente uma particularidade que permeia as formações sócio-históricas no continente, e também não reconhece limites estruturais de desenvolvimento ligados ao lugar ocupado por estes países na divisão internacional do trabalho³, derivado justamente do momento de formação e entificação⁴ destas economias no modo de produção capitalista. Assim, apoiando-se na “interpretação da crise do Estado⁵”, invocada como uma tentativa de equilibrado bom senso entre o reconhecimento do papel do Estado e das reformas neoliberais, ele dirá, a partir de uma lógica cíclica pouco resolvida, que, “A crise da América Latina foi detonada pela crise da dívida externa. Suas causas básicas foram a crise fiscal do Estado: o fato de o Estado ter-se tornado insolvente, perdido crédito e ficado imobilizado” (BRESSER PEREIRA, 1996, p.31). Deste modo,

De acordo com a interpretação da crise do Estado, o Estado na América Latina terá de atuar de forma complementar, mas estratégica, na coordenação da economia e na promoção do desenvolvimento econômico, de forma análoga ao que ocorreu no Japão e ao que está ocorrendo no Sul e Sudeste asiático (BRESSER PEREIRA, 1996, p.53).

Seguindo Bresser Pereira (1996;1998), vemos que o autor estipulará uma relação determinativa que caminha em sentido de apontar o Estado como responsável pelas crises econômicas e de sua dinamicidade, cujo exemplo demonstra-se no fato do Estado brasileiro ter sido incapaz de atender aos anseios da globalização. Desse modo, não estabelece determinação entre relações sociais de produção, Estado e formas de dominação, faz tal como já superado, isto é, deriva a existência da sociedade civil e das relações de produção do Estado, no sentido de que o segundo produz as primeiras e que crises ou virtudes advém exclusivamente do Estado. Logo, para o autor a causa

³ Ao afirmar que, “Os interesses nacionais dos países latino-americanos e os dos Estados Unidos têm muito em comum. Claramente, os Estados Unidos são mais relevantes para a América Latina do que a América Latina para os Estados Unidos, mas muitas oportunidades estão abertas para os Estados Unidos e para cada um dos países latino-americanos se eles forem capazes de entender uma ao outro e de administrar suas diferenças de forma produtiva” (BRESSER PEREIRA, p.60, 1996), o autor claramente ignora o lugar na divisão social do trabalho dentro da dinâmica capitalista e os fundamentos básicos que o ordenam no sentido de garantir a manutenção de limites produtivos claros entre as economias centrais e periféricas. De modo que, as possíveis vantagens mútuas entre a relação periferia e centro capitalista substituem, para o autor, a lógica interpretativa consolidada da *dependência* (FERNANDES, 1976) e do *imperialismo* (LENIN, 2012).

⁴ Como exemplo de tratamento rigoroso do processo de entificação do Brasil no capitalismo, podemos considerar a tese da *via colonial* de Chasin (1999). Como demonstra: “[...] a industrialização tardia da via prussiana é o drama, enquanto a industrialização hiper-tardia da via colonial é a penosa comédia” (CHASIN, 1999, n.p). Como economia agroexportadora de caráter colonial, a partir de 1930, o Brasil começará a buscar, pois necessita, estratégias e alternativas a tal modelo econômico, dadas as debilidades e limitações das commodities aqui produzidas até então. Com a crise do café, que gesta a aurora burguesa, chega-se ao esgotamento do padrão agroexportador monocultor e dependente. Assim, para uma síntese, “É precisamente num panorama dessa ordem que principia a brotar a industrialização brasileira. Abstraindo secundárias erupções anteriores, é apenas no bojo contraditório do auge e concomitante desequilíbrio do sistema agro-exportador que a industrialização brasileira, de fato, tem início” (CHASIN, 1999, n.p).

⁵ “A interpretação da crise do Estado apresenta uma visão mais realista da crise da América Latina, é menos dogmática com relação às políticas a serem exigidas. Ela utiliza os aspectos positivos da interpretação neoliberal, mas não se deixa contaminar pela utopia e pelo radicalismo neoconservador que está por trás dessa visão” (BRESSER PEREIRA, 1996, p.32).

fundamental da crise econômica é a crise do Estado, isto é, o Estado precede as relações sociais e sua reforma é a reforma destas mesmas relações, logo, a determinação econômica é invertida. Ele apresenta tal crise a partir da constatação de uma crise tridimensional, onde

A interpretação da crise do Estado é uma tentativa de síntese entre os antigos paradigmas, que atribuíam um papel decisivo ao Estado, e o paradigma neoliberal. Ela considera que a crise do Estado possui três aspectos: uma crise fiscal, uma do modo de intervenção, e uma da forma burocrática de administração do Estado (BRESSER PEREIRA, 1996, p.19).

Este entendimento está plenamente vinculado à compreensão da natureza do Estado tal que nos aponta o Estado como sujeito – organizador de um pacto político e coalizão de classes, de modo que este deve coordenar o sistema econômico de forma acessória ao mercado. Desta maneira, se há uma crise, “A causa fundamento da crise econômica foi a crise do Estado [...]. Crise que se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.239). Para o autor, seguindo sua lógica tridimensional, o Estado brasileiro padece de uma crise fiscal, de uma crise no modo de intervenção e de uma crise da forma burocrática de administração, tais são os motivos e ao mesmo tempo a exigência para uma reforma gerencial do Estado e alteração de seu papel, com objetivo de capacitar os agentes econômicos a competir em nível mundial (BRESSER PEREIRA, 1998).

Diante disto, o autor apresentará uma apreciação da administração e de suas formas bastante peculiar e será exatamente neste elemento que sua *concepção evolutiva da administração pública brasileira* se fará cristalina. Bresser Pereira (1998) argumenta que a administração pública burocrática no Brasil surge em substituição a administração patrimonialista típica das monarquias, onde o Estado era propriedade do rei, o nepotismo e o empreguismo são norma. Alega que tal substituição se dá no Brasil em 1936 com a reforma burocrática. Tal substituição atende à necessidade de separação entre Estado e mercado exigida pelo capitalismo, de modo que fundamenta uma administração que define plenamente a separação entre público e privado, político e administrador público. Assim, configura-se para o autor a administração de tipo *racional-legal*.

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. O nepotismo e o empreguismo, se não a corrupção, eram a norma. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal. Surge a organização burocrática capitalista, baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos (BRESSER PEREIRA, 1996, p.271).

O mesmo continua afirmando que, tal forma de administração, apesar de superior à forma patrimonialista, não é tão eficiente como pleiteia, reiterando sua ideia de necessidade de reformas permanentes. Verificou-se, segundo o autor, a partir do século XX que essa forma administrativa era lenta, de pouca qualidade e onerosa, ou em outros termos, “[...] a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.241). Continuando, complementa afirmando que, “As consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, são o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.240). Logo e seguindo sua esteira evolutiva, concluirá que se torna necessária uma *administração pública gerencial*, tendo em vista os problemas de crescimento econômico, de complexidade crescentes dos desafios enfrentados e de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania⁶. Para o mesmo autor,

[...] a administração pública gerencial, sem ser ingênua, parte do pressuposto de que já chegamos a um nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado, que o burocratismo está condenado, e que é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança a posteriori de resultados (BRESSER PEREIRA, 1996, p.272.).

Chegado até aqui, fica-nos claro que, quanto às relações sociais e à luta de classes, transição e inserção no capitalismo, além do lugar designado na divisão internacional do trabalho, pouco tratará o autor. Relações sociais de produção não são levadas em conta e há como já demonstramos, a centralização do Estado como determinante e impulsionador destas. A luta de classes também não é tratada, a única menção está também referenciada ao Estado e um dito papel deste como *organizador de um pacto político e coalizão de classes*. A transição ao capitalismo é resumida a exigências da globalização e da eficiência, sem nenhum aprofundamento de fundo que as justifique. O lugar designado na divisão internacional do trabalho também não é recuperado, havendo inclusive certo obnubilamento de elementos essenciais tratados por vasta literatura, como os trabalhos de Marini (2017) e a tese da superexploração da força de trabalho; Chasin (1999) e a tese da via colonial, Prado Jr. (1942) e o sentido da colonização, Fernandes (1976) e a dependência, que exporão por diferentes perspectiva certos desdobramentos genéticos que marcaram de forma determinante o papel do país na dinâmica capitalista global e, principalmente, seus limites intrínsecos dentro da vigência deste modo de produção. Ainda nas debilidades analíticas, o autor invoca um cidadão vazio e uma cidadania indefinida para endossar o caráter da ineficiência e crise do Estado e de sua necessidade de reforma. Segundo ele,

A necessidade de uma administração pública gerencial, portanto, não decorre apenas de problemas de crescimento, e das decorrentes diferenciações de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também da legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania

⁶ “De acordo com a interpretação da crise do Estado, a crise da América Latina pode ser explicada pelo acúmulo de distorções provocadas por anos de populismo e de “nacional-desenvolvimentismo”, pelo crescimento distorcido e exagerado do Estado, pelo peso da dívida externa, pelo esgotamento da estratégia de substituição de importações e pela consequência básica do acúmulo de todas essas tendências: a crise financeira do Estado – uma crise que imobiliza o Estado, transformando-o em um obstáculo ao invés de um agente efetivo do crescimento” (BRESSER PEREIRA, 1996, p.55).

(BRESSER PEREIRA, 1998, p.242).

Deste modo, Bresser Pereira (1998), em sua escala evolutiva da administração pública, concluirá que a saída para a dita crise do Estado, ocasionadora da crise econômica, que reflete diretamente em seus parâmetros de eficiência e tamanho da burocracia, poderá ser resolvida ao se adotar um padrão administrativo inspirado diretamente nos avanços da administração de empresas⁷. Tal *padrão gerencial de administração*, é composto, como aponta, por: descentralização política, descentralização administrativa, poucos níveis hierárquicos, confiança limitada, controle posterior dos processos, administração voltada para o cidadão. Conclui, chegando no seu destino ideal, após evolutivas reformas, no suprassumo da administração e superação da crise do Estado, apontando que,

Mais amplamente, a administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, enquanto a administração pública burocrática tem um vezo centralizador e autoritário. [...] Enquanto a administração pública burocrática acredita em uma racionalidade absoluta, que a burocracia está encarregada de garantir, a administração pública gerencial pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual os cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas, que afinal se expressam na administração pública (BRESSER PEREIRA, 1996, p.272).

Visão da administração pública brasileira a partir de uma coexistência conflituosa

Diferentemente da compreensão evolutiva de Bresser Pereira apresentada anteriormente, Nogueira (1998) concebe a vigência de uma *coexistência conflituosa entre formas de administração que darão a tônica do desenvolvimento da administração pública brasileira*. Para sustentar tal formulação, tratará daqueles elementos centrais que listamos anteriormente de forma bastante dispare aos encaminhamentos dados por Bresser Pereira. Desta maneira, parte do pressuposto de que, “[...] apesar de insistentemente abordada por propostas reformadoras, a administração pública brasileira permaneceu como que parada no tempo, imune à modernização do País e às novas exigências da vida econômica, política e social” (NOGUEIRA, 1998. p.90).

Portanto, ao tratar da gênese histórica da formação social brasileira, Nogueira (1998) ressaltará o aspecto da formação do Estado vinculado a empresa colonizadora⁸,

⁷ “Era a administração pública gerencial que estava surgindo, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.242).

⁸ Interessantes considerações acerca de tal processo estão claras na formulação de Prado Jr. (1942), cuja demonstração aponta que, na particularidade brasileira, não há formação de um povoamento de pretensões autônomas, não há a fundação de uma nova sociedade, mesmo que pretensamente independente. Criaram-se colônias produtivas, cuja base populacional majoritária era composta pelos indígenas e por negros traficados sob o regime escravo. Assim, reina, não ironicamente, a orientação mercantil total, voltada ao atendimento do mercado externo, do comércio europeu, de modo que, não há vínculo territorial entre europeus e terras ao sul. A população originária só existe enquanto força de trabalho, os ‘colonos’ são na verdade os negros escravizados, também vistos apenas como força de trabalho e humanos de segunda categoria. Diante disto, “no seu conjunto, e vista no plano mundial e internacional, a colonização dos trópicos toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais completa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. É este o verdadeiro sentido da colonização tropical, de que o Brasil é uma das resultantes; e ele explicará os elementos fundamentais, tanto no econômico como no social, da formação e evolução históricas dos trópicos americanos” (PRADO JR, 1942, n.p).

Assim, para que não nos reste dúvidas, deve-se deixar claro que, o sentido da colonização da América é a expropriação de recursos dos territórios colonizados, é o desenvolvimento da empresa colonial mercantil, assumindo ao sul, principalmente no Brasil, o caráter de grande plantação produtiva de portugueses e espanhóis. Já ao norte, na nova Inglaterra (e o nome não é mera coincidência, tal como no Brasil), assumindo o caráter de novo lar dos emigrados, onde a mercantilização será colocada em marcha com padrões autônomos e formação social minimamente independente.

onde ocorre espalhamento de pequeno contingente populacional, por vasto território, cuja vocação de auto suficiência cria naturalmente aversão ao controle estatal. Disto derivará, em um segundo momento, tendo em vista a impossibilidade de evitar a expansão do Estado, uma ocupação/privatização do mesmo, visando controlá-lo, cuja manifestação será um privatismo localista, definido como momento em que a organização local autossuficiente exerce certas funções de Estado.

O autor não explicita diretamente sua compreensão do papel da determinação econômica, mas dá brechas e entendimentos que não padecem de noção similar à de Bresser Pereira. Podemos constatar tal questão, quando afirma que a forma de transição ao capitalismo marca um Estado e uma administração pública específicas, ou ainda quando aponta que, apesar de tentativas, na década de 1930, a burocracia acaba cedendo a pressões e interesses econômicos dominantes, ou mesmo as próprias passagens referentes ao privatismo localista acima explicitadas, em que deixa clara que há a instrumentalização do setor público pelas oligarquias, o espaço público se tornou fonte de privilégios e interesses privados, com distribuição de cargos e benesses (NOGUEIRA, 1998). Deste modo, parece-nos claro, que o autor entende que as determinações econômicas, as relações sociais de produção, as contradições e movimentos da sociedade civil são as responsáveis, são as determinantes no andamento do Estado, da administração pública e da política em geral, colocando-se em oposição à interpretação oferecida por Bresser Pereira (1996; 1998).

Quanto à compreensão da natureza do Estado, Nogueira (1998) dirá que, o Estado brasileiro é hipertrofiado e os inúmeros interesses societais o conformam. O que causa um inflacionamento da administração pública, empenhando-se em absorver mão de obra excedente de forma funcional. Deste modo, há um agigantamento artificial do Estado, cujo encargos não eram propriamente administrativos, mas ligados a mecanismos de troca política e legitimação. Tal configuração se dá do Império até os anos 1930 de forma infundável, mantendo a máquina administrativa permeável ao clientelismo, resistente a mudanças e incapaz de concluir projetos reformadores.

Disso resultou um Estado precocemente hipertrofiado e todo multifacetado, cujas diversas camadas constitutivas – superpostas por sedimentação passiva -, acabaram por alimentar a formação de uma macrocefálica bifrontalidade: ligadas aos múltiplos interesses societais por inúmeros e muitas vezes invisíveis fios, duas avantajadas cabeças – uma racional-legal, outra patrimonialista – iriam se comunicar a se interpenetrar funcionalmente em clima de recíproca competição e hostilidade, impedindo a imposição categórica de uma sobre a outra, retirando coordenação do todo e fragilizando o comando sobre as diversas partes do corpo estatal (NOGUEIRA, 1998, p.93).

Este entendimento da natureza do Estado brasileiro, como podemos perceber, também é bastante diferente do tratamento de Bresser Pereira (1996; 1998). Mas, para além disto, é neste ponto específico que a concepção de coexistência conflituosa entre os modos de administração de Nogueira (1998) se manifestará, conforme poderemos perceber em sua apreciação da administração e de suas formas. Ele argumenta que,

Creio ser de particular importância que se entenda a natureza híbrida e diádica do

Estado brasileiro, se é que assim me posso expressar: um Estado que é simultaneamente passado e presente (e, em boa medida, futuro), que é tudo e é nada, que encarna a força da conservação e as possibilidades de renovação, que se intromete em todas as coisas mas é predominantemente omissivo, que é forte e fraco, odiado e amado com idêntica intensidade – o mais sedutor e perigoso dos campos de batalha em que pelejam as classes e os grupos da sociedade. Ou seja: um Estado que, por se ter convertido em espaço e instrumento de conciliações intermináveis, não pôde se tornar completamente moderno e autenticamente republicano, nem deixar de se submeter a práticas e concepções fortemente vinculadas ao tradicional privatismo das elites. Um Estado burocrático enxertado de patrimonialismo, marcado por uma heterogeneidade congênita certamente dificultadora da plena generalização da eficácia e da eficiência em seu interior. Mas que, mesmo assim, tem cumprido funções de inegável relevo e importância estratégica na vida nacional, sendo por isso indispensável e insubstituível (NOGUEIRA, 1998, p.13).

Conforme apresentado pelo autor, a dinâmica da administração pública no país compõe-se por duas formas administrativas diferentes: racional-legal e patrimonialista, que se interpenetram de forma hostil e competitiva, impedindo a dominância de uma sobre a outra, fragilizando o corpo estatal (NOGUEIRA, 1998). Tal relação conflituosa marca, para o mesmo, uma administração pública que segue parada no tempo, imune à modernidade e à inserção no capitalismo de caráter global, onde as duas formas administrativas atuam como impeditivo mútuo para o desenvolvimento pleno de uma ou outra⁹. Nogueira (1998) ainda resgata que os déficits em termos de gestão pública são marcas da formação do Estado brasileiro, tendo em vista que o caráter patrimonialista é registro da histórica resistência à introdução de uma estrutura administrativa nos moldes do tipo racional-legal. Tal estamento da administração pública se caracteriza ainda por relações de classe marcadas por dois elementos, o autoritarismo, tendo em vista que os principais empreendimentos de reforma da administração pública se deram em condições políticas autoritárias - “Tanto que, a história da administração pública brasileira é, em boa medida, a história dos esforços empreendidos para “insular” a burocracia, separá-la dos interesses sociais, da dinâmica política [...]” (NOGUEIRA, 1998, p.205) - e pela conciliação entre grupos e setores novos com os identificados com a fase econômica a ser superada. Exemplo clássico é a relação de continuidade/ruptura entre a burguesia e a elite agrária e seus desdobramentos na administração do Estado. Assim,

Desde cedo, portanto, o setor público esteve instrumentalizado pelas oligarquias locais/regionais e pelos grupos econômicos dominantes. Acabou, então, por ser fortemente condicionado por interesses, hábitos e estilos do mundo privado, que buscou formatar o espaço público como uma fonte de privilégios pessoais ou grupais e de distribuição de cargos, benesses e prebendas. Como é evidente, tal intimidade entre o mundo público e o mundo privado dificultou a convivência da burocracia estatal com padrões superiores de racionalidade, eficiência e organicidade (NOGUEIRA, 1998, p.91).

⁹ “Cristalizada e reproduzida ao longo do tempo, tal bifrontalidade expressou-se na situação desigual e desequilibrada da máquina administrativa, na sua permeabilidade ao clientelismo, na sua congênita resistência à mudança, na sua incapacidade de implementar de modo conclusivo os projetos reformadores que desenhava para si própria” (NOGUEIRA, 1998, p.93-94).

Ainda marcando diferenças com Bresser Pereira (1996;1998), Nogueira (1998) dará um tratamento especial à questão da transição/inserção no capitalismo e o papel designado na divisão internacional do trabalho para o país. O autor parte de um fundamento clássico e com certa disseminação: a tese da *revolução passiva*¹⁰, onde há articulação entre o velho e o novo¹¹. Desse modo, trata de uma revolução capitalista no país, que se dá de forma passiva, apontando que a transição brasileira rumo ao capitalismo não é fruto de ações renovadoras efetivamente rompedoras com os padrões tradicionais de organização. Para além disso, a dinâmica capitalista aqui pouco focou em um desenvolvimento sustentável e descentralizado territorialmente. De acordo com Nogueira (1998), é marca maior desse processo a conciliação entre grupos e setores novos com os identificados com a fase econômica a ser superada, como já comentado, daí a fusão entre o velho e o novo, o arcaico e o moderno.

Tal centralidade do Estado produziu inúmeras outras consequências significativas. Por um lado, dificultou a constituição de uma tradição democrática expressiva e inibiu a formação de organizações políticas e sindicais representativas, autônomas e vigorosas. Por outro lado, destilou uma cultura política condicionada pelo golpismo e pelo autoritarismo e acabou por erigir o “transformismo” (Gramsci) em regra da política, isto é, permitiu que os sucessivos blocos de poder encontrassem sempre condições de assimilar tanto as frações rivais das classes dominantes como diversos setores das classes subalternas (NOGUEIRA, 1998, p.273).

Tais elementos, compõem a já exposta tese central de Nogueira (1998): as duas formas administrativas dominantes na história brasileira, racional-legal e patrimonialista, coexistem de forma conflituosa, atuam como impeditivos a predominância de uma das formas; como diz o autor, *se interpenetram de forma hostil e competitiva*.

Em outros termos: por se ter convertido em espaço e instrumento de conciliações com o passado, o Estado brasileiro não pôde se tornar completamente moderno e autenticamente republicano. Não teve como deixar de se submeter às práticas e concepções fortemente vinculadas ao tradicional privatismo das elites. Tornou-se um Estado moderno enxertado de patrimonialismo, cuja burocracia, embora já tingida pelo ethos racional-legal (que a faz agir conforme critérios objetivos, fundados na competência e na impessoalidade), legitima seu poder através do recurso a procedimentos clientelista e fisiológicos. Ficou marcado por uma heterogeneidade congênita certamente dificultadora da plena generalização da eficácia e da eficiência em seu interior (NOGUEIRA, 1998, p.286-287).

¹⁰ Apoiando-se em Gramsci, Coutinho (1988) faz interessantes reflexões a respeito do processo de *revolução passiva* no Brasil e seus desdobramentos. Como demonstra Coutinho (1988), as transformações no Brasil, são principalmente alterações internas na balança de poder da burguesia, onde as frações da classe dominante alternam, acompanhando as necessidades de reprodução do capital, o papel de domínio, delegando a direção, a condução ao Estado, tal como se deu com o apelo ao corpo repressivo-burocrático em 1964. De todo modo, “[...] não significa absolutamente que a burguesia brasileira não tenha levado a cabo sua “revolução”: fez isso, precisamente, através do modelo da “revolução passiva [...]” (COUTINHO, 1988, p.113).

¹¹ “Somos protagonistas de revoluções sem revolução. Entre nós, a mudança radical, explosiva, concedeu espaço a uma progressiva modificação da composição de forças: prevaleceram sucessivas restaurações de equilíbrios preexistentes, com o “velho” sendo incorporado e certas exigências do “novo” sendo acolhidas” (NOGUEIRA, 1998, p.12).

O desenvolvimento da administração pública brasileira sob a ótica da imbricação dialética

Por fim, exporemos a tese que julgamos apresentar tratamento consideravelmente mais cuidadoso e profundo aos elementos que reputamos centrais. Além disso, o referido tratamento parte de um rearranjo metodológico que interpenetra todos os elementos durante a análise, isto é, tais elementos são tratados em conjuntos, formando um escopo de totalidade e movimento ao objeto em questão. Souza Filho e Gurgel (2016), ao analisarem a dinâmica de desenvolvimento da administração pública brasileira, partirão de uma concepção de *imbricação dialética entre as formas administrativas* aqui vigentes. Tal imbricação dialética está diretamente ligada às particularidades do capitalismo brasileiro, prezando pelo fundamento determinativo das relações sociais. Isto é, certo estamento das relações sociais fundamenta uma ordem administrativa específica, assim, determinadas relações de produção, com suas respectivas ordens administrativas, também carregarão determinadas formas de dominação legítima, como anunciam na descrição de seu procedimento analítico, afirmando que,

Para discutirmos as determinações históricas do desenvolvimento da administração pública brasileira, primeiramente situaremos o capitalismo brasileiro como uma particularidade do capitalismo dependente latino-americano, para explicitarmos que existem traços gerais da ordem administrativa do Brasil que também se encontram em outros Estados dependentes da região. Em seguida, entraremos na dinâmica concreta do capitalismo brasileiro para compreendermos a formação histórica e o desenvolvimento de nossa administração pública (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.150).

Dito isto, avancemos ao entendimento dos autores a respeito da gênese histórica da formação social. Seguindo sua lógica determinativa das relações sociais, Souza Filho e Gurgel (2016) dirão que as relações sociais de produção pré-capitalistas, fundamentadas no modelo colonial-escravista, se apoiam no elemento tradicional de dominação, cuja ordem administrativa é patriarcal/patrimonial (GORENDER, 2016). Apontam que, a partir do momento em que as relações sociais de produção no país assumem caráter capitalista, o elemento de dominação assume aspecto de racionalidade formal-legal, cuja ordem administrativa correspondente é o padrão burocrático. Deve-se levar em conta que, “ [...] a revolução burguesa na América Latina tenderá a ser conduzida de forma não clássica, a partir da conciliação entre a burguesia e as oligarquias de origem colonial” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.152). Deste modo, demonstram que as relações de produção determinam historicamente uma forma de dominação de classes que, por sua vez, determina uma forma de ordem administrativa específica e particular, onde “[...] o desenvolvimento do aparato do Estado dependente está vinculado às ações administrativas necessárias para operacionalizar a expansão de nosso capitalismo dependente, desde o período agroexportador até a fase de consolidação monopólica [...]” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.152).

Diante disto, Souza Filho e Gurgel (2016) conectam os elementos da gênese sócio-histórica, a determinação econômica e transição/inserção no capitalismo, ao entenderem o país como parte da particularidade de capitalismo dependente latino-americano, tendo em vista que o Brasil se insere no capitalismo tardio, ocupando o papel na divisão internacional do trabalho como produtor/exportador de matérias-primas, alimentos e

bens de baixa tecnologia. O país sofre de deficiência tecnológica crônica, tendo de se associar ao capital internacional ou importar meios de produção (capital constante) para produzir mercadorias industrializadas. Desta forma, Souza Filho e Gurgel (2016) demonstram que há descompasso na balança comercial, isto é, transferência de valor da periferia para o centro, o que reduz os valores excedentes disponíveis para absorção interna. Em outras palavras, há redução das possibilidades de apropriação de mais valor. Tal situação implica no fenômeno da *superexploração da força de trabalho* (MARINI, 2017;2017a) como elemento estrutural da dinâmica dependente. Como há menos valor, menos capital excedente disponível internamente, devido a posição ocupado na divisão internacional do trabalho. Em face do déficit tecnológico genético, elevam-se as taxas de extração de mais-valia, visando suprir internamente a transferência de valor para o centro do capitalismo. Tal elevação das taxas de extração de mais-valia ¹² se dá pelo processo de remuneração abaixo do valor da força de trabalho. Só com este mecanismo, que se torna estrutural pela própria dinâmica global do capital, é que as economias periféricas sobrevivem (MARINI, 2017a). Explicando, nas palavras dos autores analisados,

[...] o que caracteriza a superexploração da força de trabalho nos países dependentes é seu caráter estrutural de violação do valor da força de trabalho como dinâmica da produção e reprodução das relações sociais capitalistas. Ou seja, a superexploração da força de trabalho é uma particularidade do processo de acumulação capitalista que ocorre nas formações sociais dependentes (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.151).

Souza Filho e Gurgel (2016) deixam claro que a sustentação da superexploração da força de trabalho apoia-se numa particularidade de formação social de países de capitalismo dependente, isto é, apoia-se em relações de produção baseadas no escravismo e na servidão, voltadas ao caráter agroexportador, mesmo quando as relações de produção típicas do capitalismo moderno estiverem consolidadas. “Essa dominação possui como fundamento relações de produção estruturadas através dos traços da sociedade colonial (base tradicional escravista/semiescravista) articulados à sociedade nacional capitalista emergente” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.153).

Para os autores, diante de tal cenário, o Estado brasileiro se conformará vinculado às particularidades da expansão do capitalismo no país, levando em conta as relações de classe em formação e o pacto de dominação burguesia/oligarquia agrária. Logo, Souza Filho e Gurgel (2016) são explícitos ao apontarem que o aparato administrativo brasileiro se deve totalmente a posição do país na economia global e suas particularidades daí derivadas. Deste modo, não há um processo puro e simples de racionalização da administração, isto é, não há nem de longe compreensão evolutiva tal como exposta por Bresser Pereira¹³ (1996; 1998). Ainda contra, argumentarão que,

¹² Se levarmos em conta que: 1) “Por ser necessário meio dia de trabalho para a manutenção do trabalhador durante 24 horas não se infira que está impedido de trabalhar uma jornada inteira. O valor da força de trabalho e o valor que ele cria no processo de trabalho são, portanto, duas magnitudes diferentes. O capitalista tinha em vista essa diferença quando comprou a força de trabalho” (MARX, 2017, p. 226-227). Assim, 2) “O possuidor do dinheiro pagou o valor diário da força de trabalho; pertence-lhe, portanto, o uso dela durante o dia, o trabalho de uma jornada inteira” (MARX, 2017, p.227). 3) “Por isso, o trabalhador encontra na oficina os meios de produção, não para um processo de trabalho de seis horas, mas de 12” (MARX, 2017, p.227). Teremos a descrição dos elementos necessários para o processo de extração de mais-valia, de criação de valor via não remuneração de parte da jornada de trabalho. Deste modo, considera-se que, ao final do processo de trabalho, a mercadoria produzida portará o valor da força de trabalho, o valor dos meios de produção e o valor desta parte da jornada não remunerada, que apesar de não paga ao trabalhador não o impede de reproduzir-se (em condições normais de produção) de acordo com o mínimo sociocultural necessário. A troca de força de trabalho, única mercadoria a qual possui o trabalhador, por dinheiro correspondente ao seu valor socialmente determinado aparenta-se justa, uma vez que, todos os valores necessários para a produção da mercadoria foram liquidados pelo capitalista comprador, o valor criado durante o processo produtivo esconde-se nesta remuneração suficiente à reprodução do trabalhador. Diante desta situação Marx capta o elemento diferenciador entre o simples processo de produzir valor e o processo de produção de mais-valor, onde no primeiro dá-se a simples produção de mercadorias e no segundo dá-se o processo capitalista de produção de mercadorias (MARX, 2017).

¹³ Desmontando a tese de Bresser Pereira (1996), demonstram que, “Atribuir ao Estado a causa da crise é um mero pretexto. O Estado não poderia ser a razão da crise, mas

As implicações desse entendimento nos remetem a pensar o patrimonialismo na ordem administrativa no Brasil não como uma dimensão que precisa ser modernizada para a superação do “velho” [...]. Antes precisa ser entendido como constituinte da particularidade de nossa administração pública, advinda da particularidade de nossa estrutura de poder responsável pela expansão do capitalismo dependente brasileiro (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.156-157).

Aproximam-se de Nogueira (1998), mas para conclusões distantes, ao apontarem que o pacto de dominação burguesia/oligarquia agrária condensa um pacto de dominação composto por patrimonialismo e burocracia. Isto é, certo desenvolvimento administrativo tipicamente capitalista, aliado à manutenção de elementos tracionais de administração. Porém Souza Filho e Gurgel (2016) completam tal raciocínio de forma bem diversa do citado autor e ainda mais distante de Bresser Pereira (1998), ao apontarem que, há uma unidade contraditória e ao mesmo tempo coerente, entre patrimonialismo e burocracia, tal unidade é típica de inserções dependentes e periféricas no capitalismo global. A fusão entre patrimonialismo e burocracia expressa o pacto entre oligarquia agrária e burguesia emergente, condensando relações de produção tanto de traço colonial como de traço capitalista. Tal fusão é essencial para o empreendimento da superexploração da força de trabalho como reflexo da coexistência de tais relações sociais e de sua estruturalidade como parte da dinâmica capitalista dependente. Isto é, Souza Filho e Gurgel (2016) compreendem a coexistência de ambas as formas de dominação, mas não as entendem em relação exclusiva de contradição, de competição como faz Nogueira (1998), mas as vê unidas, imbricadas dialeticamente, formando quase um novo padrão administrativo, típico da particularidade capitalista brasileira, que assume determinado patamar de existência, que apoia vitalmente as formas de exploração aqui existentes e o nível das relações de classe empreendidas.

Portanto, a ordem administrativa no Brasil se realiza através da imbricação do patrimonialismo com a burocracia, na medida em que está vinculada (genética, estrutural e funcionalmente) à dominação constituída por frações senhoriais/oligárquicas e burguesas para conduzir o processo de expansão capitalista, que tem início no Império e se consolida na República Velha. Nesse sentido não há dualismo. O novo se imbrica com o velho, o velho é funcional ao novo (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.156).

Deste modo, Souza Filho e Gurgel (2016) asseveram que, a partir dos anos 1930/40 tal ordem administrativa fusionada se consolida, como parte do pacto de classes estabelecido e das relações sociais típicas, porém há uma certa ampliação dos mecanismos da burocracia justamente pelo processo de urbanização e industrialização em movimento, fato que não exclui o caráter patrimonial da administração. Há a imbricação dialética do patrimonialismo com a burocracia. Assim, recuperam a natureza do Estado brasileiro em momentos de formação das respectivas ordens administrativas e sua imbricação. Nas palavras dos autores,

[...] a administração pública brasileira terá um caráter racional-legal e de especialização nas questões relativas à industrialização e centralização do poder; buscará formas de articular a dimensão burocrática com a patrimonialista tradicional que permanecerá em certas áreas da gestão pública e, transversalmente, incorporará uma cultura autoritária e insulada, devido a sua utilização pelo regime ditatorial como instrumento de sustentação política (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.159).

Em sequência, Souza Filho e Gurgel (2016) demonstram a gênese do Estado patrimonialista no Brasil, deixando claro que esta deriva da estrutura colonial portuguesa, tendo em vista que o Estado colonial é a expressão do poder da nobreza portuguesa, da burguesia comercial e do poder dos senhores. O patrimonialismo descende da organização centralizada no poder do Rei e na estrutural patriarcal dos proprietários de terra, dos senhores rurais. Segundo os autores, a partir da crise colonial do século XIX, há decadência de produtos agrícolas vitais, exigindo produção mercantil complementar, já apostando na diminuição do valor da força de trabalho e dos meios de produção. Assim, há a metamorfose de senhores de terras em homens de negócio, de aburguesamento do proprietário rural. Deste modo, Souza Filho e Gurgel (2016) apontam que, a República Velha, como estrutura de dominação, expressa os interesses dos comerciantes e fazendeiros do café, isto é, é dominada pelo capital cafeeiro. De modo que a lógica racional burocrática se mantém articulada à lógica patrimonialista, articulando desenvolvimento capitalista e manutenção das aspirações tradicionais, de controle e utilização privada do Estado. Desta forma, o projeto de integração nacional e expansão da economia exportadora capitalista combinará estilo pré-capitalista de dominação com estilo racional formal, burocrático, tipicamente capitalista.

Por fim, de forma bastante diversa e dotada de maior complexidade, quando compara as análises de Bresser Pereira (1998) e Nogueira (1998), Souza Filho e Gurgel (2016) dirão que o patrimonialismo, na ordem administrativa brasileira, não é um fator a ser simplesmente superado, modernizado, reformado para outra ordem administrativa mais adequada ao capitalismo, mas sim compreendido como particularidade da administração pública brasileira, constituinte dessa e determinada pela estrutura de poder que gestou a expansão do capitalismo dependente no país¹⁴.

De forma definitiva, para os autores em questão, a dinâmica da administração pública brasileira não pode ser compreendida a partir de uma mera visão evolutiva dos padrões administrativos ou da compreensão de existência de padrões conflitantes dentro de uma mesma ordem que se anulam mutuamente. A perspectiva analítica em que se apoiam os possibilitam concluir que,

“[...] a ordem administrativa brasileira se reestrutura mantendo a imbricação da burocracia com o patrimonialismo, porém num contexto de centralização burocrática e patrimonialismo em transformismo, mediado pelos mecanismos de flexibilização gerencial” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.185).

Portanto, aquela *imbricação dialética* genética ao desenvolvimento da administração pública no país e as suas fases irão reproduzir-se, atualizando algumas

¹⁴As implicações desse entendimento nos remetem a pensar o *patrimonialismo* na ordem administrativa no Brasil não como uma dimensão que precisa ser modernizada para a superação do “velho” [...]. Antes precisa ser entendido como constituinte da particularidade de nossa administração pública, advinda da particularidade de nossa estrutura de poder responsável pela expansão do capitalismo dependente brasileiro” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.156-157).

bases, como um padrão particular. que congrega elementos de padrões administrativos mais ou menos vigentes em determinados momentos históricos. Formam elemento administrativo particular e derivado justamente do desenvolvimento econômico, social e histórico brasileiro, enquanto parte da totalidade capitalista mundial, representado exatamente pela vigência de uma imbricação *dialética entre patrimonialismo e burocracia*, adaptados as necessidades atuais de reprodução do capital em suas etapas de acumulação¹⁵.

Considerações Finais

Diante da breve exposição dos elementos analíticos recuperados pelos autores em questão, pudemos perceber que há clara diferenciação entre as formas de compreensão da administração pública e que tal diferenciação não deriva apenas de uma escolha por abordagem deste objeto multifacetado por algum de seus lados. Deriva das influências teórico-metodológicas e da filiação de classe dos autores, tendo em vista que, sua posição, por mais científica, vê-se influenciada diretamente por tais elementos. Como bem sabemos, Bresser Pereira (1996;1998) não apenas estudou a dinâmica da administração pública no Brasil, mas participou diretamente deste processo, aplicando sua reforma gerencial como Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado entre 1995-1998, apoiando-se principalmente no ideário neoliberal do qual, como vimos, dizia apenas aproveitar os elementos moderados¹⁶, mas que acabou replicando o receituário das agências internacionais. Esse receituário nunca se colocou como crítica do modo de produção e de seus rebatimentos nas relações sociais vigentes; com muito esforço propôs ‘reformas’ para atualizá-lo e mantê-lo dentro de seu funcionamento normal.

Por outro lado, tanto Nogueira (1998) como Souza Filho e Gurgel (2016) partem de uma perspectiva da dinâmica da administração pública brasileira que os coloca em lado oposto à perspectiva de reforma gerencial neoliberal. Ambos congregarão uma visão discordante de tal proposta, partindo de referencial teórico crítico, com maior ênfase no marxismo, colocando-se como crítico ao modo de produção capitalista e seus rebatimentos nas relações sociais, propondo em última instância não sua reforma, mas superação.

De todo modo, apesar da congregação, as duas referências que partem, em alguma medida, do mesmo ponto, divergirão plenamente na compreensão da relação entre patrimonialismo e burocracia. Se por um lado Nogueira (1998) entenderá que tais estamentos administrativos se colocam em contradição limitante, o que impede em larga medida o desenvolvimento da administração no país, por outro, Souza Filho e Gurgel (2016), principalmente apoiados na recuperação da gênese e desenvolvimento da história socioeconômica brasileira, perceberão que, nesta particularidade inserida na dinâmica global de reprodução do capital, a relação entre patrimonialismo e burocracia formará uma imbricação dialética. Ou seja, uma metamorfose específica, que chegará ao ponto de colocar-se quase como um padrão administrativo próprio da formação social brasileira, reflexo de momentos cruciais de sua emergência e desenvolvimento, onde elementos coloniais estarão presentes aos estágios mais avançados do capitalismo por aqui, não superáveis por uma mera reforma gerencial.

Em conclusão, podemos afirmar que Souza Filho e Gurgel (2016) realizam uma

¹⁵ “Nesse sentido, podemos dizer que ocorre um transformismo na ordem patrimonialista brasileira, em que os setores tradicionais, para se manterem no poder, aderem à finalidade neoliberal de transnacionalização radical da economia nacional e se adéquam aos novos instrumentos administrativos para viabilizar a manutenção da dominação tradicional” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p.185).

¹⁶ O autor inclusive reconhece que se apoiou demasiadamente no neoliberalismo, ao afirmar que: “No governo Fernando Henrique, ou nos anos 90, a hegemonia neoliberal foi muito violenta. Foi tão violenta que também atingiu a mim. Não escapei dela. [...] Quando isso aconteceu, já estava entusiasmado com a vitória do Fernando Henrique e influenciado pelas ideias liberais. Não tinha me tornado um neoliberal de forma nenhuma, tenho certeza disso — mas estava mais perto do neoliberalismo do que estou hoje”. Disponível em: <https://vermelho.org.br/2011/04/08/bresser-pereira-psdb-se-tornou-o-partido-da-direita-e-dos-ricos/>

recuperação e projeção da dinâmica da administração pública brasileira mais completa e aproximada de seu fenômeno real. Invocamos essa argumentação não apenas porque os autores partem de uma perspectiva metodológica marxiana, mas porque, por conta de tal procedimento, são capazes de recuperar uma matiz de elementos ampla, que considera não apenas a particularidade brasileira periodizada, mas a totalidade das relações capitalistas e sua determinação. Dessa forma, acreditamos que a apreensão da imbricação dialética forneça elementos compreensivos úteis para futuros estudos do tema, elementos que não estão presentes ou não foram totalmente exploradas na compreensão evolutiva e na compreensão de dualidade contraditória, ou coexistência conflituosa (apesar desta contar interessantes elementos).

Referências

- Bresser Pereira, L. (1996). Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed. 34.
- Bresser Pereira, L. (1998). Da administração pública burocrática à gerencial. In L. Bresser Pereira & K. Spink (Orgs.), Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- Chasin, J. (1999). A via colonial de entificação do capitalismo. In O Integralismo de Plínio Salgado - Forma de Regressividade no capitalismo Hípertardio (2ª ed.). São Paulo: Ad Hominem/UNA.
- Costa, G. (2009). Contribuição da Análise Imanente à Pesquisa de Textos. Revista Eletrônica Arma da Crítica, 1(1), 24-33.
- Coutinho, C. (1988). As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. In C. N. Coutinho & M. A. Nogueira (Orgs.), Gramsci e a América Latina (pp. 103-127). São Paulo: Paz e Terra.
- Fernandes, F. (1976). A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editora.
- Gorender, J. (2016). O escravismo colonial. São Paulo: Expressão Popular.
- Lenin, V. (2012). Imperialismo, estágio superior do capitalismo: ensaio popular. São Paulo: Expressão Popular.
- Marini, R. (2017a). Dialética da Dependência. Germinal: Marxismo e Educação Em Debate, 9(3), 325–356.
- Marini, R. (2017). Subdesenvolvimento e revolução. Florianópolis: Insular.
- Marx, K. (2017). O capital: crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Nogueira, M. (1998). As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra.
- Prado Jr., C. (1942). Sentido da Colonização. Formação do Brasil Contemporâneo. Recuperado de: <https://www.marxists.org/portugues/junior/1942/mes/90.htm>
- Souza Filho, R., & Gurgel, C. (2016). Gestão democrática e serviço social: princípios e propostas para a intervenção crítica. São Paulo: Cortez.

Artigo – Estado, Organizações e Sociedade.

Constituição Federal: uma disciplina fundamental na Educação brasileira.

Nome: Teresa Olinda Caminha Bezerra¹
Universidade Federal Fluminense
e-mail: teresacaminha@id.uff.br
Nome: Jaime Baron²
Universidade Federal Fluminense
e-mail: jotabaron@gmail.com
Nome: Thiago Ameal Sant'anna³
Universidade Federal Fluminense
e-mail: ameval.advocacia@gmail.com

RESUMO

Este artigo parte da constatação de que os brasileiros em geral desconhecem a sua Constituição e por isso deixam de ter noção e consciência sobre os seus deveres e, principalmente, sobre os seus direitos. Isso afeta o exercício da sua plena cidadania e diminui as chances de que seja o próprio povo brasileiro o agente das transformações que seu país necessita para se tornar melhor para todos. Visando dar uma contribuição para uma mudança nesse panorama, o artigo se debruça sobre o problema dessa ignorância e propõe, a partir de manifestações diversas de pensadores e estudiosos sobre a necessidade de se introduzir o ensino de Direito Constitucional ou da disciplina “Constituição Brasileira” em todos os níveis da Educação brasileira. Como parte do esforço para traçar o desenho desse quadro brasileiro, lançou-se mão de uma pesquisa comparativa com alguns dos países vizinhos do Brasil na América Latina e verificou-se que o ensino da Constituição ou, pelo menos, de disciplinas que abordam aspectos fundamentais da construção de uma cidadania consciente e proativa é prática consolidada em vários deles.

Palavras chave: Educação, constituição, cidadania.

ABSTRACT

This article is based on the reconnaissance that Brazilians in general ignore their Constitution and, therefore, are not aware of their duties and, above all, their rights. This fact affects the exercise of their full citizenship and reduces the chances that the Brazilian people themselves would be the agents of the transformations that their country needs to become better for everyone. Aiming to contribute to a change in this scenario, the article focuses on the problem of this disastrous ignorance and proposes, based on different manifestations of thinkers and scholars about the need to introduce the teaching of Constitutional Law or the discipline “Brazilian Constitution” at all levels of Brazilian Education. As part of the effort to draw the outline of this Brazilian picture, comparative research was carried out with some of Brazil's neighboring countries in Latin America and it was verified that the teaching of the Constitution or, at least, of disciplines that address fundamental aspects of building a conscious and proactive citizenship is a consolidated practice in several of them.

Keywords: Education, constitution, citizenship.

[Submetido em 15-02-2023 – Aceito em: 22-05-2023 – Publicado em: 30-06-2023]

¹ Graduação em Administração pela Universidade Cândido Mendes (1981); Especialização em Administração Universitária (UFF/1985); Especialização em Administração Hospitalar (UFF/1983); Especialização em Metodologia do Ensino Superior (UFF/1982); Mestrado em Administração Pública pela FGV-RJ (1992); Doutorado em Educação pela Universidad de la Empresa (2011)

² Graduação em Comunicação Social pela Universidade Federal Fluminense (1982); Mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (1996); Doutorado em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense - Darcy Ribeiro (2015).

³ Graduado em Direito - Universidade Federal Fluminense (2013); Especialização em Administração Pública - CEAP/Universidade Federal Fluminense (2019); Advogado autônomo.

Introdução

O presente artigo visa tratar da importância de se ter no Brasil uma Educação ética e cidadã, através da introdução do ensino da Constituição Brasileira se possível nos três níveis da Educação formal, a exemplo do que fazem tantas outras nações interessadas em preparar os jovens em fase de formação para se capacitarem a exercer de forma plena a cidadania e seu papel na democracia.

Disciplinas como Filosofia e Sociologia se apresentam como essenciais nos três níveis de ensino. Porém, como será exposto aqui, outra matéria até hoje ignorada na Educação formal brasileira e que afeta a formação cidadã é o ensino da Constituição brasileira, enfatizando nela os direitos e deveres dos cidadãos. Um percentual altíssimo de nossa população pouco conhece (35,1%) ou nunca leu a sua Constituição (7,8%), (SENADO FEDERAL, 2013), e, portanto, não conhece seus direitos e deveres, não estando dessa forma plenamente apta a exercê-los.

Com o golpe militar de 1964, as disciplinas de Filosofia e Sociologia foram substituídas pelas de Educação Moral e Cívica (primeiro grau), Organização Social e Política Brasileira (segundo grau) e Estudos dos Problemas Brasileiros (ensino superior), como instrumento de doutrinação dos estudantes brasileiros através da visão dos militares sobre o Brasil e, ademais, voltadas para a legitimação do poder militar e da ditadura em si. No início da década de 1980, parlamentares, estudantes, professores, entidades da sociedade civil lutaram para que a Sociologia e a Filosofia voltassem a compor o currículo do Ensino Médio (MOREIRA, 2022).

Em 1996, o Conselho Nacional de Educação aprovou, através da Lei 9.394/96, a inclusão das disciplinas Filosofia e Sociologia no Ensino Médio, e, a partir de 2007 os Conselhos Estaduais de Educação foram levados a regulamentar a oferta dessas aulas. No dia 2 de junho de 2008, é aprovada a alteração do artigo 36 da Lei 9.394/96, para incluir a Filosofia e a Sociologia como disciplinas obrigatórias em todas as séries do ensino médio (ALMEIDA, 2018).

Porém, a nosso ver, tais disciplinas, acrescidas de uma disciplina poderia ser chamada de “Constituição Brasileira”, “Educação Constitucional” ou algo semelhante, também deveriam compor os projetos pedagógicos de todas as formações universitárias. Já que como diria Marx (1982, p, 25), “não é a consciência dos homens que determina o seu ser social, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência”, é necessário que o ser humano construa uma consciência social e coletiva, para efetivamente transformar para melhor a sociedade.

É muito comum se escutar e ler que os políticos brasileiros são corruptos e insensíveis à situação do país e do seu povo, não se dispendo a tratar a fundo os problemas e impasses da sociedade brasileira. De acordo com Gonçalves (2002) toda a abordagem histórica da Reforma do Estado e da Administração Pública tem focado preferencialmente em modelos, estrutura, quadros de missões e na forma de atuação organizacional, dando pouca ênfase ao componente humano. A autora chega ao que nos parece ser o ponto crucial desse problema, ao afirmar que para que haja uma verdadeira mudança para o progresso do Brasil e de seu povo, é essencial dar atenção maior ao fator humano.

Partindo-se desse ponto de vista, o quadro atual aponta para que o Brasil tenha que perseguir mudanças direcionadas à Educação, e com ênfase no que se pode chamar de “Educação cidadã” ou “Educação para a cidadania”. Dentro dessa perspectiva, parece ser necessária uma formação educacional que contenha preocupação com um ser humano

ético e consciente de seus direitos e deveres. Essa análise dá ao projeto político-pedagógico (PPP) do nosso país um papel de extrema importância, uma vez que propõe a direção que a Educação deverá tomar no futuro imediato, incluindo aí, necessariamente, os tipos de valores que se quer acrescentar na formação dos jovens brasileiros

De acordo com Von (2007), nas últimas décadas tem aumentado em nível mundial a discussão sobre “a necessidade de uma Educação para a paz, baseada em princípios que garantam a dignidade humana, levando em conta o respeito às diferenças, a superação das situações de exclusão, a solidariedade entre os povos e o diálogo como instrumento de negociação” (VON, 2007, p. 9). E mais, uma Educação que pense o humano de forma mais integral, servindo de suporte para esta mudança, uma vez que é a partir dela que construiremos um novo ser humano (VON, 2007).

A Educação é, sem a menor dúvida, uma importante ferramenta para a construção e consolidação de uma sociedade democrática, com um ensino comprometido com a realidade dos jovens, utilizando-se sempre de práticas humanísticas.

Para desenvolver a nosso argumento nesse sentido, utilizaremos do método teórico-bibliográfico para demonstrar que a cidadania ativa dentro de uma consciência apreendida por meio da Educação formal é capaz de assegurar que os indivíduos que compõe a sociedade brasileira terão ampla capacidade de exercer essa cidadania se forem apresentados ao ensino consistente e contínuo da nossa Constituição nos três níveis da Educação.

O que uma Constituição fala sobre o país que ela rege?

Quando se aborda a importância que as Constituições têm para os países, e a necessidade de que todos os cidadãos conheçam a sua Constituição, é necessário que, já de início, se formule a seguinte pergunta: qual é o momento histórico em que se dá a formulação e promulgação de uma Constituição em um determinado país? O que faz um país partir para a elaboração de uma constituição? O que a Constituição que está em vigor em cada país diz sobre este país, seus valores e cultura política?

Tal pergunta se justifica na medida em que, ao respondê-la, automaticamente se entenderá sua importância na esfera tempo/espaço de um país, ficando assim explícita a função demarcatória que ela costuma exercer no seu contexto histórico na esfera política, social e econômica.

Existem duas circunstâncias históricas a marcar a concepção e promulgação de uma Constituição. A primeira tem a ver com uma função que podemos chamar de *fundadora*, quando, como é o caso dos Estados Unidos da América, a Constituição nasce junto com o novo país e não só expressará os elementos históricos que caracterizaram a criação deste país, como também servirá de forma decisiva para configurar a formação da nova nação, moldando as suas estruturas institucionais e arcabouço jurídico que guiará seu destino apontando decisivamente para onde caminhará em seu futuro.

É por essas circunstâncias que a Constituição estadunidense se apresenta como paradigmática para o mundo como uma constituição extremamente pequena, tendo em sua gênese somente sete artigos “fundadores”, e com o passar do tempo recebeu o acréscimo apenas de 27 emendas. Esse formato enxuto e conteúdo resumido mostra que os formuladores desta Constituição não se interessaram em prever e fazer constar nela todos os possíveis elementos de construção da nova nação que precisariam de interpretação jurisdicional, ao esmo tempo em que evitaram, ao serem objetivos e diretos

na formulação dos seus sete artigos iniciais, o risco de mexer com os muitos interesses que se apresentavam contraditórios e conflitantes entre as várias partes integrantes do esforço de formação do Estados Unidos da América (SALDANHA, 1978).

A segunda circunstância característica de certas constituições ao redor do mundo seria o caráter *reformador* ou *refundador*. Com uma inflexão do constitucionalismo mundial, no qual se mudou a tipologia das constituições em relação às pioneiras “Constituição não escrita inglesa”, a Constituição estadunidense e as várias constituições francesas no pós-revolução de 1789, numa coincidência histórica com a entrada do século XX, caracterizada que foi pelo agravamento dos conflitos ideológicos, políticos e militares, muitas constituições passam a se apresentar mais prolixas e extensas.

Isso aconteceu de modo a que estas pudessem dar cabo dos desafios que se configuram para os países que se inserem em um mundo que se viu obrigado a passar a lidar com fenômenos como o crescimento exponencial do operariado, a sombra da difusão do comunismo mundo afora, e de populações cada vez mais urbanas e carentes da atenção do Estado para a satisfação de suas necessidades mais básicas (MIRANDA, 1976).

Exemplos de constituições que apresentam esse tipo de preocupação e são muito mais extensas do que as anteriores, e se dedicam a firmar direitos sociais ao contrário daquelas anteriores, que somente se preocupavam em garantir o acesso dos cidadãos aos direitos humanos mais fundamentais, são as constituições do México de 1917 e a de Weimar de 1919 (REVERBEL; CHEVTCHIK, 2019).

A tendência para a promulgação de constituições extensas, até muito mais do que a nossa própria Constituição, com os seus 250 artigos e centenas de incisos, parágrafos e alíneas, vai aparecer em todo o seu vigor quando da concepção e promulgação das constituições do assim chamado Novo Constitucionalismo Latino-americano (NCLA) que já dá sinais de sua presença na constituição brasileira de 1988 e começa com toda a força na constituição da Colômbia em 1991 e vai estar plenamente presente depois nas constituições do Equador (1998 e 2008), da Venezuela (1999) e da Bolívia (2009).

Acerca desse tipo de constituição, característica do NCLA e, que também norteia a formulação das constituições em geral que incluem direitos sociais e os direitos difusos, é preciso pontuar que países periféricos na política e economia mundial, como é o caso dos países latino-americanos, têm problemas históricos muito graves para resolver e, ao se lançarem à tarefa de elaboração e implementação de novas constituições, o fazem a partir de um amplo sentimento na população e em muitas das suas forças políticas, de que essas constituições têm o dever de “refundar o país” e por isso são tão extensas e prolixas (DE CADEMARTORI; COSTA, 2013).

Como se concebe a noção básica de cidadania

Se partimos do princípio de que só cidadãos conscientes dos seus direitos e deveres podem contribuir para um futuro melhor o nosso país, é necessário que empreendamos uma definição e abordagem que trace um pequeno, mas objetivo quadro do que se considera como cidadania do ponto de vista teórico.

Assim, começamos essa tarefa citando o jurista Dallari (2004), que define cidadania da seguinte forma:

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social. (DALLARI, 2004, pág. 24).

Já Bertaso (2004, p.13) afirma que:

[...] a cidadania, além de um status legal de exercício de direitos, pode ser tomada como respeito ao direito humano e a dignidade; como dever de preservação e de cuidados culturais, ecológicos e ambientais; como capacidade/potência de interferir política e socialmente nas decisões e nos assuntos que norteiam a esfera pública, seja ela no âmbito estatal ou não, local ou global. Dessa forma, a universidade e a mídia, principais formadores de opinião, devem fazer sua parte através da informação objetiva, prática, ágil e atraente.

Contribuindo ainda para a conceituação de cidadania, Gentili (2000), sustenta que a concepção de cidadania como construção social pressupõe a igualdade de direitos, na prática, a todos os cidadãos como sua base fundamental, ultrapassando até a formalidade da lei. Estes direitos seriam conquistados pela ação e luta, tanto social como política, explicando numa grande importância conferida aos direitos políticos e à participação ativa e direta.

A importância do conhecimento da Constituição para o fortalecimento da cidadania

Entrando na área de abordagem teórica sobre a importância do conhecimento da Constituição pela população brasileira, é necessário firmar que a Constituição é a lei maior das sociedades organizadas, garantido os direitos e indicando os deveres dos cidadãos. Como marco determinante desse caráter nenhum artigo da nossa Constituição é mais expressivo e assertivo que seu artigo 5º ao tratar dos direitos e garantias fundamentais do povo brasileiro.

Abdalla (2020) afirma que ao levarmos em conta que:

[...] a complexidade da vida em sociedade nos tempos modernos, é essencial que nossos jovens tenham, ao menos, noções básicas de seus direitos e deveres como instrumento de emancipação e exercício da cidadania.

Ele defende a tese de que é insustentável que tais conhecimentos estejam limitados aos que cursam o nível superior voltado para essa área, acrescentando que “É uma das disciplinas que mais se manifesta no dia a dia das pessoas e não pode ser um mistério, ou pior, um mecanismo de aproveitamento daqueles que detém o conhecimento,

sobre aqueles que não o possuem” (2020).

Esse autor lembra ainda que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) traz em seu artigo 3º que “ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece” e acrescenta a seguinte pergunta: sem essa noção, “é razoável que se exija esse conhecimento de todos”? (2020).

Madrigal (2016) compreende que se o conhecimento das leis é obrigatório, é de se pensar que todos precisam ter acesso ao seu conhecimento para, assim, estar em conformidade com referido artigo 3º da referida LINDB:

O cidadão, muito embora em sua grande maioria não saiba o conteúdo da Carta Magna, tem assegurado por meio dela não só o princípio da cidadania através dos direitos fundamentais, além da certeza de que ser cidadão não é apenas ter o direito a votar e ser votado, mas, principalmente, ter direitos e garantias individuais, políticos, sociais, econômicos e culturais. (MADRIGAL, 2016, n.p).

A Constituição de 1988 admite, por exemplo, o exercício da Ação Popular (Art. 5º, inciso LXXIII), objetivando à tutela de interesses de toda a sociedade, que não podem ser substituídos por interesse particular:

Cidadania engloba uma série de direitos, deveres e atitudes [...], a participação, ativa ou passiva, na administração comum. Pressupõe, por exemplo, o pagamento de impostos, mas também a fiscalização de sua aplicação (Constituição Federal, 2016).

Assim, para o exercício da cidadania, o sujeito deve conhecer os seus direitos, como também a repercussão dos mesmos no meio social em que vive, “assim como ter plena consciência de seus deveres e entender que atua, com sua conduta ativa ou passiva, também sobre a esfera jurídica de outras pessoas, e não apenas sobre a sua própria” (Constituição Federal, 2016). E deve ainda se considerar como parte integrante da comunidade em que habita, e, assim, ser capaz de nela intervir, afetando a si próprio, a terceiros e a comunidade em si.

Para Gentili (2000), uma Educação para a cidadania assume o sentido de transmitir os direitos formalmente reconhecidos (civis, políticos e sociais) e as obrigações de respeito e de proteção do sistema democrático e de suas instituições, visando formar indivíduos que conhecem seus direitos, seus deveres e suas obrigações para exercerem “conscientemente” a participação política. É também o exercício de uma prática, sem dúvida, política, e que se fundamenta em valores como a liberdade, a igualdade, a autonomia, o respeito à diferença e às identidades, a solidariedade, a tolerância e a desobediência a poderes totalitários.

A concepção de cidadania como construção social no contexto educativo está apoiada na perspectiva sócioconstrutivista, segundo a qual o indivíduo aprende quando é capaz de construir uma representação própria a respeito de um conteúdo ou objeto dado (PIAGET, 1982), colocando em jogo suas experiências, conhecimentos prévios, interesses e expectativas pessoais. Essa construção se desenvolve em um contexto social caracterizado por interações entre o professor, os estudantes e o saber, onde o docente tem o papel de mediador (VIGOTSKI, 1991).

O imperativo da introdução do estudo da Constituição Federal no ensino brasileiro

Iniciando diretamente a defesa que se faz aqui do ensino da nossa Constituição para todos os jovens brasileiros, voltamos a citar Abdalla (2020, n.p), o qual entende que a finalidade da escola:

[...] é também formar jovens cidadãos. É preparar os alunos para a vida adulta e para o mercado de trabalho que os espera. Como podem estar preparados se não possuem noção alguma do que é "contratar"? Arrisco dizer que o aprendizado de Direito tem maior relevância social que outras disciplinas que já fazem parte dos parâmetros curriculares. Não que diminuir um conhecimento em detrimento de outro seja desejável, no entanto, causa perplexidade que uma disciplina tão importante para a vida e o futuro dessas crianças não esteja contemplada na grade curricular, enquanto outras disciplinas de menor incidência em seu cotidiano tenham tamanha relevância.

Para esse autor, com uma formação básica do Direito constitucional no Ensino Médio, principalmente como parte da disciplina de Sociologia – contando, logicamente, que ela voltasse a ser obrigatória –, o estudante “teria uma visão mais ampla de como funcionam as regras da sociedade, bem como maior conhecimento de seus direitos e deveres e os meios de usufruir deles em seu cotidiano” (2015, p.663). O ensino dessa matéria busca evidenciar para os jovens que este é o alicerce fundamental de uma sociedade. Nesse sentido, ela se constitui em um elemento de formação de uma estrutura social que favorece o funcionamento da humanidade.

Seguindo essa linha de raciocínio, vemos que o estudo da Constituição torna-se fundamental nos primeiros anos da vida de um estudante visando o seu desenvolvimento individual, social, e para o exercício de sua cidadania.

Oliveira (2016, n.p), em seu artigo que defende a necessidade do ensino de direito constitucional nas escolas de ensino fundamental e médio brasileiras para a construção da cidadania, entende que a situação educacional e social do Brasil é preocupante.

Para esse autor, existe uma grande alienação dos brasileiros relacionada a assuntos como Cidadania, Política, Direito e Economia e acrescenta que a ausência nas grades curriculares de ensino da disciplina de Direito Constitucional Brasileiro é uma grande falha na Educação de crianças e jovens. Ele afirma que a inserção dessa disciplina na Educação de crianças e jovens é o passo fundamental para a construção da cidadania, já que é nessa faixa etária que se forma a personalidade e, portanto, tudo que essas crianças e jovens recebem enquanto conceitos será absorvido e levado para toda a vida.

A falta de conhecimento da população brasileira sobre os seus direitos e deveres gera prejuízos sociais e políticos. Para se constituir em um cidadão ativo na construção de um país melhor, é necessário que cada brasileiro busque exercer seus direitos e cumprir seus deveres no dia a dia. Dessa forma acredita-se que seja necessário que o maior número de brasileiros tenha acesso à Educação jurídica.

A falta de conhecimento da Constituição pode causar o não cumprimento de muitos preceitos dela. Remor; Neris (2019) não objetivam justificar inteiramente as ilegalidades que acontecem no Brasil, mas evidenciar a existência de “fatores colaboradores para que elas ocorram, e que muito mais que a preocupação com violações a lei, a ausência de

compreensão da Carta Magna ofende o exercício da cidadania e impossibilita que a sociedade tenha voz ativa para os acontecimentos de seu país, impedindo que a Lei Maior faça constar sua força normativa” (REMOR; NERIS, 2019, p.38).

Segundo Madrigal (2016, n.p), ninguém nasce cidadão, mas torna-se cidadão pela Educação, porque a Educação atualiza a inclinação potencial e natural dos homens à vida comunitária ou social. Para ele, a Educação brasileira deveria estar voltada à formação de um cidadão plenamente consciente dos seus direitos e deveres, pois só assim ele poderia exercer sua cidadania. Porém, a quase a totalidade dos jovens brasileiros desconhece a sua Constituição ou demonstram pouco interesse nela (SILVA; CHOUCINO; MACHADO, 2019, p.148-157), o que ocasiona dificuldades na apreensão dos conteúdos programáticos da disciplina e conseqüentemente, uma inconsciência, em relação à sua própria cidadania.

Estas constatações nos levam a refletir sobre o que fazer para que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 seja mais conhecida e utilizada como instrumento de conscientização e transformação da sociedade, e conseqüentemente, do país em um locus de vida melhor. De acordo com Severino (2005, p. 149) “à luz das contribuições mais críticas da filosofia da Educação da atualidade, impõe-se atribuir à Educação como sua tarefa essencial a construção da cidadania”.

Araujo; Araujo (2020, p. 15) acreditam que a escola poderá se estabelecer como cenário voltada à emancipação do homem, “como espaço de formação humana, desenvolvendo uma Educação plurilateral na perspectiva da politécnica, constituindo sujeitos autônomos, protagonistas de uma sociedade onde todos possam ser, realmente, cidadãos”.

Já Ferreira (2020), sustenta que o conhecimento sobre o texto constitucional é de suma importância, pois para que haja uma sociedade ciente de seus direitos e deveres é preciso que se tenha total entendimento dos objetivos e limites impostos pela considerada “Carta Cidadã”. A norma constitucional é a base para qualquer outra norma, e sobre ela recai a obrigação de conceder a garantia da ordem nacional. Desse modo, estudar os artigos e emendas constitucionais é o primeiro passo para que se forme entre os cidadãos brasileiros uma consciência política, social e individual.

Portanto, o conhecimento da Constituição possibilita ao cidadão ser mais crítico e, paralelamente, quebrar o quadro de verticalização do poder no país, aumentando a possibilidade de que se construa uma situação em que o governo possa “funcionar em conjunto com o povo e não para o povo, as tomadas de decisões passam pelo senso crítico do cidadão” (LEITE, 2015, p. 6).

O conhecimento dos seus direitos e deveres leva o cidadão a se tornar parte ativa da sociedade. “É preciso que este cidadão tenha noção teórica de como funciona o Estado e quais os direitos e garantias que a norma constitucional prevê para os indivíduos e para a sociedade” (FERREIRA, 2020, n.p).

Nesse ponto, ter conhecimento sobre as normas e o sistema jurídico se faz pertinente e necessário, principalmente na construção do “ser” cidadão. Para Silva (2017, p. 1) “ser cidadão é possuir valores éticos, morais, é exercer atitudes responsáveis, ser honesto, humilde, etc.”. Assim, “é irrefutável que não conhecer a legislação implica não apenas em punições “pelo não cumprimento dos deveres e obrigações nela inseridos, como também na perda de direitos e garantias, por não conhecê-los ou por não saber como exigí-los” (GONÇALVES, 2020).

O ensino dos princípios básicos da Constituição Federal apresentaria figuras de direitos e garantias fundamentais ao exercício da cidadania, e sua falta configura clara e objetiva omissão do Poder Público no que diz respeito a um direito constitucional capital,

“haja vista que a maior parte da população sequer sabe o significado das palavras contidas na Lei Maior que rege seu país” (GONÇALVES, 2020).

Para Ferreira (2020, n.p), a falta de conhecimento da Carta Magna brasileira se manifesta:

[...] ao se olhar para as camadas mais pobres e vulneráveis da sociedade. É sabido que quanto maior o nível de escolaridade, maior o entendimento sobre assuntos complexos e diversos, incluindo aí os aspectos jurídicos sendo assim, devido ao fato de que no ordenamento jurídico brasileiro há uma infinidade de leis e decretos sobre todos os assuntos possíveis, incluir dentro das grades curriculares das escolas de Ensino Médio conteúdos jurídicos faz com que não apenas o jovem comece a se inteirar sobre esse assunto, mas a entender os seus direitos e deveres enquanto cidadão.

Diante das constatações acima expostas, é possível pontuar que há hoje várias contribuições teóricas no sentido de mudar a realidade sobre o desconhecimento da norma jurídica maior do nosso país. A esse respeito, FERREIRA (2020) traz uma informação importante ao lembrar que o Senador da República Romário (PSD/RJ) criou o “Projeto de Lei 3380/2015 que altera a Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre os currículos da Educação básica” o qual determina a implantação do ensino de Direito Constitucional nas escolas de Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Constituição e Educação na América Latina

Identificada a falta do ensino da Constituição brasileira para os nossos jovens, vale trazer aqui um pequeno, mas representativo, panorama de como se apresenta a questão do ensino dessa matéria em alguns dos países que são nossos vizinhos na América Latina.

Uma pesquisa com esse objetivo nos mostra que em alguns países latino-americanos existe a obrigatoriedade da promoção de conteúdos na formação básica e ensino médio que estão focados no conhecimento da Constituição Política do país.

Por exemplo, no caso Peru, o artigo 14 da Constituição Política de 1993 estabelece que é responsabilidade do Estado promover a formação ética e cívica dos cidadãos, além de ser obrigatória a abordagem da Constituição, que por sua vez permite o conhecimento dos direitos humanos, neste caso, deve ser abordado este conhecimento em todos os processos de formação educativa.

Na Colômbia, a Constituição Política de 1991, no seu artigo 41, estabelece que em todas as instituições (públicas e privadas), é obrigatória a abordagem da Constituição e do conteúdo sobre civismo. Adicionalmente, é imperativo o fomento de práticas democráticas que desenvolvam as habilidades, valores e princípios da participação da cidadania.

No caso mexicano, a Lei Geral de Educação estabelece no artigo 30 que os conteúdos abordados na Educação mexicana devem propiciar a promoção da justiça, observação da Lei e sobre a consciência coletiva em relação à igualdade das pessoas perante ela, a cultura da legalidade, da inclusão, da não discriminação, da paz e da não violência em nenhuma de suas manifestações. Também se inclui aí o aprendizado sobre os valores e o conhecimento dos direitos humanos para garantir o respeito aos mesmos.

Já na Argentina, a Lei de Educação Nacional (Lei 26.206 de 2006), estabelece no artigo 92 que é obrigatório o estudo dos processos históricos desse país, com o objetivo de gerar uma consciência coletiva sobre os processos políticos passados e que levaram à quebra da ordem constitucional, chegando, inclusive, a desenvolver o terrorismo de Estado. Sendo assim, o propósito desses estudos está em que os alunos produzam reflexões e sentimentos sobre a democracia e a necessidade da defesa do estado democrático.

Quando pesquisamos a realidade do Uruguai em relação ao ensino da Constituição ou de disciplinas correlatas, se descobre que o fundamento constitucional para o atendimento especial da formação do caráter moral e cívico dos alunos se encontra no seu artigo 71. Para tanto conta com um ente autônomo para tratar do sistema educativo em todo o seu território nacional, a ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) que em 2020 apresentou ao Poder Legislativo os eixos norteadores de suas ações, materializadas no Plano de Desenvolvimento Educacional 2020-2024. Uma das competências a serem desenvolvidas no contexto do Marco Curricular Nacional é a cidadania, tanto a local, a global, quanto a digital, a partir da qual os uruguaios se integram à vida pública, conhecendo e respeitando seus direitos, deveres e obrigações nos espaços de participação, nos âmbitos da vida familiar, estudantil, comunitária e laboral etc. (ANEP).

Considerações Finais

Este artigo tenta mostrar o quanto faz falta uma cultura constitucional na sociedade brasileira, principalmente, após a promulgação da Carta Cidadã em 1988.

Esta cultura constitucional seria construída, sem dúvida, pelo ensino fundamental, médio e superior tendo como ideia mater manter e reforçar permanentemente nossa estrutura institucional maior,

Assim, nosso regime democrático deve investir na formação de cidadãos cômicos de seu papel de fiscalização e de agentes sociais, criando eleitores participativos, cidadãos que agem na defesa dos seus direitos e contrariamente às arbitrariedades, injustiças e crimes perpetrados contra a população brasileira.

Pode-se assim defender que na atual proposta de modelo democrático seja incluída a ideia de clamar pelo que se chamaria de esforço de conscientização constitucional, no qual todos os cidadãos brasileiros, ou pelo menos a sua grande maioria, viva em um ambiente que propicia o pleno estado de gozo dos direitos que a sua Constituição lhe oferece.

Ao longo deste artigo foi feito um esforço no sentido de apresentar o risco que nosso país corre ao não dispor de uma população devidamente informada e formada sobre os seus direitos e deveres impostos pela Constituição de 1988, a qual foi chamada de “Constituição Cidadã”, mas que, porém, somente se configurará efetivamente dessa forma e merecerá essa denominação, quando todos os cidadãos brasileiros tiverem acesso a tudo o que a CF concede e impõe a toda o nosso povo.

Vimos aqui também que para que isso aconteça, fica claro que uma medida altamente eficaz, e que é adotada em vários outros países no mundo, inclusive por vizinhos nosso da América Latina, seria a adoção do ensino da Constituição em todos os níveis da Educação Formal brasileira.

Referências

- Abdalla, G. (2020). Projeto para a Educação: noções básicas de direito no ensino médio e a sua importância. Recuperado de <https://www.migalhas.com.br/depeso/332044/projeto-para-a-educacao-nocoas-basicas-de-direito-no-ensino-medio-e-a-sua-importancia>
- Almeida, M. C. C. P. (2018). Os desafios do Ensino de sociologia no Ensino Médio: um estudo de caso na Escola Estadual em Dr. Celso Machado em Visconde do Rio Branco/MG. Recuperado de <https://dcs.ufv.br/wp-content/uploads/2021/03/Os-Desafios-do-Ensino-de-Sociologia-no-Ensino-Medio-um-estudo-de-caso-na-Escola-Estadual-Dr.-Celso-Machado-em-Visconde-do-Rio-Branco-MG.pdf>
- Anep. (2022). Marco Curricular Nacional: Documento Preliminar en proceso de elaboración y consulta. Recuperado de <https://www.anep.edu.uy/15-d/documento-preliminar-marco-curricular-nacional>
- Araújo, R., & Araújo, L. (2020). A Educação como um direito social e o impacto das teorias de estado no conceito de cidadania. Revista do NUPEM, 12, 7-16.
- Barroso, L. R. (2009). Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva.
- Carvalho, J. S. (2020). Podem ética e cidadania serem ensinados? Proposições, 3(3), 157-168.
- Chalita, G. (2004). Educação: A solução está no afeto. São Paulo: Editora Gente.
- Constitución Política de Perú. (1993). Capítulo II. De los derechos sociales y economicos. Recuperado de https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf
- Constitución Política de Colombia. (1991). Título II. De los derechos, las garantías y los deberes. Capítulo 1 de los derechos fundamentales. Recuperado de <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>
- Dallari, D. A. (2004). Direitos humanos e cidadania. São Paulo: Moderna.
- David, J., & Cofferi, H. A. (2021). Constituição nas escolas: o ensino da constituição federal de 1988 nas modalidades presencial e remota. Ponto de Vista Jurídico, 10(02), 144-154. Recuperado de <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/juridico/article/view/2713>
- De Cademartori, D. M. L., & Costa, B. L. C. (2013). O novo constitucionalismo latino-americano: uma discussão tipológica. Revista Eletrônica Direito e Política, 8(1), 220-239.
- Ferreira, M. B. (2020). A importância do conhecimento jurídico para o exercício da cidadania. Conteúdo Jurídico. Recuperado de <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/55884/a-importancia-do-conhecimento-juridico-para-o-exercicio-da-cidadania>
- Gentili, P. (2000). Qual educação para qual cidadania? Reflexões sobre a formação do

sujeito democrático. In J. C. Azevedo et al. (Eds.), *Utopia e democracia na educação cidadã* (p. 520). Porto Alegre: Universidade / UFRGS / Secretaria Municipal de educação.

Gonçalves, A. C. A. (2020). O ensino da Constituição Federal nas escolas. JusBrasil. Recuperado de <https://jus.com.br/artigos/80162/o-ensino-da-constituicao-federal-nas-escolas>

Ley De Educación. Argentina. (26.206). Capítulo II Disposiciones específicas. (pp. 1-30). Recuperado de <https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf>

Ley De Educación. México. (2019). Capítulo V. De los planes y programas de estudio. (pp. 1-70). Recuperado de https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/lge.pdf

Leite, N. P. (2015). A importância do Direito Constitucional. Recuperado de <https://www.webartigos.com/artigos/aimportanciadodireitoconstitucional/133016>

Madrigal, A. (2016). O exercício da cidadania no desenvolvimento da sociedade. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, 21(4673). Recuperado de <https://jus.com.br/artigos/48124>

Marx, K. (1982). *Para crítica da economia política; Salário, preço e lucro; o rendimento e suas fontes: a economia vulgar*. São Paulo: Abril Cultural.

Miranda, J. (1976). *Constituição e democracia*. Martingança: Livraria Petrony.

Moreira, R. F. (2022). O ensino de filosofia no regime civil-militar: a política ideológica presente no processo de ensino-aprendizagem no currículo educacional. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação - REASE*.

Oliveira, M. A. C. (2016). A necessidade do ensino de direito constitucional nas escolas de ensino fundamental e médio brasileiras para a construção da cidadania. Recuperado de <https://jus.com.br/artigos/50144/a-necessidade-do-ensino-de-direito-constitucional-nas-escolas-de-ensino-fundamental-e-medio-brasileiras-para-a-construcao-da-cidadania>

Rangel, R. C. V. (2014). *Educação constitucional, cidadania e estado democrático de direito*. Porto Alegre: Nuria Fabris.

Reverbel, C. E. D., & Chevtchik, M. (2019). O berço dos direitos sociais: cem anos da constituição mexicana e alemã. *Revista do TRE-RS*, p. 53.

Severini, A. J. (2005). Educação e ética no processo de construção da cidadania. In J. C. Lombardi & P. Goergen (Eds.), *Ética e Educação: reflexões filosóficas e históricas* (pp. 131-154). Campinas: Autores Associados.

Saldanha, N. (1978). Sobre a história constitucional americana. *CLIO: Revista de Pesquisa Histórica*, 2(1).

Senado Federal. (2013). 25 anos da Constituição. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/brasileiros-reconhecem-importancia-da-constituicao-cidada>

Silva, F. M. (2017). A importância da Educação na Formação de cidadãos. Recuperado de

<https://pedagogiaaopedaletra.com/a-importancia-da-educacao-na-formacao-de-cidadaos>

Silva, J. R. A., Choucino, C. C., & Machado, S. C. D. (2019). A falta de conhecimento da população em relação aos seus direitos e a inclusão do direito constitucional nas escolas. *Revista Jurídica da UniFil*, 16(16), 148-157. Recuperado de <http://periodicos.unifil.br/index.php/rev-juridica/article/view/1150>

Souza Neto, C. P. (2016). *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho* (2ª ed., 1ª reimpr.). Belo Horizonte: Fórum.

Von, C. (2007). *Cultura de Paz*. São Paulo: Editora Peirópolis.

Artigo – Estado, Organizações e Sociedade.

Desastre de Mariana-MG: os impactos provocados pelo rompimento da barragem da Samarco aos pescadores da bacia do Rio Doce

Nome: Keila Gisela Ribeiro¹

Universidade Federal de Juiz de Fora

e-mail: keilagisela@hotmail.com

Nome: Fábio Henrique Rodrigues²

Universidade Federal de Juiz de Fora

e-mail: fabiohrodrigues@hotmail.com

Nome: Alyce Cardoso Campos³

Universidade Federal de Lavras

e-mail: alycecardosoc@yahoo.com.br

Nome: Thaisa Barcellos Pinheiro do Nascimento⁴

Universidade de São Paulo

e-mail: thaisapinheiro35@gmail.com

Nome: José Willer do Prado⁵

Universidade Federal de Lavras

e-mail: jwprado@gmail.com

RESUMO

Em 05 de novembro de 2015 ocorreu um fato que repercutiu de forma trágica sobre a Bacia do Rio Doce, atingindo os aspectos ambientais e econômicos dos municípios que eram abastecidos por este rio: o rompimento da barragem de rejeitos de mineração, denominada de Fundão, que fica localizada no município de Mariana, em Minas Gerais e é gerenciada pela empresa Samarco. A pesquisa buscou demonstrar os impactos provocados pelo rompimento, analisando documentos e destacando a influência sobre a vida dos pescadores da região de Governador Valadares. Para isso, foram realizadas entrevistas com 20 pescadores profissionais que viviam da pesca do Rio Doce e outros 7 profissionais conhecedores do assunto. O desenvolvimento deste trabalho permitiu perceber a relação de causa e efeito entre a ação do homem sobre o meio ambiente e sua resposta à humanidade. O rompimento da barragem provocou impactos ambientais, como a relação fundamental das pessoas com o meio ambiente, nas condições afetivas com o rio, de lazer e identidade, sem falar nos aspectos econômicos e psicológicos para os pescadores.

Palavras chave: Desenvolvimento Sustentável, Desastre de Mariana, Rompimento da barragem, Samarco.

ABSTRACT

On November 5, 2015, an event occurred that had tragic repercussions on the Rio Doce Basin, affecting the environmental and economic aspects of the municipalities that were supplied by this river: the rupture of the mining tailings dam, called Fundão, which is located in the municipality of Mariana, in Minas Gerais and is managed by the company Samarco. The research sought to demonstrate the impacts caused by the disruption, analyzing documents and highlighting the influence on the lives of fishermen in the region of Governador Valadares. For this, interviews were carried out with 20 professional fishermen who made their living from fishing in the Rio Doce and 7 other professionals with knowledge of the subject. The development of this work allowed us to perceive the cause-and-effect relationship between the action of man on the environment and his response to humanity. The collapse of the dam caused environmental impacts, such as the fundamental

¹ Graduada em Administração pela Universidade Federal de Juiz de Fora, campus Governador Valadares (2017).

² Graduado em Administração pela UNESPAR (2005) e em Direito pela Faculdade do Norte Novo de Apucarana (2007); Pós-graduado em Gestão Pública Municipal pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (2007) e em Metodologia do Ensino Superior pela Universidade do Norte do Paraná (2012).

³ Graduação em Eng. Agron. (ESACMA), Mestrado em Biotecnologia Gestão da Inovação (UNIFEMM), DSc Inovação Tecnológica e Biofarmacêutica (UFMG).

⁴ Graduada em Engenharia Florestal pela Universidade Federal de Juiz de Fora, campus Governador Valadares (2018); Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras (2020); Doutoranda em Administração pela Universidade de São Paulo (USP).

⁵ Graduada em Engenharia Florestal pela Universidade Federal de Juiz de Fora, campus Governador Valadares (2018); Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras (2020); Doutoranda em Administração pela Universidade de São Paulo (USP).

relationship between people and the environment, affective conditions with the river, leisure and identity, not to mention economic and psychological aspects for fishermen.

Keywords: Sustainable development, Disaster of Mariana, Breaking of the dam, Samarco.

[Submetido em 09-01-2023 – Aceito em: 10-04-2023 – Publicado em: 30-06-2023]

Introdução

O tema sustentabilidade tem sido fator de extrema preocupação nos diversos segmentos sociais. Isto porque, conforme revelam estudos, a humanidade tem usado os recursos naturais além do suportado pelo planeta, ocasionando, assim, um desequilíbrio social e ambiental. De acordo com a Conferência das Nações Unidas (1992), além desse uso exagerado, ocorre também a utilização inadequada desses recursos, que sem os cuidados devidos, acabam causando danos irreparáveis ao meio ambiente, destruindo toda a sua biodiversidade.

Em 05 de novembro de 2015, ocorreu um fato que repercutiu de forma trágica sobre a Bacia do Rio Doce, atingindo os aspectos ambientais e econômicos dos municípios que eram abastecidos por este rio, o rompimento da Barragem de rejeitos de mineração, denominada de Fundão, que fica localizada no município de Mariana em Minas Gerais e é gerenciada pela empresa Samarco.

Dados emitidos pelo IBAMA (2015) demonstram que este evento ocasionou destruição aos ecossistemas, a fauna e a flora, bem como, repercutiram de maneira bastante negativa nos aspectos socioeconômicos das regiões atingidas. Fato este, que vai totalmente ao desencontro das ideias e abordagens voltadas para a sustentabilidade ambiental. A Conferência das Nações Unidas (1992) sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento defende a ideia de equidade entre o avanço socioeconômico e o meio ambiente. Isto é, promover o primeiro, sem comprometer o segundo.

Tais ideários se encontram esculpidos em instrumentos legais que versam sobre a responsabilização tanto de pessoas físicas quanto jurídicas por danos causados ao meio ambiente. É extremamente importante o envolvimento de toda a sociedade e Estado na promoção do desenvolvimento sustentável.

Diante disso, esta pesquisa tem por objetivo geral verificar os impactos provocados pelo rompimento da barragem de Fundão da Cidade de Mariana, demonstrando os impactos causados aos pescadores da região de Governador Valadares, Minas Gerais. Também buscou-se identificar os impactos econômicos na utilização da Bacia do Rio Doce para os pescadores e analisar os documentos que registram os impactos do rompimento da barragem sobre a Bacia do Rio Doce, destacando a influência sobre a vida dos pescadores.

Para isso, este estudo contou com uma revisão bibliográfica a partir de livros, artigos, periódicos, dissertações, teses, laudos do IBAMA, além de um estudo empírico, a partir de uma pesquisa de campo, baseada em entrevista entre a população de pescadores que tiveram sua atividade de pesca atingida pelo desastre e pessoas especializadas na área.

Em um primeiro momento será realizado um breve histórico sobre a Bacia do Rio Doce, apontando sua localização, sua importância para a população de Governador Valadares, seu uso, seu aspecto físico, político e econômico, bem como, sua gestão.

Será abordado em que medida o rompimento influenciou a economia dessas famílias, bem como, destacar as perdas para o meio ambiente. E por fim, seguirá para as considerações finais acerca do tema discutido.

Desenvolvimento sustentável

Muito se fala em preservar o meio ambiente, plantar árvore, economizar água, evitar queimadas, dentre outras atitudes que possam contribuir para um meio ambiente equilibrado. Preocupado com esta questão, o governo expediu normas, criou leis, instituiu normas de preservação ambiental, contendo medidas preventivas e punitivas para aqueles que se desviarem delas.

Nos termos da Constituição Federal de 1988, o meio ambiente constitui fonte essencial à vida, da qual todos têm direitos. Assim dispõe o art. 225:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Pode-se observar que existe no texto constitucional certa preocupação em não só preservar o meio ambiente hoje, mas também defendê-lo para as futuras gerações. E tal responsabilidade é dada para todas as pessoas, sejam físicas ou jurídicas, instituições públicas ou privadas. Sachs (1986, p. 14) afirma que desenvolvimento sustentável "trata-se de gerir a natureza de forma a assegurar aos homens de nossa geração e a todas as gerações futuras a possibilidade de se desenvolver".

Neste contexto para Fiorillo (2009) constata que os recursos ambientais não são inesgotáveis, tornando-se inaceitável que as atividades econômicas desenvolvam-se ausentes a esse fato. Procura-se, com isso, a coexistência harmônica entre a economia e o meio ambiente. Admite-se o desenvolvimento, mas de maneira sustentável, planejada, para que os recursos hoje existentes não se esgotem ou tornem-se inúteis.

Segundo Valle (1995), gestão ambiental consiste numa postura reativa perante as exigências legais para implantar equipamentos e sistemas tecnológicos que atenuem, reduza ou eliminem determinado resíduo ou agressão ambiental. Já o Sistema de Gestão Ambiental é quando a empresa tem uma visão estratégica em relação ao meio ambiente, e que age não só em função dos riscos, pois passa a perceber as oportunidades de mercado com essas atitudes. Corroborando, d'Azevedo (2011) expõe que a implementação do sistema de gestão ambiental, resulta para a organização transparência e idoneidade, melhorando sua imagem e confirmando que está submetida à boa índole dos requisitos ambientais. Também coloca que além de algumas das principais motivações para a implementação de um sistema de gestão ambiental, existem as reivindicações de clientes, investidores, legislação, marketing e melhoria de imagem, redução de custos e seguros.

De acordo com Paula (2009), constituirá dano ambiental todo prejuízo ao meio ambiente que gere à saúde, segurança e ao bem estar dos indivíduos, ou situações contrárias as atividades sociais e econômicas, ou que prejudicialmente o bioma, as situações estéticas ou sanitárias do meio ambiente, ou que jogue matéria ou energia em

desconformidade com as normas ambientais estabelecidas. Explana Mirra (2002) que, apesar de todo ato humano diretamente ou indiretamente resulte mudança das características do meio ambiente, apenas se avalia sucedido um dano ambiental quando tal ação excede o “limite de tolerabilidade” admissível de intervenção humana, evitando, assim, que o meio ambiente, valendo-se de sua habilidade natural de recuperação, retorne ao estado anterior de equilíbrio ecológico.

Rompimento da barragem de fundão e seus impactos

Conforme Rezende (2013), barragens de contenção de rejeitos geralmente armazenam materiais sólidos e água que podem ser considerados contaminantes, se liberados para o meio ambiente. A composição destes materiais depende do processo industrial e do tipo de mineral explorado. A contaminação do meio ambiente pode ocorrer através de drenagem ácida, infiltração dos contaminantes para o lençol freático, contaminação do solo e água superficial a jusante, podendo até mesmo afetar a fauna local que aproveita a água da barragem para consumo.

Em se tratando do rompimento da barragem de Fundão, de propriedade da empresa Samarco Mineração S.A., que ocorreu no dia 5 de novembro de 2015, a proporção dos prejuízos provocados é sem precedentes em termos de danos ambientais no Brasil. O acontecimento gerou a consumação de danos ambientais ecológicos puros, de danos individuais e, além disso, de danos ao meio ambiente cultural e social, os quais, com certeza, ainda serão suportados por gerações e gerações, apresentada impossibilidade de reparo do estado anterior. Segundo laudo preliminar do IBAMA (2015) a barragem possuía 50 milhões de m³ rejeitos de mineração de ferro. Os rejeitos percorreram quilômetros até seu encontro com o rio Doce. Segundo o IBAMA (2015), através do curso do rio foi carregado até a foz no Oceano Atlântico, chegando ao município de Linhares, no estado do Espírito Santo, em 21 de novembro de 2015, totalizando 663,2 km de corpos hídricos diretamente atingidos.

Segundo a Samarco (2017), em decorrência do rompimento, 13 funcionários e prestadores de serviço que prestavam serviços nas adjacências da barragem de Fundão e 5 pessoas de comunidades próximas morreram. No trajeto entre a barragem de rejeitos em Mariana e a Foz do Rio Doce, a lama atingiu várias comunidades. No percurso entre a barragem e a foz do rio do Carmo (77 km), a lama transbordou a margem do rio, ocasionando a destruição de construções, pontes e ruas. Os prejuízos originados pelo mar de lama de rejeitos foram agressivos, ou seja, quanto mais próximos da barragem maior foi o dano e, portanto, suas consequências. O Distrito de Bento Rodrigues foi extinto (IBAMA, 2015).

Todos os municípios que dependiam dos rios comprometidos pelo desastre foram prejudicados no abastecimento de água para o consumo humano, animais, irrigação da lavoura, entre outros. Os municípios de Governador Valadares (MG) e Colatina (ES) ficaram alguns dias com a distribuição pública de água suspensa no mês de novembro. Vinte dias após a ocorrência ainda registravam-se locais com fornecimento interrompido (IBAMA, 2015).

Em relação à pesca, o risco real ou mesmo potencial foi que os peixes do Rio Doce encontravam-se contaminados por algumas substâncias tóxicas e provocou na redução ou suspensão da pesca, certo que ainda possuindo pescado, não possuiria comércio. A população não tem confiança no consumo do pescado e o Rio Doce ainda está em processo

de recuperação, não tendo a produção de peixes suficientes para todos os pescadores. Semelhantemente, o impacto também se expressou na produção proveniente da agricultura e da pecuária, pelo risco de que a população teria em consumir produtos contaminados por substâncias tóxicas, como metais pesados.

O rompimento da barragem de Fundão provocou impactos ambientais como a relação fundamental das pessoas com o meio ambiente, nas condições afetivas com o rio, de lazer e identidade, sem falar nos aspectos psicológicos para os pescadores e também econômicos.

Bacia hidrográfica do Rio Doce

Segundo dados do Instituto Bio Atlântica – IBIO - AGB Doce (2017), a Bacia do Rio Doce se apresenta uma extensão de 86.715 quilômetros quadrados, dos quais 86% estão no Leste mineiro e 14% no Nordeste do Espírito Santo. Felipe et al. (2016, p. 17), no relatório da Universidade Federal de Juiz de Fora, apresenta que “Governador Valadares é o município mais populoso da bacia do rio Doce, e exerce forte polaridade na rede urbana regional”. Além disso, que “o rio Doce intercepta toda a área urbana e era o único manancial de abastecimento para a população”. Sua utilização apresenta uma função diversificada, sendo utilizada para uso doméstico, agropecuário, plantação, pesca, industrial, geração de energia elétrica e criação de animais, além de funcionar como canais receptores e transportadores de rejeitos e efluentes (IGAM, 2017). A partir daí, pode-se ter idéia da importância desta bacia para este município.

Dados do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce apontam que:

A região possui o maior complexo siderúrgico da América Latina, ao qual estão associadas empresas de mineração e reflorestadoras. Destacam-se, ainda, indústrias de celulose e laticínios, comércio e serviços voltados aos complexos industriais, bem como geração de energia elétrica, com grande potencial de exploração (CBH- DOCE, 2016, p. 1).

Além disso, O Rio Doce, segundo informações do IBAMA (2015), foi eleito pela comunidade, em um concurso, como uma das sete maravilhas do município. Assim, o rio não é apenas uma paisagem para ser contemplada, mas um produto turístico com forte identidade para a comunidade. Dessa forma, a bacia do Rio Doce possui diversidade de função sendo de grande importância para toda população. Outro fato de extrema importância é que a bacia funciona como um meio de subsistência para os pescadores, onde retiram a pesca que dará o sustento para suas famílias. Além de desempenhar um papel importante não só na economia mineira, mas também na brasileira.

Pesca na bacia do Rio Doce

As artes de pesca são todos os meios ou métodos que possibilitam a captura de peixe, molusco ou crustáceo. Esses instrumentos ou métodos de trabalho da pesca são referências e estão carregados de significados, econômico, cultural e artístico, que, na história vivida das comunidades pesqueiras, marcam e tipificam os espaços da pesca (Silva, 2009). A pesca artesanal, segundo Maldonado (1986, p. 15) é:

Uma das modalidades de pesca que se caracteriza pela simplicidade da tecnologia e pelo baixo custo da produção, produzindo com grupos de trabalho formados por referenciais de parentesco, sem vínculo empregatício entre as tripulações e o mestre de bote.

De acordo com Diegues (2004), é uma atividade socioeconômica importante nacionalmente e mundialmente, principalmente nos países em desenvolvimento, por ser fonte de alimento, trabalho e renda. Tal atividade mantém as famílias nessas regiões, dando continuidade aos costumes e tradições (do Vale, 2011).

Segundo dados apontados pelo IBAMA (2015) o número de pescadores artesanais profissionais da região de Governador Valadares com registro no Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira atingidos pelo desastre está em torno de 172 pescadores, ou seja, 172 duas famílias prejudicadas pelo rompimento da barragem. Nesse número, porém, não se encontram inclusos aqueles que exercem a atividade pesqueira informalmente. Viana (2016) aponta que em 2010 haviam na bacia do rio Doce 1.699 pessoas que atuavam na atividade econômica de pesca. A renda média dessas pessoas era de R\$882,00, enquanto o salário mínimo vigente no ano de 2010 era de R\$ 510,00. Além do que, é possível verificar que a atividade de pesca apresentava-se como uma importante alternativa para o sustento de pessoas que informaram não possuir rendimento resultante do trabalho e, ainda, para trabalhadores com baixa qualificação profissional.

Segundo dados do Relatório do Ministério Público Federal (2016), a pesca artesanal é fonte geradora de renda de mais de 600 mil pessoas em todo o Brasil e proporciona o desenvolvimento econômico autônomo, distante de um mercado de trabalho formal. É uma fonte de recursos econômicos e de emprego, ao mesmo tempo desempenha um papel de grande importância: a continuidade de uma atividade tradicional, responsável pela identidade de muitas comunidades litorâneas e ribeirinhas. Nesse sentido, Pasquotto (2005) explica que a pesca artesanal representa uma maneira de manutenção de vínculos humanos de tradição e trajetória cultural. É através do conhecimento tradicional da atividade, repassado geração a geração, que grupos familiares ganham identidade e afinidade. É dessa maneira que a atividade proporciona para as comunidades pesqueiras brasileiras mais que uma fonte de renda, todavia também traços de identidade.

Após o rompimento da barragem de Fundão, a Samarco firmou um acordo com o Ministério Público Federal e Estaduais de Minas Gerais e Espírito Santo para amenizar os danos causados aos pescadores, esse acordo visa auxiliar os pescadores e ribeirinhos. As pessoas que têm verificada a perda do meio de sustento são selecionadas a receber o benefício de um salário mínimo por trabalhador, mais um adicional de 20% do salário para cada um de seus dependentes e o valor de uma cesta básica. A ação está concordada no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado junto aos Ministérios Públicos do Trabalho, Federal e Estaduais de Minas Gerais e Espírito Santo. O documento auxilia as ações com pescadores e ribeirinhos que são prejudicados de exercer suas atividades no rio, em 37 municípios ao longo do rio Doce.

Metodologia

Foi realizada uma pesquisa exploratória como forma de definir o problema com maior precisão. Compreender a dinâmica de trabalho dos Pescadores, sua geração de renda e como o desastre de Mariana influenciou nesse grupo, bem como na vida socioeconômica de suas famílias. Como análise documental foi utilizado o Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta, que se trata de uma celebração de acordo judicial entre a União, IBAMA, Governo de Minas Gerais, Governo do Espírito Santo, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, DNPM, FUNAI, IGAM, Fundação Estadual do Meio Ambiente, Samarco, Vale, BHP entre outros. Também foi utilizado Termo de compromisso de conduta datado de 18.05.2010 entre a UHE Baguari e a colônia de pescadores de Governador Valadares. Como documentos de base, foram utilizadas informações fornecidas pelo IBAMA e hospedadas no site do mesmo.

Quanto à natureza a pesquisa realizada foi de abordagem qualitativa, segundo Goldenberg (1997), não há preocupação com números, quantidade, mas se busca compreender determinado grupo social. E nas palavras de Deslauriers e Kérisit (2008), este tipo de pesquisa, objetiva produzir informações, de forma que, se apresentem de maneiras aprofundadas e ilustrativas. Dessa forma, buscou-se fazer uma abordagem sobre os impactos do rompimento da barragem de Mariana sobre a vida dos pescadores de Governador Valadares a partir de informações adquiridas pelo próprio grupo, a fim de compreender as influências desses impactos sobre a vida social e econômica deste grupo.

No caso dos pescadores foi realizado entrevistas com as famílias que viviam da pesca realizada no Rio Doce e pessoas envolvidas na área. Neste trabalho optou-se pelas entrevistas com os pescadores e especialistas no assunto, pois o objetivo era verificar os impactos provocados pelo desastre da barragem de Mariana para os pescadores da Bacia do Rio Doce.

O público alvo das entrevistas foram os pescadores profissionais que viviam da pesca do Rio Doce e outros profissionais conhecedores do assunto. Foram realizadas entrevistas que objetivaram refletir como eram suas vidas antes do desastre e posteriormente. Esta forma de estudo permitiu um contato próximo com a comunidade afetada, possibilitando assim, uma análise dentro de um contexto de vida real. E verificar suas opiniões em relação ao desastre do rompimento da barragem, sob o aspecto econômico e social.

Todas as entrevistas tanto com os pescadores quanto com os profissionais conhecedores do assunto foram feitas com um gravador, como um instrumento utilizado de maneira a facilitar o trabalho, possibilitar a melhor coleta e análise dos dados.

Da população dos 172 pescadores da região de Governador Valadares com cadastro no registro geral da atividade pesqueira (SisRGP), foram realizadas as entrevistas com uma amostra de 20 pescadores. O número é em torno de 11% da população devido à desconfiança e receio dos pescadores de perderem o benefício pago pela Samarco ou serem prejudicados de outras formas. Além dos pescadores, foram entrevistados ainda sete profissionais de diversas áreas. São estes, um membro do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, um cabo da Polícia Militar Ambiental, um cientista social, uma professora de geografia, um especialista em estudos ambientais do Instituto Federal de Minas Gerais - IFMG, um estudante Stricto Sensu e um docente da Universidade Antônio Carlos Faculdade - UNIPAC e também pesquisador financeiro.

Análise dos Dados

Entrevistas com os pescadores

Dos 20 pescadores entrevistados, 15 são do sexo masculino e 5 do sexo feminino, todos estão com suas atividades paradas devido impedimentos para pesca e se encontram recebendo um benefício com base no Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre a Samarco junto aos Ministérios Públicos do Trabalho, Federal e Estaduais de Minas Gerais e Espírito Santo. Porém, os pescadores consideram que o valor é insuficiente. Consideram que a perda é maior que o benefício recebido.

O tempo mínimo de trabalho na pesca foi de 5 anos. Pelas entrevistas, demonstram que foi uma profissão passada de pai para filho e nota-se um amor pelo ofício. São trabalhadores que já passaram grande parte da vida no exercício da profissão. Afirmando o que do Vale (2011) citou que por meio da pesca artesanal é possível reconhecer os costumes das comunidades pesqueiras, tal atividade mantém as famílias nessas regiões, dando continuidade aos costumes e tradições.

A idade média dos pescadores foi de 48 anos, sendo o mais velho com 66 anos e o mais jovem 32 anos. Nota-se que pelas idades dos pescadores, para uma recolocação no mercado de trabalho seria mais complicado, ainda mais se tratando de crise econômica no país e pelas altas taxas de desemprego desde 2014.

Cinco pescadores não sofreram alterações bruscas na sua renda, continuando praticamente a mesma. Os outros sofreram quedas que variam desde 71% até apenas 40% do que recebiam antes do desastre. Todos demonstraram insatisfeitos pelos valores recebidos. Segundo eles, a renda média que recebiam anteriormente é acima do valor recebido como indenização pela Samarco. Eles foram taxativos em considerar que o rompimento da barragem de Fundão teve um impacto ambiental enorme, provocando modificação no modo de viver, no convívio social e na rotina que foi totalmente afetada. É o que relata o entrevistado n° 13:

Antes a gente encontrava com os amigos no Rio Doce, colocava uma fogueirinha, esquentava o carvão e colocava um peixe para assar, ficava esperando malhar os peixes nas nossas redes, ficava na roda de amigos batendo um papo, agora até esse convívio acabou. Nos destruiu completamente em todos os aspectos.

Considerando o posicionamento dos pescadores diante dos impactos ambientais e econômicos no setor de pesca, todos foram unânimes em apontar que, sem dúvida alguma, o desastre de Mariana trouxe um prejuízo incalculável para as famílias que tinham a pesca como fonte de renda e sobrevivência e, além disso, resultou em danos irreparáveis ao meio ambiente. Corroborando, o entrevistado n° 20 expõe sobre o valor que está recebendo, sobre o exercício da profissão e também sobre a mudança de profissão:

Quem é pescador sempre será, é uma profissão que passa do pai para o filho, e é muito difícil você mudar. Também tem a idade, porque com a idade que eu tenho, começar em outro não dá. O que a Samarco tem que fazer é ajudar com um auxílio correto, pois os valores que eles estão pagando estão abaixo.

Com certo sentimento de desesperança, o entrevistado nº 06 expressa sua opinião, podendo ser observado que há um descaso com o desenvolvimento sustentável, não assegurando à esta geração e a todas as futuras condições apropriadas, como afirma Sachs (1984):

Em termo ambiental não precisa nem falar, porque o que vi meus netos não vão ver, isso aí você pode esquecer, recuperação do rio em 10 anos pode esquecer. Fora a profissão da gente que eles acabaram com ela (Entrevistado nº 06).

Em outros termos para estes entrevistados, levará anos para que o rio consiga recompor as perdas da biodiversidade causadas pelo desastre. Enquanto isso, os pescadores sem trabalho, precisarão contar com o benefício disponibilizado pela Samarco para o sustento de suas famílias. Entretanto esse benefício está abaixo do que eles recebiam, causando um impacto grande para essas famílias que além da redução da renda conta ainda com a insegurança de receber um benefício no qual não sabem até quando a Samarco irá pagá-los.

Entrevistas com especialista no assunto

Todos os entrevistados foram unânimes em apontar certa preocupação com relação à degradação do Rio Doce, que já vinha acontecendo há algum tempo e teve uma aceleração brusca com o rompimento da barragem, acabando não só com os peixes, mas com toda biodiversidade, incluindo os animais que dependiam do rio para sobreviver. Tal fato pode ser verificado nas palavras do entrevistado nº 21:

Compreendendo que o Rio Doce já estava com um nível de degradação avançado. [...] afirmamos que este foi o maior desastre ambiental dessa natureza na história do país [...], atingindo todo o curso do Rio Doce e mais as áreas costeiras. Os impactos são ambientais, de toda a ordem, sociais, psicológicas, socioeconômicas, econômicas, físicos urbanos e rurais, na ordem política, comercial e técnica.

Neste contexto, nota-se uma destruição total da bacia do Rio Doce em larga escala, repercutindo em diversas áreas, seja ambiental, financeira e social na vida da população valadarense em geral. É como afirma o entrevistado nº 23:

Apenas de forma superficial, podemos identificar uma série de impactos sociais, econômicos e ambientais. A começar pelo Rio Doce, única fonte de água da cidade, o que causou enorme estresse pelo período de crise de abastecimento na cidade, causando a fuga de parcela da população flutuante da cidade e diminuição das atividades econômicas. [...] outro setor que tem impactos notáveis é o de alimentação, pois plantas e animais não podem mais serem mantidas com as águas do Rio, o que pode dificultar o acesso a alimentos baratos, saudáveis e de qualidade. Isto dizendo apenas de forma superficial, pois outros setores indiretamente ligados a estas atividades também foram afetados. Isto envolve

mudar a forma tradicional de vida destas populações, causando enorme diminuição na qualidade de vida e manutenção das formas tradicionais de relacionamento cultural com o Rio Doce (banhos, piqueniques, atividades sociais em função do Rio Doce).

Os profissionais foram questionados sobre o comportamento da sociedade em relação à proteção do meio ambiente. Após o rompimento da barragem do Fundão em Mariana-MG, observam-se alterações na percepção da sociedade em Governador Valadares em relação à proteção do meio ambiente. As respostas dos profissionais apontaram para uma não preocupação da população com relação ao meio ambiente antes do rompimento da barragem. Isto só veio acontecer após ele. O entrevistado nº 21 coloca que:

A degradação ambiental já estava ocorrendo há décadas, onde podemos destacar o esgoto sanitário in natura nos rios da bacia do Rio Doce e o assoreamento de todos os rios deixando hoje o rio em situação crítica. Penso que a falta de água anunciada preocupa mais a sociedade e a região.

As respostas parecem demonstrar que antes do rompimento da barragem a população ficava inerte quanto à questão ambiental. Apenas depois, com a falta do abastecimento de água é que foi perceber a importância do meio ambiente, mas isso somente ocorrendo quando a questão os atinge ou incomoda. Os entrevistados foram questionados ainda sobre o que influenciou e favoreceu o rompimento da barragem do Fundão em Mariana-MG e o que deveria ser feito pela sociedade em relação à proteção do meio ambiente para evitar tragédias como a ocorrida na região do Rio Doce com o rompimento da barragem. As respostas dos entrevistados demonstraram certa falta de cuidado da Mineradora Samarco em administrar seu empreendimento, colocando o lucro acima da qualidade do trabalho e da preservação do meio ambiente.

Ou seja, por meio do sistema de gestão ambiental, as organizações se preocupam em não só ter ganho econômico em um dado momento, mas garante que este mesmo ganho se prolongue por mais tempo por meio da preservação dos recursos não só humanos, mas também ambientais. Trata-se, do que Tibor (1996) destaca que um sistema de gestão ambiental eficaz pode auxiliar uma organização a gerenciar, avaliar, melhorar os aspectos ambientais de suas operações. Além de poder levar a uma conformidade mais eficiente com os requisitos ambientais obrigatórios e voluntários, pode ajudar as empresas a efetivarem uma mudança cultural, à medida que práticas gerenciais ambientais forem sendo incorporadas nas operações gerais de negócio. É o que expõe entrevistado nº 25 ao dizer que:

Não existia, por exemplo, barragens de contenção em caso de acidentes, o que é um erro grave por parte das empresas e das instituições fiscalizadoras. Assim, acredito que a sociedade deve se organizar mais em movimentos sociais a fim de realizar maior pressão sobre as empresas que realizam empreendimentos ambientais e também os órgãos fiscalizadores a fim de que novas tragédias sejam evitadas.

O entrevistado nº 26 também aponta para a falta de recursos que visem à prevenção de acidentes e, em caso de existirem, uma posterior aplicação de penalidades:

Penso que acidentes ambientais sempre vão existir devido ao desenvolvimento do planeta, mas a corrupção ajuda a agravar essa situação. Corrupção esta que faz com que os responsáveis façam vista grossa, que não emprega recursos suficientes para prevenção/fiscalização/notificação/aplicação de multas. O que deve ser feito é investimento pesado e contínuo na contratação e qualificação de fiscais, estruturação dos órgãos ambientais, rigor na aplicação e pagamento das multas, extinção do financiamento de campanhas eleitorais por parte da iniciativa privada.

Finalizando as entrevistas, os profissionais foram questionados sobre que lição ficaria para a sociedade com os impactos gerados pelo rompimento da barragem do Fundão em Mariana-MG. Foi unânime nas respostas dos entrevistados a importância do desenvolvimento sustentável para a humanidade. Todos destacaram que existe uma relação intrínseca entre o meio ambiente e a sociedade e que é dever de todos cuidar do meio em que vivem.

Conclusão

Mediante a análise teórica e os aspectos levantados sobre Desenvolvimento Sustentável ao longo deste trabalho, conseguiu-se demonstrar a importância para a preservação do meio ambiente, bem como o impacto para a sociedade, como no caso o setor de pesca da bacia do Rio Doce. As organizações que colocam em prática têm possibilidade de calcular as ameaças, avaliar os riscos e estabelecer planos de ação para contornar, além de ter mais credibilidade.

Como pôde ser verificado, no dia 05 de novembro de 2015, o Rio Doce, fonte de renda de muitas famílias de pescadores da Cidade de Governador Valadares, foi atingido de forma trágica por um rio de lama de rejeitos, trazendo prejuízos de ordem ambiental e econômica para toda população, em especial para as famílias de pescadores. Tais prejuízos atingiram não só Governador Valadares-MG, mas a todos os municípios que eram abastecidos por este rio.

Tal fato veio ocorrer logo em um momento em que muito se discute sobre Gestão Ambiental, enfatizando o Desenvolvimento Sustentável como princípio fundamental do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, as organizações ao desenvolver suas atividades devem desenvolver diretrizes que busquem atender suas necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades. E, para isso, as empresas podem recorrer ao sistema de gestão ambiental que é um conjunto de procedimentos para conduzir ou administrar uma empresa, de forma a alcançar o melhor relacionamento com o meio ambiente, enfocando o tratamento aos riscos que possam causar danos pessoais, ao meio ambiente e à imagem da empresa.

Para responder o questionamento proposto neste trabalho de pesquisa, pode-se dizer que a realização das entrevistas demonstrou que os impactos provocados pelo rompimento da Barragem de Fundão da Mineradora Samarco/Vale/BHP ao setor de

pesca na bacia do Rio Doce foram num primeiro momento de ordem econômica sobre a vida dos pescadores e suas famílias, que direta ou, indiretamente, tinham a pesca como um meio de sustento. De ordem econômica porque a renda aferida pelos pescadores antes do desastre era maior que a benefícios ofertados pela empresa Samarco a título de indenização. O quadro comparativo dos resultados mostrou que tal benefício visa a cobrir o mínimo recebido por cada pescador, por exemplo, pescadores que tinham uma renda entre 3 a 4 salários mínimos, passaram a receber um benefício de 2 a 3 salários.

Desse impacto econômico resultou o impacto social, expresso por meio de uma ofensa ao texto constitucional que tem como fundamento o primado do trabalho, que defende o trabalho como um elemento constituidor da dignidade da pessoa humana. Além de outros impactos sociais ainda incalculáveis.

Quanto ao impacto ambiental, o desastre trouxe danos irreparáveis e outros que levarão muito tempo para serem reconstituídos. Mas isso somente poderá ocorrer se a sociedade e as grandes organizações colocarem a preservação do meio ambiente acima do lucro, pois como pôde ser verificado no decorrer deste trabalho, faltam às grandes organizações a Gestão Ambiental que envolve as diretrizes e atividades que têm como objetivo obter efeitos positivos sobre o meio ambiente, reduzindo ou eliminando os danos causados pelas ações humanas ou evitando que eles surjam. Faz-se necessário estabelecer uma interação saudável entre o homem e o meio ambiente, em que o primeiro buscará os recursos necessários para sua sobrevivência sem, no entanto, degradar o segundo.

Contudo, se as organizações desenvolverem seus trabalhos de forma responsável, utilizando-se dos recursos disponíveis para manter uma relação harmônica entre a produção, o lucro e o meio ambiente, todos poderão trabalhar, sem comprometer os recursos naturais para as futuras gerações. É preciso cuidar hoje para que se tenha amanhã.

Referências

- d'Azevedo, R. T. (2011). Implementação de Sistemas de Gestão Ambiental: motivações, vantagens e instrumentos.
- do Vale, M. R. S. (2011). Pesca artesanal na Ilha Dianna e meio ambiente: um estudo de caso. *Revista Brasileira de Educação Ambiental (RevBEA)*, 6(1), 71-75.
- Declaração, D. R. D. J. (1992). Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento. *Estud. av.*, 6(15), 153-159.
- Deslauriers, J. P., & Kérisit, M. (2008). O delineamento da pesquisa qualitativa. IN: Poupard, Jean. Et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes.*
- Diegues, A. C. S. A. (2004). *A pesca construindo sociedades: leituras em antropologia marítima e pesqueira.* NUPAUB-USP.
- Felippe, M. F., Costa, A., Franco, R., & Matos, R. (2016). *A tragédia do Rio Doce: a lama, o povo e a água-Relatório da expedição ao Rio Doce.* Universidade Federal de Juiz de Fora. Recuperado em 29 junho, 2016, de https://www2.ufjf.br/noticias/files/2016/02/ufmg_ufjf_relatorioexpedicaoriodoce_v2.pdf
- Fiorillo, C. A. P. (2009). Curso de direito ambiental brasileiro. 10ª. Edição. São Paulo:

Saraiva.

Goldenberg, M. (1997). *A arte de pesquisar*. Rio de Janeiro: Editora Record.

IBAMA. Resolução N° 001. CONAMA. (1986). Recuperado em 23 agosto 2016, de <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>

IBAMA. Perspectivas do meio ambiente no Brasil. (2002). Recuperado em 03 agosto 2016, de http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/site_cnia/geo_brasil_2002.pdf

Instituto Mineiro de Gestão das Águas IGAM. Rio Doce. (2017). Recuperado em 30 janeiro 2017, de <http://www.igam.mg.gov.br>

Maldonado, S. C. (1986). *Pescadores do mar*. São Paulo: Editora Ática.

Mirra, Á. L. V. (2002). *Ação civil pública ea reparação do dano ao meio ambiente*. São Paulo: Juarez de Oliveira.

Pasquotto, V. F. (2005). *Pesca artesanal no Rio Grande do Sul: os pescadores de São Lourenço do Sul e suas estratégias de reprodução social*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Disponível:

<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7029/000538698.pdf?sequence=1>

Paula, J. L. M. D. (2009). *Direito processual ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.

Rezende, D. A. (2013). *Análise probabilística de estabilidade de taludes em barragens de rejeitos*. Monografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. Disponível: <http://monografias.poli.ufrj.br/monografias/monopoli10007907.pdf>

Sachs, I. (1986). Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento. In *Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento*. São Paulo: Vértice.

Samarco. Relatório anual de Sustentabilidade 2014. Recuperado em 30 junho 2016, de <http://www.samarco.com/wp-content/uploads/2016/08/2014-Relatorio-Anual-de-Sustentabilidade.pdf>

Samarco. A barragem. Recuperado em 30 junho 2016, de <http://www.samarco.com/rompimento-de-fundao/>

Tibor, T., & Feldman, I. (1996). *ISO 14000: um guia para as novas normas de gestão ambiental*. São Paulo: Futura.

Valle, C. E. D. (1995). Qualidade Ambiental: como ser competitivo protegendo o meio ambiente:(como se preparar para as Normas ISO 14000). *São Paulo: Pioneira*, 51-53.

Viana, J. P. (2016). Os Pescadores da bacia do Rio Doce: subsídios para a mitigação dos impactos socioambientais do desastre da Samarco em Mariana, Minas Gerais. Brasília: IPEA. Disponível:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160524_nt_dirur_11.pdf

Resenha – Administração Brasileira.

RESENHA

Administração Pública Contemporânea para Formação

Sanabio, M.T., Santos, G. J., & David, M. V. (2013).
Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão. Editora UFJF.

Nome: Regiane Rosa Marques¹
Universidade Federal de Viçosa - UFV
e-mail: regiane.marques@ufv.br
Nome: Magnus Emmendoerfer²
Universidade Federal de Viçosa - UFV
e-mail: magnus@ufv.br

RESUMO

O livro *Administração Pública Contemporânea: política, democracia e gestão*, publicado pela editora da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), disponível gratuitamente na internet, foi organizado pelos professores Marcos Tanure Sanabio, Gilmar José dos Santos e Marcus Vinicius David, é um livro didático direcionado à formação e qualificação de profissionais que trabalham, se relacionam ou que pretendem atuar no setor público como campo de carreira.

Esta obra reúne 11 autores e 250 páginas de relevantes conteúdos didáticos sobre o pensamento da Administração Pública Contemporânea no contexto brasileiro sob a perspectiva do planejamento público, os quais foram estruturados em oito capítulos que versam sobre os temas: modelos de administração pública; a administração pública gerencial; governabilidade, governança e accountability; finanças públicas e gestão financeira de organizações públicas; direito e gestão pública; município e democracia participativa; licitação pública; e, gestão tributária.

Todos os temas apresentados na obra visam articular conhecimentos clássicos com demandas práticas a fim estimular o ensino e a aprendizagem da Administração Pública, sob uma abordagem multidisciplinar, levando em consideração aspectos da política, da democracia e da gestão.

Devido a atualidade dos temas tratados na obra, sua discussão é de interesse do público especializado, mas principalmente do público interessado na formação qualificada para o ingresso e o exercício da função pública profissionalizada em diferentes entes governamentais no contexto brasileiro.

[Submetido em 14-02-2023 – Aceito em: 08-03-2023 – Publicado em: 31-06-2023]

¹ Graduada em Serviço Social, UFV (2019); Mestranda em Economia Doméstica, UFV.

² Graduado em Administração, UFSC (2002); Mestrado em Administração, UFSC (2004); Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política, UFMG (2009).

Administração pública contempla um conjunto de órgãos, serviço e agentes do Estado que procura satisfazer as necessidades da sociedade, tais como educação, cultura, segurança, saúde, entre outros. Denomina-se administração pública a gestão de interesses públicos por meio da prestação de serviços públicos, sendo dividida em administração direta e indireta. Logo, pode-se defini-la como sendo um conjunto relativamente harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta ou indiretamente os fins desejados pelo Estado. Neste sentido, administrar a coisa pública significa não só prestar serviço e executá-lo como, igualmente, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil por meio de um programa de ação exequível.

No sistema governamental brasileiro existem quatro tipos de administração pública, podendo ser: Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal. A administração pública federal é representada pela União e tem como finalidade administrar os interesses públicos. A administração pública estadual promove todas as iniciativas para satisfazer os interesses da população de seu limite territorial geográfico como Estado-membro. Já a administração pública municipal acaba por zelar pelos interesses da população local dentro dos limites territoriais do município. A por fim, a administração pública do Distrito Federal, tem por finalidade atender aos interesses da população ali residente e de ser responsável pelo recebimento de representações diplomáticas ao Brasil quando tem em vista satisfazer os interesses da população de seu limite territorial geográfico como Estado-membro local dentro dos limites territoriais do município.

Assim, um dos objetivos da presente obra se pauta nas discussões a respeito da administração pública tendo como foco o planejamento governamental e suas diretrizes em relação ao bom funcionamento econômico, político e sociocultural do país. Trazendo em suas discussões as temáticas contemporâneas sobre: modelos de administração pública, a administração pública gerencial, governabilidade, finanças públicas e gestão financeira de organizações públicas, direito e gestão pública, município e democracia participativa, licitação pública e por fim, gestão tributária.

O processo de planejamento é uma atividade necessária para as organizações públicas e privadas poderem ter perspectiva estatal a fim de gerar confiança e interesse público, ao mesmo tempo requer abertura para lidar com as contingências e as realidades sociais contemporâneas. Nesse sentido, o planejamento pode ser compreendido como um processo lógico que auxilia o comportamento racional, objetivando a ação futura, constitui a essência do planejamento.

Uma organização é a coordenação racional das atividades de algumas pessoas que procuram chegar a um objetivo comum e explícito. Partindo-se da premissa de que a vida organizacional pode ser dominada com base em critérios de racionalidade, o processo de planejamento atua como instrumento capaz de conduzir racionalmente as organizações na direção almejada. Para as organizações modernas é muito importante o uso do planejamento. Planejar é escrever o que se pretende para o futuro. É algo que deve ser definido pelas organizações para que estas possam traçar ou delinear um caminho a ser seguido.

Dessa forma, planejar é saber o que fazer, quando fazer, onde fazer, como fazer, com quanto (unidades monetárias) fazer e para quem fazer. Portanto, o planejamento deve conter, entre outros elementos, planos, programas, ações, projetos, atividades e

valores, aspectos que serão analisados nesse momento. O planejamento deve partir do geral (planejamento estratégico) para o específico (planejamento operacional). Entretanto, para que esses dois extremos se comuniquem, deve haver um planejamento intermediário, integrador (planejamento tático).

O planejamento estratégico se apresenta sob o mapeamento e alinhamento dos objetivos da organização e de seus planos táticos e operacionais, ajustando a perspectiva do ambiente interno sob influências do ambiente externo. Desse modo, ele possibilita que todos os planos táticos e operacionais da instituição sejam elaborados de maneira integrada e articulada, tendo as seguintes características: projetado para longo prazo, maior interação entre a organização e seus ambientes internos e externos, é sistêmico e envolve a organização como um todo.

Já o planejamento tático consiste na elaboração de planos, programas e projetos para a implementação das estratégias (planejamento estratégico). É sistêmico e interativo e compreende as decisões organizacionais e institucionais, determinando os objetivos funcionais específicos, as metas e as táticas baseadas no planejamento estratégico. Para que esse seja levado a efeito, precisa ser implantado no nível operacional da organização, no qual as tarefas são executadas. Entretanto, entre o nível institucional e o nível operacional existe uma considerável diferença de comportamento e de conhecimento, necessitando-se de um nível intermediário (planejamento tático) para que as decisões estratégicas ali descritas sejam traduzidas e adaptadas em planos capazes de serem entendidos e, conseqüentemente, executados. Esse nível apresenta as seguintes características: é um processo contínuo e permanente, tendo seu foco no futuro, é projetado a curto médio prazo, orienta o processo de tomada de decisão, é sistêmico, interativo e flexível.

Por fim, o planejamento operacional é orientado para áreas funcionais ou para tarefas específicas. Ele está voltado a 'o que fazer' e a 'como fazer'. Os planos operacionais, então, referem-se à eficiência (ênfase nos meios), pois a eficácia (ênfase nos fins) é problema dos níveis institucional e intermediário da organização. Enfim, todos os três níveis devem orientar os esforços internos das organizações com o objetivo de alinhá-los com o ambiente externo, a fim de agregar valor e gerar economia.

Transportando esses ideais para o planejamento da administração pública, observa-se a presença de duas fases: preparação e execução. A fase da preparação apresenta um caráter político, vai da formulação à aprovação do plano. É uma fase essencial, a qual deve ser precedida de pesquisa, a fim de dar condições ao órgão planejador para um diagnóstico, visando a fixação dos objetivos e das metas, com vistas aos programas e projetos.

Já a fase de execução apresenta um caráter técnico, envolve a implantação, o controle e a avaliação do plano. Nessa fase, o planejamento está intimamente relacionado ao orçamento, tanto que, sem um, é impossível a existência do outro, tal ponto que o planejamento é o elemento essencial do orçamento.

Os princípios do planejamento aplicados à área pública constituem as premissas que direcionam a atividade de planejar. Seis princípios se apresentam: racionalidade, previsão, universalidade, unidade, inerência e continuidade.

- Racionalidade: é a própria essência do planejamento. Consiste na relação de alternativas de ação, com finalidade de fixar uma conduta final que propicie o máximo aproveitamento dos recursos empregados.

- Previsão: os programas devem ser dimensionados no tempo, ou seja, deve-se fixar o período dentro do qual os objetivos serão atingidos em curto, médio e longo prazo.
- Universalidade: o planejamento deve abranger todas as etapas do processo econômico, social e administrativo, para que se tenha orientação coerente e disciplinada dentro do quadro de uma constante mutação que se observa na vida econômica.
- Unidade: o planejamento deve formar um todo orgânico e compatível, para que se evitem duplicidade de esforços e desperdício de recursos.
- Inerência: nada será realizado com eficiência se não houver planejamento de suas diretrizes em acordo com as mutações do meio social.
- Continuidade: o planejamento deve ser permanente, de duração ilimitada.

Definidos os princípios do planejamento na administração pública, analisa-se os níveis no contexto do planejamento. Os níveis do planejamento consistem na delimitação do campo de abrangência das atividades de planejamento na administração pública.

O planejamento público tem início em uma escala mais abrangente, por meio do planejamento global, depois passa por uma abordagem local e, de certa forma, customizada por meio do planejamento regional e, por fim, apresenta-se sob um determinado segmento por meio do planejamento setorial.

O planejamento global delimita, em seu sentido amplo, a política de desenvolvimento, ou seja, políticas para o crescimento e bem-estar econômico, mediado pelo produto nacional e pelo produto nacional per capita, para a redução dos níveis de pobreza, desemprego e desigualdades, e para a melhoria das condições de saúde, educação, moradia e transporte para a população. O planejamento global preocupa-se com os dados referentes ao produto nacional bruto, à renda nacional e aos níveis de investimento e poupança.

O planejamento regional objetiva solucionar problemas de determinadas regiões, corrigindo o desequilíbrio entre as áreas regionais, com vistas sempre à expansão econômica. Desde a década de 1970, observa-se uma tendência de desconcentração econômica nas regiões metropolitanas em relação ao interior do estado. Isso se deu em função das políticas regionais, como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene e Superintendência a Amazônia – Sudam, e de políticas setoriais (de apoio a agricultura) implantadas pelos governantes.

E por fim, o planejamento setorial, abrange um determinado segmento social e econômico, tais como: saúde pública, habitação, educação e segurança pública. Um governante pode dar maior ênfase para um setor, por exemplo, apoio à agricultura, à assistência social, em detrimento de outros

O sistema de planejamento na administração pública está estruturado de forma a atender os três instrumentos de planejamento: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Dessa forma, o sistema de planejamento se norteia por um conjunto de elementos (planos, programas e ações) que dão sustentação ao processo de tomada de decisão e alocação de recursos.

Diante de cada uma das diretrizes, salienta-se a necessidade de estar conhecendo as possíveis interferências que possam acontecer e como trabalhar tanto com as

fragilidades quanto com as questões de fortalecimento, sempre buscando quesitos que trabalhem com a confiabilidade para que os investimentos relacionados aos cuidados administrativos possam ser trabalhados com devida coerência, sempre priorizando os direitos de cada um dos envolvidos. Em relação à totalidade de ações, pode-se notar que se torna essencial estar visando as considerações, cada privilégio e fundamentos que estejam trabalhando com fatores que possam agir com condutas que possam ser estáveis ao longo do tempo. Observa-se que as relações envolvendo os cuidados para com a política, democracia e gestão precisam ser sustentadas com devida ordem, estipulando parâmetros e verificando quais recursos públicos que se fazem essenciais para contribuir com as bases de nossa sociedade.

Cada atividade precisa ser devidamente coerente e atender os anseios estabelecidos, aos quais poderão desempenhar funções que sejam qualificadas diante da manutenção dos poderes políticos. Deve-se priorizar por atitudes que colaborem adequadamente com o desenvolvimento de cada fundamento administrativo, verificando as funcionalidades que visam proteger cada um dos indivíduos que são favorecidos pelas diretrizes da administração pública em nossa sociedade. Estima-se que o conhecimento sobre questões burocráticas necessita estar possibilitando condições que estejam acompanhando o desempenho, sempre visando o crescimento que possa colaborar para a obtenção de técnicas que verifiquem resultados relativos, promovendo práticas para a melhoria dos resultados de cada uma das tarefas desempenhadas ao longo do tempo.

Quando se trabalha com possíveis rotinas administrativas, torna-se essencial estar priorizando as condições existentes e como podem promover um redimensionamento com ações devidamente específicas, verificando o controle das normativas que se apresentam devidamente fundamentais para alinhar cada atribuição que se envolva com apontamentos essenciais para a administração pública.

Assim, entende-se necessário trabalhar com quesitos que verifiquem a transparência e prestação de contas que precisam ser verificadas com devida constância, torna-se primordial trabalhar com padrões que especifiquem melhorias que estejam concentradas em propostas que priorizem iniciativas que possam agregar ao longo de cada atividade. Os fatores envolvendo a eficiência se apresentam essenciais para que as formas de gestão possam estar adequadas aos resultados com iniciativas dos mais variados tipos, sempre visando possíveis mudanças que possam surgir e como estipular maneiras de estar complementando as ações de trabalho.

Ao longo de cada uma das propostas sobre a construção de resultados envolvendo as ações administrativas, torna-se primordial garantir estratégias que englobem concepções que ofertem uma amplitude diante da capacidade ou até mesmo de condições que estejam concentrando na capacidade estar contribuindo com os distintos resultados que possam ser alcançados. Cada uma das atividades deve estar seguindo com determinada exclusividade para regular os quesitos que possam trabalhar com o interesse público, deve-se estipular questões que destacam os significados que em sua amplitude estejam trabalhando com a melhoria na qualidade dos serviços a serem prestados.

Alguns apontamentos a respeito de melhorias que poderiam ser feitas em atualizações posteriores. O livro poderia apresentar mais sobre o papel do gestor, uma vez que, diante do âmbito da gestão pública seu papel é primordial para o desempenho de todas as funções, inclusive sob um regime de gestão de competências, inovação e empreendedorismo no setor público, aspectos nos quais o livro não focalizou e nem teceu

discussões periféricas. Em relação ao aspecto estrutural do livro, poderiam ser apresentadas com maior ênfase e detalhamento as informações que são apresentadas em tabelas ou quadros, a fim de enfatizar a qualidade dos dados sob uma perspectiva do pensamento visual. Em suma, a obra permite que o leitor tenha apanhado necessário em relação ao funcionamento da gestão pública, bem como sobre os impecílios e problemáticas que a envolvem na contemporaneidade.

Agradecimentos

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), à Fundação de Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG) e à Coordenação para o Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES – Financiamento 001), Brasil.

¹ Disponível em: https://www2.ufjf.br/editora/wp-content/uploads/sites/113/2018/02/administracao_publica_contemporanea.pdf